



Le président
GD190460

Bordeaux, le 17 juillet 2019

à

Dossier suivi par :
Myriam LAGARDE, Greffière de la 1^{ère} section
T. 05-56-56-47-00
Mel. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

Contrôle n° 2018-0071

Objet : rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Région Nouvelle-Aquitaine

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Lettre recommandée avec accusé de réception

Monsieur le Président
de la région Nouvelle-Aquitaine
Hôtel de région
14, rue François de Sourdis
33077 BORDEAUX Cedex

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion de la région Nouvelle-Aquitaine concernant les exercices 2015 jusqu'à la période la plus récente ainsi que les réponses qui y ont été apportées.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et les réponses seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et les réponses jointes sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur régional des finances publiques de Nouvelle-Aquitaine.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

.../...

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Jean-François Monteils



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Régions Aquitaine, Limousin, Poitou- Charentes et Nouvelle-Aquitaine

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 18 avril 2019.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	3
SYNTHESE	4
LA PROCEDURE.....	14
1 FIABILITE DES OPERATIONS DE TRANSFERT A LA NOUVELLE REGION (PATRIMOINE, CREANCES ET CHARGES A COURT TERME)	15
1.1 Le patrimoine immobilisé	15
1.1.1 La fiabilité du patrimoine immobilisé au sein des anciennes régions	15
1.1.2 La régularité des pratiques en matière d’amortissements des immobilisations	19
1.1.3 Les immobilisations financières	20
1.1.4 Synthèse comparative et agrégée de la situation patrimoniale des anciennes régions et de la nouvelle	21
1.2 Le recouvrement des créances à court terme	24
1.2.1 L’analyse des restes à recouvrer transmis à la nouvelle région	24
1.2.2 Les admissions en non valeurs et annulations de titres.....	25
1.3 Les reports de charges sur la nouvelle région	27
1.3.1 Les règles qui encadrent le principe d’annualité.....	27
1.3.2 La mise en œuvre de ces dispositifs par les trois anciennes régions et la nouvelle	28
1.3.3 Analyse spécifique des reports de charge	34
1.4 Autres engagements : les opérations sous mandat	37
2 ANALYSE FINANCIERE RETROSPECTIVE	39
2.1 Eléments méthodologiques et périmètre d’analyse.....	39
2.1.1 La prise en compte des budgets annexes	39
2.1.2 Données générales de présentation des anciennes régions et de la nouvelle	40
2.1.3 Vue d’ensemble des situations financières de chacune des anciennes régions.....	41
2.2 La formation de l’autofinancement.....	42
2.3 Les produits de gestion	45
2.3.1 Les ressources fiscales propres	46
2.3.2 La fiscalité reversée	51
2.3.3 Les ressources institutionnelles (dotations et participations).....	52
2.3.4 Les ressources d’exploitation	55
2.4 Les charges de gestion courante	56
2.4.1 Les charges à caractère général	58
2.4.2 Les charges de personnel	60
2.4.3 Les contributions obligatoires, participations et autres charges de gestion	65
2.4.4 Les subventions de fonctionnement.....	67
2.4.5 Les charges financières.....	69
2.5 L’investissement	70
2.5.1 Les dépenses d’investissement hors remboursement de dette	71
2.5.2 Les recettes d’investissement hors emprunt	73
2.5.3 Le financement propre disponible et le besoin de financement de l’investissement	74

2.6	Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.....	75
2.7	L'analyse de la structure de haut de bilan.....	77
2.8	L'approche fonctionnelle	78
2.8.1	La structure de répartition des dépenses par fonction.....	78
2.8.2	La répartition fonctionnelle des dépenses d'investissement et de fonctionnement par habitant	78
2.9	L'endettement	81
2.9.1	L'encours de la dette et les ratios d'endettement.....	81
2.9.2	Typologie de l'encours et analyse des risques.....	88
2.9.3	La stratégie de gestion de la dette de la nouvelle région	92
2.9.4	Les opérations de renégociation	92
2.9.5	Le provisionnement pour risques et charges des emprunts	95
2.9.6	Les risques liés aux principaux engagements extra-comptables de la Région	96
3	L'ANALYSE FINANCIERE PROSPECTIVE	98
3.1	Le contrat financier conclu avec l'Etat pour les années 2018 à 2020.....	98
3.1.1	Le cadre juridique régissant cette contractualisation.....	98
3.1.2	Des dépenses annuelles de fonctionnement plafonnées à 1,2 %.....	99
3.2	La gestion des risques	103
3.2.1	Identification des risques financiers	103
3.2.2	Sécurisation des risques financiers	103
3.3	La stratégie financière prospective (2018-2022)	103
3.3.1	Les scénarii prospectifs élaborés en début d'année 2018 par la région.....	103
3.3.2	L'analyse de la chambre sur cette première prospective	106
3.3.3	Une trajectoire financière prospective actualisée sur la base des constatations de l'exécution budgétaire 2018	108
	ANNEXES	113

INTRODUCTION

La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales a réduit, au 1^{er} janvier 2016, le nombre de régions métropolitaines de 22 à 13. Ce resserrement de la carte régionale a visé, d'après l'exposé des motifs et l'étude d'impact du projet de loi, à donner aux régions « une taille critique sur le plan géographique, démographique et économique » pouvant leur permettre de « rivaliser avec les collectivités comparables en Europe et de réaliser des gains d'efficacité ». Un second volet de cette réforme territoriale, introduit par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), a confié de nouvelles compétences aux régions (transports interurbains et scolaires) et redéfini les compétences attribuées à chaque collectivité territoriale¹.

La fusion des anciennes régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes en une seule collectivité dénommée région Nouvelle-Aquitaine avec Bordeaux comme chef-lieu est une conséquence de cette réforme territoriale. Cette région est la plus vaste des treize régions métropolitaines avec une superficie d'un peu plus de 84 000 km², soit l'équivalent de l'Autriche. Elle abrite une population proche de six millions d'habitants, ce qui en fait la quatrième région française la plus peuplée. Son produit intérieur brut (PIB) représente près de 160 milliards d'euros, soit 7,5 % du PIB national, un niveau inférieur à celui de sa population (8,9 %)².

Le présent rapport fait suite aux travaux récents conduits par la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine sur les situations financières avant la fusion des régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes (volet 1 - rapport d'observations définitives rendu public le 5 décembre 2016) et sur l'organisation institutionnelle et la gestion des ressources humaines au sein de ces trois collectivités ainsi que leur mise en œuvre dans la nouvelle région en 2016 (volet 2 - rapport d'observations définitives rendu public le 19 décembre 2018).

Il s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale conduite par la formation commune des juridictions financières sur les finances publiques locales en vue de la publication, en 2019, d'un rapport sur le thème « Les nouvelles régions ». Son objectif consiste à évaluer l'impact des réformes relatives aux territoires et compétences des régions sur leur organisation, leur situation financière et leur gestion.

Compte tenu de ses précédents travaux, le périmètre d'analyse défini dans le cadre de cette enquête a été adapté par la chambre. En partie 1, ce rapport rappelle les vérifications et constats concernant la fiabilité des comptes, à la date de la fusion, formulés par la chambre dans son rapport de 2016 et en propose une actualisation. Il analyse, dans sa partie 2, la trajectoire financière de la région Nouvelle-Aquitaine depuis 2015 et jusqu'en 2018 avant d'examiner, dans sa partie 3, la stratégie financière prospective de la collectivité jusqu'en 2021.

¹ En matière de compétences, auparavant, la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale achève le transfert de la compétence relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage. La loi MAPTAM leur confie la gestion des fonds européens.

² Source : INSEE (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2018907>).

SYNTHESE

Effectué dans le cadre de son programme 2018, ce contrôle fait suite aux travaux récents conduits par la chambre sur les situations financières avant la fusion des régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes (volet 1 – rapport d'observations définitives du 5 décembre 2016) et sur l'organisation institutionnelle et la gestion des ressources humaines au sein de ces trois collectivités ainsi que leur mise en œuvre dans la nouvelle région en 2016 (volet 2 - rapport d'observations définitives rendu public le 19 décembre 2018). Il s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale conduite par la formation commune des juridictions financières sur les finances publiques locales en vue de la publication, en 2019, d'un rapport sur le thème « Les nouvelles régions ».

Le présent rapport rappelle les vérifications et constats concernant la fiabilité des comptes, à la date de la fusion, formulés par la chambre dans son rapport de 2016 et en opère une actualisation. Il analyse ensuite la trajectoire financière de la région Nouvelle-Aquitaine depuis 2015 et jusqu'en 2018 avant d'examiner la stratégie financière prospective de cette collectivité jusqu'en 2021.

Le patrimoine transféré par les trois anciennes régions

Au 31 décembre 2015, tous budgets confondus, le montant total de l'actif brut des trois anciennes régions transféré à la nouvelle collectivité représentait 9 821 M€ et se répartissait en 6 275 M€ pour l'Aquitaine, 2 294 M€ pour Poitou-Charentes et 1 252 M€ pour le Limousin.

A cette date, plus des deux cinquièmes de cet actif brut transféré (soit 4 243 M€) correspondaient à des subventions d'équipement versées à des tiers (c/204). Représentant une proportion quasi analogue, les immobilisations corporelles (c/21) s'établissaient à 4 033 M€ dont 2 188 M€ en provenance de l'Aquitaine, 1 236 M€ du Poitou-Charentes et 608 M€ du Limousin. Les immobilisations en cours au 31 décembre 2015 atteignaient 1 271 M€, soit environ 13 % de cet actif brut cumulé, et concernaient essentiellement l'Aquitaine (1 163 M€). Les immobilisations financières représentaient quant à elles une faible proportion de cet actif avec moins de 2 %. Au 31 décembre 2017, cet actif brut a progressé de près de 15 %, sans que cela n'affecte sensiblement ces proportions.

Des écarts parfois importants ont été relevés entre les états de l'actif tenus par les comptables et les inventaires tenus par les ordonnateurs. Les travaux menés depuis la fusion par la nouvelle collectivité, en lien avec le comptable, ont permis de réduire l'importance de ces écarts sans en supprimer, à ce stade, l'existence. Par ailleurs, la chambre a constaté que certains des éléments de patrimoine n'étaient pas, fin 2015, identifiés précisément dans les états de l'actif et/ou les inventaires. La résolution de ces discordances est en cours, leur traitement s'avérant plus long et complexe que ne le prévoyait la nouvelle collectivité, et ce, en raison de l'existence de fiches réservoirs par comptes. Respectées à de rares exceptions près, les règles d'amortissement des immobilisations étaient relativement homogènes. Par une délibération en date du 27 mai 2016, la nouvelle région a défini des durées d'amortissements uniques par catégories de biens.

Les créances à court terme transmises à la nouvelle région

Parmi les créances à court terme transmises par les trois anciennes régions à la nouvelle région figuraient plusieurs titres émis à l'encontre d'entreprises pour lesquels les possibilités de recouvrement apparaissaient a priori compromises, et ce pour des montants totaux s'établissant à 2,23 M€ pour la région Aquitaine, à 8,74 M€ pour la région Poitou-Charentes et à 1,64 M€ pour la région Limousin. Face à ces créances problématiques, des provisions pour dépréciations des comptes de redevables, couvrant en grande partie ces sommes, avaient été constituées. Depuis la fusion, la nouvelle collectivité a réalisé un audit permettant une meilleure identification des risques mais aussi initié des actions en vue d'améliorer le recouvrement des créances. Elle envisage en 2018 de réviser les modalités d'établissement des provisions.

L'examen des admissions en non-valeur a montré, pour l'Aquitaine, que plusieurs mandats n'étaient accompagnés d'aucune pièce. Depuis la fusion, l'ordonnateur a justifié de la conduite d'actions de sensibilisation en direction des agents concernés par ces opérations ainsi que par celles relatives aux annulations de titres.

Le respect du principe d'annualité par les trois anciennes régions et la nouvelle

Les trois anciennes régions recouraient très largement à la technique des autorisations de programme (AP) et des autorisations d'engagement (AE) : tel était le cas en 2015 pour la quasi-totalité des dépenses d'investissement ventilées par fonction. Il en a résulté que, fin 2015, le montant des AP / AE non couvertes par des crédits de paiement déjà mandatés était significatif dans ces trois collectivités. Par ailleurs, l'analyse a montré que :

- les règles visant au respect des délais de paiement dans la commande publique n'ont été pleinement appliquées en 2015 que par la région Aquitaine ; dans les deux autres collectivités, le respect du délai de paiement imparti à l'ordonnateur n'était ni formalisé ni suivi de manière satisfaisante ;

- aucune des trois anciennes régions ne procédait à la certification du service fait dans la comptabilité d'engagement au moment de la livraison des fournitures ou de la réalisation des prestations (elles attendaient la réception des demandes de paiement pour y procéder) ;

- le processus comptable de rattachement des charges de fonctionnement à l'exercice n'a été mis en œuvre que par la région Aquitaine en 2015 ;

- la constatation des restes à réaliser en fin d'exercice n'a été effectuée que par la région Aquitaine, et ce uniquement pour les opérations non incluses dans des AP ou AE. L'absence de constatation en 2015 pour celles incluses dans les AP ou AE s'est écartée des dispositions des règlements budgétaires et financiers adoptés par les régions Aquitaine et Limousin ;

- seule l'Aquitaine avait mis en œuvre le dispositif visant à exclure des comptes d'un exercice les charges et produits constatés d'avance concernant l'exercice suivant.

Suite à la fusion, des progrès significatifs sont intervenus en matière de respect du principe d'annualité. Tout d'abord, la nouvelle collectivité a fortement réduit son stock d'AP et AE affectées et libres d'emplois. Son règlement budgétaire et financier (version du 24 octobre 2016), a rendu systématique l'annulation de toutes les AP et AE qui n'ont pas été affectées au cours de l'exercice (hors programme opérationnel des fonds européens et CPER). Par ailleurs, par lettre de cadrage émise lors de l'élaboration du budget 2016, l'ordonnateur a supprimé le recours à la journée complémentaire de fonctionnement. Enfin, le présent contrôle a mis en

évidence les actions de rattachement des charges et produits accomplies depuis 2016 ainsi que l'information diffusée aux services en matière d'attestation de service fait.

Les reports de charges 2015 par les trois anciennes régions sur la nouvelle région

La région Aquitaine a reporté sur la nouvelle région des charges d'un montant total de 0,07 M€ si l'on exclut les demandes de paiement arrivées en décembre 2015 (approche basse) ou de 1,90 M€ si l'on prend en compte l'ensemble des demandes de paiement arrivées avant le 1^{er} janvier 2016 (approche haute). Pour la région Limousin, les reports de charges de 2015 à 2016 s'établissent à 0,59 M€ (approche basse) ou à 4,27 M€ (approche haute). D'un montant beaucoup plus élevé, les reports concernant la région Poitou-Charentes ont été estimés par la chambre entre 86,4 M€ (approche basse) et 111,6 M€ (approche haute).

Pour les deux premières régions, ce sont les difficultés suivantes inhérentes à la fusion qui expliquent en grande partie ces reports de charges : l'arrêt des mandatements en 2015 plus tôt que d'habitude et l'impossibilité de recourir à la journée complémentaire ; des problèmes de mise en cohérence des logiciels utilisés par les trois anciennes régions. S'agissant de la région Poitou-Charentes, trois autres causes spécifiques ont été identifiées :

- une accélération des demandes de paiement fin 2015 pour un dispositif particulier (plan « isolation toitures »), à l'origine d'environ 3 M€ de reports de paiements sur 2016 ;
- le recours à un processus budgétaire moins souple que dans les deux autres régions et restrictif en matière d'ouverture de crédits de fonctionnement, ce qui n'a pas facilité certains ajustements en fin d'exercice ;
- et, surtout, une situation financière tendue, en raison du choix opéré par la collectivité en matière de fiscalité conduisant à se priver, en 2014 et en 2015, de recettes importantes au titre de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

L'importance de ces reports de charges a mis temporairement en difficulté de nombreux créanciers, une situation qui a pu être réglée par la nouvelle région au cours du 1^{er} semestre 2016.

Assimilables à des dettes à court terme, ces reports ont eu pour effet, selon que l'on considère l'approche basse ou haute, de porter les dettes globales transmises à la nouvelle région à 757,78 M€ ou à 759,61 M€ pour la région Aquitaine à 479,48 M€ ou à 504,74 M€ pour la région Poitou-Charentes et à 272,84 M€ ou à 276,21 M€ pour la région Limousin.

Compte tenu de la population de ces trois anciennes régions, il en résulte que la fusion s'est traduite au 1^{er} janvier 2016 :

- pour chaque habitant de l'ancienne région Aquitaine par un alourdissement de sa dette globale compris entre 29,37 € (approche basse) et 34,11 € (approche haute) ;
- pour chaque habitant de l'ancienne région Poitou-Charentes par un allègement de sa dette globale compris entre 8,79 € (approche basse) ou de 17,65 € (approche haute) ;
- pour chaque habitant de l'ancienne région Limousin par un allègement de sa dette globale compris entre 109,40 € (approche basse) ou de 109,09 € (approche haute).

Une situation financière qui s'est globalement améliorée depuis la fusion avec un autofinancement en forte hausse en 2017...

Les transferts de compétences intervenus en 2017 dans le cadre de loi NOTRÉ en matière de transports interurbains et scolaires complexifient les analyses. En effet, ces transferts ont eu pour corollaires :

- concernant les recettes, l'attribution dès 2017 d'une nouvelle part de fiscalité locale (CVAE), représentant près de 300 M€ de ressources supplémentaires, l'encaissement de recettes d'exploitation directement liées à l'exercice de ces nouvelles compétences (23,3 M€ attendues à ce titre en 2018) et la perception d'attributions de compensation CVAE (26,3 M€ inscrits au budget primitif 2018) ;

- s'agissant des dépenses, la prise en compte de charges nouvelles pour un montant qui, selon les données produites par la région, excèderait en année pleine (2018) les 350 M€. Cette somme, qui représente plus de 18 % des recettes réelles de fonctionnement d'avant transfert, englobe 193,1 M€ pour les transports scolaires, 92,1 M€ pour les transports interurbains, 14 M€ pour les transports mixtes et 53 M€ d'attributions de compensations CVAE versées.

A cette difficulté liée au périmètre d'analyse s'ajoute une évolution importante intervenue dans la structure financière des régions avec la suppression de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et l'attribution à la place d'une fraction de TVA.

Sur la période 2015-2017, les produits de gestion de la région Nouvelle-Aquitaine ont progressé de 11,8 %, soit plus que les charges de gestion qui, dans le même temps, ont varié de + 9,5 %. Ce changement de tendance par rapport aux années précédentes (au cours de la période 2011-2015 les charges avaient augmenté de 10,1 % et les produits de seulement 0,7 %) a permis de renforcer l'autofinancement de la collectivité. L'épargne brute, après avoir stagné en 2016, a progressé de près de 20 % en 2017, atteignant 483,9 M€ (19,3 % des recettes réelles de fonctionnement). Concernant l'épargne nette, après un gain de plus de 9 % en 2016, la progression a atteint 43,6 % en 2017, portant le niveau de la CAF nette à 341,1 M€ (14,5 % des recettes réelles de fonctionnement), soit un ratio meilleur que celui de la moyenne des régions métropolitaines.

...à la faveur de produits de gestion renouvelés et dynamiques...

Cette dynamique des produits de gestion s'explique par la progression importante des ressources fiscales propres (+ 35,5 %), laquelle a plus que compensé la baisse des ressources institutionnelles (- 8,9 %). Le renforcement de la CVAE, avec l'attribution depuis 2017 aux régions d'une nouvelle part de 25 % auparavant dévolue aux départements, a, comme exposé ci-dessus, largement contribué à la progression de la fiscalité. A ceci s'est ajouté le dynamisme propre à cette taxe qui, portée par une conjoncture économique régionale favorable, a progressé de + 3,8 % entre 2016 et 2017 et devrait varier sur un rythme équivalent entre 2017 et 2018. La fiscalité indirecte a connu également une évolution favorable depuis 2015 (+ 109,7 M€), grâce aux mesures d'harmonisation fiscale décidées par l'assemblée délibérante en matière de taxe sur les certificats d'immatriculation et, surtout, de TICPE avec l'introduction, dans le ressort de l'ancienne région Poitou-Charentes, de la tranche « Grenelle ».

Par ailleurs, conformément aux dispositions de la loi de finances initiale pour 2017 concernant la modernisation des ressources régionales, une fraction du produit net de la TVA se substitue, à compter de 2018, à la dotation générale de fonctionnement (DGF). Son montant

est évalué dans les prévisions budgétaires à 390,3 M€, soit 2 % de plus que celui de la DGF 2017. Il en résulte que la part des ressources institutionnelles dans l'ensemble des produits de gestion diminue très fortement en 2018 et, qu'à l'instar des autres régions, la collectivité dispose désormais d'une nouvelle ressource fiscale dont le rendement est *a priori* dynamique. S'agissant de la fiscalité reversée, l'exercice 2017 constitue une année de transition puisque l'excédent de recettes de CVAE transférées par rapport au montant des charges réellement assumées en raison de ces transferts de compétences s'est traduit par un versement de CVAE conséquent de 145,49 M€. La fixation définitive fin 2018 pour tous les départements de l'évaluation des charges transférées à la région en 2017 en matière de transport interurbain (au 1^{er} janvier) puis scolaire (au 1^{er} septembre) stabilisera le niveau de ces flux financiers.

...et, à périmètre constant, de charges de gestion courante stables entre 2015 et 2017

L'importance de la variation des charges de gestion intervenue entre 2015 et 2017 (+ 9,5 %) doit être relativisée. En effet, si l'on raisonne à périmètre constant, la chambre observe que les charges de gestion courante sont demeurées stables sur cette période, enregistrant une baisse proche de 1 % entre 2016 et 2017 après une hausse de même niveau entre 2015 et 2016.

Représentant plus de 12 % des charges courantes, les charges à caractère général ont progressé de 44,7 % sur la période 2015-2017 (+ 65,64 M€) pour s'établir à 251,35 M€. Cette dynamique résulte essentiellement du doublement des dépenses de contrats de prestations de services avec les entreprises (c/611), soit 81,3 M€ supplémentaires, hausse en grande partie liée à des dépenses de transport scolaire, alors qu'à l'échelle de l'ensemble des régions métropolitaines ce facteur de progression n'a été que secondaire. Si l'on déduit ces dernières des charges à caractère général et que, plus largement, l'on ne raisonne que sur un périmètre correspondant aux dépenses de moyens généraux et de fonctionnement de l'institution, les charges à caractère général ainsi retraitées représentent 52,6 M€, soit 3,7 % de moins qu'en 2015.

Maîtrisées entre 2015 et 2017, les charges de personnel progressent fortement en 2018, en raison principalement de l'impact des transferts de compétences et des mesures d'harmonisation indemnitaires décidées dans le cadre de la fusion

Représentant près de 20 % des charges courantes, soit trois points de plus que la moyenne des régions, ces charges ont, en valeur, progressé selon un rythme modéré (+ 3,9 %) sur la période 2015-2017 pour s'établir à 333,61 M€. *A priori*, les effectifs ont peu varié sur la période mais en l'absence de données fiables, concernant principalement mais pas uniquement l'exercice 2015, le niveau précis de l'effort accompli par la région demeure difficilement quantifiable. Ces lacunes en matière de suivi des effectifs ont été analysées par la chambre dans son rapport précédent ; ce point devrait être amélioré par la collectivité début 2020 avec la mise en place d'un nouveau système d'information des ressources humaines.

L'effectif de la collectivité se compose en grande majorité d'agents titulaires appartenant pour près de 80 % à la catégorie C de la fonction publique. Ces agents relèvent essentiellement du corps des ATTEE et sont majoritairement affectés dans les lycées. Moins nombreux, les agents affectés au siège présentent un profil administratif. Ils appartiennent principalement aux catégories A et B et sont davantage féminisés.

S'agissant des principaux facteurs endogènes pouvant contribuer à l'évolution des effectifs et aux charges de personnel, le taux de remplacement des départs à la retraite s'établit à près de 80 % en 2016 tandis que l'effet du glissement vieillesse technicité (GVT) est estimé depuis plusieurs années à environ 1,5 % (1,34 % en 2019). En 2018, la collectivité anticipait une inflexion importante dans le rythme d'évolution de ses dépenses de personnel avec près de 10 % de hausse. L'ordonnateur indique, en réponse aux observations provisoires, que cette progression serait *in fine* de 5,7 %. Cette variation résulte, en premier lieu, d'un effet volume puisque l'état du personnel figurant au budget primitif 2018 rend compte d'une progression des effectifs de 3,4 % par rapport à l'exercice précédent avec 7 861,6 ETPT. Elle serait, selon l'ordonnateur, la conséquence directe des transferts de compétences : les mouvements d'agents et besoins supplémentaires en personnel résultant de l'exercice de ces compétences nouvelles représenteraient, selon lui, un surcoût de 8,69 M€ en 2018 (dont 7,3 M€ pour le seul volet transports). Elle découle aussi de la révision du régime indemnitaire des fonctionnaires et contractuels (effet prix). En effet, le conseil régional a décidé, par sa délibération en date du 18 décembre 2017, de réaliser l'harmonisation des régimes indemnitaires en quatre ans (2018-2021) et autant d'étapes. La première, concomitante à la mise en œuvre au 1^{er} janvier 2018 du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), présente une incidence financière estimée à 6,2 M€ par la région tandis que l'impact global de ces quatre étapes est évalué entre 14 M€ et 17 M€.

Les autres charges de gestion représentent près de 29 % des charges courantes en 2017. Rapportées au nombre d'habitants, avec des valeurs de 77 € en 2015 et 86 € en 2017, elles sont inférieures à la moyenne nationale des régions (96 € par habitants en 2016). Elles englobent deux contributions obligatoires, celle en faveur du fonctionnement des lycées dont le montant a peu varié sur la période 2015-2017 et avoisine les 100 M€ et la prime régionale versée aux employeurs d'apprentis qui représente un peu plus de 20 M€ en 2017. Cette catégorie de charges comprend aussi des participations dont la plus significative est celle aux organismes de transport (dont RFF et SNCF) qui représente 289,8 M€ en 2017, soit 27,6 % de plus qu'en 2015. En 2018, ce poste devrait encore progresser car il inclura les participations relatives à l'ancienne région Poitou-Charentes, auparavant comptabilisées en subventions de fonctionnement, une distinction qui ne favorisait pas une bonne lisibilité des crédits concernés. Il concentre aussi une partie importante des charges de transports scolaires et interurbains.

L'effort de subventionnement a absorbé près de 30 % des charges de gestion courante en 2017 (498,35 M€) et a connu une progression modérée depuis 2015 (+ 2,5 %). Même en faisant abstraction des subventions versées à la SNCF (cf. *supra*), le niveau des subventions est supérieur à ce qui est mesuré à l'échelle de l'ensemble des régions métropolitaines (dépenses par habitant de 75 € contre 65 € pour la moyenne). Les services financiers de la nouvelle région ont indiqué qu'à compter de 2016 la collectivité a mis en œuvre une harmonisation progressive de ses dispositifs d'intervention et recherché une rationalisation du nombre de structures à financer lorsque des fusions se sont avérées possibles entre entités régionales. En 2017, les trois chapitres budgétaires ayant concentré le plus de subventions versées en direction des acteurs privés ont été, par ordre décroissant, la formation professionnelle et l'apprentissage (71,2 M€), l'action économique (68,7 M€), la culture, les sports et loisirs (45,8 M€). Concernant les subventions en direction des personnes de droit public, dont le niveau a nettement progressé du fait essentiellement de subventions dans le cadre de la compétence transport interurbain, il s'agit par ordre décroissant des chapitres suivants : la formation professionnelle et l'apprentissage (108,5 M€), la culture, les sports et loisirs (26,6 M€) et l'action économique (24,2 M€).

Un effort d'investissement en baisse sur la période et qui se situe à un niveau inférieur aux objectifs que se donne la collectivité en la matière

Considérées isolément, les dépenses d'équipement ont progressé de 10,9 % sur la période sous revue, passant de 227,30 M€ en 2015 à 252,11 M€ en 2017. Cumulées avec les subventions d'équipement, soit 2,24 Mds€ sur la période 2015-2017, la tendance se révèle contraire. En effet, entre 2016 (776,01 M€) et 2017 (701,32 M€) un recul de près de 10 % des dépenses d'investissement est intervenu. A l'échelle de l'ensemble des régions cette situation est singulière, le renforcement en 2017 de l'autofinancement des régions s'est globalement accompagné d'une hausse des dépenses d'investissement (+ 9,5 % en moyenne). Ramené en euros par habitant, le niveau des dépenses d'investissement de la région Nouvelle-Aquitaine est proche de la moyenne des régions.

Selon l'ordonnateur, ces dépenses correspondent à un niveau plutôt bas. Une situation qu'il explique par la fin de cycle de certains grands investissements de la région (LGVSEA, acquisition de rames de matériel roulant ferroviaire) auxquels vont succéder, selon lui, d'autres projets d'envergure tels que l'aménagement numérique du territoire, le plan pluriannuel de travaux de rénovation et de construction des lycées ou le verdissement de la flotte TER.

Au niveau fonctionnel, les dépenses d'investissement des opérations ventilées (hors dettes et autres opérations financières) les plus importantes concernent l'enseignement (entre 27 % et 31 % suivant les exercices), le développement économique (entre 20 % et 29 %) et les transports (12 % à 25 %). Les projets d'investissement sont inscrits et suivis dans un programme pluriannuel d'investissements (PPI), dont le programme prévisionnel d'investissements dans les lycées (adopté le 13 février 2017 pour une durée de 5 ans d'un montant 1,2 Md€). L'impact des transferts de compétences apparaît très nettement puisqu'entre 2016 et 2018 les dépenses de fonctionnement du chapitre 938 (« Transports ») progressent de 319,70 M€ à 631,91 M€, avec pour effet d'en élever la proportion de 20 % à 32 %.

Un besoin de financement significatif, à l'origine d'une hausse sensible de l'endettement

Sur la période 2015-2017, le financement propre disponible de la région est composé aux deux tiers par la CAF nette et, pour le reste, de recettes d'investissement hors emprunt. Il a permis de couvrir 53 % des dépenses et subventions d'équipement.

Le besoin de financement a représenté un montant cumulé de 1,10 Mds € sur trois ans. Il a été financé quasi exclusivement par le recours à de nouveaux emprunts (1,08 Mds €) et pour une faible part par la mobilisation du fonds de roulement.

Au titre de la période objet du présent contrôle, l'encours consolidé de dette de la nouvelle région a progressé, entre fin 2015 et fin 2017, de 1,54 Mds € à 2,01 Mds €, soit une hausse de 30,9 %. Alors que les prévisions budgétaires 2018 laissaient présager une intensification de cette tendance, les orientations budgétaires 2019, présentées en séance plénière du 22 octobre 2018, anticipent un encours de dette de 2,15 Mds€, soit une variation par rapport à 2017 de 6,5 %. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que l'encours s'établirait *in fine* à 2,08 Mds€ (+ 3,7 %).

Cet accroissement de l'endettement n'a pas eu pour effet de dégrader la capacité de désendettement de la collectivité qui, avec environ 4,5 années fin 2017, demeure très en deçà du plafond de 9 années fixé pour les régions dans la loi de programmation des finances pour les années 2018-2022. La dette par habitant demeure inférieure à la moyenne des régions

métropolitaines (338 € contre 391 €) mais cet écart s'est nettement réduit depuis 2015 ; ce constat de resserrement peut aussi être fait en ce qui concerne le taux d'endettement (86,1 % en 2017 contre 90,4 % pour la moyenne). Cette situation, qui demeure favorable pour recourir à de nouveaux emprunts, ne doit cependant pas se traduire par un défaut de vigilance en matière d'évolution de l'endettement.

Un encours désormais peu risqué, suite à la renégociation et désensibilisation de plusieurs emprunts

Fin 2015, l'encours transféré par les trois anciennes régions était composé à plus de 9 % (140,34 M€) de produits dont la classification Gissler était supérieure ou égale à 4 et/ou à D. Parmi ces produits, six représentant un capital restant dû de 46,82 M€ étaient classifiés 6F (c'est-à-dire hors charte), tous souscrits par l'ancienne région Poitou-Charentes. Ils comprenaient trois instruments de couverture (swaps) aux profils particulièrement risqués, générateurs de pertes financières importantes.

Une stratégie de défaisance des emprunts structurés a été initiée fin 2016 par la nouvelle région avec l'assistance d'un cabinet qui a recensé 21 produits « sensibles ». Le bilan à mi 2018 des actions entreprises montre que l'essentiel des opérations de renégociation a été opéré : 9 contrats ont été renégociés (90 M€ sur les 172 M€ identifiés) ; 4 produits sont en cours de renégociation (environ 20 M€ d'encours) ; 2 contrats ont vu leurs prochaines échéances sécurisées dans l'attente d'une évolution des marchés plus propice à l'entame d'une renégociation.

Les risques liés aux engagements extra-comptables

Fin 2015, les garanties d'emprunts accordées par les trois anciennes régions et transférées à la nouvelle représentaient 120,83 M€ ; au sein de la nouvelle collectivité ce montant a diminué à 107,95 M€.

Par ailleurs, la collectivité porte un risque potentiel de 121 M€ au titre de la part régionale à verser en cas de déchéance d'un concessionnaire d'autoroute, et est également potentiellement engagée du fait des participations qu'elle détient (pour 36 M€) dans divers organismes.

Les risques existants résultent aussi de l'importance du recours au crédit-bail pour financer des investissements, en l'occurrence l'achat de rames de TER en 2007 et 2011 par l'ex région Poitou-Charentes. Le poids fin 2017 de ces engagements hors bilan s'élève à 301,16 M€.

Sur le plan prospectif, le contrat financier conclu avec l'Etat pour les années 2018 à 2020 plafonne l'évolution des dépenses annuelles de fonctionnement à 1,2 %

Ce contrat, signé le 27 juin 2018 par la région et le préfet, fixe à 1,2 % au maximum le taux d'évolution annuel des dépenses réelles de fonctionnement. Si les facteurs de modulation prévus par le législateur ont été sans impact, le périmètre des dépenses retenues dans le cadre de la contractualisation a fait l'objet de retraitements. Elles ont eu pour effet de porter leur niveau de 1 889 852 650 € à 1 740 268 561 €, soit un rabotage de près de 8 %. Certains de ces retraitements ont été précisés par le Gouvernement et concernent l'ensemble des régions, d'autres sont plus spécifiques à la Nouvelle-Aquitaine, comme par exemple les dépenses réalisées au titre de la désensibilisation d'emprunts toxiques. Cette situation, en rien irrégulière, pourrait rendre complexe le suivi de l'exécution de ce contrat et l'appréciation d'éventuelles

sanctions. Les prévisions budgétaires adoptées par le conseil régional en 2018 apparaissent cohérentes avec les objectifs de dépenses résultant de la contractualisation. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur estime que la région a respecté en 2018 son contrat et indique qu'une vérification de la part de la préfecture est en cours.

Une stratégie financière prospective (2018-2022) actualisée suite au processus de contractualisation mais dont le caractère ambitieux, en matière d'investissement notamment, paraît difficilement conciliable avec les engagements conclus avec l'Etat

La première prospective élaborée par la région début 2018 est structurée autour de trois axes majeurs : un taux d'épargne brute proche de 20 % ; un investissement cible de 800 M€, hors remboursement de dette ; une capacité de désendettement inférieure à 7 ans. Elle s'appuie sur trois *scénarii* qui diffèrent quant au rythme d'évolution des dépenses de fonctionnement, 0 % (scénario 3), + 0,5 % (scénario 2) et 1 % (scénario 1). Deux facteurs intégrés à cette prospective paraissent ambitieux : une hausse annuelle au maximum de 1 % des dépenses de fonctionnement (DRF) et une hausse de 2,9 % des recettes réelles de fonctionnement (RRF) en 2018 par rapport à 2017. Les modélisations complémentaires élaborées par la chambre montrent qu'une évolution des DRF de 1,2 % dégrade de manière conséquente la capacité de désendettement et que sur cette base, correspondant au contrat passé avec l'Etat, seule une évolution des RRF d'au moins de 3,5 % par an permettrait de stabiliser l'encours de dette.

L'actualisation de cette prospective, entreprise par la région au second semestre 2018 dans le cadre des orientations budgétaires 2019, donne à penser que les objectifs initiaux relatifs à l'exercice 2018, en matière de recettes et de dépenses de fonctionnement, d'épargne et d'investissement ne seront pas atteints. En effet, comparativement à sa première analyse, la collectivité anticipe des recettes de fonctionnement inférieures de 2 points (+ 0,9 % par rapport au CA 2017 au lieu de + 2,9 %) et, *a contrario*, des dépenses de fonctionnement plus élevées de 2,5 points (+ 4 % par rapport au CA 2017 au lieu de + 1,4 %), ce qui aurait pour incidence de réduire de 106 K€ le niveau de l'épargne nette.

S'agissant des exercices suivants, la chambre observe que cette actualisation s'appuie sur certaines contraintes moins fortes que celles encadrant la précédente prospective (exclusion des dispositifs PIC et PACTE dans l'objectif de progression des DRF inférieur à 1 % par an) et vise à obtenir des résultats moins ambitieux (cible d'épargne abaissée à 18 % en raison de l'impact des transferts de compétence sur le niveau des RRF).

Dans sa réponse au rapport provisoire, l'ordonnateur indique que les premières constatations concernant l'exécution budgétaire 2018, tant au niveau des recettes que des dépenses, rendent compte de résultats plus favorables que prévu, relativement proches de ceux de 2017. Il ajoute que la conjonction d'une épargne plus abondante que prévu et de dépenses d'investissements inférieures aux prévisions ont permis de moins recourir à l'emprunt et ainsi contenir la progression de l'encours. Ces données provisoires du compte administratif 2018 montrent le caractère imprécis des analyses prospectives établies par la région ainsi que l'écart important existant entre les prévisions budgétaires et leurs réalisations, en particulier s'agissant de l'épargne et du recours à l'emprunt.

Sans que cela ne conduise la chambre à exprimer une inquiétude forte quant à la trajectoire financière à moyen terme de la collectivité, le renforcement important depuis 2015 de l'encours de dette constitue un réel facteur de vulnérabilité pour la collectivité qui l'oblige à rechercher une épargne brute sans cesse plus élevée, faute de quoi sa capacité de désendettement se trouverait profondément dégradée. La chambre exprime également ses

réserve quant à la capacité de la région à concilier durablement le respect de tous ses engagements conclus avec l'Etat avec son objectif interne de 800 M€ d'investissements annuels, hors remboursement de dette.

LA PROCEDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la région Nouvelle-Aquitaine pour les exercices 2015 à 2018 a été inscrit au programme 2018 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine. Il s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale conduite par la formation commune des juridictions financières sur les finances publiques locales devant conduire à la publication en 2019 d'un rapport sur le thème des nouvelles régions.

L'ouverture du contrôle a été notifiée, par courriers du président de la chambre en date du 11 avril et 7 mai 2018, à :

- M. Alain ROUSSET, actuel président de la nouvelle région et ancien président de la région Aquitaine ;
- M. Jean-François MACAIRE, ancien président de la région Poitou-Charentes du 21 avril 2014 au 31 décembre 2015 ;
- M. Gérard VANDENBROUCKE, ancien président de la région Limousin du 1^{er} octobre 2014 au 31 décembre 2015.

Les entretiens préalables au délibéré prévus par l'article L.243-1 du code des juridictions financières ont eu lieu avec M. Alain ROUSSET (au siège de la région Nouvelle-Aquitaine le 9 novembre 2018) et avec M. Jean-François MACAIRE (par téléphone le 9 novembre 2018).

Lors de son délibéré du 28 novembre 2018, la chambre régionale des comptes a arrêté les observations provisoires qui suivent, adressées pour contradiction à M. ROUSSET le 17 janvier 2019.

Des extraits concernant leurs gestions ont été adressés le 17 janvier 2019 à M. MACAIRE et M. VANDENBROUCKE.

Des extraits les concernant ont été adressés le même jour à Mme Ségolène ROYAL et M. Jean-Paul DENANOT.

M. ROUSSET a répondu le 28 mars 2019 et M. MACAIRE le 10 mars 2019. Les autres destinataires d'extraits d'observations provisoires n'ont pas répondu.

Lors de son délibéré du 18 avril 2019, la chambre régionale des comptes a arrêté les observations définitives suivantes.

1 FIABILITE DES OPERATIONS DE TRANSFERT A LA NOUVELLE REGION (PATRIMOINE, CREANCES ET CHARGES A COURT TERME)

Cette partie relative à la fiabilité des comptes constitue une synthèse des constats formulés par la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine dans le cadre de son rapport d'observations définitives rendu public le 5 décembre 2016.

Ces observations ont été actualisées dans le cadre du présent contrôle, à partir des réponses apportées par la collectivité le 19 décembre 2017 concernant le suivi des recommandations formulées par la chambre dans le rapport précité mais aussi des pièces et éléments de réponses apportés par la collectivité lors de l'instruction.

1.1 Le patrimoine immobilisé

1.1.1 La fiabilité du patrimoine immobilisé au sein des anciennes régions

1.1.1.1 La concordance entre les états de l'actif et les inventaires

L'état du patrimoine des trois anciennes régions est synthétisé par les soldes de sortie au 31 décembre 2015 des comptes de classe 2 figurant à leurs comptes de gestion. A cette date, le montant total de l'actif brut pour l'ensemble des budgets (principaux et annexes) de ces trois collectivités s'établissait à 9 820,77 M€, dont 6 275,05 M€ pour l'ancienne région Aquitaine, 2 294,13 M€ pour l'ancienne région Poitou-Charentes et 1 251,59 M€ pour l'ancienne région Limousin.

Selon l'instruction M71, la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification, par la tenue de leur inventaire physique. Le comptable est responsable de leur enregistrement et de leur suivi au bilan, notamment par la tenue de l'état de l'actif, qui doit permettre de justifier les soldes des comptes apparaissant à la balance générale des comptes et au bilan. L'inventaire et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent correspondre dans leurs montants et leurs précisions.

Dans le cadre de son contrôle précédent (ROD en date du 5 décembre 2016), la chambre a vérifié la concordance, au 31 décembre 2015, entre les balances de sortie des comptes de gestion des trois anciennes régions, les états de l'actif et les inventaires.

Pour l'ancienne région Aquitaine, les constats suivants ont été formulés :

- les écarts entre l'actif brut du compte de gestion et celui figurant à l'état de l'actif représentent un total de 0,04 M€ et concernent le compte 21848 « Autres matériels de bureau et mobiliers ». Les écarts sur amortissements s'élèvent à 0,27 M€ et concernent plusieurs comptes. Lors de l'instruction, le comptable a indiqué que ces écarts s'expliquent principalement par des opérations de sorties d'inventaire non encore intégrées dans

l'application informatique Hélios et en raison de décalages sur opérations de traitement des flux d'amortissements dans cette même application ;

- les écarts entre le compte de gestion et l'inventaire représentent, pour l'actif brut, un montant total de 25,54 M€. Les plus importants concernent le compte 2313 « Constructions » (11,32 M€ d'écart) et le compte 238 « Avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles » (12,88 M€ d'écart). Pour les amortissements, un écart total de 1,28 M€ a été constaté. Il concerne essentiellement le compte 21311 « Constructions - bâtiments administratifs » (0,52 M€) et le compte 21828 précité (0,65 M€).

Pour l'ancienne région Poitou-Charentes, les constats formulés ont été les suivants :

- les écarts entre l'actif brut du compte de gestion et celui figurant à l'état de l'actif représentent un montant total de 925,84 M€ dont la quasi-totalité est imputable au compte 204 « subventions d'équipement versées ». Par ailleurs, l'état de l'actif ne répertorie aucun amortissement. Cette situation a été expliquée par le fait que le suivi de l'état de l'actif ne s'effectuait pas au sein de l'application Hélios mais sur des fichiers distincts ; par ailleurs, la région n'envoyait pas de flux d'inventaire au comptable.
- les écarts entre le compte de gestion et l'inventaire représentent, pour l'actif brut, un montant total de 922,55 M€ ; les écarts les plus importants concernent le compte 217312 « Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition - constructions - bâtiments scolaires » (595 M€), le compte 20421 « Biens mobiliers, matériel et études » (111,93 M€) et le compte 21312 « Constructions - bâtiments scolaires » (126,88 M€). Pour les amortissements, un écart total de 145 M€ a été constaté. Il concerne en particulier le compte 20421 « Biens mobiliers, matériel et études » (111,92 M€ d'écart) et le compte 21831 « Matériel informatique scolaire » (11,10 M€ d'écart).

Enfin, pour l'ancienne région Limousin, les écarts constatés concernent exclusivement le compte de gestion et l'inventaire. Pour ce qui est de l'actif brut, l'écart total est de 4,85 M€ et concerne notamment le compte 2051 « Concessions et droits similaires » (2,20 M€), le compte 21828 « Autres matériels de transport » (0,65 M€), le compte 21831 « Matériel informatique scolaire » (0,69 M€) et le compte 21838 « Autre matériel informatique » (1,01 M€). Des écarts identiques sont également constatés pour les amortissements.

En réponse à ces observations le 5 octobre 2016, l'ordonnateur indiquait que la nouvelle région venait de réaliser la fusion des trois inventaires des anciennes régions, et que l'ajustement entre les comptes de gestion, les actifs et les inventaires serait réalisé en collaboration avec le comptable public. Un an plus tard, dans le cadre du suivi des observations, il a précisé que la reprise de l'historique dans l'actif serait opérée à partir de 2018, selon une méthodologie à définir avec l'administration des finances publiques.

Au 31 décembre 2017, la comparaison des documents tenus par l'ordonnateur (l'inventaire du patrimoine) et ceux tenus par le comptable (l'état de l'actif et le compte de gestion) rend compte d'une situation en amélioration mais qui reste caractérisée par la présence de nombreux bien que faibles écarts. Ainsi, alors que l'état de l'actif mentionne un patrimoine brut de 11 306 M€, il est de 11 444 M€ dans l'inventaire, soit une différence inexplicée de 138 M€ qui équivaut à 1,2 % du patrimoine.

Dans le détail, il est relevé notamment les écarts suivants qui ont pu jouer d'un côté ou de l'autre³ : 16,5 M€ relatif aux immobilisations corporelles des bâtiments scolaires, 60 M€ se rapportant aux immobilisations corporelles des bâtiments scolaires reçus au titre d'une mise à disposition, 14 M€ pour les immobilisations corporelles se rapportant au matériel informatique scolaire, 34,7 M€ concernant les constructions en cours, 61,5 M€ pour les immobilisations corporelles en cours reçues au titre d'une mise à disposition, 14,5 M€ relatifs aux avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles, 18,8 M€ se rapportant aux titres de participation et 13,5 M€ pour les avances remboursables. *A contrario*, les traitements d'écarts les plus importants ont concerné le compte 20421, qui concerne les subventions d'équipement aux personnes de droit privé.

Conscients de ces écarts, les services financiers de la région ont indiqué qu'ils œuvraient au rapprochement de l'inventaire et de l'actif pour corriger ces discordances. Ils indiquent avoir unifié les systèmes d'information et de gestion, ainsi que le logiciel d'inventaire. Par ailleurs, ils précisent que les pratiques ont été harmonisées et qu'une méthodologie d'enregistrement a été adoptée, compte par compte. En réponse au rapport provisoire, l'ordonnateur confirme qu'une équipe dédiée au suivi patrimonial a été rattachée à la direction des finances de la région et procède à des travaux d'ajustement actif-inventaire.

1.1.1.2 Le caractère non identifiable de certaines immobilisations

Les contrôles effectués par la chambre ont aussi mis en évidence le fait que l'état de l'actif de deux des trois anciennes régions comportait des immobilisations non identifiables par un intitulé précis.

L'état de l'actif de l'ancienne région Limousin comprenait au moment de la fusion 0,07 M€ d'immobilisations non identifiées au compte 248 « Autres mises en affectation ».

Nettement plus significatif, celui de l'ex région Aquitaine comprenait 342,21 M€ d'immobilisations non identifiables⁴ par un intitulé précis mais simplement regroupées sous le terme générique « *migration du compte XX* ». Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'il s'agissait d'immobilisations antérieures à 2005 et à la mise en place de l'instruction comptable M71.

L'examen de l'état de l'actif arrêté au 31 décembre 2017 montre qu'il a été mis fin au regroupement des immobilisations sous le terme « *migration du compte XX* ».

Cependant, cette étape s'est avérée insuffisante pour remédier au caractère non identifiable de certaines immobilisations car, du côté du comptable, la fusion des actifs dans l'outil Hélios a été réalisée globalement par la création d'une fiche réservoir par compte. Il en résulte que l'ensemble du patrimoine de la région n'y apparaît pas en détail, ce qui est source de difficultés, à la fois sur le plan de la gestion mais aussi sur le plan comptable (calcul des

³ La comparaison comptes par comptes fait apparaître que certaines lignes de l'inventaire sont supérieures à celles mentionnées dans l'état de l'actif et représentent un montant total de 200 M€. A l'inverse, plusieurs lignes de l'inventaire sont inférieures à celles de l'état de l'actif et représentent un total de 62 M€.

⁴ Dont 158,37 M€ pour le compte 21312 « Bâtiments scolaires », 112,06 M€ pour le compte 2313 « Constructions en cours », 29,27 M€ pour le compte 238 « Avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles », 20,93 M€ pour le compte 217312 « Bâtiments scolaires mis à disposition », 13,80 M€ pour le compte 21311 « Bâtiments administratifs » et 6,00 M€ pour le compte 21821 « Matériel de transport ferroviaire ».

amortissements...). Sur un actif brut total de 11 306 M€, ce sont plus de 9 549 M€ (soit 84,46%) qui sont regroupés dans des fiches réservoir.

Interrogé à ce propos, le comptable public a précisé que la précipitation et la complexité des opérations de transfert ont justifié l'utilisation de transferts globaux et que le recours à des fiches réservoir a répondu à une consigne en ce sens des services centraux de la direction générale des finances publiques.

Les services financiers de la région ont indiqué travailler en lien avec ceux du comptable pour procéder à la numérotation des fiches d'actif et ainsi pouvoir supprimer progressivement ces fiches réservoirs. Les ventilations les plus délicates à opérer concerneraient les comptes 23 et 21. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur confirme que la mise en œuvre des ajustements s'avère complexe et longue, en raison d'une reprise globale et non, détaillée, de l'actif dans Hélios lors de la fusion des régions. Face à l'ampleur de la tâche restant encore à accomplir, il ajoute qu'un traitement automatisé doit être envisagé et qu'il va solliciter pour ce faire les services de la pairie régionale.

1.1.1.3 Des immobilisations en cours qui pour certaines sont anciennes

Le compte 23 « Immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice et, à son crédit le montant des travaux achevés, qui doivent alors être virés au compte 21 « Immobilisations corporelles », par une opération d'ordre non budgétaire.

La vérification entreprise en 2016 par la chambre a consisté à rechercher d'éventuels retards de transfert entre les comptes 23 et 21. Pour conduire ce travail, l'analyse avait porté sur les immobilisations les plus anciennes, antérieures à 2012, dont il peut être estimé qu'elles devaient en principe être achevées au plus tard le 31 décembre 2015.

Il est ressorti de cette analyse que de nombreuses immobilisations anciennes subsistaient fin 2015 au compte 23. Pour la région Aquitaine, elles concernaient un montant total de 296,71 M€ sur l'ensemble du compte 23 (pour des immobilisations en cours datant de 2002 à 2011) ; pour la région Limousin, trois immobilisations anciennes (datant de 2011) ont été identifiées, pour un montant total de 3,55 M€ ; pour la région Poitou-Charentes, ce contrôle n'a pas pu être réalisé car les états de l'actif produits par le comptable pour les comptes 23 ne mentionnaient pas les dates d'enregistrement des écritures.

Dans sa réponse aux observations provisoires en date du 5 octobre 2016, l'ordonnateur indiquait que les transferts du compte 23 au compte 21 correspondant aux opérations achevées seraient mis en œuvre en 2016. Les éléments de réponse complémentaires apportés un an plus tard dans le cadre du suivi des observations de la chambre ont souligné le caractère plus long et complexe que prévu de ce travail. Concrètement, l'ordonnateur doit identifier les fiches d'inventaires anciennes puis en transmettre l'information au comptable qui lui éprouve des difficultés à les identifier en raison du regroupement en fiches réservoirs.

Au total, les transferts du compte 23 vers le compte 21 réalisés en 2016 et 2017 ont représenté 234 M€ (110 M€ en 2016 et 124 M€ en 2017). En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur confirme que ce travail s'est poursuivi en 2018 et indique que les montants transférés ont représenté 40 M€. Il ajoute qu'un tableau type recensant toutes les opérations achevées est établi et adressé aux agents en charge du suivi des opérations.

1.1.2 La régularité des pratiques en matière d'amortissements des immobilisations

L'amortissement pour dépréciation est la constatation comptable d'un amoindrissement de la valeur d'un élément d'actif résultant de l'usage, du temps, du changement de technique ou de toute autre cause. Il consiste généralement dans l'étalement, sur une durée probable de vie, de la valeur des biens amortissables. La sincérité du bilan et du compte de résultat de l'exercice exige que cette dépréciation soit constatée. Tout plan d'amortissement commencé doit être poursuivi jusqu'à son terme, sauf fin d'utilisation du bien.

La constatation de l'amortissement des immobilisations constitue une opération d'ordre budgétaire se traduisant à la fois par une dépense de fonctionnement, imputée au compte 6811 et une recette d'investissement, imputée à la subdivision intéressée du compte 28. Comme toute opération d'ordre budgétaire, l'amortissement donne lieu à l'ouverture de crédits budgétaires.

La nature des biens à amortir et la durée desdits amortissements sont mentionnées par l'instruction comptable M71, qui laisse toutefois une certaine latitude d'action en ce domaine aux régions.

1.1.2.1 Une pratique relativement homogène et conforme à la nomenclature, à quelques exceptions près

Les analyses conduites par la chambre ont montré que les anciennes régions pratiquaient l'amortissement selon les règles comptables de l'instruction M71. Seules deux anomalies ont été identifiées :

- la région Poitou-Charentes aurait dû amortir immédiatement les immobilisations figurant au compte 2032 « Frais de recherche et de développement en cas d'échec de projet » et non pas sur 5 ans ;
- la région Limousin a, par délibération du conseil régional en date du 28 juin 2012, décidé d'amortir le compte 204 « Subventions d'équipement versées dans le domaine du transport ferroviaire » sur 50 ans et non 40 ans comme prévu par l'instruction comptable M71. Par ailleurs, par délibération du 20 juin 2013, le conseil régional a supprimé à compter du 1^{er} janvier 2013 les durées de 50 ans pour les lignes à grande vitesse et de 30 ans pour le matériel roulant mais sans les remplacer par d'autres durées.

Au-delà de la seule régularité, l'analyse comparative des décisions prises par les trois anciennes régions en matière d'amortissement a permis de constater qu'il n'existait pas de grandes discordances entre elles.

Au 31 décembre 2015, le montant total des amortissements cumulés qui figurait au compte 28 s'établissait à 1 516,01 M€ pour l'Aquitaine (soit 24 % de l'actif brut), à 419,68 M€ pour le Poitou-Charentes (soit 18 % de l'actif brut) et à 181,36 M€ pour le Limousin (soit 15 % de l'actif brut). Au total, ce sont 2 117,04 M€ d'amortissements qui figurent dans les comptes de la nouvelle région au 1^{er} janvier 2016, soit 22 % de son actif brut.

Pour autant, ces amortissements n'ont pas tous impacté la situation financière des anciennes régions, en raison du recours à la procédure de neutralisation budgétaire de l'amortissement des bâtiments publics et des subventions d'équipement versées prévu par la

M71⁵. Pour l'ensemble des trois anciennes régions, les neutralisations effectuées au 31 décembre 2015 représentent 84 % des amortissements qu'il est possible de neutraliser (amortissements des bâtiments publics et des subventions d'équipement versées). Ces ratios s'établissent respectivement à 82 % pour l'Aquitaine, à 87 % pour Poitou-Charentes et à 90 % pour le Limousin.

Pour autant, ces neutralisations d'amortissements ne représentaient au 31 décembre 2015 que 25 % du total des excédents de fonctionnement capitalisés figurant au c/1068 (26 % pour l'Aquitaine, 24 % pour Poitou-Charentes et 21 % pour le Limousin).

Cependant, pour un certain nombre de biens, les décisions prises en matière de durée d'amortissement ne renvoyaient pas chaque fois clairement à une catégorie d'immobilisation par référence au plan comptable M71, ce qui peut être de nature à compliquer le suivi des amortissements sous Hélios et dans l'état de l'actif.

La chambre régionale des comptes a suggéré à la nouvelle région de définir, pour l'avenir, des durées d'amortissements par catégories de biens de la nomenclature comptable, ce qui a été fait par délibération en date du 27 mai 2016.

L'examen de ce document montre que les durées sont conformes à la nomenclature M71, à l'exception de celles relatives aux frais de recherche et de développement en cas d'échec du projet. En effet, la délibération énonce que ces frais sont amortis sur deux ans, alors que la nomenclature précise qu'ils doivent l'être immédiatement. Dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur indique que la mise en conformité de ce point sera prochainement proposée à l'assemblée délibérante. S'agissant des durées d'amortissement de 50 ans mises en place par l'ancienne région Limousin, le document indique que ces dernières « *font l'objet d'une révision du plan d'amortissement en 2018. La durée d'amortissement retenue est de 30 ans. Les annuités d'amortissement jusqu'à 2017 sont maintenues.* »

1.1.3 Les immobilisations financières

1.1.3.1 Les participations et créances rattachées à des participations du compte 26 et les titres immobilisés du compte 271

Le contrôle réalisé en 2016 par la chambre a montré que pour la région Aquitaine, au 31 décembre 2015, les comptes 26 et 271 présentaient un solde de 36,21 M€ au titre de parts de capital détenues dans 30 organismes et cinq fonds communs et que leur montant était conforme à l'état de l'actif tenu par le comptable et à l'annexe D2.1 du compte administratif 2015. Les titres de participation du compte 261 s'élevaient à 25,38 M€ en progression de 6,24 M€ par rapport à 2014. Aucune participation dans un organisme ne dépasse 5,25 M€. Les

⁵ En effet, l'instruction M71 prévoit en son tome 2 une « *procédure de neutralisation budgétaire de l'amortissement des bâtiments publics et des subventions d'équipement versées* » qui se traduit certes par une constatation de l'amortissement des biens (par une dépense budgétaire d'ordre au compte 68) mais aussi par la constatation d'une recette d'ordre au compte 7768 « *neutralisation des amortissements* », contrebalancée par une dépense imputée au compte 198 qui comporte le même intitulé. La seule règle fixée à cet égard par l'instruction est que le solde débiteur de clôture du compte 198 ne devrait pas dépasser le solde créditeur du compte 1068 qui représente le montant cumulé des excédents de la section de fonctionnement.

autres formes de participation du compte 166 représentaient 1 M€. Par ailleurs, le compte 271 (droits de propriété) présentait au 31 décembre 2015 un solde de sortie de 9,83 M€.

Pour la région Poitou-Charentes, au 31 décembre 2015, les comptes 26 et 271 présentaient un solde de 29,27 M€. Il a été constaté un écart de 0,13 M€ avec l'annexe D2.1 du compte administratif 2015, qui n'a pu être expliqué. Les prises de participation au titre de parts en capital concernaient 26 sociétés.

Pour la région Limousin, au 31 décembre 2015, le compte 26 présentait un solde de 24,53 M€. Ce montant était conforme à l'état de l'actif tenu par le comptable et à l'annexe D2.1 du compte administratif 2015, ainsi qu'à l'inventaire de l'ordonnateur. Ces titres de participation correspondant à la détention de parts de capital dans douze sociétés.

S'agissant de la situation de la nouvelle région au 31 décembre 2017, les comptes 26 et 271 s'établissent dans l'état de l'actif du comptable et dans l'inventaire de l'ordonnateur à 115,5 M€ dont 97,2 M€ pour les seuls titres de participation (c/261). Le compte administratif 2017 détaille l'ensemble des lignes composant ces comptes. Il montre que la détention par la région d'une partie du capital social d'entreprises représente un montant cumulé de 104 M€ et celle de parts de capital dans des fonds communs de placement un total d'environ 10 M€.

Comparativement à la situation agrégée des trois anciennes collectivités, il est donc constaté une progression des titres de participation.

1.1.3.2 Les autres immobilisations financières du c/27 (hors c/271)

A la date du 31 décembre 2015, aucun écart n'a été relevé pour les trois anciennes régions s'agissant du compte 27 (hors compte 271) entre l'état de l'actif du payeur et l'inventaire de l'ordonnateur.

Pour la région Aquitaine, le solde de sortie était de 22,688 M€, dont 21,06 M€ au compte 2745 « Avances remboursables ». Pour la région Poitou-Charentes, ce solde de sortie s'établissait à 37,65 M€, dont 36,35 M€ au c/2745. Enfin, pour la région Limousin le solde était de 18,89 M€ dont 18,59 M€ au c/2745.

Concernant la région Nouvelle-Aquitaine, la situation au 31 décembre 2017 fait apparaître un écart. En effet, le compte 27 (hors compte 271) s'établit à 85 M€, dont 75,6 M€ au titre du compte 2745 « Avances remboursables » dans l'état de l'actif du comptable. Or, l'inventaire de l'ordonnateur mentionne un total de 99 M€, dont 89 M€ au titre du compte 2745. L'inventaire de l'ordonnateur comporte ainsi certaines lignes dont le solde est supérieur à celui mentionné dans l'état de l'actif, pour un total de 14 M€. A l'inverse, le document du comptable ne comporte aucune ligne dont le solde excède celui porté dans l'inventaire.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que le rapprochement et l'ajustement inventaire-actif du compte 2745 sont planifiés pour 2019.

1.1.4 Synthèse comparative et agrégée de la situation patrimoniale des anciennes régions et de la nouvelle

Le tableau figurant en *annexe I* synthétise les données patrimoniales des trois anciennes régions telles qu'elles figurent en balances de sortie au 31 décembre 2015.

1.1.4.1 Situation patrimoniale comparative entre les trois anciennes régions

Les montants figurant en soldes de sortie au compte 204 « Subventions d'équipement versée » varient fortement : la région Aquitaine présente un montant brut de 2 782,79 M€, soit 847 € par habitant, la région Limousin un montant brut de 535,73 M€, soit 725 € par habitant et la région Poitou-Charentes un montant brut de 924,97 M€, soit 518 € par habitant.

Les données figurant en soldes de sortie au compte 20 « Immobilisations incorporelles » hors 204 montrent pour les trois régions des montants par habitant semblables : la région Aquitaine présente un montant de 25,11 M€, soit 8 € par habitant, la région Limousin un montant de 5,31 M€, soit 7 € par habitant et la région Poitou-Charentes un montant de 6,48 M€, soit 4 € par habitant ;

Ramenés en euros par habitant, les montants figurant en soldes de sortie au compte 21 « Immobilisations corporelles » sont plus importants en Limousin que dans les deux autres régions. Atteignant 608 M€, ils représentent 823 € par habitant en Limousin, contre 1 236,49 M€, soit 693 € par habitant pour la région Poitou-Charentes, et 2 188,81 M€, soit 666 € par habitant pour la région Aquitaine.

Cette analyse du compte 21 doit toutefois être nuancée par celle du compte 23 « Immobilisations en cours » qui révèle des différences marquées entre les régions : la région Aquitaine a effectué des investissements encore imputés à ce compte pour un montant de 1 162,54 M€, soit 354 € par habitant. Les deux autres régions présentent des montants beaucoup moins importants : 57,48 M€ pour la région Limousin soit 78 € par habitant et 51,11 M€ pour la région Poitou-Charentes soit 29 € par habitant.

Les montants enregistrés au compte 26 « Participations et créances rattachées à des participations » ont également révélé des pratiques régionales différentes. La région Limousin présente un montant de 24,53 M€, soit 33 € par habitant, la région Poitou-Charentes 28,91 M€, soit 16 € par habitant et la région Aquitaine 26,38 M€ soit 8 € par habitant.

Les montants enregistrés au compte 27 « Autres immobilisations financières » ont confirmé le constat précédent. S'agissant en particulier des avances remboursables accordées, la région Limousin présente un montant de 18,59 M€, soit 25 € par habitant, la région Poitou-Charentes 36,35 M€ soit 20 € par habitant et la région Aquitaine 21,06 M€ soit 6 € par habitant.

1.1.4.2 Situation patrimoniale agrégée de la nouvelle région

Les budgets principaux des trois anciennes régions apportent à la nouvelle région au 1^{er} janvier 2016, un actif immobilisé d'un montant brut total de 9 811,39 M€, soit 1 689 € par habitant. L'actif immobilisé net agrégé représente quant à lui 7 694,35 M€.

Une analyse plus fine de cet actif permet d'appréhender sa composition et l'évolution depuis la fusion du patrimoine de la nouvelle région⁶. Au 31 décembre 2015 la situation était la suivante :

- le compte 20 « Immobilisations incorporelles » hors compte 204 présente un montant brut total de 36,89 M€, ce qui représente 0,4 % du total de l'actif immobilisé et 6 € par habitant ;

⁶ Hors compte 24 « Immobilisations affectées, concédées, affermées ou mises à disposition »

- le compte 204 « Subventions d'équipement versées » présente un montant brut total de 4 243,50 M€, (soit 43,3% du total de l'actif immobilisé), ce qui représente l'équivalent de 731 € par habitant. Les subventions les plus importantes sont celles versées aux communes et structures intercommunales (791,19 M€, soit 8,1 % de l'actif immobilisé et 136 € par habitant), aux transports et infrastructures ferroviaires (1 003,57 M€, soit 10,2 % du total de l'actif immobilisé et 173 € par habitant) et aux personnes de droit privé pour des biens mobiliers, matériels et études (565,18 M€, soit 5,8 % du total de l'actif immobilisé et 97 € par habitant) ;
- le compte 21 « Immobilisations corporelles » présente un montant brut total de 4 033,31 M€, soit 41,1 % du total de l'actif immobilisé et 694 € par habitant. Une part très importante de cette somme a été accordée aux bâtiments scolaires (3 141,70 M€) ;
- le compte 23 « Immobilisations en cours » présente un montant brut total de 1 271,13 M€, ce qui représente 13 % du total de l'actif immobilisé et 219 € par habitant.
- le compte 26 « Participations et créances rattachées à des participations » présente un montant brut total de 79,82 M€, soit 0,8 % du total de l'actif immobilisé et 14 € par habitant ;
- le compte 27 « Autres immobilisations financières » comporte un montant brut total de 89,42 M€, soit 0,9 % du total de l'actif immobilisé et 15 € par habitant. Les avances remboursables (c/2745) en représentent une part significative (76 M€, soit 13 € par habitant).

Au 31 décembre 2017, l'actif brut immobilisé présente un total de 11 306 M€, soit 13 % de plus qu'au moment de la fusion, se déclinant comme suit :

- le compte 20 « Immobilisations incorporelles » hors compte 204 présente un montant brut total de 46,3 M€, ce qui représente 0,4 % du total de l'actif immobilisé et 7 € par habitant

- le compte 204 « Subventions d'équipement versées » présente un montant brut total de 5 217 M€, ce qui représente 46,1% du total de l'actif immobilisé, et 877 € par habitant

- le compte 21 « Immobilisations corporelles » présente un montant brut total de 4 318,94 M€, soit 38,2 % du total de l'actif immobilisé et 726 € par habitant.

- le compte 23 « Immobilisations en cours » présente un montant brut total de 1 466 M€, ce qui représente 13 % du total de l'actif immobilisé et 246 € par habitant.

- le compte 26 « Participations et créances rattachées à des participations » présente un montant brut total de 100,82 M€, soit 0,9 % du total de l'actif immobilisé et 17 € par habitant ;

- le compte 27 « Autres immobilisations financières » comporte un montant brut total de 99,75 M€, soit 0,9 % du total de l'actif immobilisé et 16,78 € par habitant. Les avances remboursables (c/ 2745) en représentent une part significative (75,7 M€, soit 12 € par habitant).

Entre ces deux périodes, il est relevé la forte progression des subventions d'équipement laquelle est susceptible de résulter des transferts de compétences intervenus en 2017 dans le domaine des transports.

1.2 Le recouvrement des créances à court terme

1.2.1 L'analyse des restes à recouvrer transmis à la nouvelle région

1.2.1.1 Des créances problématiques pour la plupart provisionnées

Le montant total des restes à recouvrer (budget principal et budgets annexes) figurant sur divers comptes⁷ s'élevait au 31 décembre 2015 à 9,16 M€ pour la région Aquitaine, à 6,17 M€ pour la région Limousin et à 36,37 M€ pour la région Poitou-Charentes (dont 16,48 M€ au compte 44312 « Etat Recettes – Amiable »).

Les vérifications opérées⁸ dans le cadre du précédent contrôle de la chambre ont mis en évidence le fait que plusieurs titres ont été émis à l'encontre d'entreprises pour lesquels les chances de recouvrement pouvaient apparaître très compromises, et ce, pour des montants totaux s'établissant à 2,23 M€ pour la région Aquitaine, 1,64 M€ pour la région Limousin et 8,74 M€ pour la région Poitou-Charentes.

Dans le cas de créances problématiques, il appartient à la collectivité, en vertu du principe de prudence, d'abonder le compte 491 « Provisions pour dépréciations comptes de redevables ». Le compte 491 enregistre notamment les provisions destinées à couvrir une créance devenue irrécouvrable. Cette provision doit être constituée dès que les créances figurant dans l'état des restes à recouvrer concernent des organismes ayant fait l'objet d'un redressement ou d'une liquidation judiciaire.

Les trois anciennes régions avaient bien constitué ce type de provisions. Le rapprochement opéré en 2016 par la chambre entre les montants des titres susmentionnés potentiellement irrécouvrables et les montants provisionnés aux comptes 491 ont montré que :

- pour la région Aquitaine, le compte 491 comporte au 31 décembre 2015 un montant de 2,50 M€. Il en ressort que la région a provisionné l'ensemble des créances potentiellement irrécouvrables ;
- pour la région Poitou-Charentes, ce même compte comporte au 31 décembre 2015 un montant de 7,30 M€. La région avait provisionné la plupart des créances potentiellement irrécouvrables et notamment les plus importantes ;
 - pour la région Limousin, les provisions au 31 décembre 2015 représentaient un montant de 1,30 M€. Le rapprochement des provisions par redevable a montré que la région

⁷ 40971 Fournisseurs – Autres avoirs – Amiable / 4111 Redevables – Amiable / 4141 Locataires-acquéreurs et locataires – Amiable / 4411 État et autres collectivités publiques Subventions à recevoir – Amiable / 4416 État et autres collectivités publiques Subventions à recevoir - Contentieux / 44312 Etat Recettes - Amiable / 44316 Etat Recettes - Contentieux / 44322 Régions Recettes - Amiable / 44332 Départements Recettes - Amiable / 44342 Communes et structures intercommunales Recettes - Amiable / 44352 Autres groupements de collectivités Recettes - Amiable / 44382 Autres établissements publics Recettes - Amiable / 46721 Débiteurs divers - Amiable / 46726 Débiteurs divers - Contentieux

⁸ Ont été examinés dans ce cadre : les restes à recouvrer d'un montant total par créancier excédant la somme de 20 000 € et pour lesquels il s'agissait soit de titres émis à l'encontre des entreprises pour lesquels il était fait mention de redressements judiciaires intervenus avant 2014 ou de liquidations judiciaires intervenues avant 2015, soit de titres émis à l'encontre de collectivités avant 2015, soit de titres émis à l'encontre de particuliers avant 2014 et pour lesquels les diligences de recouvrement mentionnées semblaient a priori n'avoir pas été suffisantes ; les restes à recouvrer de plus de 150 € dont les poursuites avaient été arrêtées pour diverses raisons.

n'avait pas provisionné toutes les créances potentiellement irrécouvrables, ceci conduisant la chambre à estimer nécessaire un réexamen par la nouvelle région de ces provisions.

Dans sa réponse aux observations provisoires en date du 6 octobre 2016, l'ordonnateur précisait que les services de la nouvelle région procéderont à un réexamen de l'ensemble des provisions constituées et aux ajustements nécessaires. Un an plus tard, dans le cadre du suivi des observations, il a indiqué qu'une étude était en cours pour établir de nouvelles modalités de provisionnement à l'horizon 2018.

Dans le cadre de la présente instruction, l'ordonnateur a produit la synthèse d'un audit réalisé par un cabinet de conseil, mandaté pour évaluer les risques juridiques et financiers des engagements pris par les trois anciennes régions et proposer des axes d'amélioration, sur la base des éléments financiers arrêtés au 31 décembre 2015 (cf. partie 2.8.7 de ce rapport sur les engagement extra comptables).

Selon les services financiers de la région, chaque débiteur fait l'objet d'une veille afin de s'assurer de sa bonne santé financière, ce qui peut conduire à réexaminer les dossiers susceptibles de donner lieu à la constitution de provisions. De plus, ces services ont précisé qu'une rencontre mensuelle avec le payeur régional permet de suivre les événements susceptibles d'affecter le recouvrement des avances remboursables faites aux entreprises. Ils indiquent, par ailleurs, que la région a entamé, en 2018, une réflexion sur ses débiteurs les plus sensibles et s'est fixé pour objectif de mettre en place une nouvelle procédure de provisionnement en amont des déclarations des procédures de redressement et de liquidation judiciaires, avec pour but de constituer une provision dès lors que le redevable demande un différé de remboursement d'échéances dans le cadre des avances remboursables. Ils ajoutent que ce travail s'est accompagné en 2018 d'une fusion des bases informatiques.

Pour le comptable public le recouvrement des créances reste à améliorer. Ainsi, jusqu'à la mise en place d'une convention avec les services de la région en date du 27 juin 2018 et entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2018, il ne disposait pas d'une autorisation générale et permanente de poursuite des débiteurs. La région était ainsi assez frileuse à engager des poursuites envers ses créanciers, notamment parce que ceux-ci sont assez souvent des entreprises en difficultés. Il a aussi précisé qu'en ce qui concerne les entreprises en phase de retournement, la région prenait des garanties (nantissement de fonds de commerce, caution...).

Il apparaît qu'au 31 décembre 2017, le total des restes à recouvrer (budget principal et budgets annexes) s'élève à 90 M€, tandis que le compte 491 s'élève à 11,2 M€ (contre 11,1 M€ en 2015), relevant ainsi une certaine stabilité du montant des provisions constituées.

1.2.2 Les admissions en non valeurs et annulations de titres

L'admission en non-valeur peut être demandée par le comptable dès que la créance lui paraît irrécouvrable, ce qui peut trouver son origine dans la situation du débiteur (insolvabilité, disparition...) ou dans l'attitude de l'ordonnateur (refus d'autoriser les poursuites) ou encore dans l'échec du recouvrement amiable (créance inférieure aux seuils des poursuites définis au plan local). Alors que la remise gracieuse éteint le rapport de droit existant entre la collectivité et son débiteur, l'admission en non-valeur ne modifie pas les droits de l'organisme public vis-à-vis de son débiteur. En conséquence, l'admission en non-valeur ne fait pas obstacle à un recouvrement ultérieur dans l'hypothèse où le débiteur revient à meilleure fortune.

Il y a lieu de distinguer deux imputations comptables :

- les pertes sur créances irrécouvrables sont enregistrées au débit du compte 6541 « créances admises en non-valeur » ;
- le compte 6542 « créances éteintes » enregistre les pertes sur les créances éteintes dans le cadre d'une procédure de surendettement ou d'une procédure collective, lorsque le comptable a satisfait à l'ensemble de ses obligations.

Le contrôle réalisé par la chambre⁹ a montré que les admissions en non-valeur effectuées en 2015 correspondaient bien aux cas prévus par la réglementation. Au vu des pièces produites, la chambre relevait cependant pour la région Aquitaine que plusieurs mandats n'étaient accompagnés d'aucune pièce alors que l'instruction comptable exige que chaque mandat doit être accompagné des justifications produites par le comptable (insolvabilité des débiteurs, caducité des créances, disparition des débiteurs) et de la décision de l'assemblée délibérante.

Dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires (6 octobre 2016), l'ordonnateur indiquait que des actions d'information et de sensibilisation avaient été engagées auprès des financiers de chacun des trois sites (diffusion de fiches techniques) afin de permettre un suivi plus rigoureux des admissions en non-valeur et veiller à la production des pièces justificatives à l'appui des mandats.

Dans le cadre de la présente instruction, les services financiers de la région ont transmis à la chambre un document, daté de juillet 2018, intitulé « Apurement des titres de recettes », regroupant les trois hypothèses suivantes : réduction et annulation de titres ; remise de dettes ; créances irrécouvrables. Ce document synthétique sous forme de tableau retrace les trois cas pouvant conduire à un apurement de titres de recettes, les raisons justifiant le choix d'une de ces modalités d'apurement, et décrit les traitements budgétaire et comptable pour chacun de ces cas. Selon les services financiers de la région, « *Il s'agit d'une première mouture qui fera l'objet d'amendements dans les prochaines semaines. Dans sa version définitive, la procédure donnera lieu à une présentation auprès des services concernés avec l'objectif d'expliquer, de sensibiliser et d'accompagner les agents pour en assurer une bonne application. Elle sera déclinée en fiches techniques en 2019.* » L'ordonnateur a ajouté qu'à terme un audit serait vraisemblablement entrepris afin de s'assurer de la bonne application de cette procédure.

Interrogé sur ce point, le comptable a précisé que les services de la région et ceux du comptable ont mis en place, par le biais de la convention de partenariat signée le 27 juin 2018, une nouvelle procédure faisant place à davantage de fluidité et de cadrage, reposant sur une émission rapide des titres de recettes, une meilleure transmission des informations nécessaires à établir la poursuite, un développement des moyens modernes de paiement, une régularité des demandes d'admissions en non-valeur, mais aussi, la modulation de l'action du comptable en fonction des débiteurs ou le respect des seuils de poursuite.

⁹ Ce contrôle a été limité aux mandats d'un montant unitaire supérieur à 10 000 €. Pour la région Aquitaine, il a pu être effectué au vu des pièces produites à la chambre régionale des comptes. Pour les régions Limousin et Poitou-Charentes, il a été effectué uniquement au vu des tableaux récapitulatifs produits.

1.3 Les reports de charges sur la nouvelle région

Conformément au principe d'annualité budgétaire,¹⁰ sont en principe proscrits aussi bien le report de charges ou de produits afférents à un exercice sur l'exercice suivant que le paiement de charges ou l'encaissement de produits au cours d'un exercice alors qu'ils se rapportent à l'exercice suivant. Le respect de ce principe ainsi que son aménagement, rendu possible par plusieurs techniques, implique une approche rigoureuse et vigilante à plusieurs étapes du processus de préparation puis d'exécution budgétaire.

Dans le contexte de la fusion des trois anciennes régions, la question du respect de l'annualité budgétaire a pris une importance particulière. En effet, cette fusion a imposé un arrêt des mandatements dès le milieu du mois de novembre 2015 pour certaines catégories de dépenses et a rendu impossible le recours à la technique de la journée dite « complémentaire », les écritures comptables des trois anciennes régions devant impérativement être arrêtées au 31 décembre 2015 afin de permettre le basculement des soldes de sortie 2015 sur la nouvelle entité régionale instituée à compter du 1^{er} janvier 2016.

1.3.1 Les règles qui encadrent le principe d'annualité

Divers dispositifs législatifs et/ou règlementaires concourent au respect du principe d'annualité :

- lors de la préparation du budget, une évaluation sincère¹¹ des volumes de dépenses et de recettes à intervenir au cours de l'exercice, cette évaluation devant également être revue en cours d'exercice à l'occasion de la préparation d'éventuelles décisions budgétaires modificatives ;
- lors des votes des budgets, le respect de l'équilibre entre dépenses et recettes prévisionnelles, afin de garantir a priori que les dépenses à intervenir pourront effectivement être mises en paiement car suffisamment couvertes par des recettes ;
- en cours d'exercice, par la mise en œuvre de mécanismes de contrôle des engagements comptables et juridiques en dépenses, afin de s'assurer que ceux-ci respectent les crédits ouverts au plan budgétaire ;
- de manière plus indirecte, également en cours d'exercice, par le respect du délai de paiement de trente jours dans les contrats de la commande publique, ce qui est de nature à accélérer les mises en paiement et à éviter des reports sur d'autres exercices ;
- en fin d'exercice, par la mise en œuvre de certains mécanismes comptables en application de l'instruction comptable M71, à savoir le rattachement des charges et produits à l'exercice, la constatation des restes à réaliser et l'exclusion des charges et produits constatés d'avance ;

¹⁰ L'article L.4311-1 du code général des collectivités territoriales dispose que « *Le budget de la région est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de la région. (...)* ».

¹¹ Article L.1612-4 du code général des collectivités territoriales : « *Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère (...)* ».

- les recettes et dépenses à classer ou à régulariser, qui figurent aux comptes 471 et 472 dans l'attente de l'émission des titres ou des mandats, relèvent également de la problématique de l'annualité puisqu'en l'absence d'apurement de ces comptes en fin d'exercice, des encaissements ou décaissements déjà réalisés ne sont pas retracés dans les comptes annuels.

Par ailleurs, trois mécanismes prévus par les textes permettent d'aménager le principe d'annualité :

- en application de l'article L.4312-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT), pour éviter d'avoir à ouvrir sur un seul exercice l'ensemble des crédits nécessaires pour des opérations de portée pluriannuelle, le conseil régional peut décider d'utiliser les techniques des autorisations de programme (en investissement) et des autorisations d'engagement (en fonctionnement). Ces autorisations constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées et demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Ces autorisations donnent lieu à déclinaisons sous formes de crédits de paiement annuels, qui constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées et payées pendant l'année pour la couverture des engagements pluriannuels ;
- le budget s'exécute en principe du 1^{er} janvier au 31 décembre. Mais, en application de l'instruction comptable M71, « *il est possible de prolonger fictivement la journée comptable du 31 décembre jusqu'au dernier jour du mois de janvier de l'année suivante* » ;
- certaines charges de fonctionnement peuvent faire l'objet d'une répartition sur plusieurs exercices selon la technique des charges à répartir sur plusieurs exercices, faisant appel au recours au compte 481.

1.3.2 La mise en œuvre de ces dispositifs par les trois anciennes régions et la nouvelle

1.3.2.1 Un recours aux AP / AE plus restrictif en Nouvelle-Aquitaine que dans les trois anciennes régions

La mise en place d'autorisations d'engagement en section de fonctionnement est soumise aux conditions posées par l'article L.4312-4 du CGCT, à savoir qu'elles ne peuvent concerner que les seules dépenses résultant de conventions, de délibérations ou de décisions au titre desquelles la région s'engage, au-delà d'un exercice budgétaire, dans le cadre de l'exercice de ses compétences, à verser une subvention, une participation ou une rémunération à un tiers à l'exclusion des frais de personnel.

De même, la mise en place d'autorisations de programmes en section d'investissement doit respecter les conditions fixées par l'article R.4312-3 du CGCT, à savoir qu'elles doivent correspondre à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées par la région, ou à des subventions d'équipement versées à des tiers.

Les trois anciennes régions ont recouru très largement à la technique des autorisations de programme (AP) et des autorisations d'engagement (AE), comme l'indiquent leurs comptes administratifs 2011-2015. En investissement, pour les trois régions et tout au long de cette

période, c'est la quasi-totalité des dépenses ventilées par fonction qui a fait l'objet d'un suivi sous forme d'AP. En fonctionnement, la situation diffère selon les régions :

- en Aquitaine, ce sont environ 70 % des dépenses ventilées par fonction (132 autorisations d'engagement distinctes sont mentionnées au budget primitif 2015) qui ont fait l'objet d'un suivi sous forme d'autorisations d'engagement, soit environ 30 points de plus que sur la période 2011-2014 ;
- en Poitou-Charentes, le taux observé est également voisin de 75 % et ce suivi a concerné 166 autorisations d'engagement distinctes mentionnées au budget primitif 2015) ;
- en Limousin, selon le compte administratif 2015, ce serait la quasi-totalité des dépenses ventilées par fonction qui aurait fait l'objet d'un suivi sous forme d'autorisations d'engagement (94 autorisations d'engagement distinctes). Toutefois, selon des explications produites en cours d'instruction, le calcul de ce pourcentage aurait été faussé du fait des imperfections de l'outil informatique utilisé et, en réalité, le taux aurait été d'environ 75 % ;

L'analyse qui a été conduite a révélé une assez forte croissance de la plupart de ces montants entre la situation constatée en fin 2014 et celle constatée en fin 2015 :

- pour l'Aquitaine, le montant total des AP-AE affectées non couvertes par des crédits de paiement déjà mandatés au 31 décembre 2015 s'élevait à 2 137 M€, soit environ 650 € par habitant de l'ancienne région (373 € en AP et 278 € en AE). Ce montant avait augmenté de 29 % par rapport à 2014, hausse uniquement due à celle des AE (+154 %) ;
- pour le Poitou-Charentes, le montant total des AP-AE affectées non couvertes par des crédits de paiement déjà mandatés au 31 décembre 2015 s'élevait à 1 792 M€, soit environ 1 005 € par habitant de l'ancienne région (600 € en AP et 405 € en AE). Ce montant avait augmenté de 106 %, cette augmentation concerne les AP (+ 83 %) et encore plus les AE (+ 151 %) ;
- pour le Limousin, le montant total des AP-AE affectées non couvertes par des crédits de paiement déjà mandatés au 31 décembre 2015 s'élevait à cette date à 880 M€, soit environ 1 191 € par habitant de l'ancienne région (469 € en AP et 722 € en AE). Ce montant avait augmenté de 161 %, une hausse découlant de la progression des AP (+ 91 %) et encore plus des AE (+ 242 %) ;

Au total, pour la nouvelle région, le montant total des AP-AE affectées non couvertes par des crédits de paiement déjà mandatés au 1^{er} janvier 2016 s'élevait à cette date à 4 809 M€, soit environ 828 € par habitant (455 € en AP et 373 € en AE). Dans le cadre du suivi des observations, l'ordonnateur a précisé que lors de chaque décision modificative du mois d'octobre la région procède désormais à des annulations de montants d'AP et d'AE affectées ou libres d'emploi qui sont devenues sans objet. Plus largement, il a indiqué une volonté de plus grande maîtrise de la gestion pluriannuelle consistant notamment dans l'interdiction de conserver des AP et AE libres d'emplois au-delà de la fin d'année, à l'exception de celles relatives aux programmes opérationnels européens 2014-2020 et aux CPER 2015-2020. Entre début 2016 et début 2017, la région a indiqué avoir réduit son stock d'AP et AE affectées et libres d'emplois de près de 2 Md€.

L'instruction a montré, en effet, que dans le cadre de décisions modificatives budgétaires en date du 24 octobre 2016 et 23 octobre 2017, la région Nouvelle-Aquitaine a procédé à des annulations d'AP et d'AE relatives à l'exercice en cours pour un montant de 210 M€ en 2016 et 25 M€ en 2017, mais aussi à des annulations d'AP et d'AE antérieures à l'exercice, pour un total de 1 321 M€ en 2016 et 431 M€ en 2017. Par ailleurs, le règlement

budgétaire et financier, adopté le 1^{er} février 2016 et modifié le 24 octobre 2016, a rendu systématique l'annulation de toutes les AP et AE qui n'ont pas été affectées au cours de l'exercice, à l'exception de celles qui couvrent le programme opérationnel 2014-2020 des Fonds Européens et le Contrat de Plan Etat-Région 2015-2020.

Enfin, depuis février 2017, la direction des finances et du budget effectue un suivi mensuel de l'emploi des AP et AE ouvertes sur l'exercice budgétaire, par chapitre et référence fonctionnelle à partir de tableaux, ce qui permet à chaque pôle de recevoir son propre suivi décliné par politique et programme.

La chambre relève, par conséquent, les importantes évolutions intervenues depuis son précédent contrôle.

1.3.2.2 Intérêts moratoires et respect des délais de paiement

L'obligation de respecter un délai de paiement maximal de 30 jours a été introduite dans le cadre des dispositions de l'article 54 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 et de l'article 98 du code des marchés publics. L'examen des intérêts moratoires payés par les trois anciennes régions au cours de l'exercice 2015 a montré que l'Aquitaine en a versé le plus avec 50 166 €, devant Poitou-Charentes avec 7 111 € et Limousin avec 284 €. Cette analyse a révélé que les règles visant au respect des délais de paiement dans la commande publique n'ont été pleinement appliquées en 2015 que par la région Aquitaine.

Dans le cadre du suivi des observations, l'ordonnateur a indiqué avoir mis en place un enregistrement centralisé des factures sur chaque site et que ceci a permis d'améliorer le décompte des délais de paiement et, par voie de conséquence, le paiement des intérêts moratoires dus (350 K€ en 2016 et 443 K€ en 2017). Le niveau élevé de ces intérêts moratoires rend compte des progrès intervenus en matière de décompte mais traduit aussi un probable dysfonctionnement dans la chaîne de paiement des dépenses. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que la direction du contrôle de gestion a été mobilisée afin d'identifier les différents dysfonctionnements et proposer des pistes d'amélioration. Il ajoute que l'objectif poursuivi est de mettre en place un processus simplifié et dématérialisé du traitement des factures avec intégration de l'étape d'attestation de service fait.

1.3.2.3 La fin du recours à la « journée complémentaire »

Le recours à la « journée complémentaire », définie à l'article L. 1612-11 du CGCT, était utilisé par les trois anciennes régions pour solder diverses opérations de dépenses et recettes jusqu'à la fin du mois de janvier de l'année N+1. En revanche, tel n'a pas été le cas en 2015, en raison de la fusion des trois régions au 1^{er} janvier 2016, des instructions ayant été données aux services pour accélérer les émissions de titres et de mandats à l'automne 2015.

Dès 2016, par lettre de cadrage, la journée complémentaire de fonctionnement a été supprimée. Elle n'a été maintenue que pour les seules recettes fiscales encaissées au mois de janvier mais correspondant à des rentrées fiscales de l'exercice écoulé¹². La responsable des

¹² En effet, les montants relatifs aux recettes de fiscalité au titre du mois de décembre (et perçus en janvier) ne peuvent être comptabilisés par le biais de la procédure de rattachement, du fait que ces montants, par nature variables, ne sont pas connus au 31 décembre de l'année. Cette procédure décrite dans la M71, implique

services financiers a précisé que ce changement a nécessité un effort de pédagogie au niveau des services et que ces nouvelles pratiques, qui exigent de recourir à davantage de rattachements, ont bien été adoptées par les agents.

1.3.2.4 Le rattachement des charges et produits à l'exercice

Aux termes de l'instruction comptable M71, « *le rattachement des charges et des produits à l'exercice (...) vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent, et ceux-là seulement. / La procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré qui n'ont pu être comptabilisés en raison, notamment pour les dépenses, de la non réception par l'ordonnateur de la pièce justificative. / Le rattachement des charges ne peut, comme pour toute émission de mandat, être effectué que si les crédits nécessaires ont été inscrits au budget. / Le rattachement ne vise que la section de fonctionnement et (...) ne concerne pas la section d'investissement* ».

S'agissant des dépenses de fonctionnement devant être rattachées, elles correspondent « *aux dépenses régulièrement engagées mais non mandatées et correspondant à un service fait avant le 31 décembre (et dont l'ordonnateur a connaissance avant la fin de la journée complémentaire)* ». S'agissant des recettes de fonctionnement devant être rattachées, elles correspondent « *aux recettes non mises en recouvrement et correspondant à des prestations effectuées avant le 31 décembre* ».

La chambre a observé qu'aucune des trois anciennes régions ne procédait à la certification du service fait dans la comptabilité d'engagement au moment de la livraison des fournitures commandées, ou de la réalisation des prestations demandées, puisque les trois attendaient la réception des demandes de paiement pour y procéder.

Par ailleurs, il est apparu en matière de rattachement des charges et produits que :

- les trois régions ont bien procédé au rattachement des intérêts courus non échus ;
- seule la région Aquitaine a procédé au rattachement d'autres charges en 2015 (la région Limousin l'avait pratiqué entre 2011 et 2013) ;
- seule la région Poitou-Charentes n'a pas procédé au rattachement de produits en 2015.

Dans le cadre du suivi des observations formulées par la chambre, la région Nouvelle-Aquitaine a précisé, dans son courrier en date du 19 décembre 2017, avoir diffusé aux centres de ressources financières de la collectivité une instruction relative à la procédure de rattachement des charges à l'exercice de 2016 et avoir ainsi rattaché 13,66 M€.

Les vérifications accomplies dans le cadre du présent contrôle confirment l'engagement évoqué précédemment et montrent que ces rattachements ont concerné 8,9 M€ de charges financières. Cette démarche s'est poursuivie en 2017 avec 32 M€ rattachés (dont 18 M€ de charges à caractère général).

l'enregistrement dans un compte d'attente, en l'occurrence le compte « 418 Redevables - Produits non encore facturés », du montant attendu, puis l'annulation de cette écriture lors de l'enregistrement effectif du produit, une fois celui-ci reçu.

Par ailleurs, l'ordonnateur indiquait dans cette même réponse avoir informé les centres de ressources financières du caractère primordial de l'attestation de service fait et précisé que, bien que sa constatation ne soit pas encore matérialisée dans la comptabilité des engagements, la certification du service fait est réalisée au sein de chaque service opérationnel au moment de la liquidation de la dépense concernée sous la forme d'une signature apposée sur la facture qui vaut attestation de la conformité de la prestation au contrat signé.

Une note en date du 5 janvier 2017 signée par le directeur général adjoint ayant la charge des finances a été diffusée aux centres de ressources financières. Elle rappelle l'obligation de mentionner l'attestation de service fait pour les dépenses engagées mais non mandatées¹³. Une seconde note, en date du 4 janvier 2018, réitère cette obligation et récapitule les opérations devant être réalisées sur l'outil financier (CORIOLIS), où depuis l'exercice 2016 une boîte de dialogue spécifique est consacrée à la saisie informatique de la date du service fait.

Compte tenu de l'importance que revêt l'attestation de service dans la chaîne de paiement, *a fortiori* depuis le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique qui énonce clairement l'obligation pour l'ordonnateur, en charge de la liquidation de la dépense, de certifier que le service dont il demande le paiement a effectivement été réalisé (article 31) et celle pour le comptable public, en charge du paiement, d'en contrôler la justification (article 20), il est regrettable que le règlement budgétaire et financier adopté par la région le 1^{er} février 2016 et modifié le 24 octobre 2016 ne dise rien sur cette obligation. Une évolution en ce sens de ce règlement permettrait de mieux souligner l'importance du service fait.

1.3.2.5 La constatation des restes à réaliser

La chambre a observé que les règlements budgétaires et financiers des trois anciennes régions différaient pour ce qui est de la constatation de « restes à réaliser ».

Pour les dépenses et recettes incluses dans des autorisations de programmes ou d'engagement, les régions Aquitaine et Limousin prévoyaient la constatation de restes à réaliser mais pas la région Poitou-Charentes. L'Aquitaine procédait à cette constatation en dépenses, mais uniquement sur des dépenses de fonctionnement hors AE, ce qui n'était pas totalement conforme aux dispositions de son règlement budgétaire et financier. Depuis plusieurs années, la région Poitou-Charentes ne constatait plus de restes à réaliser en dépenses, conformément à son règlement budgétaire et financier, mais en constatait en revanche en recettes d'investissement, pour des montants importants. En dépit d'un règlement budgétaire et financier très précis sur ce point, la région Limousin n'a constaté lors des exercices précédant la fusion aucun reste à réaliser, que ce soit dans le cadre des AP /AE ou en dehors de ce cadre.

Concernant les restes à réaliser de la section de fonctionnement, le règlement budgétaire et financier de la nouvelle région précise que « *Seuls, les crédits de fonctionnement non adossés à des autorisations d'engagement, lorsqu'ils sont engagés et non mandatés, sont inscrits en*

¹³ « *Les dépenses de fonctionnement régulièrement engagées mais non mandatées et correspondant à un service fait avant le 31 décembre 2016 (et dont l'ordonnateur a connaissance avant la fin de la journée complémentaire) donnent lieu, pour chacun des articles budgétaires concernés, à l'émission d'un mandat récapitulatif sur les comptes de classe 6 intéressés. Chaque mandat, établi au nom du payeur régional, est accompagné d'un état des dépenses engagées non mandatées indiquant, outre le numéro d'ordre attribué à chaque engagement, la nature de la dépense, la date du service fait, le montant du rattachement et la désignation du créancier.*

restes à réaliser. » Ce règlement est par conséquent calqué sur les pratiques de l'ancienne région Aquitaine.

Il est à noter que, selon les services financiers de la région, l'ensemble de la section d'investissement est géré dans le cadre des autorisations de programmes (AP), à l'exception de la dette. Depuis la modification du règlement budgétaire et financier de la nouvelle région en date du 24 octobre 2016 qui a porté sur la caducité des AP et des AE, ce document mentionne que « *Toutes les AP et AE qui n'ont pas été affectées au cours de l'exercice sont automatiquement annulées, excepté celles qui couvrent le Programme Opérationnel (PO) 2014-2020 des Fonds Européens et le Contrat de Plan Etat- Région (CPER) 2015-2020.* »

1.3.2.6 L'exclusion des charges et produits constatés d'avance

Des trois anciennes régions, seule la région Aquitaine avait mis en œuvre cette procédure de 2011 à 2014 inclus. Cela n'a pas été le cas en 2015, ce qui s'explique par le contexte de la fusion au 1^{er} janvier 2016.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la nouvelle région avait indiqué que cette procédure serait étendue et mise en œuvre dans le cadre de la nouvelle région. Dans le cadre du suivi des observations, il a précisé que la procédure d'exclusion des charges et produits constatés d'avance a été mise en œuvre lors des opérations de clôture de l'exercice 2016 et qu'elle a concerné 0,58 M€ pour les charges et 10,39 M€ pour les produits.

Au 31 décembre 2017, le compte de gestion du comptable mentionne que le compte 486 « charges constatées d'avance » s'établit à 0,5 M€, tandis que le compte 487 « produits constatés d'avance » n'est pas mouvementé.

1.3.2.7 Les recettes et dépenses à régulariser

Le fonctionnement détaillé des comptes 471 « Recettes à classer ou à régulariser » et 472 « Dépenses à classer ou à régulariser » et de leurs subdivisions est précisé par le tome 1 de l'instruction comptable M71. Cette procédure concerne des encaissements réels avant émission de titres et des décaissements réels avant émission de mandats et est relative à des opérations qui ne peuvent être imputées de façon certaine ou définitive à un compte déterminé au moment où elles doivent être enregistrées, ou qui exigent une information complémentaire ou des formalités particulières. Ces comptes 471 et 472 doivent être apurés dès que possible, par imputation au compte définitif. S'agissant en particulier des dépenses à régulariser elles devraient en tout état de cause être régularisées au plus tard en fin d'exercice.

Au 31 décembre 2015, les soldes des compte 471 et 472 s'établissaient, respectivement, à 6,36 M€ et 0,87 M€ pour la région Aquitaine, 15,90 M€ et 0,01 M€ pour la région Poitou-Charentes et 4,29 M€ et une somme quasi nulle pour la région Limousin.

Les explications évoquées ont renvoyé aux conséquences de la fusion des trois régions au 1^{er} janvier 2016 qui n'ouvraient pas la possibilité d'appliquer une journée complémentaire jusqu'au 31 janvier 2016. La chambre a observé néanmoins que les comptes 471 et 472 n'étaient pas non plus soldés en fin d'exercices 2011 à 2014, et ce dans presque tous les cas pour des montants loin d'être négligeables.

Au 31 décembre 2017, les comptes cités ci-dessus présentent un solde de 20,3 M€ (compte 471) et de 0,7 M€ (compte 472). En conséquence, les volumes constatés pour la

nouvelle région sont très proches du total de ceux des anciennes régions, ce qui est probablement la conséquence de la suppression de la journée complémentaire.

1.3.3 Analyse spécifique des reports de charge

Deux approches peuvent être retenues pour les reports de charges :

- l'approche basse se fonde sur la position des payeurs (les anciennes régions), qui du fait du processus de fusion, n'étaient plus en mesure de procéder aux mandatements après la date d'interruption des paiements ; s'agissant en particulier de la région Poitou-Charentes, ces dates étaient les suivantes : pour les subventions, le 15 novembre 2015 ; pour les factures, le 4 décembre 2015 ; pour les dépenses obligatoires (dette et ressources humaines) le 18 décembre 2015 ;
- l'approche haute se fonde sur le point de vue des créanciers : constitue pour eux un impayé 2015 toute demande de paiement complète (avec ses justificatifs) adressée aux anciennes régions au plus tard le 31 décembre 2015.

Tableau n° 1 : Evaluation des reports de charges 2015

Montants en €	Aquitaine	Poitou-Charentes	Limousin
Approche BASSE pour les reports de charges 2015 sur 2016	67 439 €	86 368 941 €	587 532 €
Approche HAUTE pour les reports de charges 2015 sur 2016	1 900 974 €	111 623 492 €	4 272 829 €
<i>Part des reports de charges (approche haute) dans le total des dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement de l'exercice 2015</i>	0,15 %	17,83 %	0,99 %

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, ROD du 5 décembre 2016

Les montants totaux des demandes de paiement arrivées en 2015 et reportées sur 2016 sans avoir été payées sur l'exercice 2015 sont les suivants :

- 1,90 M€ pour l'ancienne région Aquitaine soit 446 demandes de paiement arrivées avant le 1^{er} janvier 2016 (approche haute). Le montant de ces reports ne représente toutefois que 0,15 % des dépenses réelles 2015 des chapitres budgétaires 900 à 909 (investissement) et 930 à 939 (fonctionnement). Si l'on considère que les demandes de paiement arrivées en décembre 2015 doivent être exclues du champ des reports de charges, d'une part, car elles ne pouvaient, pour l'essentiel plus être payées du fait de l'arrêt des mandatements lié à la fusion et, d'autre part, car la région disposait d'un délai de 30 jours pour les payer, il n'y a lieu de retenir qu'un montant de 0,07 M€ (approche basse).
- 4,27 M€ pour l'ancienne région Limousin soit 527 demandes de paiement arrivées avant le 1^{er} janvier 2016 (approche haute). Le montant de ces reports ne représente toutefois que 0,99 % des dépenses réelles 2015 des chapitres budgétaires 900 à 909 (investissement) et 930 à 939 (fonctionnement). En appliquant le raisonnement susmentionné, l'approche basse s'établit à 0,59 M€.

- 111,62 M€ pour l'ancienne région Poitou-Charentes (approche haute), dont 51,77 M€ en investissement et 59,84 M€ en fonctionnement. Parmi ce montant total de reports, qui représente 17,83 % des chapitres budgétaires 900 à 909 et 930 à 939, les dossiers dont les pièces jointes sont arrivées antérieurement à la date d'interruption des paiements du fait de la fusion représentent 81,24 M€ et ceux dont les pièces jointes sont arrivées postérieurement à cette date 30,37 M€. En appliquant le raisonnement susmentionné, l'approche basse s'établit à 86,3 M€.

Dans son rapport, la chambre a montré que le niveau particulièrement élevé des reports de charges en Poitou-Charentes a mis temporairement en difficulté de nombreux créanciers. La chambre y voyait la conséquence d'une conjonction de phénomènes, conjoncturels et surtout structurels :

- des raisons liées à la fusion (arrêt des mandatements plus tôt que d'habitude fin 2015, difficultés liées à la mise en cohérence des outils informatiques utilisés par les trois anciennes régions, accélération de l'envoi par certains créanciers de leurs demandes de paiement en fin d'exercice 2015, dans la crainte des conséquences à venir de la fusion) ;
- le recours à un processus budgétaire consistant à ouvrir, lors du vote des budgets primitifs, des crédits de fonctionnement assez restreints, quitte à en ouvrir davantage, lors des décisions budgétaires modificatives, en reprenant notamment une partie des crédits d'investissement excédentaires votés aux budgets primitifs ; ce processus, non irrégulier en soi, mais globalement plus rigide dans les deux autres régions n'a pas facilité certains ajustements en fin d'exercice et a eu pour effet d'accroître les tensions en fin d'exercice 2015 ;
- et, pour l'essentiel, la conséquence des choix opérés en matière de fiscalité et d'endettement qui ont amené la région Poitou-Charentes à se priver en 2014 et en 2015 de recettes importantes au titre de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), alors même que les dotations de l'Etat baissaient.

Assimilables à des dettes à court terme, la chambre a réintégré ces reports de charges 2015 sur 2016 dans les situations nettes des créances et dettes à court terme de chacune des trois anciennes régions au 31 décembre 2015. Celles-ci s'établissaient, avant rectification, à 53,40 M€ pour la région Aquitaine, à 20,34 M€ pour la région Poitou-Charentes et à 5,07 M€ pour la région Limousin. Selon que l'on retienne l'approche basse ou l'approche haute pour la définition des reports de charges, les situations nettes sur créances et dettes à court terme rectifiées s'établissent à 53,33 M€ ou à 51,45 M€ pour la région Aquitaine, à - 66,03 M€ ou à - 91,29 M€ pour la région Poitou-Charentes et à 4,48 M€ ou à 0,79 M€ pour la région Limousin.

Par ailleurs, la chambre a mis en perspective ces reports de charges en prenant en compte les situations des trésoreries nettes¹⁴ au 31 décembre 2015 de chacune des anciennes régions, également transmises à la nouvelle région. Ces situations nettes étaient négatives pour l'Aquitaine (-14,56 M€) et le Limousin (- 3,19 M€) et positive pour la région Poitou-Charentes (+ 44,16 M€). Ainsi, et selon que l'on retienne l'approche basse ou l'approche haute, la situation nette rectifiée sur créances et dettes à court terme et de la trésorerie s'établissait au 31 décembre 2015 à 38,77 M€ ou à 36,94 M€ pour la région Aquitaine, à - 21,87 M€ ou à

¹⁴ Disponibilités - crédits ou lignes de trésorerie (SD - SD classe 5).

- 47,13 M€ pour la région Poitou-Charentes et à 1,29 M€ ou à - 2,40 M€ pour la région Limousin.

La trésorerie nette étant également directement liée au fonds de roulement, lequel est abondé notamment par de la dette à long terme devant *in fine* être remboursée, la chambre a élargi la perspective à cette dernière. Les dettes à long terme¹⁵ hors reports de charges s'élevaient au 31 décembre 2015 à 796,55 M€ pour l'Aquitaine, à 457,61 M€ pour le Poitou-Charentes et à 274,12 M€ pour le Limousin. Il en résulte que, selon que l'on retienne l'approche basse ou l'approche haute, les dettes globales au 31 décembre 2015 transmises par chacune des trois anciennes régions à la nouvelle région (c'est à dire les dettes à long terme diminuées des situations nettes sur créances et dettes à court terme rectifiées des reports de charges 2015 sur 2016 et des transferts des trésoreries nettes) s'établissaient à 757,78 M€ ou à 759,61 M€ pour la région Aquitaine à 479,48 M€ ou à 504,74 M€ pour la région Poitou-Charentes et à 272,84 M€ ou à 276,21 M€ pour la région Limousin.

Il en ressort concernant l'ancienne région Poitou-Charentes que la reprise par la nouvelle région de ses dettes à long terme et à court terme, en y incluant les importants reports de charges constatés sur 2016, s'est traduite au final par un transfert de charges sur les habitants de la nouvelle région compris, selon que l'on retienne l'approche basse ou l'approche haute pour la définition des reports de charges, entre 15,69 M€ et 31,49 M€. L'ensemble des données relatives à ce raisonnement sont détaillées dans le tableau figurant en annexe 2.

La chambre en a conclu que :

- pour chaque habitant de l'ancienne région Aquitaine, la fusion se traduit au 1^{er} janvier 2016 par un alourdissement de sa dette globale de 29,37 € (approche basse) ou de 34,11 € (approche haute), soit une augmentation totale pour les 3 285 970 habitants concernés de 96,5 M€ (approche basse) ou de 112,1 M€ (approche haute) ;
- pour chaque habitant de l'ancienne région Poitou-Charentes, la fusion se traduit au 1^{er} janvier 2016 par un allègement de sa dette globale de 8,79 € (approche basse) ou de 17,65 € (approche haute), soit une diminution totale pour les 1 783 991 habitants concernés de 15,7 M€ (approche basse) ou de 31,5 M€ (approche haute) ;
- pour chaque habitant de l'ancienne région Limousin, la fusion se traduit au 1^{er} janvier 2016 par un allègement de sa dette globale de 109,40 € (approche basse) ou de 109,09 € (approche haute), soit une diminution totale pour les 738 633 habitants concernés de 80,8 M€ (approche basse) ou de 80,6 M€ (approche haute).

Interrogés sur la gestion des reports de charges intervenue après le 1^{er} janvier 2016, les services financiers de la nouvelle région ont indiqué que le retard pris par l'ancienne région Poitou-Charentes avait été comblé au 1^{er} semestre 2016 et qu'aucune difficulté technique n'avait entravé la bonne prise en charge de ces dossiers et l'apurement rapide de ces dettes, information que le comptable public a confirmée. Lors de l'entretien de fin de contrôle, l'ordonnateur a indiqué qu'une centaine de dossiers du fonds régional d'intervention local (FRIL) demeurent encore à solder.

Les analyses complémentaires opérées dans le cadre de la présente instruction ont montré que le montant des charges reportées en 2016 sur 2017 a été faible, à savoir 4,7 M€ de charges correspondant à un total de 474 lignes de mandats. Les reports de 2017 sur 2018 sont plus

¹⁵ Dettes figurant aux comptes 163 et 164 des budgets principaux et annexes.

conséquents avec 18 M€ liés à 2117 lignes de mandats. Ces derniers apparaissent justifiés et en grande majorité consécutifs à la reprise de la compétence des transports scolaires et interurbains par la région au 1^{er} septembre 2017 et au fait que ces entreprises sont payées par acomptes mensuels, sur présentation d'un état liquidatif attestant le service fait (l'acompte de décembre 2017 est payé en janvier 2018). L'ensemble de ces charges sont rattachées à l'exercice.

1.4 Autres engagements : les opérations sous mandat

Les opérations sous mandat sont notamment celles réalisées en application des dispositions de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage et celles réalisées dans le cadre des groupements de commandes en application de l'article 8 du code des marchés publics. Selon l'instruction comptable M71, ces opérations sont enregistrées au compte 458, qui est un compte budgétaire. Il est ouvert dans la comptabilité de la région lorsqu'elle intervient en tant que mandataire ou de coordonnateur qui exerce, en vertu d'une convention, tout ou partie des attributions de la maîtrise d'ouvrage pour le compte de la collectivité mandante. Ce compte enregistre donc les opérations d'investissement et de fonctionnement exécutées pour le compte de tiers. Il est subdivisé de manière à distinguer les opérations de dépenses (compte 4581) de celles de recettes (compte 4582).

Après l'achèvement des travaux, le compte de dépenses et le compte de recettes présentent en principe un solde équivalent. La participation éventuelle de la région au financement de l'opération est inscrite au compte de recettes en contrepartie d'une dépense au compte 2044 « Subventions d'équipement en nature » s'il s'agit de subventionner une dépense d'investissement, ou au compte 657 « Subventions de fonctionnement versées » s'il s'agit de subventionner une dépense de fonctionnement.

La clôture définitive de l'opération se traduit par le solde réciproque du compte de recettes et du compte de dépenses, par opération d'ordre non budgétaire. En effet, lorsque les travaux sont achevés, les comptes 4581 et 4582 doivent normalement présenter un solde égal. Si les recettes sont inférieures aux dépenses, la différence s'analyse comme une subvention en nature de la collectivité mandataire à la collectivité mandante (émission d'un titre au compte 4582 pour solde de ce compte et d'un mandat au compte 204).

La région Aquitaine présentait au 31 décembre 2015 un solde de sortie du compte 4581 de 163,08 M€ et un solde de sortie du compte 4582 de 15,35 M€. Il en résultait un écart de 147,73 M€ correspondant à des dépenses liées à seize opérations réalisées par la région en tant que mandataire, pas totalement couvertes par des recettes externes¹⁶.

La région Poitou-Charentes présentait à la même date un solde de sortie du compte 4581 de 30,47 M€ et un solde de sortie du compte 4582 de 20,24 M€, soit un écart de 10,23 M€.

¹⁶ Les écarts les plus importants concernent l'opération Neuro campus (32,87 M€ d'écart), l'opération IEP-Sciences Politiques Bordeaux (20,81 M€ d'écart), l'opération Cité des ingénieurs IPB (19,49 M€ d'écart), l'opération Institut scientifique de la vigne et du vin (18,70 M€ d'écart), l'opération IPREM (14,02 M€ d'écart) et l'opération IUTB (12,35 M€ d'écart). Hormis les deux opérations Neurocampus et IEP, toutes les autres étaient achevées (et, pour cinq d'entre elles, le quitus avait été donné au mandataire avant 2015).

moindre qu'en Aquitaine, correspondant à des dépenses liées à quatre opérations réalisées par la région en tant que mandataire, pas totalement couvertes par des recettes externes¹⁷.

Dans le cadre du suivi des observations du précédent rapport de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'une mission a été dédiée à la révision des opérations sous mandat et à l'identification des cofinancements pour chacune des opérations concernées et que, sur cette base, les services financiers ont engagé un travail de reconstitution de l'historique de ces opérations afin de procéder, dès que possible, à leur clôture comptable. Lors de l'instruction, il a précisé que ce travail de reconstitution initié en 2017 se poursuit en 2018. Il aurait porté sur 11 opérations réalisées par la région en tant que mandataire, par délégation de l'Etat, pour le compte de l'enseignement supérieur. L'ordonnateur précise que ce travail se heurte à des difficultés liées au fait que la remise d'un bien à son propriétaire est soumise à plusieurs conditions, dont l'existence d'un procès-verbal de fin de chantier, l'absence de réserve ou la résolution de celles-ci et l'absence de contentieux.

Au 31 décembre 2017, les comptes 4581 et 4582 s'établissent respectivement à 211,8 M€ et à 36,5 M€. La différence représente 175 M€, soit un niveau plus élevé qu'à la veille de la fusion. Aussi, la chambre rappelle l'importance de solder rapidement les opérations anciennes qui peuvent l'être. En réponse aux observations provisoires, le président de la région indique avoir pris en compte la recommandation de la chambre sur les opérations sous mandat et, en particulier, la nécessité de solder les opérations les plus anciennes.

¹⁷ Les écarts les plus importants concernent l'opération de transfert de la faculté de médecine (4,92 M€ d'écart) et l'opération IIFIF CNAM (3,10 M€ d'écart).

2 ANALYSE FINANCIERE RETROSPECTIVE

2.1 Eléments méthodologiques et périmètre d'analyse

2.1.1 La prise en compte des budgets annexes

Les trois anciennes régions avaient adopté des modes de gestion différents en isolant, pour certaines d'entre elles, des activités dans un budget annexe. Si l'ancienne région Aquitaine ne disposait pas de budget annexe, celle du Limousin, quant à elle, en comptait un intitulé « Energie photovoltaïque » pour de faibles montants (moins de 0,1 % des dépenses nettes totales du budget principal).

Tableau n° 2 : Eléments financiers des budgets de la région Limousin au 31/12/2015

En k€	Dette	%	Trésorerie	Dépenses nettes totales	%	CAF nette	%
<i>Budget principal</i>	275 784,66	99,6 %	- 3 191,1	596 607,74	99,97 %	18 676,86	99,9 %
<i>BA Energie photovoltaïque</i>	1 059,61	0,4 %	0	186,50	0,03 %	20,12	0,1 %
Total	276 844,27	100,0 %	- 3 191,1	596 794,24	100,00 %	18 696,98	100,0 %

Source : logiciel ANAFI, à partir des données extraites des comptes de gestion

L'ancienne région Poitou-Charentes disposait de trois budgets annexes : la régie fonds européens, la régie cinéma et la régie agence innovation. En termes de dépenses, le poids cumulé de ces budgets annexes était limité (1,3 % en 2015), en revanche la trésorerie du budget annexe « Fonds européens », créé en 2013 dans la perspective du Programme opérationnel 2014-2020, apparaissait conséquente avec, fin 2015, près de 6,7 M€, soit environ 15 % de la trésorerie globale.

Tableau n° 3 : Eléments financiers des budgets de la région Poitou-Charentes au 31/12/2015

En k€	Dette	Trésorerie	%	Dépenses nettes totales	%	CAF nette	%
<i>Budget principal</i>	457 634,66	37 458,69	84,1 %	849 512,09	98,7 %	- 6 963,47	103,0 %
<i>BA fonds européens</i>	-	6 699,87	15,1 %	7 042,48	0,8 %	- 172,94	2,6 %
<i>BA cinéma</i>	-	288,96	0,6 %	3 265,29	0,4 %	152,99	-2,3 %
<i>BA innovation</i>	-	101,82	0,2 %	774,63	0,1 %	304,70	-3,3 %
Total	457 634,66	44 549,34	100,0 %	860 594,49	100,0 %	- 6 591,24	100,0 %

Source : logiciel ANAFI, à partir des données extraites des comptes de gestion

Avec la fusion, ces quatre budgets annexes ont été conservés, sans que leur périmètre géographique ne soit modifié. Aussi, afin de conserver un périmètre d'étude analogue sur la période 2015-2018, l'analyse financière de la région Nouvelle-Aquitaine a été réalisée en prenant en compte le budget principal et le budget annexe « Fonds européens ». En revanche,

par souci de simplification et au regard de l'importance limitée des trois autres budgets annexes, ces derniers n'ont pas été intégrés dans l'analyse.

Lorsqu'il est fait référence à des évolutions sur la période 2011-2015 pour les trois anciennes régions, les données sont extraites du rapport d'observations provisoires en date du 5 décembre 2016 et s'entendent, par souci de raisonnement sur un périmètre similaire, après neutralisation des fonds FEADER¹⁸. *A contrario*, les évolutions relatives aux exercices 2015 et postérieures intègrent, en recettes et en dépenses, les fonds FEADER.

Enfin, l'analyse financière utilise le logiciel ANAFI qui exploite les données des comptes de gestion extraits recueillies par la Direction générale des finances publiques.

2.1.2 Données générales de présentation des anciennes régions et de la nouvelle

Le tableau ci-après retrace l'évolution de population de la région Nouvelle-Aquitaine.

Tableau n° 4 : Evolution de la population 2012-2018

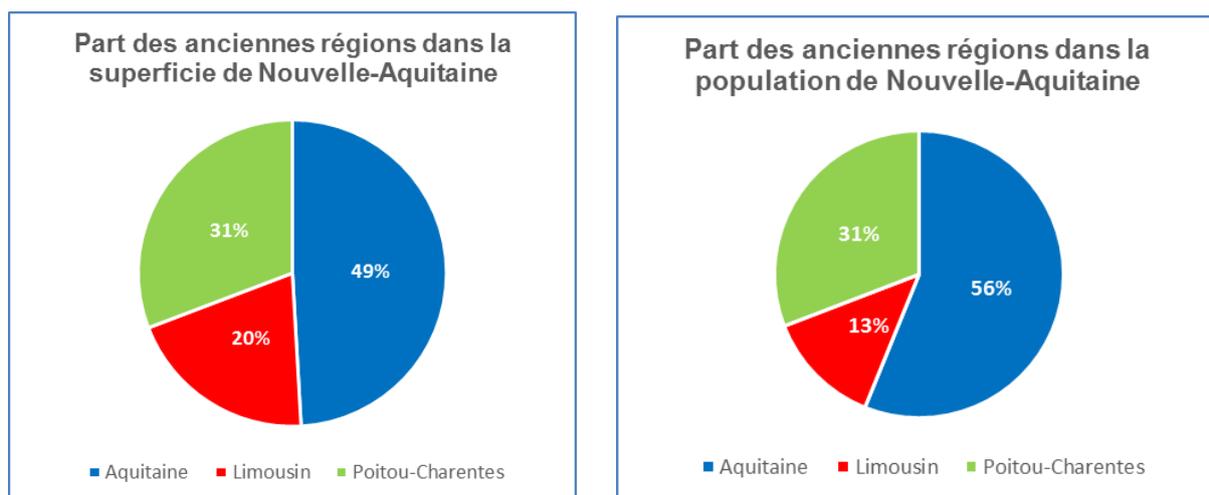
Population (valeurs au 1 ^{er} janvier)	2012 (données définitives)	2015 (données définitives)	2016 (estimation)	2017 (estimation)	2018 (estimation)
<i>Aquitaine</i>	3 285 970				
<i>Limousin</i>	738 633				
<i>Poitou-Charentes</i>	1 783 991				
Total / Nouvelle-Aquitaine	5 808 594	5 911 482	5 940 517	5 969 293	5 994 336

Source : INSEE (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1893198>)

Plus vaste région de France métropolitaine, la région Nouvelle-Aquitaine couvre 84 100 km², soit 15 % du territoire. Sur un plan démographique, les régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes se situaient respectivement au 6^{ème}, 21^{ème} et 15^{ème} rang sur les 22 régions de métropole avant fusion. A la veille de cette dernière, la région Nouvelle-Aquitaine comptait 5,91 millions d'habitants soit près de 9 % de la population française, ce qui en faisait la quatrième région la plus peuplée derrière l'Ile-de-France (11,9 millions d'habitants), Auvergne, Rhône-Alpes (7,7 millions) et Nord-Pas-de-Calais, Picardie (6 millions).

L'ancienne Aquitaine représentait 49,1 % de la superficie de la nouvelle région, le Limousin 20,1 % et Poitou-Charentes 30,8 %. En matière de population, l'Aquitaine en concentrait 56,5 %, le Limousin 12,7 % et Poitou-Charentes 30,7 %.

¹⁸ Les fonds européens FEADER figurent depuis 2015 dans les chapitres des opérations ventilées dans les groupes 906 en section d'investissement et 936 en section de fonctionnement. En effet, même si ces fonds FEADER n'ont pas fait l'objet d'encaissements-décaissements réels par les régions gestionnaires [les fonds ayant été encaissés et reversés par d'autres prestataires tels que l'Agence de Service et de Paiement (ASP)], une instruction du 11 février 2015 prévoit une intégration de ces opérations dans les comptes régionaux, qui se matérialise par l'émission de mandats et de titres d'un montant égal en mouvements réels.



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

Avec 70 habitants au km², la Nouvelle-Aquitaine est une région peu dense au regard de la moyenne métropolitaine (118 habitants/km²). Seules les régions Centre-Val de Loire, Bourgogne-Franche-Comté et la Corse affichent des densités plus faibles. Avant la fusion, les chiffres de densité des trois anciennes régions étaient de 79,6 habitants/km² en Aquitaine, 43,6 habitants/km² en Limousin et 69,1 habitants/km² en Poitou-Charentes.

La région Nouvelle-Aquitaine est la première région française et la troisième région européenne en surfaces agricoles (4,2 millions d'hectares) ainsi que la première région forestière sur le plan national (3 millions d'hectares). Selon l'INSEE, son produit intérieur brut (PIB) représentait 163,9 milliards d'euros en 2015, soit 7,5 % du PIB national.

Rapporté au nombre d'habitants, le PIB de la grande région s'élève à 27 657 €/habitant, pour une médiane métropolitaine qui s'établit à 33 409 €/habitant (28 358 €/habitant hors Ile-de-France). Elle se situe en 6^{ème} position parmi les treize nouvelles régions que compte la métropole. Avant fusion, l'Aquitaine se classait au 7^{ème} rang (28 104 €/habitant), le Limousin à la 21^{ème} place (24 001 €/habitant) et Poitou-Charentes à la 13^{ème} place (26 211 €/habitant).

2.1.3 Vue d'ensemble des situations financières de chacune des anciennes régions

Dans son rapport en date du 5 décembre 2016, la chambre résumait comme suit la situation financière des trois anciennes régions à la veille de la fusion.

La situation financière de l'ancienne région Aquitaine ne présentait pas, à la fin 2015, de signes de tensions, en dépit d'un fléchissement graduel de l'excédent brut de fonctionnement (EBF), de la capacité d'autofinancement (CAF) brute et de la CAF nette entre 2011 et 2015.

La situation financière de l'ancienne région Limousin présentait, à la fin 2015, des signes de tensions croissantes, ce que traduit la diminution continue de l'EBF, de la CAF brute et de la CAF nette entre 2011 et 2015.

La situation financière de l'ancienne région Poitou-Charentes a connu une dégradation sensible de l'EBF, de la CAF brute et de la CAF nette entre 2011 et 2015, particulièrement marquée à partir de 2014. En prenant en compte les rattachements de charges omis, la CAF brute 2015 aurait été négative. Cette situation présentait en fin 2015 de forts signes de tensions

qui auraient nécessité très rapidement, indépendamment du processus de fusion des régions, des décisions importantes en matière de réduction des dépenses et/ou de modification de la politique suivie auparavant en matière de fiscalité.

2.2 La formation de l'autofinancement

Tableau n° 5 : Evolution de l'autofinancement

En €	2015 (ex régions agrégées)	2016	2017	Var. an 2015/2017	Evol 2015/2017
<i>Produits de gestion (A)</i>	1 956 038 563	1 980 203 908	2 186 485 679	5,7 %	11,8 %
<i>Charges de gestion (B)</i>	1 542 097 221	1 559 083 065	1 702 505 373	5,1 %	10,4 %
<i>Excédent brut de fonctionnement</i>	413 941 341	421 120 844	483 980 307	8,1 %	16,9 %
<i>En % des produits de gestion</i>	21,2 %	21,3 %	22,1 %	-	-
CAF brute	374 476 972	377 885 853	452 409 305	9,9 %	20,8 %
<i>En % des produits de gestion</i>	19,1 %	19,1 %	20,7 %	-	-
<i>Annuité en capital de la dette¹⁹</i>	157 660 688	140 342 104	111 277 276	-16,0 %	-29,4 %
CAF nette ou disponible	216 816 284	237 543 749	341 132 029	25,4 %	57,3 %

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel ANAFI (comptes de gestion)

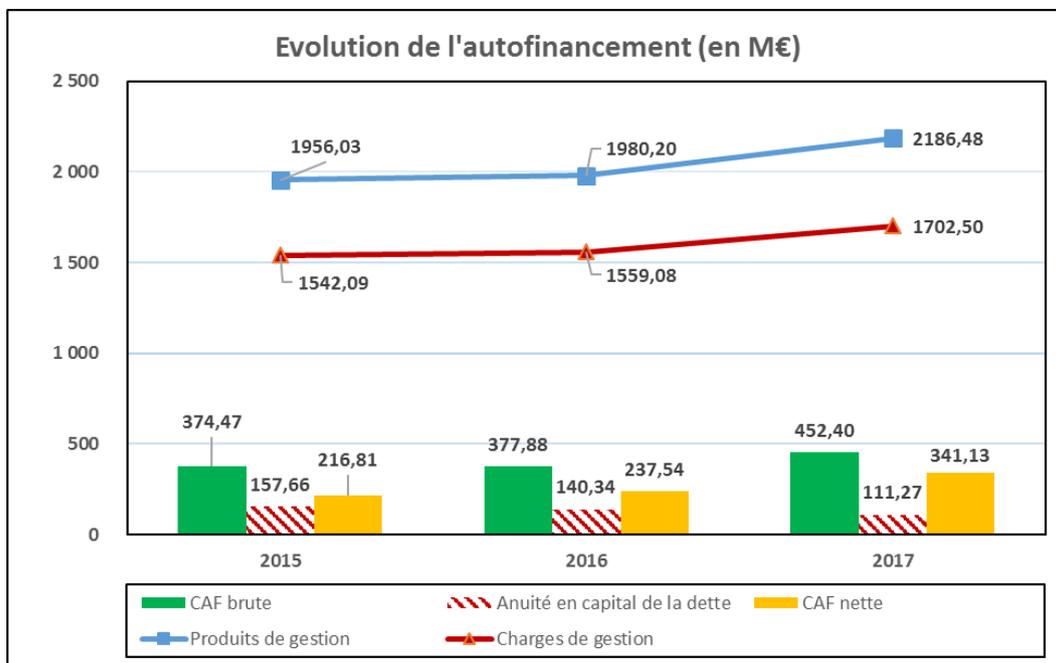
Le tableau ci-dessus récapitule les données de synthèse sur la formation de l'autofinancement. Des données plus détaillées et incluant les prévisions budgétaires 2018 figurent en annexe 3. Sur le plan méthodologique, en 2015, les données des trois anciennes régions ont été agrégées afin de comparer cet exercice avec les années suivantes. Les données 2017 n'ont pas été retraitées et intègrent donc notamment l'impact des transferts de compétences en matière de transports interurbain et scolaire.

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) permet d'évaluer la capacité de la collectivité à dégager un excédent sur sa gestion courante. En valeur, l'EBF enregistre entre 2015 et 2017 une progression de 16,9 %. Ramené en pourcentage des produits de gestion, l'EBF a progressé de quasiment un point sur cette même période atteignant 22,1 % en 2017. Le facteur explicatif tient à une dynamique de progression plus importante des produits de gestion (+ 11,8 %) que des charges de gestion (10,4 %). La variation de ces produits et charges est très majoritairement intervenue au cours de l'exercice 2017 et découle des transferts de compétences intervenus.

¹⁹ L'annuité en capital de la dette correspond aux opérations budgétaires (réelles et ordre) des emprunts obligataires (c/163) et des emprunts auprès des établissements financiers (c/164) hors opérations afférentes à l'option de tirage sur la ligne de trésorerie (c/16449). Les opérations d'ordre ont été maintenues quand elles traduisent un désendettement effectif, à savoir lorsque, dans le cadre d'un emprunt assorti d'une option de tirage sur ligne de trésorerie, ledit tirage est inférieur au montant de l'apport préalablement réalisé par la collectivité à la banque pour lui ouvrir droit à cette ligne de trésorerie. Comptablement, les opérations sur ligne de trésorerie enregistrées au c/16449 sont soldées en fin d'année par une écriture d'ordre enregistrée au c/16441 qui traduit un désendettement réel. Cette variation se trouve tant au niveau de l'encours de dette (au 31 décembre) qu'au niveau du remboursement en capital de la dette.

La capacité d'autofinancement brute ou CAF brute représente l'excédent dégagé par les opérations de fonctionnement réelles pour financer les dépenses d'investissement. Le rapport précédent de la chambre avait montré qu'au titre de 2015, la contribution des trois anciennes régions à la CAF brute était très contrastée : l'ex-Aquitaine ayant contribué à 83,7 % de son niveau, le reste étant le fait du Limousin (9,9 %) et de Poitou-Charentes (6,4 %). Ce contrôle indiquait aussi, qu'à l'instar de ce qui était mesuré au niveau national, le rapport de la CAF brute sur les produits de gestion avait connu une baisse entre 2011 et 2015 au sein des trois anciennes régions.

La CAF nette mesure la capacité de la collectivité à financer ses dépenses d'investissement par ses ressources propres une fois acquittée la charge de la dette. Les travaux précédents de la chambre ont montré, là aussi, des niveaux très hétérogènes entre les trois anciennes collectivités, l'ex-Aquitaine ayant contribué à 94,6 % de son niveau, le reste étant le fait du Limousin (8,6 %) et de Poitou-Charentes (- 3,2 %). Ce rapport soulignait aussi une baisse tendancielle de la CAF nette pour ces trois entités entre 2011 et 2015.



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel ANAFI (comptes de gestion)

Entre 2015 et 2017, la situation de la région Nouvelle-Aquitaine en matière d'épargne s'est nettement améliorée. S'agissant de l'épargne brute, après une stagnation en 2016, la progression a été de près de 20 % en 2017. Concernant l'épargne nette, après une hausse supérieure à 9 % observée en 2016 une forte accélération de cette dynamique est intervenue en 2017 avec + 43,6 %.

Comme le montre le tableau suivant, à la veille de sa constitution, la région Nouvelle-Aquitaine se positionnait à un niveau inférieur à la moyenne de l'ensemble des régions métropolitaines concernant le poids de l'EBF et de l'autofinancement par rapport aux produits de gestion. Fin 2017, les écarts se sont réduits et la nouvelle région affiche même une situation plus favorable que la moyenne en ce qui concerne l'épargne nette. Si l'on écarte les région Ile-

de-France et Corse, la situation de Nouvelle-Aquitaine en matière de CAF brute devient plus favorable que la moyenne tandis que l'écart positif se resserre en matière d'autofinancement²⁰.

Tableau n° 6 : Comparaison de l'autofinancement (données 2015 et 2017)

En €		2015		2017	
		% des produits de gestion	€ par habitant	% des produits de gestion	€ par habitant
Nouvelle-Aquitaine	EBF	21,2 %	70	22,1 %	81
	Epargne brute	19,2 %	63	20,7 %	76
	Epargne nette	11,1 %	37	15,6 %	57
Ensemble des régions métropolitaines	EBF	22,4 %	75	22,8 %	84
	Epargne brute	20,4 %	69	21,2 %	78
	Epargne nette	10,8 %	36	14,1%	52

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les comptes de gestion et données de population INSEE

Ramenée en pourcentage des recettes réelles de fonctionnement, 2 343,2 M€ en 2017, l'épargne brute représente 19,3 % ce qui est, à la fois, proche de l'objectif de 20 % fixé par l'exécutif (cf. partie 3 sur l'analyse financière prospective) et de la moyenne des régions françaises (20,2 %²¹). Comparativement à ce même dénominateur, l'épargne nette de la région représente, en 2017, 14,5 % soit davantage que la moyenne des régions françaises (13,4 %²²).

Force est de constater que l'amélioration de l'épargne de la nouvelle région a été plus prononcée que celle mesurée à l'échelle de l'ensemble des régions (respectivement + 13 % et + 20 % pour l'épargne brute et nette en 2017²³).

Les prévisions budgétaires 2018 (budget primitif et supplémentaire) anticipaient une CAF brute de 278 M€ et une CAF nette de 145 M€, soit un recul important de ces deux soldes intermédiaires de gestion par rapport à l'exécution 2017. Les orientations budgétaires présentées en séance plénière du conseil régional du 22 octobre 2018 comportent des données prévisionnelles actualisées plus optimistes, la CAF brute s'établissant à 389 M€ en fin d'exercice et la CAF nette à 265 M€. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur affine ses estimations et indique que son compte administratif provisoire fait ressortir une CAF brute de 465,5 M€ et une CAF nette de 342,7 M€, ce qui constituerait des niveaux proches de ceux de 2017.

²⁰ Sur ces bases, la CAF brute et la CAF nette moyenne des 11 régions concernées est, en 2017, de 20,4 % et 14,6 % des produits de gestion, soit, respectivement, et 77 €/hab et 56 €/hab.

²¹ *Les comptes 2013-2017 des régions : données agrégées* (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales-regions>).

²² Ibid.

²³ Cf. *Les finances publiques locales 2018*, Cour des comptes.

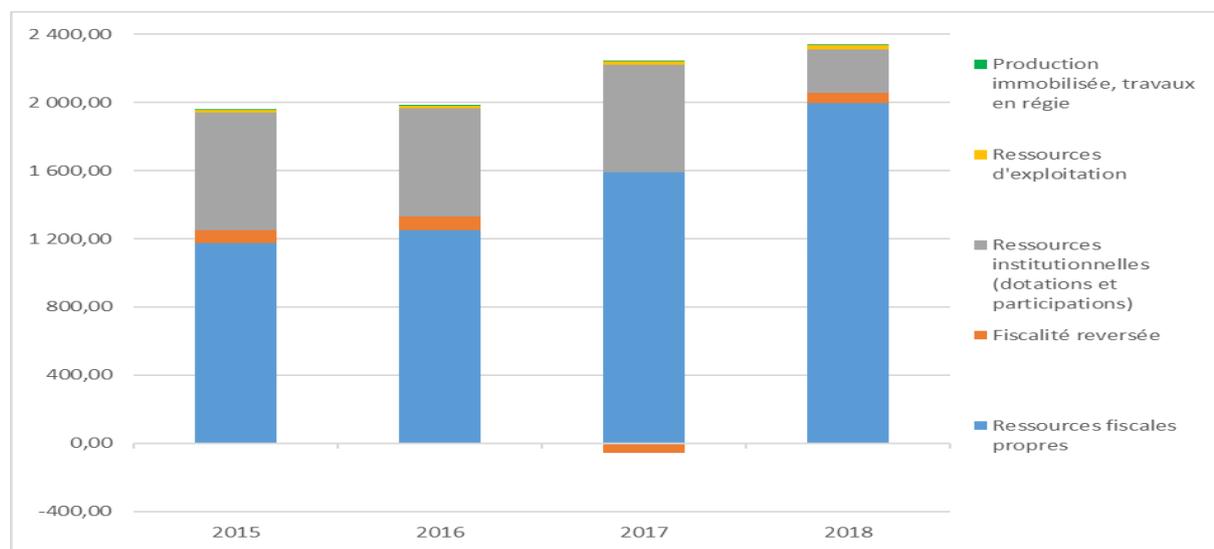
Tout en prenant acte de ces éléments financiers actualisés, la chambre ne peut qu'observer l'écart important entre prévisions et réalisations dont le détail est analysé dans la suite de ce rapport, de nature à interroger sur la fiabilité des prévisions budgétaires.

2.3 Les produits de gestion

Le graphique suivant rend compte de l'évolution des produits de gestion par grandes catégories de recettes (ressources fiscales propres²⁴, fiscalité reversée, ressources institutionnelles et ressources d'exploitation). Les transferts de compétences intervenus en 2017 complexifient les analyses. Il ressort cependant de ce graphique et des données chiffrées plus complètes figurant en annexe 3 que les produits de gestion de la région Nouvelle-Aquitaine ont progressé de 11,8 % entre 2015 et 2017. Cette progression n'a rien d'atypique puisque les produits de gestion de l'ensemble des régions métropolitaines ont, dans le même temps, augmenté de 11 %²⁵. A périmètre constant, hors produits liés au transfert des compétences en matière de transports, la progression pour Nouvelle-Aquitaine est estimée à près de 3,5 %²⁶.

Cette dynamique s'explique par la progression importante des ressources fiscales propres (+ 35,5 %) qui a plus que compensé la baisse des ressources institutionnelles (- 8,9 %). Il en résulte qu'alors que les ressources fiscales représentaient environ 60 % des produits de gestion en 2015 cette proportion atteint près de 73 % en 2017. Les prévisions budgétaires 2018 rendent compte d'une poursuite de cette tendance avec une proportion dépassant les 85 %.

Graphique n° 1 : Evolution des produits de gestion (en M€)



Source : CRC d'après logiciel ANAFI, comptes de gestion, budget primitif et budget supplémentaire 2018

²⁴ Les ressources fiscales propres sont composées des impôts et taxes nets des reversements et restitutions (l'ensemble de ses sommes étant enregistrées sous le compte 73 « Impôts et taxes » et ses subdivisions).

²⁵ Données ANAFI agrégées pour les régions, sur la base des comptes de gestion.

²⁶ Retraitements opérés : déduction des produits liés à la part de CVAE supplémentaire (296,94 M€), ajout de l'attribution de CVAE versée (145,49 M€), déduction de l'attribution de compensation CVAE reçue (8,52 M€).

2.3.1 Les ressources fiscales propres

Les données globales relatives aux ressources fiscales propres sont reproduites dans le tableau suivant.

Tableau n° 7 : Ressources fiscales propres

en €	2015				2016	2017	2018 (BP + BS)	Var. annuelle moyenne 2015 à 2017	Evolution 2017/2015
	Aquitaine	Limousin	Poitou- Charentes	Régions agrégées					
Fiscalité directe nette	198 860 060	37 462 559	108 276 887	344 599 506	344 041 923	651 550 515	671 781 000	37,5%	89,1 %
<i>Dont cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)</i>	168 376 332	29 084 535	89 452 755	286 913 622	286 070 632	593 878 295	613 919 000	43,9 %	107,0 %
<i>Dont imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)</i>	30 483 728	8 378 024	18 824 132	57 685 884	57 971 291	57 672 220	57 862 000	0,0 %	0,0 %
Fiscalité indirecte	451 386 717	143 305 444	235 549 016	830 241 177	908 283 688	939 946 914	1 324 284 000	6,4 %	13,2 %
<i>Dont taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)</i>	221 851 527	87 108 812	86 458 435	395 418 774	431 657 826	457 875 366	449 898 000	7,6 %	15,8 %
<i>Dont taxes cartes grises, permis de conduire et véhicules de transports</i>	97 886 518	24 256 055	59 222 850	181 365 423	198 362 190	203 539 725	204 000 000	5,9 %	12,2 %
<i>Dont contribution au développement de l'apprentissage</i>	118 821 206	29 516 972	81 809 009	230 147 187	246 496 937	248 746 852	248 284 000	4,0 %	8,1 %
<i>Dont autres taxes nettes (y c. droits de mutation à titre onéreux DMTO)</i>	12 826 038	2 423 546	8 055 654	23 305 237	31 766 735	29 784 971	31 755 000	13,1 %	27,8 %
<i>Dont fraction de TVA régionale</i>	0	0	0	0	0	0	390 347 000	N.C.	N.C.
Ressources fiscales propres	650 246 777	180 768 003	343 825 903	1 174 840 683	1 252 325 611	1 591 497 429	1 996 065 000	16,4 %	35,5 %

Source : CRC d'après logiciel ANAFI, comptes de gestion, budget primitif et budget supplémentaire 2018

Ces ressources se composent de la fiscalité directe, à savoir la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux

(IFER)²⁷, ainsi que de la fiscalité indirecte composée, principalement, de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), de diverses taxes et contributions au développement de l'apprentissage, taxes sur les véhicules et, depuis 2018, d'une fraction de TVA.

En 2015, les ressources fiscales de la région Aquitaine s'élevaient à 650,25 M€, celles du Limousin à 180,77 M€ et celles de la région Poitou-Charentes à 343,83 M€, soit un total agrégé de 1 174,84 M€. Ramenées en euros par habitant, celles du Limousin étaient les plus élevées avec 245 € par habitant, contre 198 € par habitant en Aquitaine et 193 € par habitant en Poitou-Charentes. Cet écart s'expliquait, selon le précédent rapport de la chambre, par l'existence de recettes TIPP et TICPE plus importantes en Limousin.

En 2017, les ressources fiscales ont représenté 1 591,49 M€, soit donc 35 % de plus qu'en 2015. Il s'agit d'une hausse plus élevée que celle mesurée à l'échelle de l'ensemble des régions métropolitaines (+ 24,8 %).

2.3.1.1 Une fiscalité directe en forte croissance en raison du renforcement de la CVAE

En matière de fiscalité directe, depuis 2011, date de mise en place de la réforme de la taxe professionnelle, les régions ne votent plus de taux de fiscalité directe (auparavant elles fixaient aussi des parts régionales de taxes foncières) et leurs ressources ne proviennent plus que de deux impôts « économiques » : la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE), dont une fraction (25 %) est perçue par les régions depuis le 1^{er} janvier 2011 en remplacement des taxes foncières et professionnelles, et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) dont les taux sont fixés au niveau national. L'évolution des produits retirés de ces deux impôts est mentionnée ci-dessous :

Tableau n° 8 : Ressources de fiscalité directe nette

<i>En €</i>	2015 (3 ex régions agrégées)	2016	2017	Var. an 2015/2017	Evol 2015/2017
<i>CVAE</i>	286 913 622	286 070 632	593 878 295	43,9 %	107,0 %
<i>IFER</i>	57 685 884	57 971 291	57 672 220	0,0 %	0,0 %
<i>Total</i>	344 599 506	344 041 923	651 550 515	37,5 %	89,1 %

Source : CRC d'après logiciel ANAFI, comptes de gestion, budget primitif et budget supplémentaire 2018

Les recettes de fiscalité directe nette ont fortement progressé entre 2015 et 2017, passant de 286,91 M€ à 651,55 M€ en 2017. Cette tendance n'est pas liée aux ressources IFER, imposition sur laquelle la région ne dispose pas d'un pouvoir de taux, lesquels ont été constants sur la période (57 M€ par an).

Cette dynamique résulte de l'évolution de la CVAE dont le produit a plus que doublé entre 2015 (286,91 M€) et 2017 (593,87 M€), du fait que pour exercer les nouvelles

²⁷ Cette imposition s'applique aux grandes entreprises de réseaux des secteurs de l'énergie, du transport ferroviaire et des télécommunications. Les régions bénéficient de l'IFER s'appliquant au matériel roulant utilisé sur le réseau ferré national pour les opérations de transport de voyageurs et de l'IFER sur les répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre.

compétences transférées en application de la loi NOTRe les régions bénéficient depuis 2017 d'une part de cette contribution antérieurement perçue par les départements. Cette fraction supplémentaire de 25 % porte la proportion attribuée aux régions à 50 % des recettes totales de CVAE²⁸.

Sensible à l'évolution de la conjoncture économique, la CVAE a connu, à proportion constante, une variation contrastée sur la période. Abstraction faite de l'impact du transfert de compétences et de l'attribution d'une nouvelle part, son produit affiche une progression de 3,8 % (+ 11 M€) entre 2016 et 2017, après avoir reculé de 0,3 % entre 2015 et 2016. Dans ses prévisions budgétaires 2018, la collectivité anticipait un gain supplémentaire de 3,4 % au titre de cette contribution, à la faveur d'une hausse du nombre d'entreprises assujetties (environ 153 000 le sont au total). Dans ses prévisions d'atterrissage budgétaire d'octobre 2018 la collectivité mentionne que la progression serait un peu plus élevée et atteindrait 3,8 %. Concernant l'exercice 2019, l'ordonnateur escompte un renforcement de cette dynamique positive, la pré-notification de CVAE faisant apparaître, selon lui, une hausse de 4,9 %, soit 643,9 M€ de produits. Malgré cette tendance favorable, la chambre estime qu'il convient d'être prudent quant à l'évolution à moyen terme, de cet impôt, en raison de son caractère erratique et difficilement prévisible²⁹.

Enfin, l'ordonnateur a justifié de l'harmonisation des exonérations de CVAE par décision du 27 juin 2016. Elles concernent notamment les créations d'entreprises, les jeunes entreprises innovantes, celles situées dans un pôle de compétitivité et les établissements de spectacles. L'incidence financière de ces exonérations est estimée à 0,19 M€ par la région.

2.3.1.2 La fiscalité indirecte

Pour les collectivités régionales, les recettes tirées de la fiscalité indirecte excèdent celles de la fiscalité directe. La répartition entre ces deux composantes avoisinait 70/30 en 2015. En 2017, en raison de la progression de la CVAE, cette répartition est plus proche de 55/45. Avec l'attribution d'une fraction de TVA, ce rapport est amené à évoluer en sens inverse à compter de 2018.

Les grandes composantes de la fiscalité indirecte sont analysées *infra*. D'une manière générale, l'ordonnateur a indiqué que la création de la nouvelle région imposait de mettre en œuvre des mesures d'harmonisation de la fiscalité régionale en matière de cartes grises, de TICPE et de taxes sur les permis de conduire, compte tenu de la disparité des tarifs et décisions en vigueur dans chacune des anciennes collectivités.

• La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)

Suite à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, la région perçoit, depuis 2005, une fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits

²⁸ Dispositions résultant de l'article 89 de la loi de finances pour 2016. En parallèle, la part allouée aux départements a été réduite de 48,5 % à 23,5 %. Dans son rapport sur les finances publiques locales 2018, la Cour des comptes en estime l'impact à 4,05 Md€.

²⁹ Voir le rapport public annuel sur les finances locales d'octobre 2016 de la Cour des comptes qui montre que la CVAE a augmenté de 7,5 % en 2013 puis baissé de 2,5 % avant d'augmenter de nouveau en 2015 (+ 4,4 %) puis ralentir en 2016 (+ 1,4 %). En 2017, la CVAE a progressé de 4,3 %.

pétroliers (TIPP) collectée par l'Etat correspondant à l'estimation des charges transférées. La TIPP est devenue la TICPE dans la loi de finances initiale pour 2011, cette taxe s'appliquant dorénavant à des sources d'énergie autres que pétrolières.

Cette TICPE présente trois composantes : la plus importante est liée à la compensation financière des charges transférées, une seconde part est modulable et peut être assimilée à une régionalisation d'une fraction de cette taxe³⁰, enfin, une fraction dénommée part « Grenelle »³¹.

Si, comme la grande majorité des régions, les régions Aquitaine et Limousin avaient décidé de porter au taux maximal la part de TICPE pouvant être modulée, tel n'avait pas été le cas de la région Poitou-Charentes qui avait décidé de ne pas agir sur la part modulation et la fraction Grenelle. La CRC en avait conclu qu'en cas d'application de la part modulation et de la part Grenelle aux bases de la région Poitou-Charentes au taux maximum, cela représenterait en année pleine des recettes de TICPE supplémentaires d'environ 45 M€.

Au cours de la période 2015-2017, la TICPE a représenté près de la moitié des recettes liées à la fiscalité indirecte, s'établissant à 457,87 M€ en 2017 sur un total de 939,94 M€. Il est relevé une progression en valeur de ces ressources d'un peu plus de 36 M€ consécutivement à la fusion. Cette hausse est la conséquence de l'introduction en 2016 des parts modulables sur le territoire de l'ancienne région Poitou-Charentes, lesquelles représentent environ 2,5 centimes par litre de carburant. La progression qui en résulte au niveau des recettes de TICPE est originale (+ 16,1 %) car à l'échelle des régions métropolitaines (hors IDF et Corse) ces ressources ont stagné (+ 0,08 %). Le tableau suivant rend compte de la décomposition des masses financières de TICPE.

Tableau n° 9 : Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

<i>En €</i>	2015 (3 ex régions agrégées)	2016	2017	Var. an 2015/2017
<i>Compensation des charges transférées</i>	351,74	374,18	389,7	+11,3 %
<i>Part modulation</i>				
<i>Fraction « Grenelle »</i>	43,67	57,47	68,1	+55,9 %
Total	395,41	431,65	457,9	+16,1 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

³⁰ Depuis 2007, il existe une régionalisation d'une fraction de la TICPE applicable, notamment, au gazole et au supercarburant dans le cadre du transfert aux régions de financements jusqu'alors assurés par l'Etat. Les conseils régionaux peuvent donc décider d'une fraction de TICPE à appliquer sur leur territoire dans la limite de 1,15 €/hl pour le gazole et de 1,77 €/hl pour le supercarburant sans plomb (article 265 du code des douanes).

³¹ Depuis 2011, les conseils régionaux peuvent majorer une seconde tranche de la TICPE applicable aux carburants vendus sur leur territoire dans la limite de 1,35 €/hl pour le gazole et de 0,73 €/hl pour le supercarburant sans plomb. Les recettes fiscales issues de cette taxe sont affectées au financement de grands projets d'infrastructures de transport durable, ferroviaire ou fluvial, prévus par la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (article 265 A bis du code des douanes).

- **La contribution au développement de la formation professionnelle continue et d'apprentissage**

Le pacte de confiance et de responsabilité a renforcé le dynamisme des ressources fiscales des régions en substituant à la fraction formation professionnelle et apprentissage de la dotation générale de décentralisation (DGD) un panier de ressources fiscales plus dynamiques.

Concernant la formation professionnelle, l'article 41 de la loi de finances pour 2014 a substitué à la DGD formation professionnelle des ressources composées pour deux tiers d'une fraction des frais de gestion dont bénéficie actuellement l'État au titre de la cotisation foncière des entreprises (CFE), de la CVAE et d'une fraction de la taxe d'habitation (TH) et, d'autre part pour le tiers restant, d'une fraction du produit de la TICPE. Ces recettes fiscales transférées ne sont pas territorialisées, chaque région bénéficiant d'un pourcentage des ressources nationales.

Concernant les contributions au développement de l'apprentissage, elles se composent d'une fraction de la taxe d'apprentissage³² et d'une part de TICPE nationale³³. A l'instar de ce qui est observé à l'échelle nationale, ces ressources ont peu varié depuis 2015, passant de 230,14 M€ en 2015 à 248,74 M€ en 2017.

- **La taxe sur les certificats d'immatriculation**

Avant la fusion, le tarif du cheval fiscal était compris entre 36 € (Aquitaine) et 42 € (Limousin) au sein des trois anciennes régions. En 2016, dans le cadre de l'adoption du budget, ce tarif a été fixé à 41 € le cheval vapeur sur l'ensemble de la grande région. Ce tarif a pris effet à compter du 1^{er} juillet 2016. Cette taxe a varié sur la période examinée, passant de 181,36 M€ en 2015 (cumul des trois régions) à 203,53 M€.

Par décision du 27 juin 2016, l'assemblée délibérante a décidé d'exonérer de la totalité de cette taxe les véhicules à énergie « propre ».

- **La taxe régionale sur les permis de conduire**

Avant la fusion, à la différence de la région Aquitaine, les régions Limousin et Poitou-Charentes appliquaient une taxe régionale sur les permis de conduire, d'un montant unitaire d'environ 25 € et représentant des ressources cumulées d'un peu plus d'un million d'euros. Par délibération en date du 27 mai 2016, cette taxe a été supprimée dans le ressort territorial de la nouvelle région à compter du 1^{er} juillet 2016, au motif qu'elle pesait surtout sur les jeunes conducteurs.

- **La taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**

La loi de finances initiale pour 2017³⁴ a prévu une modernisation des ressources régionales à partir de 2018 à travers la substitution d'une fraction du produit net de la TVA à la DGF des régions. La part de chaque région est calculée de manière proportionnelle, sur la base

³² La première fraction du produit de la taxe d'apprentissage mentionnée à l'article 1599 ter A du code général des impôts, dénommée « fraction régionale pour l'apprentissage », est versée au Trésor public par l'intermédiaire des organismes collecteurs de cette taxe. Elle est égale à 51 % du produit de la taxe due.

³³ Il s'agit d'une part du produit de la TICPE versée aux régions pour le financement du développement de l'apprentissage, dans les conditions et selon les modalités de revalorisation prévues par l'article 29 de la loi de finances pour 2015.

³⁴ Article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017. Ce même article a mis en place un fonds exceptionnel de soutien, doté de 450 millions d'euros, à destination de ces mêmes collectivités pour accompagner le renforcement de leurs compétences économiques.

de la DGF (part forfaitaire et part péréquation) notifiée en 2017, à laquelle s'ajoute, pour la collectivité territoriale de Corse, le montant de la DGD perçu en 2017.

Dans ses prévisions budgétaires 2018, la collectivité a inscrit un total de recettes de 390,34 M€, soit un montant supérieur de près de 2 % à la DGF 2017 (382,70 M€). La collectivité dispose de l'assurance de percevoir au moins autant que sa DGF 2017. Le supplément escompté est corrélé à l'évolution envisagée du PIB national, ce qui implique, comme le reconnaît l'ordonnateur, une certaine prudence dans les estimations. Dans ses orientations budgétaires 2019, la région se montre très optimiste concernant la période 2019-2021 avec une projection de progression comprise entre 3 % et 3,3 %.

Concrètement, le produit affecté à chaque collectivité fait l'objet de versements mensuels par douzièmes. Cette réforme présente l'avantage pour la région de disposer à la place de la DGF d'une nouvelle ressource dynamique.

2.3.2 La fiscalité reversée

La fiscalité reversée est composée du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR,) créé par l'article 78 de la loi de finances pour 2010, et du fonds de péréquation des ressources perçues par les régions, créé par l'article 113 de la loi n° 212-1509 du 29 décembre 2012. Cette dotation est perçue depuis 2011 par les régions, suite à la suppression de la taxe professionnelle afin de compenser le manque à gagner en résultant. Ce fonds figé est abondé par des prélèvements effectués sur les recettes fiscales des collectivités « gagnantes » de la réforme avant d'être réparti entre les collectivités « perdantes »

En 2015, le FNGIR représentait à l'échelle des trois régions 75,47 M€ (46,55 M€ en région Aquitaine, à 16,71 M€ en région Limousin et à 12,21 M€ en région Poitou-Charentes). Entre 2015 et 2017, son montant n'a pas varié. A l'échelle nationale, seules trois régions bénéficient de reversements plus conséquents³⁵.

Dans une moindre mesure, la fiscalité reversée se compose également du fonds de péréquation des ressources perçues par les régions. Ce mécanisme de péréquation horizontale des ressources de CVAE a pour objectif de faire converger les taux de croissance des ressources issues de la suppression de la taxe professionnelle (CVAE, IFER, DCRTP, FNGIR) vers la moyenne nationale. En 2015, le Limousin a perçu 2,45 M€ au titre de ce fonds tandis que l'ex Poitou Charentes y avait contribué à hauteur de 5 M€. Depuis la fusion, la nouvelle région a perçu 1,41 M€ en 2016 et 6,30 M€ en 2017³⁶. Dans son budget 2018, la collectivité estime les ressources à percevoir à ce titre à 10 M€, un montant qu'elle a confirmé lors de l'instruction mais qui devrait se réduire en 2019 pour s'établir à un niveau proche de celui de 2017.

Les attributions de compensation CVAE, qui figurent parmi les éléments de fiscalité reversée, correspondent à la différence entre le montant de la CVAE supplémentaire attribuée à la région et l'évaluation de la charge nette qui lui a été transférée par les départements au titre

³⁵ Au titre du FNGIR seule la région Ile-de-France est prélevée, toutes les autres régions bénéficiant de reversements compris en 2016, selon la DGFIP, entre 1,5 M€ (Corse) et 124,8 M€ (Occitanie). Outre cette dernière, les régions bénéficiant de reversements plus importants que Nouvelle-Aquitaine sont Hauts-de-France et Normandie.

³⁶ La grande majorité des régions françaises bénéficient à ce titre d'un reversement. En 2016, seules quatre régions ont été concernées par un prélèvement : Ile-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes, Pays-de-la-Loire et Corse.

de la compétence transport. Si la charge héritée d'un département est inférieure au montant des charges transférées, la région perçoit alors du département la différence entre ces deux sommes, ce qui a été le cas en 2017 pour un montant cumulé de 8,5 M€. *A contrario*, l'excédent de recettes de CVAE transférées par rapport au montant des charges transférées donne lieu à un reversement par la région, ce qui s'est traduit par un versement de CVAE par la région de 145,49 M€ en 2017. L'effet de ce mécanisme de compensation va se stabiliser, dès lors que le transfert des transports interurbains est effectif au 1^{er} janvier 2017 et celui des transports scolaires au 1^{er} septembre 2017, et que l'évaluation définitive de la charge transférée, fixée provisoirement dans l'attente de la disponibilité des comptes du dernier exercice de la période de référence choisie pour chaque département par la commission d'évaluation, a été achevée pour tous les départements à la fin de l'année 2018.

Tableau n° 10 : Fiscalité reversée

En €	2015 (3 ex régions agrégées)	2016	2017	2018 (prévisions)
<i>FNGIR</i>	74 474 531	75 474 531	75 474 531	75 475 000
<i>Fonds de péréquation des recettes CVAE / Fonds de péréquation des ressources des régions</i>	-2 526 639	1 414 047	6 307 242	10 000 000
<i>Attribution de CVAE versée³⁷</i>	0	0	-145 499 333	-52 586 935
<i>Attribution de compensation CVAE reçue</i>	0	0	8 522 402	26 305 000
Total Fiscalité reversée	72 888 578	76 888 578	-55 193 065	59 193 065

Source : CRC d'après logiciel ANAFI, comptes de gestion, budget primitif et budget supplémentaire 2018

2.3.3 Les ressources institutionnelles (dotations et participations)

Les recettes institutionnelles sont principalement constituées des dotations de l'Etat. Jusqu'en 2018, la dotation globale de fonctionnement (DGF) représentait plus de la moitié de ces ressources. Sa suppression devrait avoir pour effet d'abaisser considérablement le niveau de ces ressources, estimées à 254 M€ en 2018 au lieu de 629 M€ en 2017.

³⁷ L'attribution de compensation de CVAE versée par la région en application de l'article 89 de la loi de finances pour 2016 : au titre des transferts de compétences prévus à l'article 15 de la NOTRe, une attribution de compensation financière est versée par la région (c/73913) au département qui est égale à la différence entre le montant correspondant à 25 % du produit de la CVA perçue par le département l'année précédant celle de la première application du présent article et le coût net des charges transférées calculé selon les modalités définies au V de l'article 133 de la loi NOTRe. Lorsque l'attribution de compensation financière est négative, la région peut demander au département d'effectuer, à due concurrence, un versement à son profit (c/73123). Le montant de l'attribution de compensation financière est fixé par délibérations concordantes du conseil régional et du conseil départemental. A défaut, son montant est fixé par arrêté du représentant de l'Etat dans le département.

Tableau n° 11 : Ressources institutionnelles

en €	2015				2016	2017	2018 (BP + BS)	Var. annuelle moyenne 2015 à 2017	Evolution 2017/2015
	Aquitaine	Limousin	Poitou- Charentes	Régions agrégées					
<i>Dotation Globale de Fonctionnement</i>	233 767 776	104 674 575	124 081 090	462 523 441	422 731 509	382 700 925	0	- 9,0 %	- 17,3 %
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	215 547 868	89 418 277	110 983 515	415 949 660	376 157 728	336 119 652	0	- 10,1 %	- 19,2 %
<i>Dont dotation de péréquation</i>	18 219 908	15 256 298	13 097 575	46 573 781	46 573 781	46 573 781	0	0,0 %	0,0 %
<i>Dotation d'apprentissage et de formation professionnelle</i>	2 847 255	0	2 447 000	5 294 255	143 000	0	0	- 100,0 %	- 100,0 %
<i>Dotation générale de décentralisation</i>	23 878 658	6 322 783	6 965 669	37 167 110	36 346 515	36 690 019	36 649 000	- 0,6 %	- 1,3 %
<i>FCTVA</i>	0	0	0	0	0	349 065	0	N.C.	N.C.
<i>Participations</i>	50 170 230	9 795 202	11 228 082	71 193 514	66 007 336	104 863 106	119 473 033	21,4 %	47,3 %
<i>Dont Etat</i>	1 428 301	1 361 582	2 078 274	4 868 157	20 797 730	77 393 828	39 857 000	298,7 %	1489,8 %
<i>Dont régions</i>	39 690	1 463 000	1 273 550	2 776 241	2 658 807	1 251 690	11 021 000	- 32,9 %	- 54,9 %
<i>Dont départements</i>	111 129	929 862	0	1 040 991	1 302 997	1 329 334	0	13,0 %	27,7 %
<i>Dont communes et structures intercommunales</i>	21 038	26 740	986 002	1 033 780	1 269 639	3 433 362	0	82,2 %	232,1 %
<i>Dont fonds européens</i>	43 017 281	5 233 489	4 748 395	52 999 165	23 606 881	14 303 986	51 588 033	- 48,0 %	- 73,0 %
<i>Dont autres</i>	5 552 791	780 529	2 141 860	8 475 181	16 367 327	7 150 907	17 007 000	- 8,1 %	- 15,6 %
<i>Autres attributions, participations et compensations</i>	65 404 065	23 113 673	25 959 903	114 477 641	112 408 538	105 418 811	98 717 000	- 4,0 %	- 7,9 %
<i>Dont compensations</i>	6 552 789	3 074 211	6 283 888	15 910 888	15 201 404	14 045 672	13 154 000	- 6,0 %	- 11,7 %
<i>Dont dotation de compensation relais de la taxe professionnelle</i>	46 497 002	16 689 638	12 195 872	75 382 512	75 382 512	69 418 360	63 063 000	- 4,0 %	- 7,9 %
<i>Dont autres</i>	12 354 274	3 349 824	7 480 143	23 184 241	21 824 622	21 954 779	22 500 000	- 2,7 %	- 5,3 %
Ressources institutionnelles	376 067 984	143 906 234	170 681 743	690 655 961	637 636 898	630 021 927	254 839 033	- 4,5 %	- 8,8 %
<i>- Reversements et restitutions sur dotations et participations</i>	0	0	7 332	7 332	83 341	581 407	0	790,5 %	7829,7 %
Ressources institutionnelles nettes	376 067 984	143 906 234	170 674 411	690 648 629	637 553 557	629 440 519	254 839 033	- 4,5 %	- 8,9 %

Source : CRC d'après logiciel ANAFI, comptes de gestion, budget primitif et budget supplémentaire 2018

Orientée à la baisse depuis 2014, en raison de la réduction des concours financiers de l'Etat, décidée par application conjuguée de la loi de programmation 2012-2017 et de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019³⁸, la DGF, composée d'une dotation forfaitaire et d'une dotation de péréquation, représentait un montant cumulé de 462,52 M€ en 2015. Deux ans plus tard, elle s'établit à 382,70 M€, soit un repli de 17,3 % par rapport à 2015, évolution relativement similaire à celle mesurée à l'échelle de l'ensemble des régions métropolitaines (-18,3 %). A lui seul, ce concours financier de l'Etat a représenté 23,6 % des produits de gestion des trois anciennes régions en 2015 et, seulement, 17,5 % de ceux de la nouvelle collectivité en 2017. Il est à noter qu'entre 2016 et 2017 la DGF accordée à la région Nouvelle-Aquitaine a été réduite de 40,03 M€. Parallèlement, elle a bénéficié en 2017 de 50,86 M€ (cf. *infra*) au titre du fonds de soutien exceptionnel, mais cette ressource supplémentaire en fonctionnement était liée à la réalisation de dépenses supplémentaires en investissements en matière d'action économique.

Comme mentionné précédemment, à compter de 2018, la DGF des régions est supprimée, ces collectivités disposant désormais de l'attribution d'une fraction de TVA. Cette réforme a eu pour visée de renforcer les ressources propres des régions et permettre à ces dernières de disposer d'une recette fiscale dynamique (rendement de + 2,5 % environ par an). Cette suppression de la DGF régionale se traduit aussi par l'abandon de son enveloppe de péréquation et par le fait qu'à partir de 2018 la solidarité financière régionale repose sur le seul dispositif de péréquation horizontale des ressources de CVAE.

La loi de finances pour 2017 a mis en place un fonds exceptionnel de soutien, doté de 450 millions d'euros, à destination des régions pour accompagner le renforcement de leurs compétences économiques. 200 M€ ont été versés en 2017 et 250 M€ ont été répartis en début d'année 2018 entre les régions attestant d'une progression au 31 décembre 2017 de leurs dépenses en matière de développement économique. A ce titre, la région Nouvelle-Aquitaine indique dans son rapport de présentation du compte administratif 2017 avoir perçu 50,86 M€. Comptabilisée au compte 74718 (« Autres participations de l'Etat), une partie de cette somme (28,25 M€) a été perçue en début d'année 2018 et rattachée à l'exercice 2017. Ce fonds n'a pas été reconduit en 2018 par le Gouvernement, une décision que déplore l'ordonnateur, en raison de l'incidence qu'elle peut avoir sur le tissu économique local.

Parmi les autres dotations figuraient en 2015 la dotation d'apprentissage et de la formation professionnelle (5,29 M€). A la différence de la précédente, la dotation générale de décentralisation s'est maintenue sur la période et représente 36,69 M€ en 2017.

Les subventions et participations (c/747) reçues par les trois anciennes régions, y compris les fonds européens, représentaient, en 2015, 71,19 M€ (Aquitaine 50,17 M€ ; Limousin 9,79 M€ ; Poitou-Charentes 11,23 M€). Entre 2015 et 2017, ces participations ont progressé de 47,3 % atteignant 104,86 M€. Cette dynamique, bien que forte en Nouvelle-

³⁸ Dans le cadre de la loi de programmation 2012-2017, une réduction des concours financiers de l'Etat, à hauteur de 3 Md€ sur deux ans, a été décidée et mise en œuvre à compter de 2014. Sur les 1,5 Md€ d'efforts au titre de 2014, 184 M€ ont concerné les régions. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a également prévu un plan d'économies à hauteur de 50 Md€ auquel les collectivités locales devaient participer à hauteur de 11 Md€ entre 2015 et 2017, soit 3,7 Md€ par an. Ce second prélèvement s'est opéré progressivement entre 2015 et 2017 sur la dotation forfaitaire. L'effort portant sur les régions s'est élevé à 1,35 Md€ sur cette période, soit 451 M€ par an.

Aquitaine, est inférieure à celle mesurée à l'échelle nationale (+ 82 %)³⁹ et la part de ces recettes dans l'ensemble des produits de gestion y demeure moindre (près de 5 % contre près de 7 %).

Les autres attributions, participations et compensations sont composées principalement de la dotation de compensation relais de la taxe professionnelle (DCRTP) et des compensations fiscales. Elles sont en léger retrait en raison de la baisse des compensations fiscales sur la période : 105,41 M€ en 2017 au lieu de 114,47 M€ deux ans plus tôt.

Au total, les ressources institutionnelles affichent un recul de 8,9 % sur la période 2015-2017, la hausse des participations s'avérant inférieure à la baisse des dotations. C'est davantage qu'à l'échelle des régions métropolitaines (- 3,3 %).

2.3.4 Les ressources d'exploitation

Tableau n° 12 : Ressources d'exploitation

en €	2015				2016	2017	2018 (BP + BS)	Var. annuelle moyenne 2015 à 2017	Evolution 2017/2015
	Aquitaine	Limousin	Poitou- Charentes	Régions agrégées					
<i>Domaine et récoltes</i>	47 431	610	46 797	94 838	319 527	89 001	0	- 3,1 %	- 6,2 %
<i>+ Travaux, études et prestations de services</i>	0	0	177 437	177 437	169 884	3 288 248	11 300 000	330,5 %	1753,2 %
<i>+ Mise à disposition de personnel facturée</i>	199 724	0	0	199 724	339 996	353 566	0	33,1 %	77,0 %
<i>+ Remboursement de frais</i>	0	217 308	198 817	416 126	95 442	112 624	51 000	- 48,0 %	- 72,9 %
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	247 155	217 918	423 051	888 125	924 849	3 843 440	11 351 000	108,0 %	332,8 %
<i>+ Revenus locatifs et redevances (hors DSP)</i>	5 269 614	5 339 665	4 247 671	14 856 950	10 775 605	14 352 861	13 161 000	- 1,7 %	- 3,4 %
<i>+ Redevances versées par les fermiers ou concessionnaires</i>	17 983	0	0	17 983	15 501	0	0	- 100,0 %	- 100,0 %
= Autres produits de gestion courante (b)	5 287 597	5 339 665	4 247 671	14 874 933	10 791 106	14 352 861	13 161 000	- 1,8 %	- 3,5 %
= Ressources d'exploitation (a+b)	5 534 753	5 557 583	4 670 722	15 763 058	11 715 955	18 196 300	24 512 000	7,4 %	15,4 %

Source : CRC d'après logiciel ANAFI, comptes de gestion, budget primitif et budget supplémentaire 2018

³⁹ Source : Les comptes 2013-2017 des régions : données agrégées (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales-regions>).

Essentiellement composées de revenus locatifs et de redevances, le poids des ressources d'exploitation dans les recettes des trois anciennes régions est marginal sur la période au regard de l'ensemble des produits, comme le montre le tableau détaillé supra. En effet, d'un montant relativement analogue au sein des trois collectivités, ces ressources représentaient en 2015 un montant cumulé de 15,76 M€, soit moins de 1 % des produits de gestion. A l'échelle nationale, le même constat peut être opéré quant à la faible proportion de ces ressources. Depuis la fusion, les ressources d'exploitation ont peu progressé, atteignant 18,19 M€ en 2017.

Consécutivement au transfert des compétences transports des douze départements qui la compose à la région Nouvelle-Aquitaine, ces ressources augmentent. D'après les prévisions budgétaires relatives à l'exercice 2018, elles pourraient atteindre plus de 24 M€. Selon ces mêmes prévisions, les recettes directes liées à l'exercice des nouvelles compétences sont estimées à 18,6 M€ pour les transports scolaires et 4,7 M€ pour les transports interurbains. Ces produits qui correspondent à une année pleine d'exercice des compétences se composent de recettes de prestations de service (c/706) et de produits de gestion courante (c/758). A titre de comparaison, en 2017 ces recettes directes ont été trois fois plus faibles avec, respectivement, 6,5 M€ et 1,8 M€.

2.4 Les charges de gestion courante

Dans le cadre de sa stratégie financière, la nouvelle région s'est engagée à contenir l'évolution annuelle de ses dépenses de fonctionnement. En 2016 et 2017, les lettres de cadrage budgétaires avaient prévu un maintien des AP et des AE pour les politiques prioritaires et, *a contrario*, une baisse de 3 % des AP et des AE pour les dépenses récurrentes.

La lettre de cadrage du budget 2018 s'appuie sur une approche différente avec un objectif global de baisse générale de 3 % des CP et de 1 % des AE. Dans un premier temps, un pré-budget a été élaboré durant l'été sur la base d'une baisse uniforme (mis à part pour les dépenses suivantes : dépenses de personnel, conciliation TER, fonds exceptionnel de développement économique, dette) puis, dans un second temps, une approche individualisée est intervenue dans le cadre d'un dialogue de gestion avec les directions générales et de conférences budgétaires, visant à prendre en compte des aspects particuliers (structure d'activité, rigidité des dépenses, etc.) et des priorités politiques, sans perdre de vue toutefois l'atteinte de l'objectif global.

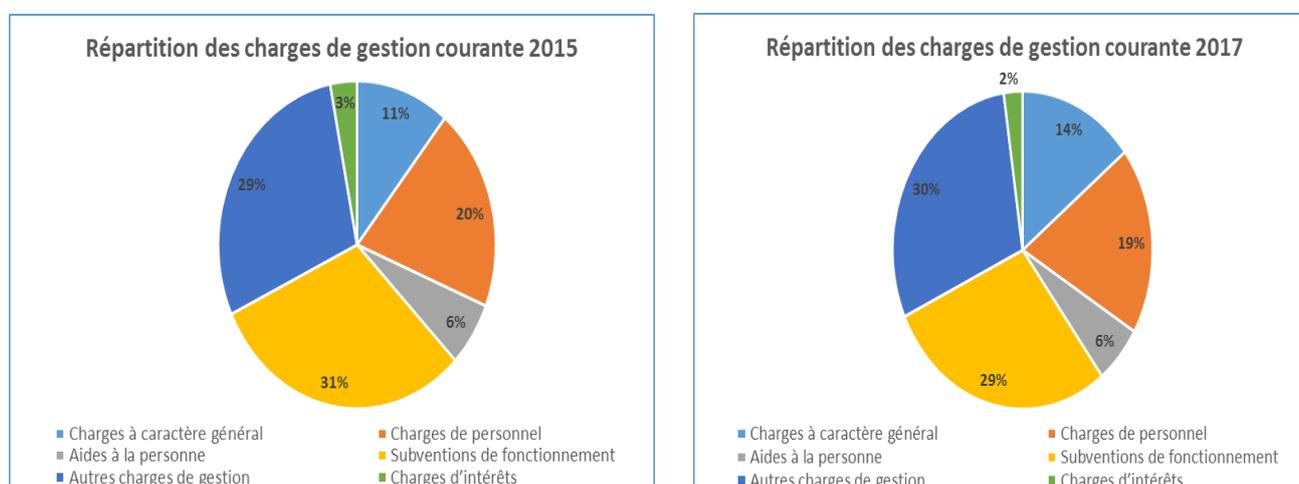
En 2015, les charges de gestion courantes cumulées des trois anciennes régions représentaient 1 591,65 M€. Deux ans plus tard, elles s'établissent à 1 743,23 M€, soit une progression de 9,5 %. Le tableau ci-après détaille les charges de gestion courante⁴⁰ par grandes catégories.

⁴⁰ Les charges courantes additionnent les charges de gestion avec les charges d'intérêts.

Tableau n° 13 : Evolution des charges de gestion courante

En M€	2015 (3 ex régions agrégées)	2016	2017	Var. an 2015/2017	Evol 2015/2017
Charges à caractère général	173,71	185,71	251,35	20,3 %	44,7 %
Charges de personnel	321,23	325,09	333,61	1,9 %	3,9 %
Aides à la personne ⁴¹	101,85	112,64	104,57	1,3 %	2,6 %
Subventions de fonctionnement	486,28	485,19	498,35	1,3 %	2,5 %
Autres charges de gestion	459,03	450,43	514,60	5,9 %	12,1 %
Charges d'intérêts	49,56	43,40	40,72	-8,9 %	-17,8 %
Total	1 591,65	1 602,48	1 743,23	4,7 %	9,5 %

Source : CRC d'après logiciel ANAFI, comptes de gestion



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel ANAFI, comptes de gestion

L'importance de cette dynamique doit toutefois être relativisée compte tenu de l'impact des transferts de compétences intervenus en 2017 entre les départements et les régions en matière de transports scolaires et interurbains. Si l'on raisonne à périmètre constant, la chambre estime que les charges de gestion courante sont demeurées stables entre 2015 et 2017, enregistrant une baisse proche de 1 % entre 2016 et 2017 après une hausse de même niveau entre 2015 et 2016⁴². A l'échelle de l'ensemble des régions métropolitaines, la tendance est relativement similaire avec une hausse de 10,4 % entre 2015 et 2017 et une progression quasi nulle à périmètre constant⁴³.

⁴¹ Les aides à la personne comprennent notamment des aides accordées à des stagiaires de la formation professionnelle, des bourses ou prix accordés par la région.

⁴² Il ressort du CA 2017 (détail du chapitre 938) que les dépenses liées à l'exercice des nouvelles compétences ont été de 153,24 M€, dont 70,66 M€ pour les transports scolaires (essentiellement les comptes 611, 6568 et 65648) et 82,57 M€ pour les transports interurbains (essentiellement les comptes 65733, 65648, 611 et 6568). Retraitées de cette somme, les charges de gestion courante 2017 s'établissent à 1 589,99 M€ soit 0,1 % de moins qu'en 2015 à l'échelle des trois anciennes régions.

⁴³ Cf. *Les finances publiques locales 2018*, Cour des comptes.

A titre de comparaison, dans son précédent rapport (ROD du 5 décembre 2016) la CRC observait qu'entre 2011 et 2015 ces charges de gestion courantes cumulées (hors FEADER) avaient augmenté d'un peu plus de 10 %, soit un rythme de progression annuel d'environ 2,4 %.

Autre rupture importante par rapport à la précédente analyse, entre 2015 et 2017 les charges de gestion courantes ont varié moins fortement que les produits de gestion (+ 9,5 % contre + 11,8 %). Lors de la période 2011-2015 c'était donc l'inverse qui s'était produit (+ 10,1 % contre + 0,7 %), ce qui avait eu pour effet de dégrader sensiblement l'épargne.

En 2015, d'après le précédent rapport de la CRC, les charges de gestion (hors charges d'intérêts) par habitant s'établissaient pour les trois anciennes régions regroupées à 265 €, soit un niveau analogue à celui de la moyenne des régions. Dans le détail, leur niveau oscillait entre 218 €/habitant en Aquitaine et 408 €/habitant en Poitou-Charentes. Fin 2017, ces charges atteignent 285 € par habitant et demeurent identiques à ce qui est mesuré à l'échelle de toutes les régions métropolitaines.

2.4.1 Les charges à caractère général

Représentant 11,5 % des produits de gestion en 2017 et 12,4 % des charges courantes, les charges à caractère général⁴⁴ ont progressé de 44,7 % sur la période 2015-2017 (+ 65,64 M€) pour s'établir à 251,35 M€. A l'échelle de l'ensemble des régions métropolitaines, la tendance est identique (+ 44,3 %) et ces charges représentent, en 2017, 11,7 % des produits de gestion et 14 % des charges courantes. Rapportées au nombre d'habitants, avec des valeurs de 29 € en 2015 et 42 € en 2017, elles sont conformes à la moyenne nationale des régions (43 € en 2017).

Cette dynamique résulte essentiellement du doublement des dépenses de contrats de prestations de services avec les entreprises (c/611), soit 81,3 M€ supplémentaires entre 2015 et 2017, alors qu'à l'échelle de l'ensemble des régions métropolitaines ce facteur de progression n'est que secondaire, les principales variations étant le fait des achats et des frais de transport. Si l'on défalque des charges à caractère général les dépenses liées au compte 611 qui se rapportent à de la sous-traitance ou des actions de formation dans le cadre de marchés publics⁴⁵, celles de crédit-bail et celles se rapportant à des honoraires, études et recherches, pour ainsi englober un périmètre correspond aux dépenses de moyens généraux et de fonctionnement de l'institution, les charges à caractère général ainsi retraitées représentent 52,6 M€. Elles affichent un recul depuis 2015 de 3,7 %.

A contrario, il est à noter plusieurs baisses significatives portant sur les rubriques suivantes : assurances et frais bancaires (- 29,1 %), la publicité, publications et relations publiques (- 21,1 %), les frais postaux et de télécommunications (- 16,1 %) et, à compter de 2018, un recul de moitié des dépenses relatives aux honoraires, études et recherches.

La nouvelle région présente en 2017 des dépenses de crédit-bail d'environ 10 M€. Une situation héritée de la fusion qui résulte de contrats conclus par l'ancienne région Poitou-

⁴⁴ Les charges à caractère général diffèrent du chapitre 011 de l'instruction budgétaire et comptable M71, elles sont présentées nettes des transferts et des atténuations de charges à caractère général (comptes de recettes 609, 619, 629 déduits des comptes de dépenses 60, 61, 62 hors 621, 635 et 637).

⁴⁵ Leur progression ces dernières années a notamment résulté du fait que les dispositifs relatifs à de la formation continue sont comptabilisés sur ce compte alors qu'auparavant elles l'étaient au titre de subventions.

Charentes pour financer l'achat de rames de TER (cf. partie sur les engagements hors bilan).

Tableau n° 14 : Charges à caractère général

en €	2015				2016	2017	2018 (BP + BS)	Var. annuelle moyenne 2015 à 2017	Evolution 2017/2015
	Aquitaine	Limousin	Poitou- Charentes	Régions agrégées					
Charges à caractère général	74 521 101	39 201 259	59 985 271	173 707 631	185 712 292	251 357 441	357 187 766	20,3 %	44,7 %
Dont achats	2 788 383	1 928 860	1 448 423	6 165 666	5 911 963	8 819 385	14 885 532	19,6 %	43,0 %
Dont crédit-bail	0	0	9 052 674	9 052 674	9 937 585	10 163 133	10 412 561	6,0 %	12,3 %
Dont locations et charges de copropriétés	3 879 418	710 956	955 376	5 545 750	4 862 649	6 532 849	5 957 010	8,5 %	17,8 %
Dont entretien et réparations	2 008 602	1 877 851	1 503 702	5 390 154	5 554 066	6 132 305	7 564 231	6,7 %	13,8 %
Dont assurances et frais bancaires	1 287 301	509 503	914 491	2 711 295	2 214 455	1 361 953	1 399 232	- 29,1 %	- 49,8 %
Dont autres services extérieurs	12 245 759	970 889	1 817 498	15 034 146	15 290 047	15 734 072	30 347 233	2,3 %	4,7 %
Dont contrats de prestations de services avec des entreprises	43 427 942	558 140	31 953 421	75 939 503	99 755 130	157 288 938	256 131 664	43,9 %	107,1 %
Dont honoraires, études et recherches	3 199 436	27 898 576	3 020 548	34 118 560	28 958 530	31 248 250	14 460 797	- 4,3 %	- 8,4 %
Dont publicité, publications et relations publiques	4 014 156	2 641 427	7 592 764	14 248 347	8 334 277	8 872 293	10 964 795	- 21,1 %	- 37,7 %
Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	373 571	1 036 081	360 154	1 769 807	1 174 417	1 773 894	1 552 849	0,1 %	0,2 %
Dont déplacements et missions	288 611	158 264	484 920	931 795	882 571	790 833	864 369	- 7,9 %	- 15,1 %
Dont frais postaux et télécommunications	745 472	971 798	723 960	2 441 230	2 397 607	2 047 490	2 172 914	- 8,4 %	- 16,1 %
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	262 450	53 438	157 340	473 228	438 995	592 046	474 581	11,9 %	25,1 %
- Remboursements de frais	0	217 308	198 817	416 126	95 442	112 624	51 000	- 48,0 %	- 72,9 %
= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais	74 521 101	38 983 951	59 786 454	173 291 505	185 616 850	251 244 817	357 136 766	20,4 %	45,0 %
en % des produits de gestion	6,9 %	11,1 %	11,3 %	8,9 %	9,4 %	11,5 %	15,3 %		

Source : CRC d'après logiciel ANAFI, comptes de gestion, budget primitif et budget supplémentaire 2018

En 2018, les prévisions budgétaires ont été bâties autour d'une poursuite de cette tendance avec une hausse de 105,83 M€ (dont 98,84 M€ au titre des dépenses de contrats de prestations de services avec les entreprises).

2.4.2 Les charges de personnel

Tableau n° 15 : Charges de personnel

en €	2015				2016	2017	2018 (BP + BS)	Var. annuelle moyenne 2015 à 2017	Evolution 2017/2015
	Aquitaine	Limousin	Poitou- Charentes	Régions agrégées					
Rémunération principale	70 731 243	29 544 014	52 584 165	152 859 422	153 246 176	158 615 455	173 156 360	1,9%	3,8%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	16 756 830	6 789 714	16 517 503	40 064 047	41 696 074	41 089 626	47 694 796	1,3%	2,6%
+ Autres indemnités	1 383 196	515 688	1 086 464	2 985 348	2 980 065	2 923 637	3 368 010	-1,0%	-2,1%
= Personnel titulaire (a)	88 871 269	36 849 416	70 188 131	195 908 816	197 922 315	202 628 718	224 219 167	1,7%	3,4%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	85,8%	90,2%	86,7%	86,9%	88,1%	87,8%	87,2%		1,0%
Rémunération principale	11 016 500	3 019 589	6 664 910	20 701 000	18 982 747	21 509 874	23 361 152	1,9%	3,9%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	2 630 350	571 499	964 399	4 166 248	4 315 667	4 663 203	5 588 122	5,8%	11,9%
+ Autres indemnités	108 139	33 511	69 342	210 992	191 301	247 986	243 527	8,4%	17,5%
= Personnel non titulaire (b)	13 754 989	3 624 599	7 698 652	25 078 240	23 489 716	26 421 063	29 192 800	2,6%	5,4%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	13,3%	8,9%	9,5%	11,1%	10,5%	11,4%	11,4%		2,9%
Autres rémunérations (c)	963 803	381 606	3 078 893	4 424 302	3 369 108	1 846 373	3 619 097	-35,4%	-58,3%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	103 590 062	40 855 620	80 965 676	225 411 358	224 781 139	230 896 154	257 031 064	1,2%	2,4%
Atténuations de charges	60 361	343 539	307 262	711 162	285 572	482 549	57 000	-17,6%	-32,1%
= Rémunérations du personnel	103 529 701	40 512 081	80 658 414	224 700 195	224 495 567	230 413 606	256 974 064	1,3%	2,5%
+ Charges sociales	41 703 197	17 507 228	31 232 419	90 442 845	94 181 200	97 186 740	103 153 810		7,5%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	2 336 204	744 843	1 640 013	4 721 060	4 708 024	4 964 288	5 313 260	2,5%	5,2%
+ Autres charges de personnel	474 037	432 689	87 518	994 244	1 358 144	623 223	610 325	-20,8%	-37,3%
= Charges de personnel interne	148 043 139	59 196 841	113 618 364	320 858 344	324 742 934	333 187 857	366 051 459	1,9%	3,8%
<i>Charges sociales en % des CP internes</i>	28,2%	29,6%	27,5%	28,2%	29,0%	29,2%	28,2%		3,5%
+ Charges de personnel externe	234 395	135 333	1 471	371 198	349 178	425 432	551 911	7,1%	14,6%
= Charges de personnel totales	148 277 533	59 332 173	113 619 835	321 229 542	325 092 112	333 613 289	366 603 370	1,9%	3,9%
<i>CP externe en % des CP totaux</i>	0,2%	0,2%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%		
- Remboursement de personnel mis à disposition	199 724	0	0	199 724	339 996	353 566	0	33,1%	77,0%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	148 077 809	59 332 173	113 619 835	321 029 818	324 752 116	333 259 723	366 603 370	1,9%	3,8%
<i>en % des produits de gestion</i>	13,7%	17,0%	21,5%	16,4%	16,4%	15,2%	15,7%		

* Hors atténuations de charges

Source : CRC d'après logiciel ANAFI, comptes de gestion, budget primitif et budget supplémentaire 2018

Représentant 15,2 % des produits de gestion en 2017 et 19,8 % des charges courantes, les charges de personnel ont, en valeur, progressé de 3,9 % sur la période 2015-2017 (+ 32,12 M€) pour s'établir à 333,61 M€. Si ce niveau de progression est légèrement inférieur à celui mesuré sur la même période à l'échelle de l'ensemble des régions métropolitaines hors IDF et Corse (+ 4,2 %) il en demeure que la proportion des charges de personnel sur les charges courantes excède de plus de trois points le niveau national (16,6 %). Rapportées au nombre d'habitants, avec des valeurs de 55 € en 2015 et 56 € en 2017, elles sont donc supérieures à la moyenne de l'ensemble des régions métropolitaines hors Ile-de-France et Corse et, plus largement, à la moyenne de l'ensemble des régions françaises (respectivement 51 € et 50 € par habitants⁴⁶).

La CRC a montré qu'auparavant, entre 2011 et 2015, ces dépenses ont augmenté de manière plus prononcée : 7,1% en Aquitaine, de 11,1 % en Limousin et de 14,3 % en Poitou-Charentes. Au moment de la fusion, l'Aquitaine représentait 46,1 % des dépenses de personnel de la nouvelle collectivité, soit dix points de moins que ce que représentait sa population, le Limousin 18,5 % et Poitou-Charentes 35,4 %, soit 5 points de plus chacune. Ramenée en euros par habitant, ces dépenses s'établissaient en 2015 au sein d'une fourchette comprise entre 45 € par habitant (Aquitaine) et 80 € par habitant (Limousin)⁴⁷.

Ces écarts entre les anciennes régions s'expliquent notamment par le fait qu'elles avaient développé des politiques d'intervention et surtout des modes de gestion différenciés. Il a été relevé notamment une internalisation dans la mise en œuvre des politiques sectorielles plus marquée en Poitou-Charentes que dans les deux autres régions, en particulier s'agissant des politiques de formation professionnelle et d'apprentissage. Autres spécificités régionales, la grande territorialisation de la politique culturelle menée par l'ancienne région Poitou-Charentes (existence de près d'une centaine d'animateurs culturels), l'intégration au sein de ce conseil régional du comité régional du tourisme, la politique de soutien direct à l'emploi associatif mise en place par l'ex région Limousin et, s'agissant de l'Aquitaine, l'importance stratégique particulière accordée à l'action économique et au numérique.

La progression modérée de la masse salariale depuis la fusion, en particulier entre 2015 et 2016 (+ 1,2 %), résulte d'un effort de maîtrise des effectifs, dont le niveau précis est cependant difficile à quantifier en l'absence de données fiables. Selon celles renseignées dans les comptes administratifs, le nombre d'agents pour le seul budget principal aurait reculé de 2,2 %, passant de 7 676,9 ETPT⁴⁸ fin 2015 à 7 508,6 ETPT fin 2017. L'évolution en effectif physique des seuls fonctionnaires serait quant à elle inverse : l'agrégation des REC⁴⁹ 2015 aboutit au nombre de 7 471 agents tandis que, deux ans plus tard, la nouvelle collectivité en dénombre 7 632⁵⁰, soit 2,2 % de plus. Ces données en apparence divergentes doivent être

⁴⁶ Source : site www.collectivites-locales.gouv.fr, [Les budgets primitifs des régions en 2017](#).

⁴⁷ Les régions avaient développé des politiques d'intervention parfois différenciées pouvant expliquer pour partie les écarts constatés. La région Aquitaine avait ainsi fait le choix d'externaliser certaines missions en confiant à des sociétés d'économie mixte la réalisation des travaux dans les établissements d'enseignement, ce qui n'était pas le cas des régions Limousin et Poitou-Charentes. Cette dernière avait, de son côté, choisi d'internaliser au maximum les missions, comme par exemple en intégrant en 2013 le comité régional du tourisme (30 agents).

⁴⁸ Equivalent temps plein travaillé = effectifs physiques x quotité de travail x période d'activité dans l'année.

⁴⁹ En application de l'article 33 de la loi n° 84-653 du 26 janvier 1984 et du décret n° 97-443 du 25 avril 1997 modifié, les collectivités ont l'obligation d'élaborer un rapport sur l'état de la collectivité (REC), qui retrace leurs moyens budgétaires et en personnel, et de le présenter au comité technique avant le 30 juin des années paires.

⁵⁰ Cf. Orientations budgétaires présentées en séance plénière le 22 octobre 2018.

appréhendées avec prudence, le contrôle précédent de la chambre régionale des comptes (ROD du 19 décembre 2018) ayant pointé des insuffisances dans le suivi des effectifs, en particulier mais pas exclusivement dans l'ancienne région Poitou-Charentes, et l'absence de concordances entre les chiffres des comptes administratifs et des bilans sociaux. En réponse, la collectivité a reconnu ce manque de fiabilité et indiqué que la mise en place d'un système d'information des ressources humaines (SIRH) commun prévu le 1^{er} janvier 2020 permettra d'améliorer ce suivi, un calendrier confirmé par l'ordonnateur en réponse au rapport provisoire.

Tableau n° 16 : Evolution des effectifs 2015-2018 (emplois pourvus en ETPT)

En ETPT au 31/12	2015 (CA)			2016 (CA)			2017 (CA)			2018 (BP)		
	Tit	Non T.	Total									
Aquitaine	3 363,7	121,7	3 485,4	-	-	-	-	-	-			
Poitou- Charentes	2 542,4	133,1	2 675,5	-	-	-	-	-	-			
Limousin	1 467,0	49,0	1 516	-	-	-	-	-	-			
Nouvelle- Aquitaine	-	-	-	7 247,5	276,8	7 524,4	7 250,5	258,1	7 508,6	7 541,4	290,2	7 861,6
Total	7 373,1	303,8	7 676,9	7 247,5	276,8	7 524,4	7 250,5	258,1	7 508,6	7 571,4	290,2	7 861,6

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les comptes administratifs 2015-2017 et le budget primitif 2018

L'analyse des flux d'entrée et sortie 2011-2015 de personnels opérée dans le cadre du contrôle précédent a notamment montré que le taux de remplacement des départs à la retraite⁵¹ excédait 100 % en Aquitaine et Limousin mais n'était que de 60 % en Poitou-Charentes. S'agissant de la nouvelle collectivité, il s'est établi à près de 80 % en 2016 (164 départs compensés sur 211).

La stabilité des effectifs entre 2015 et 2017 a contribué à l'effort de maîtrise de la masse salariale, sans toutefois être suffisamment prononcée pour orienter ces dépenses à la baisse. Outre l'impact des mesures nationales relatives à la fonction publique, estimées par la Cour des comptes à un peu plus de 2 % sur la période, le second facteur important contribuant à élever la masse salariale est le GVT (glissement vieillesse technicité)⁵². Dans le cadre du contrôle précédent, l'ordonnateur, sans avoir été en capacité de produire une grille de calcul détaillée, l'avait estimé à environ 1,5 % par an dans l'ancienne région Aquitaine et proche de 1 % en Limousin. En l'absence de chiffres précis, y compris pour la période 2015-2017, la chambre régionale des comptes a recommandé à la nouvelle région d'opérer un suivi plus fin du GVT, ce que l'ordonnateur s'est engagé à faire en créant au sein de sa DRH un service chargé notamment de ce suivi. Dans ses orientations budgétaires présentées en séance plénière du 22 octobre 2018, la collectivité chiffre à 1,34 % le niveau du GVT en 2019.

⁵¹ Taux de remplacement des départs à la retraite = 100 x [Nombre total des entrées – nombre de sorties autres que pour départ à la retraite] / [Nombre des départs à la retraite].

⁵² Le GVT permet de distinguer l'effet glissement (impact des entrées et des sorties, ainsi que des promotions), l'effet vieillesse (changements d'échelons et de grades) et l'effet technicité (modifications de la répartition entre les différents corps et grades).

S'agissant de la composition de ces dépenses, à l'instar de ce qui est observé à l'échelle de l'ensemble des régions, les rémunérations du personnel titulaire sont prépondérantes et constituent environ 87 % des rémunérations du personnel hors atténuations de charges. Pour cette catégorie de personnel la part indemnitaire et la part traitement ont varié de manière assez analogue avec, respectivement, + 2,6 % et + 3,8 %. En revanche, s'agissant des contractuels il est observé un rythme de progression plus important de la part indemnitaire que de la part traitement, avec + 11,9 % entre 2015 et 2017 contre + 3,9 %.

L'effectif de la région Nouvelle-Aquitaine se compose donc en grande majorité de titulaires dont près de 80 % appartiennent à la catégorie C de la fonction publique. Ces derniers sont majoritairement affectés dans les lycées où travaillent environ les deux tiers des agents régionaux. Ce sont généralement des personnels techniques et ouvriers de service, appartenant au corps des ATTEE⁵³ (anciennement dénommés TOS⁵⁴) lequel compte un peu plus de 5 100 agents. Comparativement moins nombreux, les agents affectés au siège présentent un profil administratif. Ce sont majoritairement des agents de catégorie A et B. Le taux de féminisation du personnel travaillant au siège est nettement plus important que dans les lycées, puisque la proportion de femmes y est proche de trois quatre contre un sur deux.

En matière de stratégie, la nouvelle collectivité bâtit ses prévisions budgétaires sur un scénario d'évolution annuelle de 1,2 % de la masse salariale du siège. Des démarches ont été engagées depuis la fusion pour renforcer la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) que la chambre a estimé dans son précédent rapport comme insuffisamment prospective. En réponse à cette observation, l'ordonnateur a indiqué qu'en 2018 chaque direction est invitée à réaliser un diagnostic qui portera notamment sur les missions et activités exercées, en distinguant celles pérennes et non pérennes, celles internalisées et externalisées, les modalités d'organisation et de mise en œuvre (niveaux hiérarchiques, classification des postes, compétences et besoins de formation, transversalité, processus, etc.).

S'agissant de 2018, la collectivité anticipait, dans un contexte marqué par l'exercice de nouvelles compétences, une forte hausse des dépenses globales de personnel, à savoir + 9,9 % par rapport à l'exécution 2017 (+ 33 M€) et + 7,6 % par rapport aux prévisions budgétaires du précédent exercice (+ 26 M€). Cette variation résulte d'un effet volume puisque l'état du personnel figurant au budget primitif 2018 rend compte, par rapport aux prévisions budgétaires de l'exercice précédent, d'une progression anticipée des effectifs de 3,4 % avec 7 861,6 ETPT.

Pour expliquer cette variation, l'ordonnateur met en avant une réduction en 2018 du nombre de vacances de postes par rapport à 2016 et 2017. Il évoque aussi l'incidence des transferts de compétences qui, selon lui, représenterait un surcoût annuel estimé à 8,69 M€ (chiffré à 11,89 M€ au BP 2018) dont 7,3 M€ pour la partie transports. Cette évolution serait liée, en particulier, à 179 emplois supplémentaires provenant des départements pour le transport routier et 48 pour les CREPS⁵⁵. Il ajoute que ces transferts ont ouvert la possibilité de renforcer au fil de l'eau les services supports de la collectivité à hauteur d'une trentaine d'agents, afin notamment de gérer les marchés supplémentaires consécutifs à ces transferts. Enfin, il met en

⁵³ Adjointes techniques territoriales des établissements d'enseignement. Leurs missions principales sont : l'accueil, l'hébergement, la restauration⁵³, l'informatique, l'entretien et la maintenance des bâtiments.

⁵⁴ Personnels Techniques Ouvriers et de Service.

⁵⁵ Centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS).

avant la nécessité d'assurer la gestion technique du programme LEADER, auparavant opérée par l'Etat, et ce, en procédant au recrutement d'instructeurs (17 agents soit un coût estimé en année pleine de 2,5 M€).

La progression des dépenses de personnel repose aussi sur une variation importante du régime indemnitaire des fonctionnaires de 16 % et de 19 % pour les contractuels. En effet, le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine a délibéré le 18 décembre 2017⁵⁶ pour fixer le nouveau cadre indemnitaire s'appliquant aux agents titulaires et contractuels. La région a décidé de réaliser l'harmonisation des régimes indemnitaires en quatre ans et autant d'étapes. La première étape, concomitante à la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), sera effective au 1^{er} janvier 2018, les trois autres étapes s'échelonnant jusqu'au 1^{er} janvier 2021. L'incidence financière annuelle des mesures ainsi adoptées par le conseil régional en décembre 2017 est évaluée par la région à environ 6,2 M€ en 2018, 3,4 M€ en 2019, 3,6 M€ en 2020 et 3,8 M€ en 2021 (montants bruts charges comprises)⁵⁷. En définitive, à terme, ce nouveau cadre indemnitaire aura donc, selon la région, un coût annuel supplémentaire par rapport à la situation 2017 estimé entre 14,2 M€ et 17 M€.

Cette progression apparaît d'autant plus forte que la révision du temps de travail des agents est porteuse de gains en matière de productivité. En 2017, la région Nouvelle-Aquitaine a institué un groupe de travail chargé de la préparation d'une charte commune sur le temps de travail. Le projet définitif de règlement du temps de travail, dont l'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} septembre 2018 pour l'ensemble du personnel, soit deux ans et huit mois après la fusion des régions, a été présenté aux élus le 18 décembre 2017. A l'instar de ce qui a été décidé dans la plupart des régions fusionnées, la Nouvelle-Aquitaine a décidé d'augmenter le temps de travail annuel de ses agents et de se conformer aux dispositions légales régissant le temps de travail, à savoir 1607 heures par an. Les travaux menés par la chambre dans le cadre de son contrôle précédent (cf. rapport d'observations définitives du 19 décembre 2018) ont, en effet, montré que dans les trois anciennes collectivités les agents bénéficiaient de congés supplémentaires par rapport à ce que prévoit la réglementation, compris entre 2 jours (Poitou-Charentes, agents du siège) et 5 jours (Limousin et Aquitaine). Dans ce même rapport, la CRC Nouvelle-Aquitaine a estimé à 176 ETPT et 7,3 M€ le surcoût théorique induit par une durée de temps de travail inférieure à la durée légale dans ces trois anciennes régions.

Au total, la progression des dépenses de personnel, intervenue un an après les transferts de compétences et l'attribution des ressources associées (fraction de CVAE), représente, selon les chiffrages plus précis communiqués par l'ordonnateur lors de la phase contradictoire, 18,9 M€, soit une hausse de la masse salariale de 5,7 % liée à une progression de 259 ETPT. La dynamique qui est celle de ces charges affecte négativement l'épargne de la collectivité, bien que, d'après les précisions apportées par l'ordonnateur dans sa réponse, celle-ci ne serait pas orientée à la baisse en 2018 par rapport à 2017.

⁵⁶ Les régions fusionnées avaient jusqu'au 31 décembre 2017 pour délibérer sur le régime indemnitaire et les conditions d'emploi qui s'appliqueront à l'ensemble de leurs agents.

⁵⁷ Afin d'étendre le bénéfice du RIFSEEP à tous les agents, une intégration vers le cadre d'emplois des adjoints techniques a été proposée aux agents du cadre d'emplois des ATTEE. Ces estimations sont réalisées sous l'hypothèse que la totalité des agents du cadre d'emplois des ATTEE intègre le cadre d'emplois des adjoints techniques. Fin 2017, plus des trois quarts des ATTEE s'étaient déjà prononcés favorablement pour cette demande d'intégration.

2.4.3 Les contributions obligatoires, participations et autres charges de gestion

Tableau n° 17 : Contributions obligatoires, participations et autres charges de gestion

en €	2015				2016	2017	2018 (BP+BS)	Var. annuelle moyenne 2015 à 2017	Evolution 2017/2015
	Aquitaine	Limousin	Poitou- Charentes	Régions agrégées					
Contributions obligatoires (a)	57 028 743	17 688 521	50 127 719	124 844 982	127 914 828	117 926 286	144 115 825	-2,8 %	-5,5 %
<i>Dont dotation de fonctionnement des lycées</i>	45 923 884	17 264 764	31 570 635	94 759 283	99 540 185	97 707 192	100 443 454	1,5 %	3,1 %
<i>Dont prime employeurs apprentis</i>	11 104 859	423 000	18 557 083	30 084 942	28 373 691	20 219 094	28 900 000	-18,0 %	- 32,8 %
<i>Dont autres contributions obligatoires</i>	0	757	0	757	953	0	14 772 371	-100,0%	- 100,0 %
Participations (b)	231 113 505	72 770 843	3 474 961	307 359 308	305 942 086	376 841 466	389 687 837	10,7%	22,6 %
<i>Dont organismes de regroupement</i>	3 875 593	5 596 439	2 757 995	12 230 027	14 312 416	14 992 910	14 562 593	10,7%	22,6 %
<i>Dont participations aux organismes de transport (SNCF)</i>	159 802 970	66 577 508	715 098	227 095 575	226 142 628	289 869 260	345 769 849	13,0%	27,6 %
<i>Dont autres participations</i>	67 434 941	596 896	1 869	68 033 706	65 487 042	71 979 296	29 355 396	2,9%	5,8 %
Indemnités et frais de présence des élus et des groupes d'élus (c)	6 966 724	2 136 095	3 611 021	12 713 839	15 733 966	15 770 642	16 454 194	11,4%	24,0 %
<i>Dont indemnités de présence</i>	1 870 037	551 575	1 007 967	3 429 578	4 384 909	4 025 318	3 071 654	8,3%	17,4 %
<i>Dont indemnités (y c. cotisations) des élus</i>	3 853 965	1 195 685	2 002 303	7 051 952	8 514 940	8 749 357	9 115 000	11,4%	24,1 %
<i>Dont autres frais des élus</i>	333 538	101 039	195 076	629 653	681 186	750 752	1 733 614	9,2%	19,2 %
<i>Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus</i>	909 185	287 796	405 675	1 602 656	2 152 932	2 245 216	2 533 926	18,4%	40,1 %
Autres charges diverses de gestion (d)	2 219 845	1 582 523	10 307 648	14 110 016	848 443	4 067 575	1 230 242	-46,3%	- 71,2 %
<i>Dont hébergement et restauration scolaires</i>	0	0	0	0	0	0	490 000	N.C.	N.C.
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables</i>	2 219 845	1 582 523	10 280 014	14 082 382	848 443	3 755 107	334 742	-48,4%	- 73,3 %
= Autres charges de gestion (a+b+c+d)	297 328 816	94 177 981	67 521 348	459 028 146	450 439 323	514 605 969	551 488 098	5,9%	12,1%

Source : CRC d'après logiciel ANAFI, comptes de gestion, budget primitif et budget supplémentaire 2018

Les contributions, participations et autres charges de gestion représentent près de 29 % des charges courantes en 2017. Rapportées au nombre d'habitants, avec des valeurs de 77 € en 2015 et 86 € en 2017, elles sont inférieures à la moyenne nationale des régions (96 € par habitants en 2016⁵⁸).

Elles englobent deux contributions obligatoires, celle en faveur du fonctionnement des lycées, comptabilisées au compte 6551 et dont le montant a peu varié sur la période 2015-2017 (97,7 M€ en 2017 au lieu de 94,7 M€ en 2015) et la prime régionale versée aux employeurs d'apprentis (c/6552) orientée à la baisse (20,2 M€ en 2017 au lieu de 30 M€ en 2015).

La ligne « autres contributions obligatoires » est quasi nulle jusqu'en 2018. Il s'agit d'une particularité car à l'échelle de l'ensemble des régions ces contributions représentent plus de 10 % des autres charges de gestion. La région a indiqué à ce propos ne pas verser de contributions au service d'incendie ni au CNFPT au titre des personnes privé d'emploi (c/6555) et comptabiliser les charges transférées au compte 73913 (et non au c/6554).

Cette catégorie de charges comprend aussi des participations dont la plus significative est celle versée aux organismes de transport (dont RFF et SNCF) qui représente 289,8 M€ en 2017, soit 27,6 % de plus qu'en 2015. A ce propos, alors que la M71 prévoit que la participation des régions versée aux organismes de transport en vue d'équilibrer le déficit des TER est comptabilisée au compte 6564, la région Poitou-Charentes les a comptabilisées pour l'essentiel au compte 65737 dans la catégorie des subventions de fonctionnement. C'est pourquoi les montants concernant cette région en 2015 sont particulièrement modestes comparativement aux deux autres. Il apparaît étonnamment que cette pratique, peu propice à une bonne lisibilité budgétaire, a été poursuivie en 2016 et 2017 et que ce ne serait, d'après l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires, que depuis 2018 que la collectivité globaliserait toutes ces dépenses des trois conventions TER en un seul compte (c/6564). A compter de 2019, les participations au profit de la SNCF s'opèreront dans le cadre d'une seule et nouvelle convention. Il est précisé, enfin, que les participations aux organismes de transport devraient progresser en 2018 car elles incluent aussi des sommes apportées dans le cadre de la compétence transports scolaires et interurbains (respectivement 45 M€ et 74 M€ prévues en 2018 contre 4,5 et 23,7 M€ exécutées en 2017).

Parmi les participations figurent aussi celles versées par la région aux organismes de regroupement dont elle est membre (syndicats mixtes, ententes) qui ont représenté en 2017 un total de près de 15 M€. Il n'est pas relevé de participations en faveur d'organismes de coopération décentralisée.

D'une manière générale, l'ordonnateur a précisé que la fusion a peu impacté la politique menée en matière de contributions et participations dans plusieurs secteurs comme l'action économique, la participation aux délégations de service public de lignes routières régionales, ou la coopération. Les évolutions et harmonisations de gestion les plus notables ont concerné les secteurs de l'éducation et de la jeunesse (DGF lycées publics et contribution aux lycées privés) et de la formation professionnelle et l'apprentissage (fusion en 2018 de trois structures en une association régionale pour l'orientation la formation et l'emploi). S'agissant des contributions et participations au bénéfice de la SNCF, l'ordonnateur a précisé que ce sont les anciennes conventions qui continuent à s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2018 et que c'est à cette échéance qu'une politique harmonisée se déploiera.

⁵⁸ Source : fiche détaillée de la région Nouvelle-Aquitaine sur le site www.collectivités-locales.gouv.fr

Les « autres participations » (c/6568), qui ne présentent en 2015 un montant significatif que dans l'ex Aquitaine, correspondent essentiellement à des dépenses pour le fonctionnement des CFA (56,28 M€ en 2017) et, dans une moindre mesure, à des charges relatives au transport routier transféré (11,34 M€ en 2017 dont 10,35 M€ pour le transport scolaire). Les prévisions budgétaires 2018 anticipent une forte baisse de ces dépenses, marquée par un recul des crédits dédiés à l'apprentissage. L'ordonnateur explique cette inversion par le fait que les crédits ont été redimensionnés en fonction des besoins réels et du taux d'exécution effectivement constaté et par l'incidence d'un nouveau règlement plus restrictif relatif aux primes versées aux employeurs.

Enfin, les indemnités et frais de présence des élus et des groupes d'élus, y compris les cotisations sociales, ont progressé de 24 % entre 2015 et 2017 pour atteindre 15,73 M€. Prises isolément, les indemnités de fonction versées aux élus du conseil régional (c/6531) ont varié de 5,09 M€ en 2015 à 6,29 M€ en 2017, une dynamique qui s'explique par les effets de la fusion. En effet, cette évolution résulte de la décision prise par la région Nouvelle-Aquitaine d'appliquer dès la fusion les taux maximums autorisés pour une région de sa strate démographique. Auparavant, les régions Poitou-Charentes et Limousin étaient classées dans des strates démographiques inférieures et appliquaient de ce fait des taux maximums d'indemnités inférieurs.

2.4.4 Les subventions de fonctionnement

Tableau n° 18 : Subventions de fonctionnement

en €	2015				2016	2017	2018 (BP + BS)	Var. annuelle moyenne 2015 à 2017	Evolution 2017/2015
	Aquitaine	Limousin	Poitou- Charentes	Régions agrégées					
Subventions de fonctionnement	187 918 308	80 722 101	217 644 012	486 284 421	485 193 138	498 353 173	663 806 058	1,2 %	2,5 %
<i>Dont subventions à la SNCF</i>	0	2 518 083	67 458 695	69 976 778	72 563 020	48 151 541	64 972 560	- 17,0 %	- 31,2 %
<i>Dont subventions à des services publics industriels et commerciaux</i>	0	0	22 125	22 125	85 058	194 945	32 590	196,8 %	781,1 %
<i>Dont subventions aux collectivités et autres organismes publics</i>	54 437 080	34 715 961	80 968 565	170 121 606	188 352 818	231 119 583	266 921 982	16,6 %	35,9 %
<i>Dont subventions aux organismes privés</i>	133 481 228	43 488 057	69 194 626	246 163 911	224 192 242	218 887 104	331 878 927	- 5,7 %	- 11,1 %

Source : CRC d'après logiciel ANAFI, comptes de gestion, budget primitif et budget supplémentaire 2018

L'effort de subventionnement a absorbé près de 30 % des charges de gestion courante en 2017 (498,35 M€) et a connu une progression modérée depuis 2015 (+ 2,5 %). Cette proportion des subventions est supérieure d'environ 6 points à ce qui est observé à l'échelle nationale pour les régions. Rapportées au nombre d'habitants, avec des valeurs de 82 € en 2015 et 83 € en 2017, ces dépenses sont supérieures à la moyenne nationale des régions (65 € par

habitants en 2016⁵⁹). Toutefois, si l'on écarte les subventions versées à la SNCF⁶⁰ (c/65737, 46,05 M€ en 2017), la variation depuis 2015 est plus marquée avec + 8,1 %, la proportion des charges de gestion courante baisse à 25,8 % et la dépense par habitant à 75 €.

En faisant abstraction des subventions versées à la SNCF, les subventions aux collectivités et organismes publics s'élevaient en 2015 à 170,12 M€, soit 40 % du total, et les subventions aux organismes privés à 246,16 M€, soit 60 %. Entre 2015 et 2017, les subventions aux collectivités et organismes publics ont progressé de plus de 35 % tandis qu'*a contrario* celles en faveur des organismes privés (hors SNCF) ont reculé de plus de 11 %, ce qui a eu en 2017 pour conséquence, à l'instar de ce qui caractérisait l'ancienne région Poitou-Charentes et à la différence de la moyenne des régions, de rendre prépondérantes les subventions aux organismes publics. Il est à noter que les subventions courantes accordées aux services publics industriels et commerciaux régionaux de transport (c/65736) sont marginales. La dynamique qui a été celle en 2017 des subventions aux collectivités et organismes public est une conséquence des transferts de compétences intervenus : les transports scolaires regroupent 3,37 M€ (essentiellement des subventions aux communes et EPCI) et les transports interurbains 55,23 M€ (essentiellement des subventions aux départements).

L'ordonnateur a indiqué qu'à compter de 2016 la nouvelle collectivité a mis en œuvre une harmonisation progressive des dispositifs d'intervention et recherché, en parallèle, une rationalisation du nombre de structures à financer lorsque des fusions se sont avérées possibles entre entités régionales (ex : agence de développement régionales, association de formation professionnelle).

S'agissant des personnes de droit privé bénéficiaires de ces subventions (c/6574), il ressort notamment que la région a en accordé à plus de 3 500 associations en 2017. La chambre estime qu'environ 1 000 associations ou sociétés privés ont perçu en 2017 des subventions supérieures à 75 000 €. Parmi les subventions supérieures à 4 M€ figurent des entités privées comme l'agence de développement innovation Nouvelle-Aquitaine, le comité régional du tourisme de Nouvelle-Aquitaine, l'IRTS Aquitaine, l'école supérieure des technologies industrielles avancées ESTIA, la société de réalisation immobilière et d'aménagement de l'université de Bordeaux. En 2017, les chapitres budgétaires ayant concentré le plus de subventions versées en direction de ces acteurs privés sont, par ordre décroissant, la formation professionnelle et l'apprentissage (71,2 M€), l'action économique⁶¹ (68,7 M€), la culture, les sports et loisirs (45,8 M€), l'environnement (8,5 M€), la gestion des fonds européens (8,1 M€), l'aménagement des territoires (3,3 M€), l'enseignement (2,5 M€), la santé et l'action sociale (2,4 M€) et les transports (2,1 M€). Comparativement à 2016, les trois principales variations à la baisse ont concerné la formation professionnelle et l'apprentissage (- 3,8 M€), l'aménagement des territoires (- 3,2 M€) et l'enseignement (- 1,6 M€).

Concernant les personnes de droit public les subventions les plus élevées concernent l'agence de services et de paiement, Bpifrance, le CHU de Bordeaux, la chambre des métiers et de l'artisanat, le CNRS, le CROUS, les universités (Bordeaux, Limoges, Pau et Poitiers). En

⁵⁹ Source : fiche détaillée de la région Nouvelle-Aquitaine sur le site www.collectivites-locales.gouv.fr

⁶⁰ Lesquelles se rapportent très majoritairement à l'ancienne région Poitou Charentes et résultent d'une comptabilisation des compensations tarifaires versées à la SNCF au titre des TER au compte 65737 « Subvention de fonctionnement à la SNCF » et non au compte 6564 comme l'ont opéré les deux autres collectivités et la plupart des régions françaises. (Cf. développement partie 1.4.4).

⁶¹ L'action économique concerne notamment des actions en faveur des pôles de compétitivité, l'accompagnement de PME/ETI, les programme « Usine du futur » ou « Croissance premium ».

2017, les chapitres budgétaires ayant concentré le plus de subventions versées sont, par ordre décroissant, la formation professionnelle et l'apprentissage (108,5 M€), la culture, les sports et loisirs (26,6 M€), l'action économique (24,2 M€), les transports (4,3 M€), la gestion des fonds européens (4,1 M€), l'environnement (3,6 M€), l'aménagement des territoires (3,3 M€), la santé et l'action sociale (2,7 M€) et l'enseignement (2,5 M€).

2.4.5 Les charges financières

Les charges d'intérêts ont reculé de 17,8 % sur la période 2015-2017, passant de 49,56 M€ à 40,72 M€. Cette tendance est inverse à celle de l'encours de dette et s'explique par la baisse du taux d'intérêt moyen de la dette et l'effet des opérations de renégociation engagées. Dans la partie relative à l'endettement ces éléments sont approfondis. Rapportées en euros par habitant, ces charges financières représentent moins de 7 € par habitant en 2017. Dans son contrôle précédent la chambre avait montré que ces charges financières oscillaient entre 5,4 € par habitant (Aquitaine) et 12,8 € par habitant (Limousin).

2.5 L'investissement

Tableau n° 19 : Financement de l'investissement

en €	2015				2016	2017	2018 (BP + BS)	Cumul sur les années 2015 à 2017	Evolution 2017/2015
	Aquitaine	Limousin	Poitou- Charentes	Régions agrégées					
CAF brute	314 193 609	36 212 167	24 071 196	374 476 972	377 885 853	452 409 305	278 195 011	1 204 772 131	20,8%
- Annuité en capital de la dette	108 006 475	18 619 608	31 034 605	157 660 688	140 342 104	111 277 276	133 042 000	409 280 069	-29,4%
= CAF nette ou disponible (C)	206 187 134	17 592 559	-6 963 410	216 816 284	237 543 749	341 132 029	145 153 011	795 492 062	57,3%
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	29 434 957	5 484 315	7 275 937	42 195 209	32 248 349	40 515 370	38 000 000	114 958 928	-4,0%
+ Subventions d'investissement reçues	60 872 685	39 168 203	20 228 807	120 269 695	60 281 815	99 016 865	89 753 967	279 568 375	-17,7%
+ Produits de cession	101 041	46 084	12 000	159 125	40 620	2 517 846	10 250 000	2 717 591	1482,3%
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	90 408 683	44 698 602	27 516 744	162 624 029	92 570 784	142 050 081	138 003 967	397 244 894	-12,7%
= Financement propre disponible (C+D)	296 595 817	62 291 161	20 553 334	379 440 312	330 114 532	483 182 111	283 156 978	1 192 736 955	27,3%
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)</i>	<i>188,6%</i>	<i>231,0%</i>	<i>47,7%</i>	<i>166,9%</i>	<i>138,0%</i>	<i>191,7%</i>	<i>96,4%</i>	<i>166,0%</i>	
- Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)	157 264 616	26 970 444	43 066 932	227 301 991	239 163 475	252 114 316	293 599 933	718 579 782	10,9%
- Subventions d'équipement (y c. subventions en nature)	357 178 294	92 716 042	87 624 494	537 518 829	536 849 429	449 202 153	591 440 215	1 523 570 411	-16,4%
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	43 169 396	0	-171 570	42 997 827	-1 879	-239 132	0	42 756 815	-100,6%
- Participations et investissements financiers nets	688 895	2 832 716	-3 931 559	-409 947	4 750 624	26 577 379	24 516 161	30 918 056	-6583,1%
- Charges à répartir	0	10 464 524	0	10 464 524	0	0	0	10 464 524	-100,0%
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-11 574 179	-2 719 796	-306	-14 294 281	-13 244 718	0	0	-27 538 999	-100,0%
= Besoin (-) capacité (+) de financement propre	-250 131 205	-67 972 769	-106 034 657	-424 138 631	-437 402 399	-244 472 606	-626 399 331	-1 106 013 635	-42,4%
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	17 804 761	0	23 778	17 828 538	-16 818 572	-506 237	12 452 000	503 730	-102,8%
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-232 326 444	-67 972 769	-106 010 880	-406 310 092	-454 220 970	-244 978 842	-613 947 331	-1 105 509 905	-39,7%
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	220 000 000	45 350 000	109 000 000	374 350 000	438 264 000	276 391 000	536 064 528	1 089 005 000	-26,2%
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	-12 326 444	-22 622 769	2 989 120	-31 960 092	-15 956 970	31 412 158	-77 882 803	-16 504 905	-198,3%

Source : CRC d'après logiciel ANAFI, comptes de gestion, budget primitif et budget supplémentaire 2018

2.5.1 Les dépenses d'investissement hors remboursement de dette

Hors opérations d'ordre, les dépenses d'investissement de la région Nouvelle-Aquitaine s'établissent à 872,28 M€ en 2017. En déduisant de ce montant le remboursement de la dette, les dépenses d'investissement ainsi obtenues représentent 739,39 M€ en 2017, niveau le moins élevé sur la période étudiée.

Les deux principales composantes des dépenses d'investissement sont les dépenses d'équipement et les subventions d'équipement versées, lesquelles sont ci-après analysées. Une troisième catégorie de dépenses concentre des montants élevés, il s'agit du remboursement du capital de la dette. Ces dernières sont abordées en partie 2.9 de ce rapport.

Les dépenses d'équipement représentent 718,58 M€ sur la période 2015-2017. Leur niveau annuel a progressé de 10,9 % depuis la fusion, passant de 227,30 M€ en 2015 à 252,11 M€ en 2017. Dans le même temps, les subventions d'équipement ont reculé de 16,4 %, variant de 537,51 M€ à 449,20 M€.

Le cumul de ces dernières avec les subventions d'équipement représente 2,24 Mds€ sur les années 2015-2017 avec un montant annuel compris entre 701,32 M€ (2017) et 776,01 M€ (2016). Une diminution de près de 10 % des dépenses d'investissement est donc intervenue dans un contexte de fort renforcement de l'autofinancement. Il s'agit d'une orientation contraire à celle observée à l'échelle de l'ensemble des régions (+ 9,5 %) ⁶².

A titre de comparaison, en 2017, les dépenses d'équipement par habitant sont supérieures à la moyenne nationale des régions métropolitaines hors Ile-de-France et Corse (43 €/hab. contre 39 €/hab. pour la moyenne) alors que les subventions d'équipement versées par la région sont inférieures à la moyenne nationale (76 €/hab. contre 84 €/hab.).

Tableau n° 20 : Evolution du taux d'équipement

<i>en €</i>	2015 (régions agrégées)	2016	2017	<i>Cumul sur les années 2015 à 2017</i>	<i>Evolution 2017/2015</i>
<i>Dépenses d'équipement (dont travaux en régie)</i>	227 301 991	239 163 475	252 114 316	718 579 782	10,9 %
<i>Subventions d'équipement (dont subventions en nature)</i>	537 518 829	536 849 429	449 202 153	1 523 570 411	- 16,4 %
<i>Recettes réelles de fonctionnement (RRF)</i>	1 989 905 381	1 990 661 050	2 347 755 623	6 328 322 054	
<i>Ratio dépenses d'équipement / RRF</i>	11,4 %	12,0 %	10,7 %	11,4 %	
<i>Ratio dépenses et subventions d'équipement / RRF</i>	38,4 %	39,0 %	29,9 %	35,4 %	

Source : CRC d'après logiciel ANAFI, comptes de gestion et comptes administratifs

Le taux d'équipement correspond au ratio entre les dépenses d'équipement et les recettes réelles de fonctionnement, il permet d'apprécier l'effort d'équipement de la collectivité au regard de sa richesse. Compris entre 11 % et 12 %, ce taux est stable sur la période. En

⁶² Cf. *Les finances publiques locales 2019*, Cour des comptes.

intégrant les subventions d'équipement versées le ratio obtenu varie entre 30 % et 39 %, 2017 étant l'exercice où ce taux est le plus faible.

En réponse au rapport sur les finances locales 2018 de la Cour des comptes, l'ordonnateur a précisé que la baisse du niveau des dépenses d'investissements pour l'année 2017 revêt un caractère conjoncturel. Il a réaffirmé ce point de vue lors de l'entretien de fin de contrôle puis dans le cadre de la contradiction, indiquant que la fusion a coïncidé avec l'achèvement de lourdes opérations dont la réalisation revêtait un caractère certain. Il mentionne à titre d'illustration le fait que le budget primitif 2016 comportait des crédits liés à la fin du programme d'acquisition de rames de matériel roulant ferroviaire (95 M€) ainsi qu'à l'achèvement de la LGVSEA (12,8 M€) et de la section ferroviaire Oloron-Bedous (48 M€). Il précise que vont succéder à ces lourdes opérations d'autres projets d'envergure tels que l'aménagement numérique du territoire, le plan pluriannuel de travaux de rénovation et de construction des lycées ou le verdissement de la flotte TER. Il a ajouté que l'investissement demeure une des priorités majeures de la collectivité. En 2018, les dépenses d'investissement réalisées devraient se situer à niveau proche de celles de l'exercice 2017 d'après le rapport de présentation des orientations budgétaires 2019 (séance plénière du 22 octobre 2018).

En 2016, la région a adopté des règlements d'intervention harmonisés suivant le type d'action poursuivie (appels à projets recherche-enseignement supérieur, aménagement des arrêts ferroviaires et pôles d'échanges multimodaux, projets éducatifs, aides aux entreprises...).

L'action de la région en investissement s'inscrit dans une arborescence d'objectifs et de priorités fondée sur quatre piliers d'intervention qui sont l'économie et l'emploi, la jeunesse, l'aménagement du territoire, la transition écologique et énergétique. Au budget primitif 2018, ces piliers se présentent ainsi :

- pilier 1 – développement économique et emploi : AP = 243,6 M€ et CP/AP = 173,9 M€,
- pilier 2 – jeunesse : AP = 356,1 M€ et CP/AP = 306,5 M€,
- pilier 3 – aménagement du territoire : AP = 206,8 M€ et CP/AP = 252,1 M€,
- pilier 4 – transition énergétique et écologique : AP = 72,7 M€ et CP/AP = 78,3 M€.

Au niveau fonctionnel, les principales dépenses d'investissement ont concerné l'enseignement et plus particulièrement les lycées, les transports et surtout les dépenses relatives au TER, le développement économique et l'aménagement des territoire (cf. annexe 5).

Par ailleurs, les projets d'investissement sont inscrits et suivis dans un programme pluriannuel d'investissements (PPI). Les principaux projets concernent :

- le programme prévisionnel d'investissements dans les lycées, adopté le 13 février 2017 pour une durée de 5 ans (2017-2021) d'un montant 1,2 Md€ (dont 532 M€ pour des opérations lourdes de restructuration dans les lycées existants, 402 M€ pour la pérennité et l'adaptation du bâti, la sécurité du patrimoine et l'accessibilité et 114 M€ pour des opérations de constructions nouvelles...),
- l'apprentissage avec, en 2018, 48 M€ d'ouverture de crédits et 21 M€ d'autorisation de programme (AP) pour la réalisation de travaux dans les CFA,
- l'accompagnement des entreprises dans leur développement dans le cadre du schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII),
- les contrats de plan Etat-Région (CPER 2015-2020) correspondant à 1,38 Md€ de crédits contractualisés notamment pour la mobilité multimodale, l'enseignement supérieur-

recherche-innovation, la transition écologique et énergétique et le volet territorial. L'ordonnateur indique dans sa réponse aux observations provisoires que la région avait, fin 2017, engagé plus de la moitié de ces crédits (740 M€),

- l'aménagement du territoire :
 - l'aménagement du numérique et le déploiement du très haut débit d'ici 2021 avec une participation de la région à hauteur de 200 M€ dans un projet global de 1,5 Md€, en 2018 les crédits de paiement (CP) sont de 88 M€ contre 20 M€ en 2017,
 - les nouvelles politiques contractuelles pour corriger les déséquilibres territoriaux (contractualisation avec les territoires) avec la mise en place d'un règlement d'intervention voté en mars 2018 après l'adoption des principes et objectifs stratégiques en avril 2017,
 - la modernisation des réseaux ferroviaires, des gares TER, la mise en accessibilité des quais et la réalisation des pôles d'échanges multimodaux.

Il est précisé aussi que la région n'a pas lancé d'opération exceptionnelle d'investissement au sens de l'article 107 de la loi NOTRe⁶³. Aucune des opérations envisagées par la collectivité ne dépasse donc le seuil fixé par le décret du 30 juin 2016 correspondant à 25 % des recettes réelles de fonctionnement ou à 200 M€.

Enfin, sur le plan prospectif, la région a prévu dans sa stratégie financière 2018-2022 un effort d'investissement d'environ 800 M€ par an en moyenne assorti d'un objectif de réalisation d'au moins 90 %.

2.5.2 Les recettes d'investissement hors emprunt

Sur l'ensemble de la période 2015-2017, les principales ressources d'investissement hors emprunt proviennent des subventions d'investissement reçues (70,4 % des recettes considérées) et du fonds de compensation de la TVA (le FCTVA représente 28,9 % des recettes), ces deux postes évoluant en fonction des investissements réalisés. Ces subventions reçues concernent principalement les lycées (dotation régionale d'équipement scolaire) et les fonds européens.

Ces recettes se sont révélées erratiques puisque leur niveau est passé de 162,62 M€ en 2015 (cumul des trois anciennes régions) à seulement 92,57 M€ en 2016 avant de progresser à 142,05 M€ en 2017. Cette volatilité s'explique par la diminution de moitié en 2016 des subventions d'investissement reçues (60,28 M€).

En 2018, la collectivité anticipe des recettes à ce titre de 138 M€.

⁶³L'article 107 de la loi NOTRe du 7 août 2015 stipule que « pour toute opération exceptionnelle d'investissement dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret en fonction de la catégorie et de la population de la collectivité ou de l'établissement, l'exécutif d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales présente à son assemblée délibérante une étude relative à l'impact pluriannuel de cette opération sur les dépenses de fonctionnement. La délibération du département ou de la région tendant à attribuer une subvention d'investissement à une opération décidée ou subventionnée par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales s'accompagne de l'étude mentionnée au premier alinéa. »

2.5.3 Le financement propre disponible et le besoin de financement de l'investissement

Sur la période 2015-2017, le financement propre disponible de la région est composé pour 66,7 % par la CAF nette et 33,3 % par les recettes d'investissement hors emprunt. Son montant a reculé en 2016 avant de progresser nettement en 2017, année où il correspond à 82 €/habitant soit un niveau inférieur à la moyenne des régions métropolitaines hors Ile-de-France et Corse (99 €/habitant).

Graphique n° 2 : Financement des dépenses d'investissement (en M€)



Source : CRC d'après logiciel ANAFI et comptes de gestion

Sur l'ensemble de la période examinée, le financement propre disponible ne couvre que 53,2 % des dépenses et subventions d'équipement.

Lorsque le financement propre disponible ne couvre pas la totalité des dépenses d'investissement hors emprunt, la région se trouve alors en situation de besoin de financement, besoin qui peut être satisfait par le recours à l'emprunt et/ou par un prélèvement sur le fonds de roulement (cf. définition en 2.6).

Sur la période 2015-2017, le besoin de financement a représenté un montant cumulé de 1,10 Md€. Il a été couvert par un montant quasi équivalent d'emprunts. En effet, le recours à de nouveaux emprunts a représenté un cumul de 1,08 Mds€. A cette somme s'est ajoutée une faible part découlant de la mobilisation du fonds de roulement.

En 2017, la région connaît un besoin de financement de 42 €/habitant, soit un niveau plus élevé que celui mesuré au niveau national (29 €/habitant pour les régions métropolitaines hors Ile-de-France et Corse), et présente un recours à de nouveaux emprunts plus important qu'au niveau national (47 €/habitant contre 33€/habitant).

Enfin, il résulte des prévisions budgétaires initiales pour 2018 un besoin de financement de 613,95 M€ ayant conduit à inscrire un recours à de nouveaux emprunts pour 536 M€. Cette perspective semble cependant devoir être corrigée : dans son compte administratif anticipé, tel que présenté dans le cadre du débat d'orientations budgétaires de l'exercice 2019, la région ne

prévoit plus un recours à de nouveaux emprunts que pour un montant de 264,1 M€, et dans ses réponses aux observations provisoires, l'ordonnateur a ramené la prévision de recours à l'emprunt à 201 M€. Un taux de réalisation de 88,5 % en section d'investissement plus faible que prévu était, lors du débat d'orientations budgétaires, présenté comme seul élément explicatif de la diminution du recours à l'emprunt. Il convient d'y ajouter l'impact de l'amélioration de l'autofinancement par rapport aux prévisions budgétaires initiales.

2.6 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Tableau n° 21 : Trésorerie

Au 31 décembre en €	2015				2016	2017	Var. annuelle moyenne 2015 à 2017	Evolution 2017/2015
	Aquitaine	Limousin	Poitou- Charentes	Régions agrégées				
Fonds de roulement net global	38 837 084	1 876 096	64 496 495	105 09 675	89 252 704	120 707 013	7,1 %	14,7 %
- Besoin en fonds de roulement global	53 400 689	5 067 182	20 337 934	78 805 806	56 980 220	- 38 331 067	N.C.	- 148,6 %
= Trésorerie nette	- 14 563 605	- 3 191 086	44 158 560	26 403 869	32 272 484	159 038 080	145,4 %	502,3 %
en nombre de jours de charges courantes	- 6,9	- 3,6	32,0	6,1	7,4	33,3		
Dont trésorerie active	35 472 496	6 608 914	44 158 560	86 239 970	32 272 484	168 110 778	39,6 %	94,9 %
Dont trésorerie passive	50 000 000	9 800 000	0	59 800 000	0	0	- 100,0 %	- 100,0 %

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel ANAFI et comptes de gestion

Le fonds de roulement est égal à la différence entre les financements disponibles à plus d'un an ou ressources stables (dotations, réserves, subventions d'équipement et emprunts) et les immobilisations ou emplois stables (investissements réalisés et en cours de réalisation). Il doit permettre de financer les besoins en trésorerie dégagés par le cycle d'exploitation de la collectivité.

Le besoin en fonds de roulement est égal à la différence entre l'ensemble des créances et stocks et les dettes à court terme (dettes fournisseurs, dettes fiscales et sociales...). Une créance constatée, non encaissée, génère un besoin de fonds de roulement alors qu'une dette non encore réglée vient diminuer ce besoin. Le besoin en fonds de roulement traduit le décalage entre les encaissements de recettes et les paiements de dépenses.

La trésorerie comprend le solde du compte au Trésor et les autres disponibilités à court terme. Elle correspond à la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement.

Dans son contrôle précédent, la chambre régionale des comptes mentionnait que le fonds de roulement de l'ancienne région Aquitaine s'élevait à 38,84 M€ fin 2015 et représentait 18,8 jours de charges courantes (cf. annexe n° 3). Le besoin en fonds de roulement affichait une forte hausse sur la période 2011-2015 et représentait à la veille de la fusion 25,4 jours de charges courantes. Le fonds de roulement était insuffisant pour couvrir le besoin en fonds de roulement et la chambre constatait que la collectivité avait eu recours aux billets de trésorerie pour financer le solde à hauteur de 14,56 M€⁶⁴.

Pour l'ancienne région Limousin, le fonds de roulement s'élevait à 1,88 M€ fin 2015, en recul de 35,5 M€ par rapport à 2011 du fait de sa forte mobilisation à compter de 2013 pour financer une partie des investissements. Equivalent à 2,1 jours de charges courantes, il ne couvrait que pour partie le besoin en fonds de roulement dont le montant, 5,07 M€, apparaissait également faible au regard des charges courantes (5,8 jours). Le solde de 3,19 M€ était financé par une ligne de trésorerie.

Le fonds de roulement de l'ancienne région Poitou-Charentes s'élevait à 64,50 M€ fin 2015, représentant 46,8 jours de charges courantes. Il couvrait le besoin en fonds de roulement de 20,34 M€ et permettait de dégager une trésorerie excédentaire sur l'ensemble de la période 2011-2015. Cette dernière s'élevait à 44,16 M€ fin 2015, représentant 32 jours de charges courantes. Après avoir évolué à la hausse jusqu'en 2014, la chambre relevait que le besoin en fonds de roulement avait diminué en raison de la progression des dettes à court terme.

Sur le périmètre de la nouvelle région, le fonds de roulement a progressé de 14,7 % entre 2015 et 2017 pour atteindre 120,7 M€ au 31 décembre 2017 ce qui correspond à 25,3 jours de charges courantes. La part des dettes à long terme s'élève à 2,02 Mds€ et représente 23,6 % des ressources stables fin 2017 contre 19,4 % fin 2015.

Le besoin en fonds de roulement a fortement diminué entre 2015 et 2017 (- 148,6 %), en raison de la progression des dettes à court terme. Négatif au 31 décembre 2017, il correspond à une capacité de financement de 38,33 M€.

Ces évolutions conduisent à ce que la trésorerie au 31 décembre 2017 soit la plus importante de la période avec 159,04 M€, soit six fois la trésorerie au 31 décembre 2015, représentant dès lors 33,3 jours de charges courantes.

⁶⁴ Les billets de trésorerie sont des titres de créances négociables émis pour une durée variant d'un jour à un an à un rythme défini par l'émetteur et selon les besoins de disponibilité de celui-ci. Ils sont à rapprocher des lignes de crédits de trésorerie destinées à faire face à un besoin ponctuel de disponibilités mais ils bénéficient de conditions financières particulièrement avantageuses.

2.7 L'analyse de la structure de haut de bilan

Tableau n° 22 : Structure du haut de bilan

en M€	2015				2016	2017	Evolution 2017/2015	
	Aquitaine	Limousin	Poitou-Charentes	Régions agrégées			en %	en valeur
Ressources propres élargies	4 113,43	805,42	1 489,23	6 408,08	6 413,80	6 548,33	2,2 %	140,25
Dettes à long terme	808,12	275,78	457,63	1 541,54	1 852,71	2 017,82	30,9 %	476,28
Ressources stables	4 921,55	1 081,21	1 946,87	7 949,63	8 266,51	8 566,16	7,8 %	616,53
Emplois immobilisés	4 882,71	1 079,33	1 882,37	7 844,42	8 177,26	8 445,45	7,7 %	601,03
Fonds de roulement	38,84	1,88	64,50	105,21	89,25	120,71	14,7 %	15,50
Total bilan	5 016,68	1 107,80	1 981,90	8 106,38	8 326,67	8 785,02	8,4 %	678,64
Ressources propres élargies / total bilan	82,0 %	72,7 %	75,1 %	79,0 %	77,0 %	74,5 %	- 4,5 points	
Dettes à long terme / total bilan	16,1 %	24,9 %	23,1 %	19,0 %	22,3 %	23,0 %	+ 4,0 points	
Dettes à long terme / ressources stables	16,4 %	25,5 %	23,5 %	19,4 %	22,4 %	23,6 %	+ 4,2 points	
Dettes à long terme / ressources propres	19,6 %	34,2 %	30,7 %	24,1 %	28,9 %	30,8 %	+ 6,8 points	
Dettes à long terme / emplois immobilisés	16,6 %	25,6 %	24,3 %	19,7 %	22,7 %	23,9 %	+ 4,2 points	

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel ANAFI et comptes de gestion

Sur la période 2015-2017, l'analyse de l'évolution de la structure du haut de bilan montre que l'emploi immobilisé a progressé de 601,03 M€ (+ 7,7 %), en raison principalement de la hausse des dettes à long terme de 476,28 M€ (+ 30,9 %) et, dans une moindre mesure, de celle des ressources propres élargies de 140,25 M€ (+ 2,2 %). Dans le même temps, le fonds de roulement a progressé de 15,50 M€ (+ 14,7 %).

Il en a résulté que le ratio rapportant les dettes à long terme au total du bilan a augmenté de 4 points alors que celui rapportant les ressources propres élargies au total du bilan a régressé de 4,5 points. Le ratio dettes à long terme sur emplois immobilisés, qui permet d'appréhender la part de la dette à long terme dans le financement de l'emploi immobilisé du bilan, a progressé de 4,2 points entre 2015 et 2017, passant de 19,7 % à 23,9 %.

L'accroissement de l'emploi immobilisé sur la période a donc été réalisé par un recours à la dette à long terme à hauteur de 79,2 %.

2.8 L'approche fonctionnelle

Lors de son précédent contrôle, la chambre régionale des comptes avait constaté que les dépenses et recettes globales par fonction cumulées sur la période 2011-2015, correspondant aux sections d'investissement et de fonctionnement, variaient fortement entre les régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes, et ce, qu'elles soient exprimées en valeur ou par habitant. En dépit de ces écarts, la chambre relevait une tendance au rapprochement entre les trois anciennes régions, à l'exception de la fonction transports (la région Poitou-Charentes ne consacrant que 11 % de ses dépenses globales contre 20 % pour l'Aquitaine et 19 % pour le Limousin).

2.8.1 La structure de répartition des dépenses par fonction

Concernant la répartition des dépenses d'investissement des opérations ventilées (hors dettes et autres opérations financières) par fonction, les charges les plus importantes concernent l'enseignement (dont le niveau varie entre 27 % et 31 % suivant les exercices 2015 à 2017), le développement économique (entre 20 % et 29 %) et les transports (entre 12 % et 25 %) et correspondent donc aux principales compétences exercées par les régions (cf. annexe n° 4). Ces trois fonctions représentent, chaque année, plus de 71 % des dépenses d'investissement des opérations ventilées, une situation similaire à celle mesurée à l'échelle de l'ensemble des régions métropolitaines. Il est précisé que la baisse importante des dépenses d'investissement de la fonction transport est une conséquence de la fin du grand projet LGVSEA.

Au niveau de la section de fonctionnement des opérations ventilées (hors impositions directes, opérations financières, frais de fonctionnement des groupes d'élus et provisions et autres opérations mixtes), les charges relatives à la formation professionnelle et l'apprentissage (entre 28 % et 32 % sur la période 2015-2017), aux transports (entre 20 % et 28 %) et à l'enseignement (entre 20 % et 22 %) constituent les principales compétences de la région. A l'instar de l'ensemble des régions métropolitaines, elles correspondent, chaque année, à plus de 71 % des dépenses de fonctionnement des opérations ventilées.

L'examen des prévisions budgétaires 2018 concernant les dépenses de fonctionnement de la fonction « transports » (chapitre 938) fait nettement apparaître l'impact des transferts de compétences puisqu'entre 2016 et 2018 ces dépenses progressent de 319,70 M€ à 631,91 M€, ce qui a pour effet d'en porter la proportion de 20 % à 32 %. Dans ce domaine, la collectivité a estimé dans le cadre du contrôle l'incidence en 2018 (première année pleine) des transferts de compétences à 193,06 M€ pour les transports scolaires (fonction 813), 92,13 M€ pour les transports interurbains (fonction 814) et 14,0 M€ pour les transports mixtes (fonction 815).

2.8.2 La répartition fonctionnelle des dépenses d'investissement et de fonctionnement par habitant

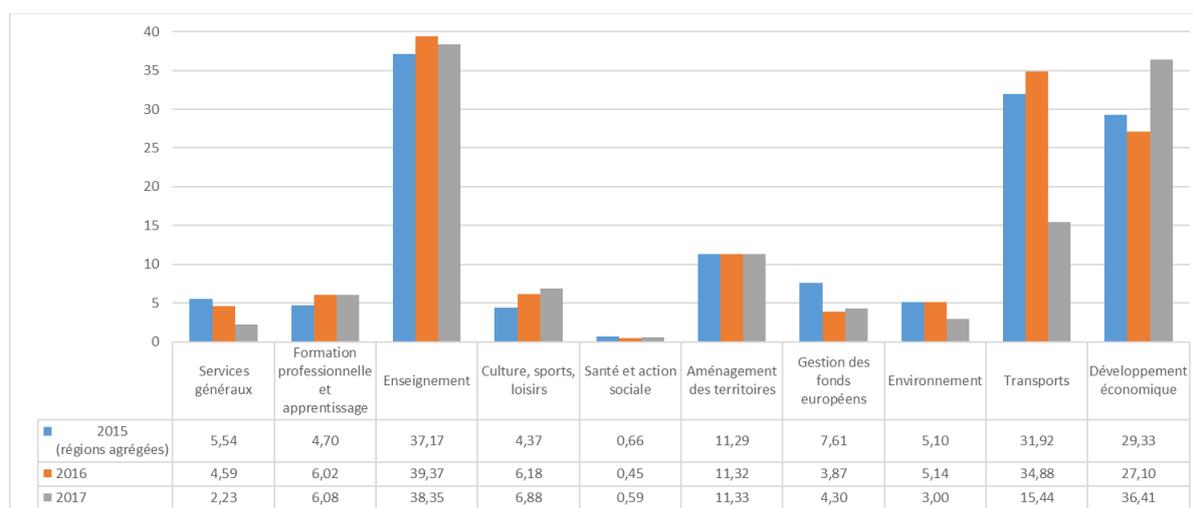
Le précédent contrôle portant sur la période 2011-2015 avait montré que la répartition par fonction des dépenses d'investissement cumulées par habitant était relativement contrastée entre les trois anciennes régions ce qui reflétait des priorités régionales :

- la région Aquitaine présentait un niveau élevé pour l'enseignement (251 €/hab., soit 89 % de plus que Poitou-Charentes), les transports (213 €/hab. contre 37 €/hab. pour Poitou-Charentes, soit plus de cinq fois plus) et l'action économique (183 €/hab., soit le triple de Poitou-Charentes) ;
- la région Limousin se trouvait à un niveau intermédiaire dans la majorité des fonctions, par contre sur les fonctions gestion des fonds européens et culture, sports et loisirs, son niveau était proportionnellement plus élevé ;
- la région Poitou-Charentes, se positionnait à un niveau plus important que les deux autres régions en matière d'aménagement des territoires (92 €/hab. contre 42 €/hab. pour l'Aquitaine, soit + 121 %) et d'environnement (33 €/hab. contre 14 €/hab. environ pour l'Aquitaine et le Limousin) alors que sur les autres fonctions son niveau était le plus bas des trois régions.

S'agissant de la situation de la région Nouvelle-Aquitaine sur la période 2015-2017, les dépenses d'investissement par habitant ayant connu les variations les plus prononcées concernent les fonctions transports et développement économique qui ont respectivement varié d'environ - 17 €/hab. et + 7 €/hab. La progression en 2017 des dépenses dédiées au développement économique s'explique, selon l'ordonnateur, par la volonté de la collectivité d'être éligible au fonds de soutien mis en place cette année-là par l'Etat. A contrario, les dépenses consacrées aux transports ont fortement reculé en 2017 (92 M€ au lieu de 207 M€), en raison, selon l'ordonnateur, de l'achèvement de gros projets ferroviaires et du retard pris dans le calendrier de rénovation des voies. Exprimées en proportion, deux autres variations sont constatées : celle des services généraux (2,23 €/hab. en 2017 contre 4,59 €/hab. en 2016) et de la fonction environnement (3 €/hab. en 2017 contre 5,14 €/hab. en 2016).

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise qu'en 2018 les dépenses d'investissement exécutées relatives aux fonctions transports, enseignement et action économique enregistreront une diminution et s'établiront, respectivement et selon ses prévisions, à 70 M€, 206 M€ et 184 M€.

Graphique n° 3 : Dépenses d'investissement par fonction, en € par habitant



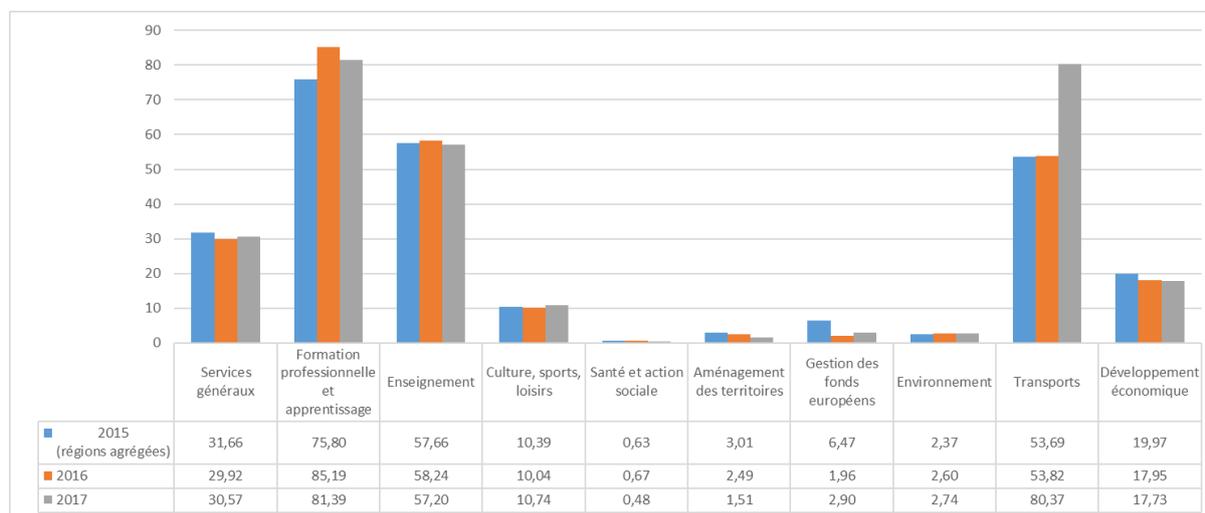
Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les données des comptes administratifs

Concernant les dépenses de fonctionnement cumulées de 2011 à 2015 par habitant, le précédent rapport de la chambre régionale des comptes mentionnait que des disparités existaient entre les trois anciennes régions :

- la région Limousin présentait des dépenses relativement importantes par rapport aux deux autres régions en matière de formation professionnelle et apprentissage (518 €/hab. contre 364 €/hab. pour l'Aquitaine, soit + 42 %), de transports (41 €/hab. contre 177 €/hab. pour Poitou-Charentes, soit + 165 %), d'enseignement (399 €/hab. contre 237 €/hab. pour l'Aquitaine, soit + 69 %), d'action économique (212 €/hab. contre 70 €/hab. pour l'Aquitaine, + 201 %) et de services généraux (254 €/hab. contre 127 €/hab. pour l'Aquitaine, soit le double),
- la région Aquitaine consacrait moins de dépenses par habitant que les deux autres régions dans les domaines de la formation professionnelle et apprentissage, d'enseignement, d'action économique, des services généraux, de culture, sports et loisirs, d'aménagement des territoires et d'environnement,
- la région Poitou-Charentes se positionnait à un niveau plus élevé que les deux autres régions dans les domaines de l'aménagement des territoires (40 €/hab. contre 9 €/hab. pour l'Aquitaine, soit + 338 %) et de l'environnement (24 €/hab. contre 7 €/hab. pour l'Aquitaine, soit + 247 %).

Le graphique *infra* agréant ces trois collectivités (2015) et concernant la région Nouvelle-Aquitaine rend compte à ce stade d'une certaine permanence. Seules les charges relatives aux transports ont connu une forte progression en 2017 (+ 26 €/hab.), qui résulte des transferts de compétences intervenus, appelée à se poursuivre en 2018, comme expliqué précédemment.

Graphique n° 4 : Dépenses de fonctionnement par fonction, en € par habitant



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, à partir des comptes administratifs

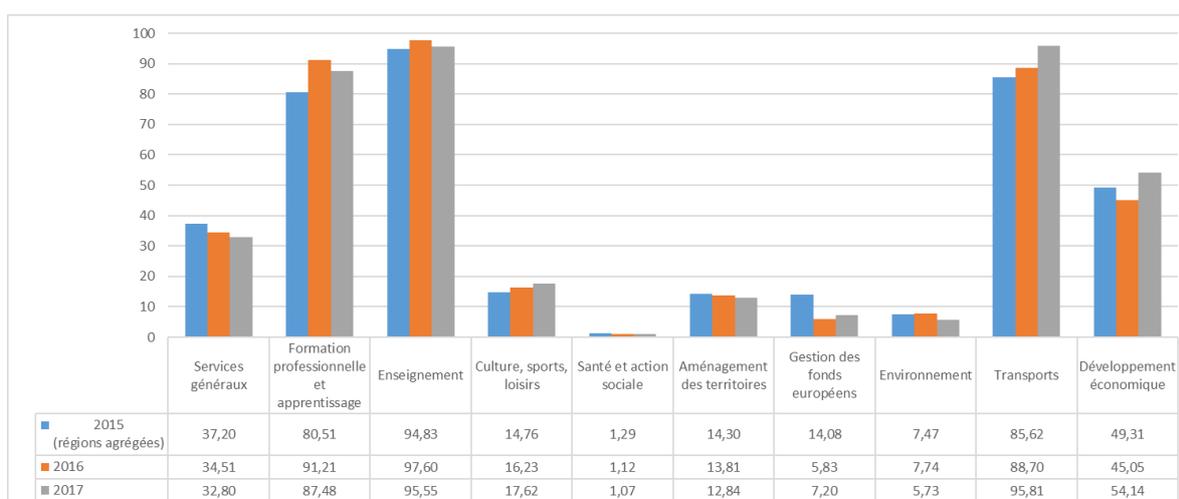
Concernant l'ensemble des dépenses (investissement et fonctionnement) par habitant cumulées sur la période 2011-2015, le précédent rapport notait que :

- la région Limousin se caractérisait par un niveau plus élevé de dépenses dans plusieurs fonctions (formation professionnelle et apprentissage, enseignement, transports, action économique, culture, sports et loisirs et services généraux),

- la région Poitou-Charentes connaissait des ratios par habitant plus importants dans les domaines liés à l'aménagement des territoires et l'environnement alors que dans les autres fonctions son niveau était souvent plus faible que les deux autres régions
- la région Aquitaine se trouvait dans la majorité des fonctions à un niveau intermédiaire.

Cumulant les dépenses d'investissement et de fonctionnement, le graphique *infra* montre que ces charges ont globalement peu évolué sur la période 2015-2017. L'évolution la plus marquée concerne la fonction transports dont le niveau atteint en 2017 dépasse légèrement celui de la fonction enseignement.

Graphique n° 5 : Dépenses totales (investissement et fonctionnement) par fonction, en € par habitant



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, à partir des comptes administratifs

2.9 L'endettement

2.9.1 L'encours de la dette et les ratios d'endettement

2.9.1.1 L'encours de la dette et son évolution

Au 31 décembre 2015, l'encours consolidé de la dette du budget principal⁶⁵ de la nouvelle région s'élève à 1 541,54 M€, dont 1 527,22 M€ pour les comptes 163 (emprunts obligataires) et 164 (emprunts souscrits auprès des établissements de crédit).

52 % du capital restant à rembourser provient de l'ex région Aquitaine (796,55 M€), 30 % de Poitou-Charentes (457,61 M€) et 18 % du Limousin (273,06 M€ hors dette du budget

⁶⁵ Les montants mentionnés n'intègrent pas les dépenses de crédit-bail souscrites par l'une des trois anciennes régions pour financer, en 2007 et 2011, l'achat de nouvelles rames de TER. Conformément aux règles comptables, ces dépenses sont considérées comme des loyers imputés en section de fonctionnement (c/ 612). Fin 2015, le poids de ces engagements hors bilan s'élevait à 303,7 M€ HT. Fin 2017, le cumul restant représentait 301,16 M€.

annexe photovoltaïque : 1,06 M€). Pour cette dernière, le poids de l'endettement transféré est très sensiblement supérieur à la part qu'occupe sa population au sein du nouvel ensemble.

Tableau n° 23 : Encours total de la dette transférée au 31 décembre 2015

Encours de la dette au 31/12/2015 (€)		
Aquitaine	Emprunts obligataires	9 900 000
	Emprunts auprès établissements de crédit	786 648 824
	Encours comptes 163 et 164	796 548 824
	Autres dettes (cptes 165 et 1687)	11 574 179
	Encours total Aquitaine	808 123 003
Limousin	Emprunts obligataires	110 607 000
	Emprunts auprès établissements de crédit	162 457 868
	Encours comptes 163 et 164	273 064 868
	Autres dettes (cptes 165 et 1687)	2 719 796
	Encours total Limousin	275 784 664
Poitou-Charentes	Emprunts obligataires	0
	Emprunts auprès établissements de crédit	457 609 479
	Encours comptes 163 et 164	457 609 479
	Autres dettes (coptes 165 et 1687)	25 180
	Encours total Poitou-Charentes	457 634 659
Cumul dette transférée Nouvelle-Aquitaine	Emprunts obligataires	120 507 000
	Emprunts auprès d'établissements de crédits	1 406 716 171
	Encours Nouvelle-Aquitaine comptes 163 et 164	1 527 223 171
	Autres dettes (cptes 165 et 1687)	14 319 155
	Encours total Nouvelle-Aquitaine	1 541 542 326

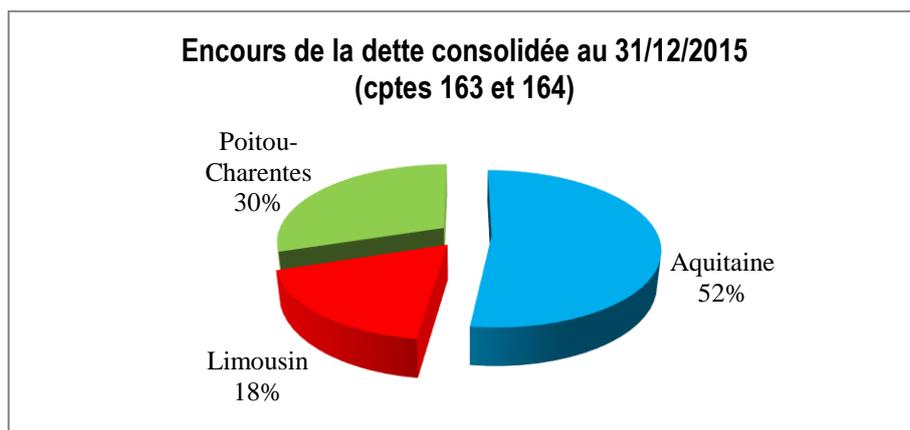
Source : ANAFI et balances des comptes de gestion

Les travaux antérieurs de la chambre ont montré qu'au cours des années précédant la fusion, c'est en Aquitaine que la dette auprès des établissements de crédits a le plus progressé avec + 115,7 % entre 2011 et 2015, celle de Poitou-Charentes ayant varié de 51,4 % et celle du Limousin de 11,3 %. Ces évolutions doivent toutefois être relativisées dans la mesure où les régions Poitou-Charentes et, plus encore, Aquitaine, étaient peu endettées en 2011.

Tableau n° 24 : Part de chaque ancienne région dans l'endettement consolidé au 31/12/2015

Encours au 31/12/2015 (c/ 163 et 164)	2015 (en €)	%	Population	%
Aquitaine	796 548 824 €	52,2%	3 285 970	56,6%
Limousin	273 064 868 €	17,9%	738 633	12,7%
Poitou-Charentes	457 609 479 €	30,0%	1 783 991	30,7%
Total / Nouvelle-Aquitaine	1 527 223 171 €	100,0%	5 808 594	100,0%

Source : balances des comptes de gestion et INSEE (population)



Source : balances des comptes de gestion

Au titre de la période objet du présent contrôle, l'encours consolidé de dette de la nouvelle région a progressé, entre fin 2015 et fin 2017, de 1,54 Mds€ à 2,01 Mds€, soit une hausse de 30,9 % correspondant à une variation annuelle moyenne de 14,4 %. A titre de comparaison, la Cour des comptes, dans son rapport 2018 sur *Les finances publiques locales* estime à 3 % la hausse moyenne de l'endettement des régions françaises en 2017 alors que les données figurant dans ce rapport rendent compte pour la Nouvelle-Aquitaine d'une progression trois fois plus élevée (8,9 %). Selon ce même rapport, seules trois collectivités régionales ont vu leur encours croître plus rapidement (La Réunion, Occitanie, Bretagne).

Les prévisions budgétaires pour l'exercice 2018 rendent compte d'une amplification de cette hausse pourtant déjà conséquente. Avec un niveau estimé à 2,42 Mds€ à fin 2018, la progression sur cet exercice telle que résultant de ces prévisions est de quasiment 20 %. Toutefois, il convient de relativiser cette apparente accélération de tendance. En effet, les orientations budgétaires 2019 (DOB) présentées en séance plénière du 22 octobre 2018 indiquent que l'encours devrait, au final, s'établir à 2,15 Mds€, soit une variation par rapport à 2017 de 6,5 %. Lors de la contradiction, l'ordonnateur indique que dans son compte administratif 2018 provisoire l'encours s'établit à 2,08 Mds€, ce qui représenterait une progression de 3,7 % par rapport à 2017.

Cette progression de l'encours s'explique par une mobilisation significative de nouveaux emprunts : 438,26 M€ en 2016 et 276,39 M€ en 2017. Ce second montant s'avère supérieur de plus de 10 % au besoin de financement mesuré cette année-là (244 M€). Par ailleurs, les montants empruntés en 2016 et 2017 excèdent nettement le remboursement en capital de la dette augmenté des charges d'intérêts.

En 2018, la collectivité a inscrit à son budget (budgets primitif + supplémentaire) l'équivalent de 536,06 M€ de nouveaux emprunts (y compris pénalités de réaménagement et dont 511 M€ pour le seul compte 1641)⁶⁶. Dans ses prévisions budgétaires actualisées (DOB), l'ordonnateur indiquait que les emprunts réellement souscrits s'établiraient à 264 M€. En réponse aux observations provisoires, il révisé à la baisse cette somme et indique que le montant *in fine* souscrit a été de 201 M€, soit un niveau inférieur à ceux de 2016 et 2017. La chambre ne peut que constater les écarts très significatifs entre les prévisions et les réalisations, là encore de nature à s'interroger sur la fiabilité des prévisions budgétaires dans ce domaine.

⁶⁶ C163+C164-C1645-C16449+C1671+C1672+C1675+C1678+C1681+C1682 -D169 (BX) -D1645 (BO).

Tableau n° 25 : Evolution du stock de la dette du budget principal

en €	2015				2016	2017	2018 (BP + BS)	Var. annuelle moyenne 2015 à 2017	Evolution 2017/2015
	Aquitaine	Limousin	Poitou- Charentes	Régions agrégées					
Encours au 1 ^{er} janvier	684 555 299	246 334 476	379 668 958	1 310 558 733	457 634 659	1 852 708 939	2 017 822 663	18,9 %	41,4 %
- Annuité en capital	108 006 475	18 619 608	31 034 605	157 660 688	140 342 104	111 277 276	133 042 000	- 16,0 %	- 29,4 %
- Var des autres dettes non financières	- 11 574 179	- 2 719 796	- 306	- 14 294 281	- 3 244 718	0	0	- 100,0 %	- 100,0 %
+ Intégration de dettes	0	0	0	0	1 083 907 667	0	0	N.C.	N.C.
+ Nouveaux emprunts	220 000 000	45 350 000	109 000 000	374 350 000	438 264 000	276 391 000	536 064 528	- 14,1 %	- 26,2 %
= Encours au 31 décembre	808 123 003	275 784 664	457 634 659	1 541 542 326	1 852 708 939	2 017 822 663	2 420 845 191	14,4 %	30,9 %
- Trésorerie nette hors compte de rattachement avec les BA	- 14 563 605	- 3 232 840	44 158 560	26 362 116	32 272 484	159 038 080		145,6 %	503,3 %
= Encours net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	822 686 608	279 017 504	413 476 098	1 515 180 210	1 820 436 455	1 858 784 583		10,8 %	22,7 %
Montant des emprunts refinancés dans l'année	0	5 138 187	0	5 138 187	27 250 000	21 604 641	80 000 000	105,1 %	320,5 %
Charges d'intérêts et pertes nettes de change	17 852 438	19 790 541	11 917 295	49 560 274	43 401 582	40 726 999	68 018 433	- 9,3 %	- 17,8 %
Taux d'intérêt apparent	2,2 %	7,2 %	2,6 %	3,2 %	2,3 %	2,0 %	2,8 %		
Encours net de la trésorerie hors compte de rattachement	822 686 608	279 017 504	413 476 098	1 515 180 210	1 820 436 455	1 858 784 583		10,8 %	22,7 %
Capacité de désendettement, trésorerie incluse* en années	2,6	7,7	17,2	4,0	4,8	4,1			
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute du BP)	2,6	7,6	19,0	4,1	4,9	4,5	8,7		

* dette budget principal net de la trésorerie / CAF brute du BP

Source : CRC d'après logiciel ANAFI, comptes de gestion, budget primitif et budget supplémentaire 2018

2.9.1.2 Evolution de l'annuité en capital de la dette

A la veille de la fusion, la situation en matière d'annuité en capital de la dette était la suivante :

Tableau n° 26 : Remboursement de l'annuité en capital de la dette

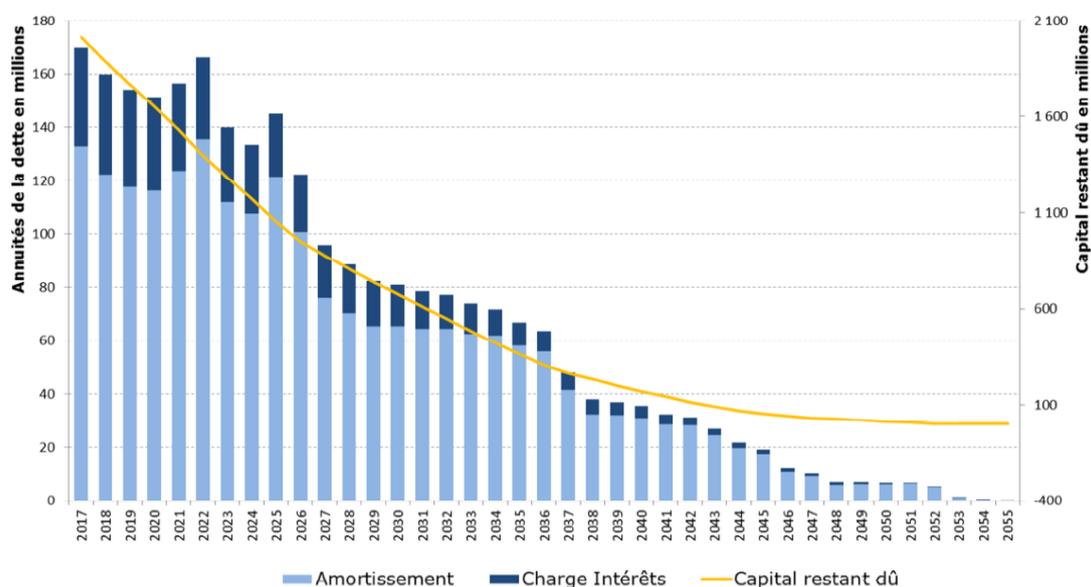
Annuité en capital des emprunts (en €)	2015	2016	2017	2018 (prévisions)
Aquitaine	108 006 475 €	-	-	-
Limousin	18 619 608 €	-	-	-
Poitou-Charentes	31 034 605 €	-	-	-
Nouvelle-Aquitaine	157 660 688 €	140 342 104 €	111 277 276 €	133 042 000 €

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

Deux ans plus tard, malgré la hausse de l'encours, l'annuité en capital a diminué, s'établissant à 111,27 M€ au lieu de 157,66 M€. Une tendance appelée à s'inverser en 2018, d'après les prévisions budgétaires opérées. Rapporté à la population de la région, ce remboursement représente, en 2017, 19 € par habitant contre 27 € pour l'ensemble des régions françaises⁶⁷.

Ce profil d'extinction de la dette est marqué par une durée de vie moyenne de l'encours relativement longue (10,5 ans contre 8,5 pour l'ensemble des régions) liée à la part importante des financements de longue durée.

Profil d'extinction de la dette



Source : région Nouvelle-Aquitaine

⁶⁷ Source : Les comptes 2013-2017 des régions : données agrégées (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales-regions>).

Il ressort de ce graphique que deux pics sont attendus, l'un en 2022 correspondant aux remboursements *in fine* de deux emprunts obligataires, l'autre en 2025 lié au remboursement *in fine* des préfinancements européens des programmes opérationnels.

2.9.1.3 Les principaux ratios d'endettement

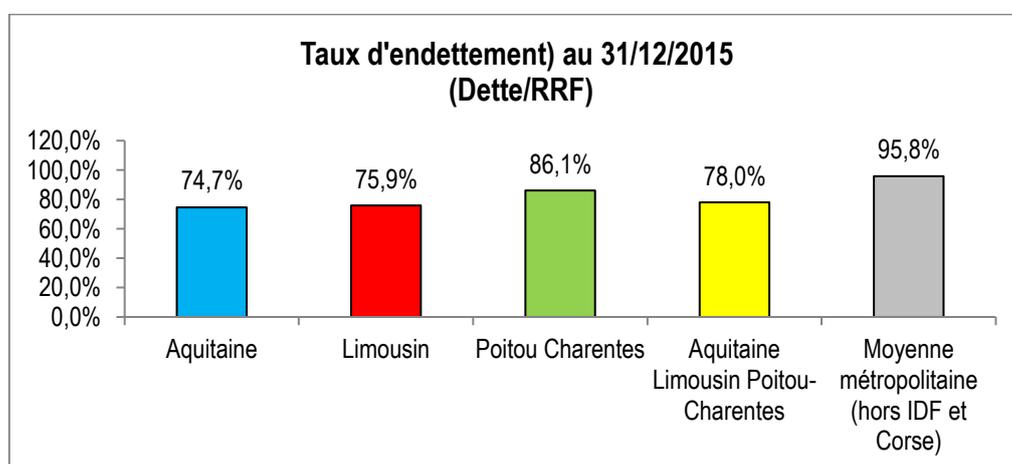
- *La dette par habitant*

Avant la fusion, la situation des trois anciennes régions était la suivante : rapportée au nombre d'habitants (246 €), la dette par habitant de la région Aquitaine, bien qu'en forte augmentation depuis 2011, demeurait nettement inférieure à la moyenne métropolitaine (361 €). Il en était de même en Poitou-Charentes (257 €) avec un rythme de progression moins prononcé. La situation était, en revanche, différente en Limousin où la dette par habitant présentait une hausse modérée mais où le ratio, avec 373 €, était supérieur à la moyenne.

En raisonnant à l'échelle de la région Nouvelle-Aquitaine, l'endettement par habitant de la nouvelle région (265 €) présentait au moment de la fusion un niveau nettement inférieur à la moyenne des régions métropolitaines (382 €). Fin 2017, ce ratio s'établissait à 338 € par habitant, soit un niveau qui demeure inférieur à celui de l'ensemble des régions françaises métropolitaines (391 €⁶⁸) et à l'ensemble des régions métropolitaines hors IDF et Corse (360 € par habitant)⁶⁹.

- *Le taux d'endettement*

Fin 2015, le taux d'endettement (encours de dette rapporté aux recettes réelles de fonctionnement) de la nouvelle région était inférieur de 23 points à la moyenne métropolitaine, avec 78 % contre 101 % et de près de 18 points à la moyenne métropolitaine hors Ile-de-France et Corse (96 %).



Source : données ANAFI

Fin 2017, le taux de la Nouvelle-Aquitaine représentait 86,1 % des recettes réelles de fonctionnement, soit un niveau légèrement inférieur à celui de la moyenne des régions métropolitaines hors Ile-de-France et Corse (87,7 %) et moindre d'un peu plus de quatre points

⁶⁸ Source : ANAFI, à partir de l'agrégation des comptes de gestion et sur la base d'une population métropolitaine de 64,3 M en 2015 et 64,8 M en 2017.

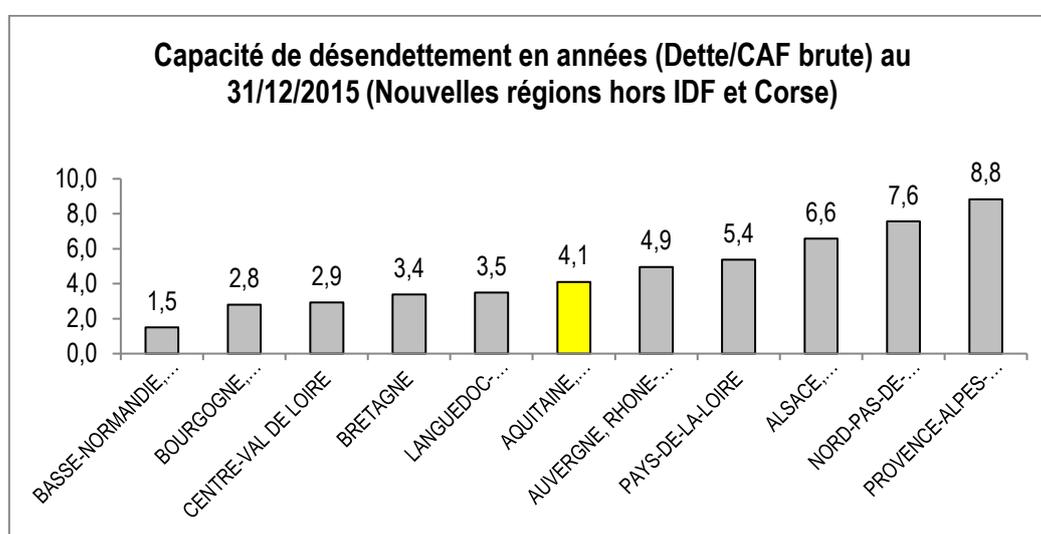
⁶⁹ Ibid.

à celui de l'ensemble des régions métropolitaines (90,4 %). L'écart avec la moyenne concernant ce ratio d'endettement s'est par conséquent fortement resserré conduisant à ce que la situation de la région Nouvelle-Aquitaine soit moins favorable qu'auparavant.

- *La capacité de désendettement*

L'importance de l'endettement d'une collectivité au regard de sa capacité de remboursement des emprunts, revêt un aspect majeur. La capacité de désendettement, qui rapporte le montant de la dette à la capacité d'autofinancement brute (CAF), mesure le nombre d'années théoriques de remboursement de la dette par la CAF. Ce ratio peut varier d'un exercice à l'autre en fonction de l'évolution des charges et des produits.

Au moment de la fusion, le précédent rapport de la chambre a montré que la capacité de désendettement de la nouvelle collectivité s'établissait à 4,1 années, soit un niveau légèrement inférieur à celui de la moyenne de l'ensemble des régions métropolitaines (5,2 années) et des régions métropolitaines hors Ile-de-France et Corse (4,7 années).



Source : données ANAFI

Il est à noter que cette situation masquait des situations contrastées entre les trois anciennes collectivités puisque fin 2015, l'Aquitaine devait consacrer 2,6 années de CAF pour rembourser sa dette, le Limousin 7,4 années et Poitou-Charentes 19 années. Le ratio dégradé de la région Poitou-Charentes s'expliquait par la conjonction de deux phénomènes : une hausse importante de l'encours de la dette par rapport à l'année précédente (+ 20,5 % soit 77,97 M€) et, dans le même temps, une diminution substantielle de la capacité d'autofinancement brute (- 67 % avec 24,07 M€ au lieu de 73,30 M€).

Suite à la fusion, cet indicateur a connu une dégradation en 2016, puisque la capacité de désendettement du budget principal représentait 4,9 années en fin d'exercice, avant de se réduire l'année suivante pour atteindre 4,5 années fin 2017. A titre de comparaison, à l'échelle de l'ensemble des régions la capacité de désendettement s'est améliorée, passant de 5,4 années en 2016 à 4,9 années en 2017⁷⁰.

⁷⁰ Source : rapport sur les Finances publiques locales 2018, Cour des comptes.

Les perspectives budgétaires 2018 laissaient entrevoir une forte accentuation de cette dégradation (indicateur estimé à 8,7 années). Toutefois, selon les données estimatives relatives à l'exécution budgétaire communiquées en octobre 2018, son niveau était revu à 5,5 années. Il ne serait *in fine*, selon la réponse de l'ordonnateur au rapport provisoire, que de 4,5 années.

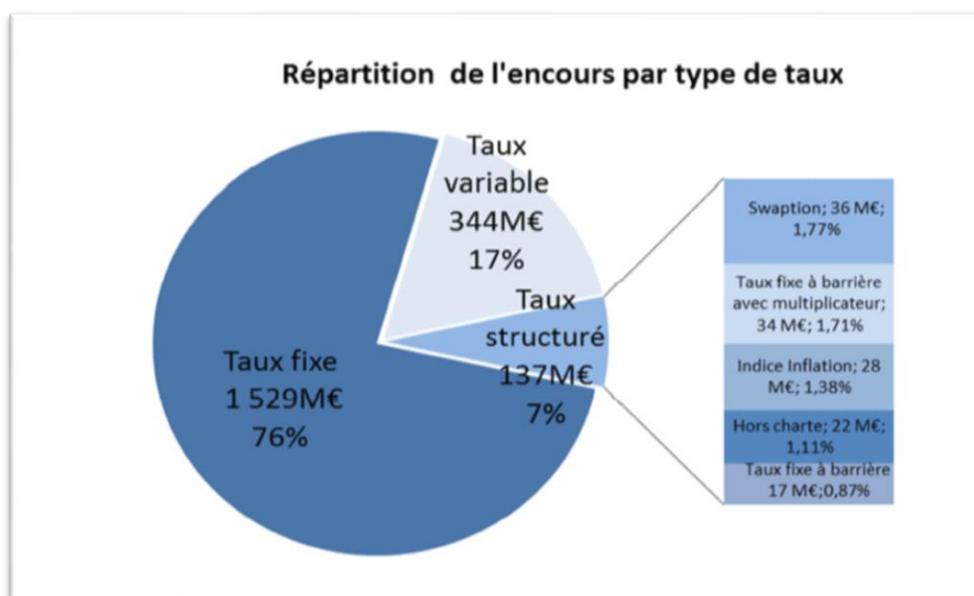
- Le taux d'intérêt apparent de la dette

Ce ratio se calcule en divisant les charges d'intérêts par l'encours de la dette. Il détermine de façon théorique un taux d'intérêt apparent de la dette.

Fin 2015, le taux d'intérêt apparent de la dette de la nouvelle région, à savoir 2,5 %, était identique à celui de la moyenne des régions métropolitaines.

Selon les données communiquées par la nouvelle région lors de cette instruction, le coût de la dette après couverture s'établirait à 2 % et se décomposerait en 2,2 % pour les emprunts à taux fixes, 0,74 % pour ceux à taux variable et 3,2 % pour ceux à taux structuré.

Les données ANAFI corroborent le taux d'intérêt apparent de la dette de 2 % en 2017, soit un niveau quasi identique à ce qui est mesuré à l'échelle de l'ensemble des régions métropolitaines (1,9 %). Les prévisions budgétaires initiales pour 2018 laissaient augurer un accroissement de cet indicateur.



Source : région Nouvelle-Aquitaine

2.9.2 Typologie de l'encours et analyse des risques

2.9.2.1 Une typologie qui reflète des pratiques d'endettement contrastées de la part des anciennes régions

Fin 2015, l'encours transféré par les trois anciennes régions était composé à 87,5 % de produits classifiés 1A ou 1B selon la charte de bonne conduite (Gissler). Le capital restant dû au titre des contrats les plus risqués, dont la classification était supérieure ou égale à 4 et/ou à D, s'élevait à 140,34 M€, ce qui représentait 9,2 % du stock de dettes au 31 décembre 2015. Parmi ces produits, tous issus de l'ancienne région Poitou-Charentes, six étaient classifiés 6F,

c'est-à-dire hors charte. Leur capital restant dû (46,82 M€) représentait 3,1 % de l'encours de la nouvelle région (voir tableau suivant).

Cumulés, ces chiffres ne reflétaient pas des pratiques d'endettement contrastées de la part des anciennes régions et une exposition aux risques très différente. Au 31 décembre 2015, la totalité de la dette aquitaine était composée d'emprunts à taux fixe ou à taux variable fondés sur des indices de la zone Euro (type Euribor) dont la structure de l'endettement a été qualifiée de peu risquée par la chambre dans la mesure où tous les produits étaient classifiés 1A.

La politique d'endettement de la région Limousin se traduisait par un recours massif aux emprunts obligataires. Ces derniers représentent 110,61 M€, soit 40,5 % de l'encours total arrêté au 31 décembre 2015. Comme pour l'Aquitaine, la structure de dette de cette région a été considérée par la chambre comme très peu risquée dans la mesure où tous les produits étaient classifiés 1A. La CRC observait toutefois que la typologie de la dette de l'ex région Limousin avait été profondément modifiée au cours de l'exercice 2015, en raison d'une opération de refinancement d'un emprunt risqué, classifié 6F, souscrit en 2005 auprès du Crédit Agricole pour un montant initial de 10 M€, et dont le taux d'intérêt avait atteint 32,6 % en 2014 et 51,4 % en 2015. La CRC notait que le protocole transactionnel signé avec cette organisme bancaire le 5 novembre 2015 portait sur le remboursement anticipé de l'emprunt pour un capital restant dû de 5 138 187 €, moyennant le versement d'une indemnité de remboursement anticipé de 12 627 770 €. Elle ajoutait que suite à cet accord, la région Limousin avait sollicité l'intervention du fonds de soutien aux emprunts à risque instauré par la loi de finances initiale pour 2014 et que, par courrier daté du 22 avril 2016, le président de la nouvelle région avait reçu notification d'une aide maximale de 9 389 730 € au titre de ce fonds.

S'agissant de la région Poitou-Charentes, la chambre soulignait, après analyse de l'état de la dette figurant au compte administratif, qu'en tenant compte des opérations de couverture, l'encours de la dette au 31 décembre 2015 était composé à 37,5 % d'emprunts à taux fixe et à 62,5 % d'emprunts à taux variable, dont 33,4 % de taux variable simple et 29,1 % de taux variable complexe. Elle observait que sur les 457,61 M€ de capital restant dû au 31 décembre 2015, 55,4 % était classifié 1A, selon la charte de bonne conduite. A l'opposé, elle relevait que les produits classifiés en D ou E représentaient 18,5 % de l'encours fin 2015 et la part de ceux hors charte de bonne conduite (6F) était de 10,2 %. La chambre dénombrait 16 produits classifiés à partir de D. Elle précisait que 5 de ces 16 contrats avaient donné lieu sur la période 2012-2015 à des taux d'intérêts moyens compris entre 5 % et 10 %. Parmi eux trois instruments de couverture ou *swaps* (cf. définition *infra*), souscrits en 2006-2007 auprès de la Deutsche Bank, présentaient un profil particulièrement risqué (classifiés 6F) : deux capés à 9,35 %, taux effectivement payé en 2015, et le troisième capé à 19 % (taux payé effectivement acquitté en 2012).

La chambre estimait dans son rapport que le bilan des *swaps* concernant l'ancienne région Poitou-Charentes, en vigueur au 31 décembre 2015, se traduisait par une perte cumulée conséquente d'environ 8,66 M€. Elle notait, enfin, que cette ancienne collectivité n'avait pas déposé de dossier auprès du service de pilotage des emprunts à risque du fonds de soutien, que ce soit pour les emprunts Dexia ou pour les autres produits structurés contractés auprès de divers établissements financiers.

Tableau n° 27 : Classification de l'encours de dette de la nouvelle région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes

Région Nouvelle-Aquitaine		(1) Indices zone euro	(2) Indices inflation française ou zone euro ou écart entre ces indices	(3) Ecart d'indices zone euro	(4) Indices hors zone euro et écarts d'indices dont l'un est un indice hors zone euro	(5) Ecart d'indices hors zone euro	(6) Autres indices	Total
Classification de l'encours au 31/12/2015								
(A) Taux fixe simple. Taux variable simple. Echange de taux fixe contre taux variable ou inversement. Echange de taux structuré contre taux variable ou taux fixe (sens unique). Taux	% de l'encours	86,6%	0,8%					87,5%
	Montant en euros	1 323 184 634	12 617 424					1 335 802 058
(B) Barrière simple. Pas d'effet de levier	% de l'encours	1,0%			0,6%			1,6%
	Montant en euros	16 000 000			8 812 155			24 812 155
(C) Option d'échange (swaption)	% de l'encours	2,3%						2,3%
	Montant en euros	35 083 333						35 083 333
(D) Multiplicateur jusqu'à 3 ; multiplicateur jusqu'à 5 capé	% de l'encours	0,7%	0,2%					0,9%
	Montant en euros	11 000 000	2 400 000					13 400 000
(E) Multiplicateur jusqu'à 5	% de l'encours		1,3%	0,7%	2,7%			4,7%
	Montant en euros		19 825 881	10 000 000	41 476 085			71 301 965
(F) Autres types de structures	% de l'encours						3,1%	3,1%
	Montant en euros						46 823 659	46 823 659
Total Nouvelle-Aquitaine	% de l'encours	90,7%	2,3%	0,7%	3,3%	0,0%	3,1%	100,0%
	Montant en euros	1 385 267 967	34 843 305	10 000 000	50 288 239	0	46 823 659	1 527 223 171

Source : Etats de la dette 2015

2.9.2.2 Les opérations de couverture (*swaps*) existants au moment de la fusion

La circulaire NOR/INT/B/92/00260/C du 15 septembre 1992 relative aux contrats de couverture du risque de taux d'intérêt encadre les pratiques des collectivités territoriales. Le texte rappelle en préambule la légalité des contrats de couverture du risque de taux d'intérêt en vertu des dispositions de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985.

Les contrats de couverture des risques de taux d'intérêt sont des opérations de gestion financière active de l'encours de la dette. Ils se traduisent par des mouvements financiers représentant des différentiels d'intérêts. En ce sens, ils se différencient des contrats d'emprunt au sens strict car ils sont dissociés juridiquement de l'opération d'emprunt couverte. De ce fait, ils peuvent être contractés avec une autre banque que celle auprès de laquelle a été réalisé le prêt initial.

Les opérations de couverture des risques de taux d'intérêt n'apportent pas de ressources budgétaires d'investissement. Elles n'affectent que la section de fonctionnement, sous forme d'intérêts à verser ou à recevoir.

Ces instruments de couverture peuvent se décliner en une gamme très variée de produits notamment des *swaps*. Un contrat de *swap* consiste à échanger un taux d'intérêt contre un autre pour une durée convenue à l'avance : un taux fixe contre un taux variable, un taux variable contre un taux fixe, ou encore un index de référence contre un autre index de référence. Cet échange peut courir sur toute la durée résiduelle du ou des prêts couverts ou sur une partie de celle-ci. Les contrats peuvent éventuellement comporter un taux plafond (*cap*) et un taux plancher (*floor*).

Seules les anciennes régions Poitou-Charentes et Limousin ont eu recours à des produits de couverture en amont de la fusion.

Fin 2015, un seul contrat de *swap* figurait à l'état de la dette de la région Limousin. Le contrôle précédent de la chambre a montré qu'il a été souscrit fin 2008 auprès du Crédit Agricole, pour un montant de 24 M€, dans le but de couvrir un emprunt de la Caisse d'Epargne de 50 M€, remboursable sur 25 ans, contracté en 2007. L'opération a consisté à échanger un taux basé sur l'Euribor 3 mois et un différentiel d'inflation contre un taux fixe de 4,66 %. Le contrat d'origine et l'instrument de couverture, qui courent jusqu'à fin 2032, sont tous deux classifiés 1A selon la charte de bonne conduite Gissler, ils présentent par conséquent un profil classique et un niveau de risque limité. L'objectif pour la collectivité était de se prémunir contre la hausse de l'Euribor enregistrée en 2006 et 2007 mais cette tendance s'est inversée durablement à compter de fin 2008, ce qui a conduit à ce qu'à la veille de la fusion ce *swap* se révèle perdant pour la collectivité. Fin 2015, les pertes cumulées s'élevaient à 3 294 605 €. Toutefois, ce bilan arrêté à une date donnée ne présage en rien de l'évolution future des charges et produits, d'autant plus que le contrat court encore jusqu'en 2032.

Le bilan et les caractéristiques des quatre *swaps* encore en vigueur fin 2015 et conclus entre 2004 et 2007 par l'ancienne région Poitou-Charentes ont davantage retenu l'attention de la chambre. Représentant un montant nominal total de 64,09 M€, ils ont pour conséquence d'accroître le risque de taux dans la mesure où ils consistent à échanger un produit classifié 1A contre un produit classifié 2D et trois produits classifiés 1A, 3D et 4B contre des 6F⁷¹. Ils ont engendré d'importantes pertes pour la collectivité qui atteignaient, fin 2015, un montant cumulé

⁷¹ Ces *swaps* ont été conclus avant la signature de la charte de bonne conduite et la classification qui lui est rattachée.

de 8,66 M€. Tous ces produits avaient pour particularité d'assurer à la région un gain immédiat à court terme grâce à l'application de taux d'échange bonifiés. Ils participaient donc, dans un premier temps, au maintien d'un taux d'intérêt moyen le plus faible possible (objectif affiché dans les délibérations). En revanche, une fois passée cette première période, les contrats répondent à des formules complexes faisant, par exemple, référence à des cours de change entre l'Euro, le Franc suisse, le Dollar et le Yen ou basées sur des indices internes à la Deutsche Bank dont l'évolution est difficile à appréhender. Bien que trois d'entre eux soient capés (19 % pour l'un et 9,35 % pour les deux autres), ces produits s'avèrent risqués sur le long terme (deux ont d'ailleurs atteint leur niveau plafond de 9,35 % durant plusieurs années).

Tableau n° 28 : Bilan des opérations de couverture de la région Poitou-Charentes

Bilan des opérations de couverture de la région Poitou-Charentes au 31/12/2015	
Cumul des charges payées tous contrats (cpte 668)	17 948 784,85 €
Cumuls des produits reçus tous contrats (cpte 768)	9 283 852,01 €
Pertes cumulées tous produits	-8 664 931,84 €

Source : *Etats de la dette 2015 et contrats*

2.9.3 La stratégie de gestion de la dette de la nouvelle région

L'ordonnateur a précisé que la stratégie régionale de gestion de la dette repose sur trois principaux axes :

- diversification des sources de financement pour permettre l'accès à des volumes de financements importants en adéquation avec les besoins (prêteurs bancaires, institutionnels et marché obligataire) ;
- sécurisation de financements nouveaux privilégiant les contrats classés A1 selon la charte Gissler ;
- poursuite de la désensibilisation de la partie de la dette structurée la plus risquée.

Il a indiqué aussi que pour faire appel au marché obligataire, la région fera l'objet d'une notation financière et prévu à cette fin de sélectionner, en 2018, une agence de notation dans le cadre d'un marché public.

2.9.4 Les opérations de renégociation

2.9.4.1 Désensibilisation de la dette transférée et opérations de renégociations intervenues depuis la fusion

Par courrier du 11 mars 2016, le président de la nouvelle région a sollicité le ministre des finances et des comptes publics afin de pouvoir bénéficier du fonds de soutien, malgré le dépassement de la date limite de dépôt des dossiers. Cette démarche n'a pas abouti.

Une stratégie de défaisance des emprunts structurés a été initiée fin 2016, sur la base de cinq axes proposés par la commission des finances (réunion du 24 novembre 2016) : proximité des risques, existence éventuelle de taux plafonds, montant du capital restant dû, conditions de marché et classement dans la charte Gissler.

Pour ce faire, la région a eu recours à l'assistance d'un cabinet spécialisé qui a procédé à l'analyse de 21 produits (17 prêts et 4 *swaps*) qu'elle a regroupés par catégories de risques, en fonction de leurs caractéristiques et de leur dangerosité. Le cabinet a ainsi estimé à 46,1 M€ une sécurisation totale et immédiate de ces produits.

La chambre observe que depuis la mise en œuvre de cette stratégie la commission des finances a été informée au moins à deux reprises des actions entreprises et de leurs impacts, en particulier lors de sa réunion du 22 mars 2018.

En 2016, la région a renégocié avec la SFIL trois lignes d'emprunt DEXIA représentant un capital restant dû (CRD) de 27,2 M€ fortement exposées aux risques de taux (prêts classés 6F, 4E et 2E), ce qui a conduit à la signature par le président du conseil régional d'un contrat à taux fixe de 0,5 % (1A). Cette opération s'est traduite par une indemnité compensatrice dérogatoire de 5,56 M€, financée dans le cadre d'un second prêt à taux fixe de 0,95 % (1A). La sortie de ces prêts s'est donc avérée coûteuse, en particulier concernant un produit « devise »⁷² puisque, compte tenu des conditions actuelles de marché, l'indemnité compensatrice a représenté plus de la moitié du CRD (3,06 M€ par rapport à 5,5 M€). Cependant, il convient de noter que le montant total d'indemnité pour ces trois prêts est nettement inférieur à celle qui résultait d'une proposition antérieure de la SFIL datant de février 2015 (9,49 M€). De plus, cette indemnité n'est pas en décalage avec la valorisation de ces emprunts telle qu'elle figurait dans le document d'analyse établi par le cabinet auquel la région a eu recours. Il est vrai aussi que le niveau de risque de ces prêts était élevé, en particulier celui classé hors charte qui ne comportait pas de taux plafond et dont le taux moyen payé depuis 2012 avoisinait les 8 %.

En 2017, trois contrats du Crédit Agricole-CIB, présentant un capital restant dû de 21,6 M€, ont fait l'objet de réaménagements et ont donné lieu à des indemnités de remboursement anticipé de 2,5 M€. Là aussi, il apparaît que cette indemnité n'est pas en décalage avec la valorisation de ces emprunts telle qu'elle figurait dans le document d'analyse établi par le cabinet auquel la région a eu recours. Ces prêts classés 6F, 5E et 4B ont été refinancés entièrement sur 7 ans au taux fixe de 0,375 % (prêt classé 1A). Ces documents ont été signés par le DGS qui disposait pour ce faire d'une délégation en date du 29 novembre 2016.

Réf. Contrat	Charte Gissler	Date de fin	Exposition structurée	Volume (en M€)	Coût de sortie (en M€)
306	B4	févr.-24	Libor USD	7,37	0,48
311	F6 Hors Gissler	févr.-22	Différentiel de taux zone euro avec levier de 9,6	5,67	0,58
318	5E	févr.-23	Différentiel de taux zone OCDE avec levier de 5	8,57	1,49
TOTAL				21,6	2,5

Source : région Nouvelle-Aquitaine

⁷² Produit « devise » : le taux payé est indexé sur une ou plusieurs devises.

Par ailleurs, un prêt 2E dont l'échéance est prévue en 2021 a été sécurisé avec la Société Générale en taux fixe de 4,4 %, sans versement de soult. La formule de calcul du taux reposant sur un différentiel d'inflation, la hausse de cette dernière a offert des conditions favorables à cette sécurisation pour un prêt qui, ces dernières années, était coûteux (moyenne 2016-2017 de 7,92 %) et affichait, fin 2016, une valorisation de – 1,48 M€.

Réf. Contrat	Charte Gissler Avant	Date de fin	Volume (en M€)	Exposition structurée avant renégociation	Taux après renégo.	Charte Gissler Après
308	E2	Aout 2021	4,86	Différentiel d'inflation zone euro avec levier de 5	Taux fixe 4,40%	A1

Source : région Nouvelle-Aquitaine

Enfin, des sécurisations partielles de contrats sont intervenues dans l'attente de meilleures conditions de marché : les trois prochaines échéances d'un prêt (2017 à 2019) venant à échéance en 2037 souscrit auprès de la Société Générale ont été sécurisées au taux fixe de 4,90 %, et les échéances 2017-2018 d'un emprunt souscrit avec le même organisme avec échéance en 2036 ont été sécurisées à 4,75 %. Pour ce dernier, ce taux fixe est légèrement supérieur au taux moyen 2016-2017 (4,32 %). La valorisation fin 2017 de ces deux prêts (- 9,59 M€ et – 5,31 M€) laisse difficilement entrevoir dans l'immédiat une possibilité à court de réaménagement à moindre coût.

Réf. Contrat	Charte Gissler Avant	Date de fin	Volume (en M€)	Exposition structurée avant renégociation	Taux après renégo.	Charte Gissler Après
314	D1	déc.-37	10,50	Indexation sur le CMS 10 ans 2034	Taux fixe 4,90%	D1

Source : région Nouvelle-Aquitaine

Réf. Contrat	Charte Gissler Avant	Date de fin	Volume (en M€)	Exposition structurée avant renégociation	Taux après renégo.	Charte Gissler Après
309	E4	déc.-36	19,33	Différentiel de taux zone OCDE avec levier de 5	Taux fixe 4,75%	E4

Source : région Nouvelle-Aquitaine

2.9.4.2 Bilan de ces opérations de renégociation et suites envisagées

Les éléments de réponse communiqués par la région montrent que, début 2018, 12 contrats demeuraient actifs parmi les 21 identifiés en 2016 et représentaient un encours d'environ 90 M€ sur les 172 M€ initiaux. Si plusieurs de ces contrats présentent des risques limités, d'autres s'avèrent risqués ou coûteux.

Fin 2017, le tableau sur la typologie de la répartition de l'encours de dette figurant au compte administratif fait ressortir qu'il est composé à 94,5 % de produits classifiés 1A ou 1B selon la charte Gissler (au lieu de 87,5 % fin 2015). Le capital restant dû au titre des contrats les plus risqués, dont la classification était supérieure ou égale à 4 et/ou à D, s'élève à 40,64 M€ (au lieu de 140,34 M€), ce qui représente 2 % du stock de dettes au 31 décembre 2017 (au lieu de 9,2 % fin 2015).

Courant 2018, sur ces 12 contrats, 4 étaient en cours de renégociation, dont les trois derniers hors charte Gissler qui représentent un encours proche de 20 M€. L'emprunt DEPFA (CRD 5,5 M€ au 31/12/2016), bien que reposant sur une formule au risque élevé en raison de la volatilité des devises sur lesquelles il repose et présentant une valorisation conséquente (- 4,59 M€), n'a pas donné lieu à des taux payés élevés en 2016 et 2017 (0,57 %). Le constat est le même s'agissant d'un *swap* Deutsche Bank (CRD 8,25 M€ au 31/12/2017 ; taux moyen 2016/2017 payé de 0,95 % ; valorisation – 3,88 M€). En revanche, un autre *swap* Deutsche Bank, indexé sur l'indice propriétaire⁷³ de la banque, courant jusqu'en 2024 et représentant fin 2017 un CRD de 7,37 M€, donne lieu depuis la fusion à des taux élevés correspond à son plafond 9,35 %. Il apparaît, dès lors, que la collectivité n'a pas été en mesure de renégocier rapidement les *swaps* souscrits auprès de la Deutsche Bank qui présentaient pourtant un niveau de risque très élevé, dû à l'aspect volatile des devises et pouvant conduire, pour l'un, à un taux plafond de 19 % et se traduisant, pour deux autres par des taux payés de 9,35 %.

Il ressort aussi que 2 contrats ont vu leurs prochaines échéances sécurisées dans l'attente d'une évolution des marchés plus propice à l'entame d'une renégociation. Le plus important des deux, avec un capital restant dû de 18,3 M€ au 31 décembre 2017 a été sécurisé à taux fixe de 4,75 % jusqu'en 2020 inclus. Enfin, 6 contrats sont considérés comme ne nécessitant pas un traitement immédiat ou sont échus en 2018.

En d'autres termes, l'essentiel des opérations de renégociation a été effectué. Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que tous les contrats « hors charte Gissler » ont été renégociés et ajoute que cela a donné lieu à un coût réparti sur trois exercices de 16 M€. Les contrats restants figurent parmi les moins sensibles de ceux du périmètre initialement identifié et leur encours cumulé en représente un peu moins d'un quart (estimé à près de 40 M€ au 31 décembre 2018 au lieu de 65 M€ environ au 31 décembre 2017).

2.9.5 Le provisionnement pour risques et charges des emprunts

En application de l'instruction budgétaire et comptable M71, dans sa version applicable à compter du 1^{er} janvier 2013, et conformément aux dispositions de l'avis n° 2012-04 du 3 juillet 2012 du Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) sur la comptabilisation des dettes financières et des instruments dérivés, les régions doivent inscrire au compte 152 « Provisions pour risques et charges sur emprunt » les provisions constituées pour des risques financiers sur des emprunts structurés ou complexes dès lors que le taux d'intérêt est susceptible de devenir très supérieur au taux que la collectivité aurait obtenu en souscrivant, à l'origine, un emprunt à taux fixe ou à taux variable simple.

La réglementation prévoit que l'évaluation financière du risque est effectuée dès l'année de mise en place de l'emprunt puis actualisée à chaque clôture d'exercice et porte sur tous les emprunts structurés, y compris ceux souscrits avant la date de première application du dispositif.⁷⁴

⁷³ Indice propriétaire : le taux payé est indexé à un indice qui appartient à la banque.

⁷⁴ Le guide pratique du provisionnement des emprunts à risque indique que le taux de référence à privilégier est le taux fixe au moment de la conclusion du contrat et qu'en l'absence de diffusion des taux

L'article 94 de la loi du 27 janvier 2014⁷⁵ conforte ce dispositif en mentionnant « les dotations aux provisions, notamment pour risques liés à la souscription de produits financiers » dans la liste des dépenses obligatoires. Les provisions relatives aux emprunts à risque souscrits à compter du 1^{er} janvier 2014 constituent ainsi une dépense obligatoire. Les provisions relatives à des emprunts souscrits avant cette date font, quant à elles, l'objet d'un mécanisme de neutralisation au compte de résultat.

Le provisionnement s'applique aux emprunts complexes, c'est-à-dire à ceux dont le taux d'intérêt variable résulte de l'application d'une formule dans laquelle il n'est pas défini comme la simple addition d'un indice usuel et d'une marge exprimée en points de pourcentage. La complexité s'apprécie après prise en compte d'un éventuel mécanisme de couverture tel qu'un cap ou un *swap*.⁷⁶ Le recours au mécanisme de provisions s'apprécie emprunt par emprunt et non pas de façon globale en fonction du taux d'intérêt moyen de la dette.

En 2015, force est de constater que ce dispositif de provisionnement des emprunts à risque n'a pas été mis en œuvre alors que les caractéristiques de certains emprunts souscrits conduisaient à ce qu'ils le soient, en particulier ceux classés 6F souscrit par les anciennes régions Limousin et Poitou-Charentes.

Par ailleurs, la chambre mentionnait dans son rapport de 2016 que depuis 2013 l'instruction budgétaire et comptable applicable aux régions prévoit la possibilité de recourir à un mécanisme prudentiel facultatif de mise en réserve budgétaire afin de faire face aux échéances de remboursement à venir des emprunts obligataires. Elle constatait que l'ex région Limousin, seule à avoir fait massivement appel à ce mode de financement, ne l'avait pas mis en œuvre. Elle notait que le remboursement du premier emprunt obligataire était intervenu en 2016 (25,61 M€) et qu'en 2022 la nouvelle région devrait faire face à un pic de remboursement (34,9 M€).

2.9.6 Les risques liés aux principaux engagements extra-comptables de la Région

Fin 2015, les garanties d'emprunts⁷⁷ accordées par les trois anciennes régions et transférées à la nouvelle représentaient 120,83 M€. Le montant des garanties d'emprunts était

d'emprunt proposés par les différents établissements prêteurs, l'indice TEC 10⁷⁴ apparaît comme l'un des taux les plus proches du taux de marché au jour de la signature du contrat. Dans l'hypothèse où la collectivité ne souhaiterait pas faire application du taux fixe TEC 10, un taux variable simple, de type Euribor 6 ou 12 mois auquel s'ajoute une marge peut également être utilisé.

⁷⁵ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

⁷⁶ Selon le guide pratique du provisionnement des emprunts à risque, l'analyse doit être conduite au cas par cas et doit tenir compte des caractéristiques du cap, mais également des données de marché, de la complexité de la formule et des références de taux utilisées. « *Si, en fonction de l'analyse ainsi conduite, le cap, qu'il soit inclus dans l'instrument financier ou qu'il soit acquis indépendamment, ne réduit pas suffisamment le risque de taux de l'emprunt, (le niveau de taux maximum garanti par le cap est jugé sensiblement supérieur au taux de marché sur la durée de l'emprunt), alors le produit est traité comme un produit complexe* ».

⁷⁷ Au regard des risques encourus, le législateur a strictement encadré les garanties d'emprunt accordées par les collectivités aux personnes de droit privé. Les engagements sont limités par trois règles cumulatives :

- plafonnement des engagements : 50 % du montant total des recettes réelles de la section de fonctionnement ;

peu élevé en Limousin (2,85 M€) et concernait, pour l'essentiel, le syndicat mixte du lac de Vassivière (1,91 M€). En Aquitaine, ces garanties portaient sur 22,32 M€, dont 14,59 M€ pour des structures privées du type lycées, associations ou sociétés anonymes d'économie mixte locales (SAEML).

Comparativement, les engagements pris par la région Poitou-Charentes étaient plus importants (95,66 M€). La quasi-totalité portaient sur des contrats souscrits par des personnes de droit privé et 43 % des montants garantis étaient en lien avec la politique régionale visant à promouvoir et soutenir les énergies renouvelables. Comme dans les deux autres régions, ces emprunts ont été indexés sur des taux fixes, des taux variables simples ou le Livret A et la chambre relevait qu'aucune mise en jeu de garantie n'était intervenue au cours de la période 2011-2015.

S'agissant de la nouvelle région, l'examen des engagements hors bilans figurant au compte administratif 2017 fait ressortir une légère diminution du montant cumulé des garanties d'emprunts accordées avec 107,95 M€. Les principales caractéristiques de ces garanties demeurent inchangées avec une forte composante liée au plan solaire régional de l'ancienne région Poitou-Charentes. La part des emprunts contractés pour des opérations de logement social (5,16 M€) et par des collectivités ou des établissements publics (4,83 M€) demeure minoritaire.

S'agissant des organismes dans lesquels la région a pris un engagement financier sous forme de participations, l'examen des engagements figurant au compte administratif 2017 montre que la collectivité détient une part de capital au sein d'une centaine de sociétés, engagement représentant un montant cumulé de près de 36 M€. A ceci s'ajoute la part régionale de l'indemnité qui serait à verser en cas de déchéance d'un concessionnaire d'autoroute (A'LIENOR - A65) qui représente un montant de 121,32 M€.

Fin 2016, en réponse aux observations provisoires, le président de la nouvelle région avait indiqué vouloir mener une analyse permettant de déterminer le niveau d'exposition aux risques des avances remboursables, garanties d'emprunts accordées et participations. Suite à cela, un audit a été confié à un cabinet externe. Le rapport remis le 5 avril 2017 souligne que 46 % des engagements étudiés présentent un niveau de risque modéré ou élevé. Cet audit a également conclu que sur la base de l'analyse des comptes 2015 et des informations liées à son activité, l'engagement pris en faveur du concessionnaire A'LIENOR est « faible », une appréciation confirmée par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires.

Enfin, il convient de souligner l'importance des engagements hors bilan lié au recours au crédit-bail pour financer des investissements, en l'occurrence l'achat de rames de TER. Ces engagements se rapportent à l'achat de 33 rames en 2007 et 2011 par l'ex région Poitou-Charentes. Conformément aux règles comptables, ces dépenses ne sont pas reprises dans le calcul de l'encours de la dette et sont considérées comme des loyers imputés en section de fonctionnement (compte 612). Fin 2015, le poids de ces engagements hors bilan s'élevait à 303,7 M€ HT. Fin 2017, il représentait 301,16 M€.

-
- plafonnement des bénéficiaires : le montant des annuités garanties au profit d'un même débiteur ne doit pas être supérieur à 10 % du montant total susceptible d'être garanti ;
 - partage du risque : la quotité maximale garantie par une ou plusieurs collectivités est fixée à 50 %.

3 L'ANALYSE FINANCIERE PROSPECTIVE

3.1 Le contrat financier conclu avec l'Etat pour les années 2018 à 2020

3.1.1 Le cadre juridique régissant cette contractualisation

Le Gouvernement a souhaité adopter une nouvelle approche dans les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales avec pour objectifs de parvenir à l'horizon 2022 à une réduction du déficit public de plus de 2 points, une diminution de plus de 3 points de la part des dépenses publiques dans le produit intérieur brut (PIB) et une réduction de 5 points de la dette publique des administrations publiques.

C'est dans ce cadre que l'article 13 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques a fixé un objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre (EPCI) pour la période 2018-2022 de 1,2 % par an. Il prévoit aussi une réduction annuelle du besoin de financement des collectivités et de leurs groupements à fiscalité propre de 2,6 Mds€, soit 13 Mds€ d'ici à 2022.

L'article 29 de cette même loi met en œuvre un dispositif de contractualisation entre l'Etat et les plus grandes collectivités. Un peu plus de 300 collectivités entrent dans le champ de cette démarche. Parmi elles figurent l'ensemble des régions et des départements, ainsi que les communes (145) et les EPIC (62) dont les dépenses réelles de fonctionnement 2016 sont supérieures à 60 M€.

Conformément aux dispositions encadrant ce processus, le contrat devant être conclu avant le 30 juin 2018 pour une durée de trois ans, entre le représentant de l'Etat dans la région et le conseil régional Nouvelle-Aquitaine, doit fixer, pour le seul budget principal, des objectifs en matière d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (DRF), de réduction du besoin de financement et de capacité de désendettement. Pour ce faire, la situation de la collectivité au regard de facteurs de modulations prévus aux termes de l'article IV de l'article 29 pour la fixation de l'objectif d'évolution des DRF doit être analysée. Concrètement, trois critères de modulation ont été définis :

- l'accroissement de la population et le rythme de construction de logements ;
- le revenu moyen par habitant (régions, départements) ou la proportion de population résidant dans les QPV⁷⁸ (communes, EPCI) ;
- l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement entre 2014 et 2016.

En fonction de seuils, ces facteurs peuvent conduire à la modulation à la hausse ou à la baisse du taux global de 1,2 %, dans la limite de 0,15 points pour chacun des critères.

Comme le précise l'instruction interministérielle relative à la mise en œuvre des articles 13 et 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour

⁷⁸ Quartiers prioritaires politique de la ville (QPV).

les années 2018 à 2022, l'objectif portant sur les DRF est le seul dont l'absence de respect déclenche un mécanisme de « reprise financière ». Il est précisé, par ailleurs, que les objectifs en matière d'amélioration du besoin de financement et de capacité de désendettement sont ouverts à la négociation et ne sont pas concernés par l'application d'un mécanisme de reprise financière.

3.1.2 Des dépenses annuelles de fonctionnement plafonnées à 1,2 %

3.1.2.1 Après négociation, un contrat adapté aux caractéristiques de la collectivité en matière d'évolution maximale des dépenses de fonctionnement

Signé pour une durée de trois années le 27 juin 2018, le contrat fixe à 1,2 %, à savoir le taux national, le taux d'évolution annuel maximum des dépenses réelles de fonctionnement (base 2017) de la région Nouvelle-Aquitaine. Il en résulte que les facteurs de modulation applicables, définis dans l'instruction interministérielle précitée, ont été sans impact. S'agissant des deux premiers critères, cette absence de modulation s'explique aisément :

- l'évolution annuelle de la population est chiffrée à 0,57 %⁷⁹ (moyenne nationale 0,48 %), soit en deçà du seuil de déclenchement de la majoration (0,75 %) ; par ailleurs, deuxième volet de ce critère, la moyenne annuelle de logements autorisés ayant fait l'objet d'un permis de construire ou d'une déclaration préalable entre 2014 et 2016 est de 38 184 et représente moins de 2,5 % du nombre total de logements au 1^{er} janvier 2014 (3 027 325) ;
- le revenu moyen par habitant de la région Nouvelle-Aquitaine (14 018 €) n'est ni supérieur de plus de 15 %, ni inférieur de plus de 20 % au revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités (14 316 €).

En revanche, l'examen du critère relatif à l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement réalisées entre 2014 et 2016 a fait l'objet d'une mesure d'assouplissement, visant à tenir compte des caractéristiques de la collectivité. En effet, ces dépenses ayant évolué de 3 % en rythme annuel entre 2014 et 2016, soit davantage que 1,5 points de plus que l'évolution moyenne nationale (+ 1,08 %), il paraissait en résulter que la région se verrait appliquer une modulation au titre de ce critère, modulation d'au maximum – 0,15 points pouvant ramener à 1,05 % son taux d'évolution annuel maximum des dépenses réelles de fonctionnement.

Le contrat ne précise pas pour quel motif la minoration n'est pas appliquée. La délibération n° 2018.1129.SP autorisant le président du conseil régional a signé ce contrat financier, adoptée en séance plénière le 25 juin 2018, est plus explicite et indique que : « *La négociation menée avec les représentants de l'Etat a permis de mettre en évidence le fait que la Région a réglé, en 2016, 69 M€ de dépenses de fonctionnement correspondant à des arriérés de paiement d'une des trois anciennes Régions. Sans ce paiement exceptionnel, qu'elle se devait d'honorer mais dont elle n'est en rien responsable, la Région aurait constaté une hausse de ses dépenses entre 2014 et 2016 de + 1,58 %, soit 0,38 points de plus que la moyenne nationale et n'aurait dès lors été soumise à aucune pénalisation de 0,15 point.* »

⁷⁹ Le contrat précise que la population de la collectivité s'établissait à 5 745 486 habitants en 2013 et que ce nombre a progressé pour atteindre 5 911 482 habitants en 2018.

Il convient également de constater que le périmètre des dépenses retenues dans le cadre de la contractualisation a fait l'objet de retraitements (dotations aux amortissements et provisions, atténuations de produits, atténuations de charges), prévus dans l'instruction ministérielle du 16 mars 2018 relative à la mise en œuvre des articles 13 et 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018, qui ont eu pour effet de porter leur niveau de 1 889 852 650,69 € à 1 740 268 561,92 €, soit un rabotage de près de 8 %.

	Base 2017 de contractualisation
DRF inscrites au CA 2017 (a)	1 889 852 650,69 €
- Atténuation de charges (b)	3 381 848,06 €
- Atténuation de produits (c)	146 080 740,70 €
- Provisions et autres opérations (d)	121 500,01 €
DRF 2017 retraitées (a-b-c-d)	1 740 268 561,92 €

Source : contrat financier conclu entre l'Etat et la Région Nouvelle-Aquitaine

Il en résulte que les montants maximaux de dépenses pour les années 2018 à 2020 sont les suivants :

	2018	2019	2020
Plafond des DRF	1 761 151 785 €	1 782 285 606 €	1 803 673 033 €

Source : contrat financier conclu entre l'Etat et la Région Nouvelle-Aquitaine

Dans le prolongement des discussions intervenues en conférence nationale des territoires en mai 2018, le Gouvernement a écarté du périmètre de comparaison les dépenses de fonctionnement pour lesquelles la région n'a qu'un rôle de gestion de fonds :

- les dépenses liées à la gestion des fonds européens : les ressauts constatés dans les DRF des exercices 2018, 2019 et 2020 seront donc neutralisés ;
- les dépenses liées à la mise en place du plan d'investissement des compétences (PIC) et au futur PACTE ;
- les dépenses liées aux Trains d'équilibre du territoire.

A ces dernières, la collectivité est parvenue à faire ajouter dans le cadre de la négociation de son contrat, les dépenses réalisées au titre de la désensibilisation d'emprunts toxiques (indemnités de résiliation). En 2018, la Région prévoit dans son contrat de sortir de trois emprunts structurés pour un coût estimé à 12 M€. Elle a également fait insérer dans ce contrat le retraitement éventuel de l'impact en matière de dépenses de la modification du traitement comptable des loyers de crédit-bail. Y figure aussi à sa demande, une mention générale indiquant que les évolutions législatives ou réglementaires entraînant un coût supplémentaire à sa charge peuvent faire l'objet d'un réexamen.

Par ailleurs, conformément à l'article 29, le contrat prévoit que le niveau des DRF exécutées entre 2018 et 2020 soit corrigé pour prendre en compte le transfert de compétences transports scolaires et interurbains. Ce transfert affecte la comparaison avec la dépense 2017, au motif que ces compétences dans le domaine du transport scolaire n'ont été exercées qu'à compter du 1^{er} septembre 2017⁸⁰. Des retraitements doivent être opérés chaque année afin de tenir compte du passage en année pleine et en gestion directe de cette compétence transports. Plus globalement, le contrat prévoit que les transferts de compétence qui pourraient intervenir soient neutralisés dans le cadre de cette analyse.

La diversité et l'importance de ces retraitements n'est pas sans interroger sur la capacité des acteurs à pouvoir s'accorder sur leur identification et leur chiffrage. Dans ces conditions, les réunions annuelles de suivi prévues dans le cadre de cette contractualisation et devant conduire à « *un examen partagé* » entre les représentants de l'Etat et de la collectivité pourraient s'apparenter davantage à l'ouverture d'une nouvelle négociation, compte tenu des enjeux budgétaires et financiers liés à l'application de possibles sanctions.

A ce stade, il est intéressant de voir dans quelle mesure les budgets primitifs et supplémentaires 2018 de la région prennent ou non en compte les engagements résultant du processus de contractualisation. La consultation de ces documents montre que les dépenses réelles de fonctionnement, hors opérations d'ordre, inscrites dans les budgets primitifs et supplémentaires 2018 évoluent faiblement par rapport à 2017 puisqu'elles passent de 2 108,48 M€ en 2017 à 2 095,03 M€ en 2018, soit un léger recul de 0,6 %. Les prévisions budgétaires adoptées par le conseil régional en 2018 sont, par conséquent, cohérentes avec les objectifs de dépenses résultant de la contractualisation.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur estime que le plafond de dépenses est respecté en 2018 dès lors que, après retraitements, ces dépenses ont représenté 1 714,6 M€, soit 46,5 M€ de moins que le plafond contractualisé. Il ajoute que ce chiffrage est en cours de vérification par la préfecture.

A court terme au moins, cet objectif de maîtrise des dépenses paraît atteignable par la collectivité. Sur un horizon de moyen terme, une augmentation de l'inflation par rapport à son niveau de 2018 rendrait plus ambitieux encore le respect de ces engagements par la région et pourrait conduire à des efforts de gestion plus importants correspondant à la nécessité d'une diminution en termes réels (déduction faite de la hausse des prix) des dépenses de fonctionnement.

3.1.2.2 Les objectifs en matière de besoin de financement et de capacité de désendettement

S'agissant du besoin de financement, à savoir, au sens du contrat passé, les emprunts minorés des remboursements de dette⁸¹, l'accord prévoit que, dans le cadre des opérations de désensibilisation d'emprunts toxiques, les refinancements des indemnités de résiliation par de nouveaux emprunts soient exclus du besoin de financement, ce qui est conforme aux précisions de la circulaire interministérielle. Le besoin de financement contractualisé de la région Nouvelle-Aquitaine s'établit comme suit :

⁸⁰ Pendant les 8 premiers mois de l'année, ce sont les départements qui ont assumé cette compétence, la Région leur ayant reversé 8/12^{ème} de la CVAE perçue à compter du 1^{er} janvier en leur place.

⁸¹ Cette définition est donc différente de celle utilisée par la chambre dans son analyse financière.

	2017 (rappel)	2018	2019	2020
Besoin de financement initial (€)	165 113 724	204 000 000	224 000 000	234 000 000
Besoin de financement contractualisé (€)		150 000 000	175 000 000	175 000 000

Source : contrat financier conclu entre l'Etat et la région Nouvelle-Aquitaine

Bien que cet objectif ne soit pas contraignant, le contrat passé engage néanmoins la collectivité qui ne peut le satisfaire qu'en limitant le recours à de nouveaux emprunts. Ainsi, par exemple en 2018, le respect de l'objectif induit de ne pas emprunter plus de 283 M€ (133 M€ de prévision de remboursement d'annuité en capital de la dette ont été inscrits au budget principal), ce qui serait le cas selon l'ordonnateur (536 M€ de crédits ont été inscrits au BP 2018 mais plus que 264 M€ de souscriptions étaient envisagés en cours d'année dans les orientations budgétaires, montant *in fine* ramené à 201 M€ selon l'ordonnateur). Sur un horizon de moyen terme, la chambre exprime ses réserves quant à la capacité de la collectivité à concilier le respect de cet objectif avec celui fixé en interne de consacrer annuellement 800 M€ à des dépenses d'investissement hors remboursement de dette (cf. partie 3.3 du rapport).

Concernant l'amélioration de la capacité de désendettement de la collectivité⁸², le plafond national de référence pour une région est de 9 années, la collectivité se situant, avec 4,46 années, très en deçà de ce seuil. Il en résulte logiquement que le contrat ne comporte pas de dispositions relatives à une trajectoire d'amélioration de la capacité de désendettement.

3.1.2.3 Une démarche de contractualisation menée en interne par la collectivité

La région a indiqué n'avoir pas eu recours à un cabinet extérieur pour étudier les incidences du dispositif de contractualisation, dans la mesure où, selon elle, elle disposait d'une prospective budgétaire et financière avec plusieurs scénarii couvrant notamment l'hypothèse financière retenue définitivement pour la contractualisation avec l'Etat.

Elle précise avoir cependant croisé ses hypothèses avec celles de son prestataire habituel afin d'établir le rythme de progression rétrospective des dépenses de fonctionnement, après prise en compte des opérations de retraitements indiquées dans la circulaire interministérielle.

Elle émet vis-à-vis de cette démarche les deux critiques principales suivantes : la contractualisation n'encourage pas la collectivité à augmenter ses taux de réalisation et l'influence des éventuelles variations de l'inflation ne sont pas prises en compte. Elle redoute, aussi, que lors de l'analyse du respect de la convention l'ensemble des coûts en tant qu'autorité de gestion ne soient pas neutralisés.

⁸² La capacité de désendettement est définie dans ce contrat comme le rapport entre l'encours de la dette et l'épargne brute au titre du compte de gestion 2016 ou en fonction de la moyenne des trois derniers exercices écoulés 2014, 2015 et 2016 si celle-ci est plus favorable.

3.2 La gestion des risques

3.2.1 Identification des risques financiers

En ce domaine, la collectivité a indiqué avoir procédé, dès sa constitution, à des études et audits dans le cadre d'une démarche d'état des lieux de sa situation financière et en vue d'éventuelles actions de sécurisation des finances régionales. Ces travaux ont consisté en un audit financier de la Région conduit par la commission des finances, offrant une vision consolidée de la situation financière de la nouvelle entité au 1^{er} janvier 2016 ainsi que des éléments d'analyse prospective.

En parallèle, les travaux suivants ont été initiés, certains confiés à des cabinets externes : mission d'analyse du passif 2015 de l'ancienne région Poitou-Charentes, définition d'une stratégie de défaisance des emprunts et *swaps* structurés les plus risqués, analyse des enjeux liés aux garanties d'emprunts et aux participations juridiques et financières.

3.2.2 Sécurisation des risques financiers

La région a mis en place un comité des engagements financiers (CEF) qui examine en amont les décisions qui engagent financièrement et durablement la collectivité. Réuni selon une fréquence mensuelle, ce CEF évalue l'impact budgétaire et financier des engagements pluriannuels (projets d'investissements, conventions et contrats pluriannuels, règlements d'intervention, prêts, garanties d'emprunts, prises de participation, etc.) de la collectivité et en identifie les risques potentiels.

Par ailleurs, l'ordonnateur a fait mention de la mise en place d'un comité d'audit interne qui a validé le principe de la réalisation par l'inspection générale des services d'une cartographie des risques majeurs de la collectivité dans le courant du second semestre 2018.

3.3 La stratégie financière prospective (2018-2022)

3.3.1 Les scénarii prospectifs élaborés en début d'année 2018 par la région

L'ordonnateur a indiqué que la prospective établie début 2018 s'inscrit dans le cadre de la stratégie financière interne définie par la collectivité et dans le respect de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 (cf. *supra*). Le document transmis montre que la stratégie financière interne de la collectivité est structurée autour de trois axes majeurs :

- Un taux d'épargne brute proche de 20 % ;
- Un investissement cible de 800 M€, hors remboursement de dette ;
- Une capacité de désendettement inférieure à 7 ans.

Les hypothèses de construction de la prospective s'appuient sur trois scénarii qui diffèrent quant au rythme d'évolution des dépenses de fonctionnement, 0 % (scénario 3), + 0,5 % (scénario 2) et 1 % (scénario 1). Ces hypothèses intègrent également une évolution positive des taux de réalisation de + 0,5 % par an permettant d'atteindre 94 % en 2022. La région a ajouté qu'elles ont également été bâties en intégrant des variations à la hausse (GVT, RIFSEEP, conciliation TER, harmonisation du forfait externat) ou à la baisse (Plan 500 000 formations, plan d'économies de 8 M€ sur 2018-2021).

S'agissant des recettes de fonctionnement, les hypothèses s'appuient sur une progression annuelle moyenne de 0,75 % sur la période 2018-2022 mais avec une variation qui oscille selon les exercices entre + 2,9 % (2018) et - 0,1 % (2019).

Sur ces bases, la région a procédé aux chiffrages estimatifs suivants :

Tableau n° 29 : Scénario 1 - évolution des dépenses de fonctionnement de 1 %

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
RRF	2412,6	2410,0	2431,6	2461,6	2485,6
DRF	1 917,2	1 937,5	1 957,6	1 977,8	1 998,2
<i>Var. DRF</i>	<i>1,4%</i>	<i>1%</i>	<i>1%</i>	<i>1%</i>	<i>1%</i>
Epargne brute	495,4	472,6	474,0	483,8	487,4
<i>Taux d'EB</i>	<i>20,5%</i>	<i>19,6%</i>	<i>19,5%</i>	<i>19,7%</i>	<i>19,6%</i>
RRI	153,3	161,3	159,8	150,2	133,0
DRI	775,2	800,0	800,0	800,0	800,0
<i>Taux d'investissement</i>	<i>29%</i>	<i>30%</i>	<i>30%</i>	<i>30%</i>	<i>29%</i>
Var. Dette	+93,7	+166,1	+166,2	+166,1	+179,6
Encours au 31/12	2 260,8	2 424,6	2 588,1	2 751,1	2 927,4
<i>Capacité de désendettement</i>	<i>4,5</i>	<i>5,1</i>	<i>5,4</i>	<i>5,7</i>	<i>6,0</i>

Source : région Nouvelle-Aquitaine

Tableau n° 30 : Scénario 2 - évolution des dépenses de fonctionnement de 0,5 %

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
RRF	2412,6	2410,0	2431,6	2461,6	2485,6
DRF	1 917,2	1 927,8	1 938,2	1 948,4	1 958,7
Var. DRF	1,4%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%
Epargne brute	495,4	482,2	493,5	513,1	526,9
Taux d'EB	20,5%	20,0%	20,3%	20,8%	21,2%
RRI	153,3	161,3	159,8	150,2	133,0
DRI	775,2	800,0	800,0	800,0	800,0
Taux d'investissement	29%	30%	30%	30%	30%
Var. Dette	+93,7	+156,5	+146,7	+136,7	+140,1
Encours au 31/12	2 260,8	2 414,9	2 559,0	2 692,7	2 829,5
Capacité de désendettement	4,5	5,0	5,2	5,2	5,3

Source : région Nouvelle-Aquitaine

Tableau n° 31 : Scénario 3 - évolution des dépenses de fonctionnement de 0 %

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
RRF	2412,6	2410,0	2431,6	2461,6	2485,6
DRF	1 917,2	1 918,2	1 918,8	1 919,4	1 919,9
Var. DRF	1,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Epargne brute	495,4	491,8	512,8	542,2	565,8
Taux d'EB	20,5%	20,4%	21,1%	22,0%	22,8%
RRI	153,3	161,3	159,8	150,2	133,0
DRI	775,2	800,0	800,0	800,0	800,0
Taux d'investissement	29%	30%	30%	30%	30%
Var. Dette	+93,7	+146,9	+127,4	+107,6	+101,3
Encours au 31/12	2 260,8	2 405,3	2 530,0	2 634,7	2 732,6
Capacité de désendettement	4,5	4,9	4,9	4,8	4,8

Source : région Nouvelle-Aquitaine

La consultation de ces trois *scenarii* montre que pour atteindre sur la durée ses trois objectifs (investissement de 800 M€ ; taux d'épargne brute de 20 % et capacité de désendettement inférieure à 7 ans) la collectivité doit maintenir légèrement en deçà de 1 % l'évolution de ses dépenses réelles de fonctionnement.

Ces projections peuvent, au premier abord, apparaître comme prudentes concernant l'évolution des recettes réelles de fonctionnement. En effet, le rythme de progression retenu dans le cadre de ces simulations pour la période 2018-2022, à savoir + 0,75 % par an, est inférieur à ce qui a été observé ces dernières années (un peu plus de 1 % entre 2015 et 2017 (hors hausse de CVAE et impact de l'extension de la part modulation de la TICPE dans l'ex région Poitou-Charentes). En revanche, ce qui paraît plus ambitieux est la valeur de base intégrée dans ces simulations concernant les recettes réelles de fonctionnement 2018. En effet, elle représente avec 2 412,6 M€ une hausse de 2,9 % par rapport à 2017, soit le double de la dynamique appliquée aux dépenses réelles de fonctionnement. L'ordonnateur estime que cette progression est atteignable grâce à des recettes supplémentaires par rapport à 2017 consécutives à la fusion, aux recettes PIC (projets d'initiative citoyenne) et PACTE et à l'entrée dans une phase plus intense du programme opérationnel des fonds européens.

Pour ces trois scénarii, avec ce niveau de progression des RRF de 0,75 % à compter de 2019 et même avec une stabilité des DRF (scénario 3), l'encours de dette évolue fortement avec + 30 % entre 2018 et 2022. S'agissant de 2018, la variation de dette estimée dans ces projections (+ 93,7 M€) n'est pas cohérente avec les inscriptions budgétaires 2018, adoptées le 18 décembre 2017, concernant les nouveaux emprunts et le montant de remboursement de la dette (585 M€ de crédits ouverts au compte 1641 et 133 M€ d'annuité en capital).

3.3.2 L'analyse de la chambre sur cette première prospective

La chambre a souhaité compléter l'analyse opérée par la région en testant d'autres scénarii qui peuvent être décomposés en deux catégories : évolution des DRF au niveau plafond fixé dans le cadre de la contractualisation (i) ; évolution des RRF permettant de stabiliser le stock de dettes (ii).

i. Concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, la chambre observe qu'aucun de ces trois scénarii ne s'appuie sur le taux de 1,2 % qui est celui fixé dans le contrat financier signé, il est vrai postérieurement, avec l'Etat. Bien que ce taux corresponde à un plafond et qu'il ne porte pas sur l'intégralité des DRF (il en couvre environ 92 % en 2017), il est apparu intéressant à la chambre d'établir un scénario supplémentaire, intitulé scénario 4, intégrant ce paramètre (les autres n'ont pas été modifiés) pour examiner comment varient alors les principaux indicateurs financiers de la collectivité.

Il est observé que cela a pour effet d'abaisser progressivement le taux d'épargne brute de la collectivité, lequel atteint alors 19,1 % en 2022, et surtout de dégrader sa capacité de désendettement, 6,2 années à cette même échéance, certes sans que cela ne conduise à atteindre un niveau d'alerte.

Tableau n° 32 : Scénario 4 - évolution des dépenses de fonctionnement de 1,2 %

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
RRF	2412,6	2410,0	2431,6	2461,6	2485,6
DRF	1917,2	1940,2	1963,5	1987,1	2010,9
<i>Var DRF</i>	<i>1,4%</i>	<i>1,2%</i>	<i>1,2%</i>	<i>1,2%</i>	<i>1,2%</i>
Epargne brute	495,4	469,8	468,1	474,5	474,7
<i>Taux d'EB</i>	<i>20,5%</i>	<i>19,5%</i>	<i>19,3%</i>	<i>19,3%</i>	<i>19,1%</i>
RRI	153,3	161,3	159,8	150,2	133,0
DRI	775,2	800,0	800,0	800,0	800,0
<i>Taux d'investissement</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>
Var Dette	93,7	168,9	172,1	175,3	192,3
Encours au 31/12	2260,8	2427,4	2596,8	2769,0	2958,0
<i>Capacité de désendettement</i>	<i>4,6</i>	<i>5,2</i>	<i>5,5</i>	<i>5,8</i>	<i>6,2</i>

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

ii. Par ailleurs, la chambre a recherché quel devrait être le rythme de progression moyen des RRF à compter de 2018 pour que soient conciliés la satisfaction des trois priorités structurantes de la région et la maîtrise du stock de dettes de la collectivité. Cette simulation a été conduite sur la base d'une évolution des DRF de 1,2 %. Le scénario 5 qui en résulte montre que ce rythme de progression doit être de 3,5%. Il est à noter qu'une évolution moyenne d'ici à 2022 des RRF pour la moitié de ce niveau (+ 1,75 %), soit donc 1 % de plus que ce que la collectivité a retenu dans ses simulations, permet de concilier les trois objectifs de la région, maintenir constant la capacité de désendettement de la collectivité mais s'accompagne d'une évolution de l'encours de dette de 18 % (cf. scénario 6).

Tableau n° 33 : Scénario 5 - évolution des RRF de 3,5 % et des DRF de 1,2 %

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
RRF	2412,6	2497,0	2584,4	2674,9	2768,5
DRF	1917,2	1940,2	1963,5	1987,1	2010,9
<i>Var DRF</i>	<i>1,4%</i>	<i>1,2%</i>	<i>1,2%</i>	<i>1,2%</i>	<i>1,2%</i>
Epargne brute	495,4	556,8	620,9	687,8	757,6
<i>Taux d'EB</i>	<i>20,5%</i>	<i>22,3%</i>	<i>24,0%</i>	<i>25,7%</i>	<i>27,4%</i>
RRI	153,3	161,3	159,8	150,2	133,0
DRI	775,2	800,0	800,0	800,0	800,0
<i>Taux d'investissement</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>
Var Dette	93,7	81,9	19,3	-38,0	-90,6
Encours au 31/12	2260,8	2340,4	2357,0	2315,9	2222,0
<i>Capacité de désendettement</i>	<i>4,6</i>	<i>4,2</i>	<i>3,8</i>	<i>3,4</i>	<i>2,9</i>

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

Scénario 6 : évolution des RRF de 1,75 % et des DRF de 1,2 %

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
RRF	2412,6	2454,8	2497,8	2541,5	2586,0
DRF	1917,2	1940,2	1963,5	1987,1	2010,9
<i>Var DRF</i>	<i>1,4%</i>	<i>1,2%</i>	<i>1,2%</i>	<i>1,2%</i>	<i>1,2%</i>
Epargne brute	495,4	514,6	534,3	554,4	575,1
<i>Taux d'EB</i>	<i>20,5%</i>	<i>21,0%</i>	<i>21,4%</i>	<i>21,8%</i>	<i>22,2%</i>
RRI	153,3	161,3	159,8	150,2	133,0
DRI	775,2	800,0	800,0	800,0	800,0
<i>Taux d'investissement</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>
Var Dette	93,7	124,1	105,9	95,4	91,9
Encours au 31/12	2260,8	2382,6	2485,8	2578,1	2666,7
<i>Capacité de désendettement</i>	<i>4,6</i>	<i>4,6</i>	<i>4,7</i>	<i>4,6</i>	<i>4,6</i>

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

Au total, ces scénarii complémentaires élaborés par la chambre sur la base d'une variation des dépenses réelles de fonctionnement de 1,2 %, niveau correspondant au plafond prévu dans le cadre de la contractualisation, la conduisent à exprimer des réserves quant à la capacité de la collectivité à concilier à moyen terme le respect de son contrat avec un objectif interne consistant à consacrer annuellement 800 M€ à des dépenses d'investissement.

En réponse, l'ordonnateur reconnaît que ces scénarii présentent l'intérêt de montrer le niveau de sensibilité des équilibres financiers à la variation des dépenses ou des recettes de fonctionnement mais en relativise les conclusions, au motif que ses prévisions financières concernant 2018 et 2019 ont été depuis actualisées et qu'une nouvelle prospective a été présentée à l'assemblée délibérante (cf. *infra*).

3.3.3 Une trajectoire financière prospective actualisée sur la base des constatations de l'exécution budgétaire 2018

3.3.3.1 Les ajustements à la baisse opérés à l'automne 2018 dans le cadre du DOB

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022 dispose en son article 13 qu'à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires (DOB) la collectivité présente ses objectifs concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et l'évolution du besoin de financement annuel.

Les orientations budgétaires 2019⁸³ concernant la région Nouvelle-Aquitaine ont été présentées en assemblée plénière le 22 octobre 2018. Elles comportent les éléments de trajectoire financière 2018-2021, reproduits dans le tableau ci-dessous. Selon l'ordonnateur, ces estimations établies dans le cadre du DOB corrigent les hypothèses prospectives établies en février 2018, soit avant la conclusion du contrat financier avec l'Etat, lesquelles ne constituent plus, selon lui, une base de référence.

Tableau n° 34 : Trajectoire financière globale

En M€ hors PIC/PACTE	Compte	Compte	Compte	Compte	Compte	Compte
	Administratif 2016	Administratif 2017	Administratif Anticipé 2018	Administratif Anticipé 2019	Administratif Anticipé 2020	Administratif Anticipé 2021
Recettes de fonctionnement	1 985,9	2 343,2	2 349,0	2 419,4	2 445,2	2 453,8
Dépenses de fonctionnement	1 604,9	1 889,9	1 960,1	1 975,6	1 987,9	2 005,4
Epargne brute	381,0	453,4	388,9	443,8	457,3	448,4
Taux d'épargne brute	19,2%	19,3%	16,6%	18,3%	18,7%	18,3%
Remboursement contractuel du capital de la dette	115,3	111,3	123,8	132,6	148,5	149,5
Epargne nette	266	342	265	311	309	299
Recettes d'investissement	536,9	422,8	410,9	489,3	491,2	499,1
Dépenses d'investissement hors dette	812,9	739,4	715,8	800,0	800,0	800,0
Part des dépenses d'investissement	33,6%	28,1%	26,8%	28,8%	28,7%	28,5%
Besoin de financement	-424	-251	-304	-351	-336	-351
Nouveaux emprunts	413,3	276,4	264,1	351,6	336,4	349,3
Encours de dette	1 845	2 010	2 150	2 370	2 557	2 757
Capacité de désendettement	4,8	4,4	5,5	5,3	5,6	6,1

Source : conseil régional Nouvelle-Aquitaine, Orientations budgétaires 2019, Rapport de présentation

La « Trajectoire financière 2019-2021 » incluse dans ces orientations laissait augurer pour l'exercice 2018 des performances financières, tant en matière de recettes que de dépenses, moins bonnes que celles envisagées dans la prospective précédente. En effet, comparativement aux éléments de sa première prospective, la collectivité y anticipait des recettes de fonctionnement inférieures de 2 points par rapport à l'exercice précédent (+ 0,9 % par rapport au CA 2017 au lieu de + 2,9 %) et, inversement, des dépenses de fonctionnement plus élevées de 2,5 points (+ 4 % par rapport au CA 2017 au lieu de + 1,4 %).

Ces projections avaient pour l'incidence de réduire de 106 K€ le niveau de l'épargne brute 2018 par rapport à la première prospective. Cependant, en raison d'une révision à la baisse des dépenses d'investissement (715,8 M€ au lieu de 775,2 M€) et à la hausse des recettes d'investissement, une moindre progression de l'encours de dette était anticipée comparativement à la première prospective (2 150 Mds€ au lieu de 2 260,8 Mds€).

⁸³ Prévues par l'article L. 4312-1 du CGCT ; les orientations budgétaires doivent être présentées dans un délai de dix semaines précédant l'examen du budget. Elles comportent notamment les orientations budgétaires de l'exercice mais aussi les engagements pluriannuels envisagés.

Pour expliquer ces évolutions se traduisant par une dégradation de plusieurs indicateurs, l'ordonnateur a mentionné dans le rapport remis aux membres de l'assemblée délibérante dans le cadre du vote du DOB que les recettes et dépenses de transport résultant des transferts de compétences pèsent sur la seule section de fonctionnement et que le gonflement du volume des recettes de fonctionnement de près de 300 M€ exerce, concomitamment, une pression à la baisse sur le taux d'épargne. Il a évoqué aussi l'incidence du non renouvellement de fonds de compensation de développement économique, dont les recettes (près de 51 M€) ont été enregistrées en section de fonctionnement alors que les dépenses associées l'ont été essentiellement en section d'investissement, ce qui a eu pour effet de renforcer conjoncturellement l'épargne.

Sur la durée, l'ordonnateur considère qu'une épargne brute annuelle d'au moins 450 M€ est nécessaire. Pour y parvenir sur l'exercice 2019, les orientations présentées en séance plénière dans le cadre du DOB font ressortir que la collectivité entend maintenir la progression des DRF tendanciellement en deçà de 1 % par an, hors impact des dispositifs PIC et PACTE. Cette approche consistant à isoler ces deux plans est nouvelle. Cet ajustement de périmètre est plus favorable à la collectivité tout en étant cohérent avec les lignes directrices qui sont celles de la contractualisation. Il résulte de la révision de ces projections que la cible de 20 % concernant l'épargne est désormais considérée comme difficilement atteignable et que l'objectif visé est de 18 %. L'ordonnateur ne considère pas qu'il s'agit d'un objectif moins ambitieux mais une adaptation découlant de la hausse des recettes de fonctionnement en raison des transferts de compétence.

En matière d'investissements, ces prévisions maintiennent le cap de dépenses annuelles à hauteur de 800 M€. Pour en permettre le financement, la collectivité anticipe, dès 2019, un renforcement de ses recettes d'investissement par l'intermédiaire d'un recours plus important à l'emprunt. Ainsi, sur la période 2019-2021, elle prévoit d'emprunter environ 345 M€ par an, soit environ 10 % de plus que sur le triennal précédent. Sur ces bases, la collectivité anticipe une évolution défavorable de la capacité de désendettement dont le niveau, selon ce document, atteindrait 6,1 années en 2021 (au lieu de 4,5 années en 2017).

3.3.3.2 Les résultats provisoires du compte administratif 2018 traduisent une situation financière plus favorable que ne l'anticipait la collectivité

Dans sa réponse au rapport provisoire, le président du conseil régional indique que les données relatives à l'exercice 2018 figurant dans la trajectoire financière présentée à l'occasion du DOB étaient « *sujettes à précaution* ». Selon lui, les dépenses y auraient été estimées sur des bases plutôt élevées tandis qu'*a contrario* les recettes l'auraient été sur des bases prudentes.

En d'autres termes, la région aurait défini en début d'année 2018 une trajectoire financière prospective reposant sur des objectifs ambitieux, tant en matière de progression des recettes que de maîtrise des dépenses, avant de réviser six mois plus tard cette prospective pour la bâtir sur des fondements moins contraignants en matière de dépenses et plus prudents concernant les recettes.

Ces données provisoires relatives au compte administratif 2018 rendent compte d'une situation financière plus favorable que celle estimée au mois de septembre dans le cadre du DOB 2019. L'ordonnateur indique, en effet, qu'en raison de taux de réalisation plus faibles qu'escomptés, les dépenses des deux sections sont inférieures de 90 M€ par rapport aux prévisions automnales tandis que les recettes des deux sections (hors emprunt) sont supérieures

de 63,2 M€ à ces mêmes prévisions, ce qui se traduirait, selon ses calculs, par un besoin de financement inférieur de 153 M€ à ce qui était anticipé dans le cadre du DOB.

Il précise que l'exécution budgétaire 2018, se traduirait par des recettes réelles de fonctionnement de 2 397,2 M€, soit 2,3 % de plus qu'au cours de l'exercice précédent (2 343,2 M€) et 1,3 % de mieux que ce qui était anticipé dans le cadre du vote du DOB 2019 (2 364,5 M€), mais un niveau légèrement inférieur à l'objectif sur lequel se basait la première prospective (2 412,6 M€). S'agissant des dépenses réelles de fonctionnement, elles atteindraient *in fine* 1 931,7 M€, soit une progression de 2,2 % par rapport au compte administratif 2017 (1 889,9 M€) et un niveau supérieur de 0,7 % à celui défini dans le cadre de la première prospective, mais qui se révèle inférieur de 1,7 % par rapport aux estimations du DOB 2019 (1 965,6 M€).

Tableau n° 35 : Exécution 2018 et estimations prospectives

<i>En M€</i>	CA 2017 voté	Estimation 2018 – 1 ^{ère} Prospective	Estimation 2018 – DOB 2019	CA 2018 provisoire
Recettes réelles de fonctionnement	2 343,2	2 412,6	2 364,5	2 397,2
Dépenses réelles de fonctionnement	1 889,9	1 917,2	1 965,6	1 931,7
Epargne brute	453,4	495,4	398,9	465,5
<i>Taux d'épargne brute</i>	<i>19,3 %</i>	<i>20,5 %</i>	<i>16,9 %</i>	<i>19,4 %</i>
Remboursement du capital de la dette	111,3	NR	123,8	122,9
Epargne nette	342,1	NR	275,1	342,7
Recettes propres d'investissement	146,4	153,3	146,8	177,3
Emprunts nouveaux	276,4	NR	264,1	201,0
Dépenses d'investissement	739,4	775,2	715,8	666,0
Encours de dette	2 010,2	2 260,8	2 150,3	2 083,9

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, à partir des données actualisées communiquées par la région lors de la contradiction

Il résulterait de ces données 2018, une épargne brute de 465,5 M€, supérieure de 12,1 M€ à celle de 2017 (453,4 M€) et de 76,6 M€ à celle envisagée dans la trajectoire financière exposée dans le cadre du DOB (388,9 M€), mais inférieure de près de 30 M€ à celle de la prospective établie en début d'année 2018 (495,4 M€). L'épargne nette s'établirait à 342,7 M€, soit un niveau analogue à celle de 2017 (341,1 M€).

Sur la base de ces résultats d'exécution budgétaire, la chambre observe qu'en 2018 les dépenses et recettes de fonctionnement de la collectivité ont progressé sur un rythme quasi analogue, ce qui a permis de ne pas dégrader le niveau d'épargne, contrairement à ce que les prévisions budgétaires laissaient présager. Elle constate également que l'encours de dette croît de 3,7 %, soit beaucoup moins que ce que ces mêmes prévisions anticipaient (+ 20 %). S'il en ressort que la collectivité est parvenue à contenir la progression de sa dette, il convient

cependant d'observer que c'est à la faveur de dépenses d'investissements (666 M€) très en deçà des objectifs qu'elle se fixe en la matière (800 M€).

3.3.3.3 Un projet de budget 2019 qui comporte des prévisions en matière d'épargne et d'emprunts non cohérentes avec la trajectoire financière prospective

Dans sa réponse, l'ordonnateur présente aussi l'équilibre général de son projet de budget 2019. Il en ressort que plusieurs montants ne sont pas cohérents avec les anticipations du DOB.

Il anticipe, tout d'abord, une épargne brute de 366,1 M€, soit un niveau relativement éloigné de celui anticipé dans la trajectoire financière globale présentée lors des orientations budgétaires 2019 (443,8 M€).

Surtout, l'ordonnateur prévoit dans son projet de budget 2019 la souscription de nouveaux emprunts à hauteur de 523,3 M€, ce qui n'est pas sans susciter une double interrogation de la part de la chambre. *Primo*, ce montant diffère fortement de celui présenté lors des orientations budgétaires (351,6 M€). *Secundo*, ce niveau de mobilisation de nouveaux emprunts n'est pas compatible avec le contrat financier signé avec l'Etat qui, *de facto*, ne permet pas de souscrire plus de 325 M€ de nouveaux emprunts par an (en 2019 et 2020 la région ne peut pas augmenter son encours de dette de plus de 175 M€ par an tandis que son niveau de remboursement de capital de la dette s'établira au sein d'une fourchette comprise entre 120 M€ et 150 M€ par an).

En conclusion, la chambre observe que cette seconde prospective anticipe des résultats moins favorables que ceux structurant la prospective initiale, en matière de rythme de progression des dépenses de fonctionnement, de taux d'épargne brute et de capacité de désendettement. D'une manière générale, elle note le caractère très fluctuant de ces analyses prospectives et leur décalage important avec les prévisions budgétaires, en particulier en matière d'estimation du niveau de l'épargne et de recours à l'emprunt. Aussi, elle souscrit à l'intention affichée par l'ordonnateur dans sa réponse au rapport provisoire d'actualiser sa prospective dans le courant du second trimestre 2019 et de l'inscrire dans le cadre du processus de notation financière de la collectivité. Elle constate, enfin, que le renforcement important depuis 2015 de l'encours de dette constitue un réel facteur de vulnérabilité pour la collectivité qui l'oblige à rechercher une épargne brute sans cesse plus élevée, faute de quoi sa capacité de désendettement s'en trouverait profondément dégradée. La chambre réitère également ses réserves quant à la capacité de la région à concilier le respect de son contrat et son objectif interne d'un investissement cible annuel de 800 M€, hors remboursement de dette.

ANNEXES

Annexe n° 1. Synthèse du patrimoine des trois anciennes régions au 31 décembre 2015 / Situation agrégée au 1 ^{er} janvier 2016.....	114
Annexe n° 2. : Effets de la fusion sur les dettes à court et long terme.....	117
Annexe n° 3. Formation de l'autofinancement	118
Annexe n° 4. Fonds de roulement et besoin en fonds de roulement	119
Annexe n° 5. Présentation fonctionnelle.....	121

Annexe n° 1. Synthèse du patrimoine des trois anciennes régions au 31 décembre 2015 / Situation agrégée au 1^{er} janvier 2016

Compte	Intitulé	Etat actif Aquitaine au 31/12/2015 (3 285 970 habitants)			Etat actif Poitou-Charentes au 31/12/2015 (1 783 991 habitants)			Etat actif Limousin au 31/12/2015 (738 633 habitants)			Etat actif agrégé des trois régions au 1 ^{er} janvier 2016 (5 808 594 habitants)		
		Montant brut	Par habitant.	Valeur comptable nette	Montant brut	Par habitant.	Valeur comptable nette	Montant brut	Par habitant.	Valeur comptable nette	Montant brut	Par habitant.	Valeur comptable nette
Compte 204	Subventions d'équipement versées	2 782 794 812	847	1 911 198 523	924 971 548	518	606 328 790	535 733 314	725	396 795 163	4 243 499 674	731	2 914 322 475
dont 204112	Aux organismes publics -ETAT- Bâtiments et installations	65 411 735	20	32 014 502	137 129 680	77	66 691 475	24 403 261	33	14 082 378	226 944 676	39	112 788 354
dont 204132	Aux Départements- Bâtiments et installations	137 180 181	42	74 182 270	61 875 216	35	38 392 608	33 985 934	46	20 543 757	233 041 330	40	133 118 635
dont 204142	Aux Communes et structures intercommunales- Bâtiments et installations	387 558 154	118	257 536 743	307 542 025	172	207 267 300	96 087 131	130	68 805 188	791 187 310	136	533 609 230
dont 204152	Aux autres groupements de collectivités et EPL- Bâtiments et installations	34 752 854	11	23 517 954	20 074 847	11	10 889 582	19 722 591	27	15 343 011	74 550 292	13	49 750 547
dont 2041711	Aux organismes de transport - SNCF- Biens mobiliers, matériel et études	370 691 898	113	321 598 244	55 797	0	46 359	16 328 319	22	14 881 546	387 076 015	67	336 526 150
dont 2041713	Aux organismes de transport - SNCF- Projets d'infrastructures d'intérêt national	1 790 276	1	1 768 091	23 337 198	13	16 040 247	0	0	0	25 127 474	4	17 808 338
dont 2041722	Aux organismes de transport -RFF- Bâtiments et installations	26 116 180	8	24 347 870	156 323	0	145 902	37 131 174	50	24 614 935	63 403 677	11	49 108 707
dont 2041723	Aux organismes de transport -RFF- Projets d'infrastructures d'intérêt national	470 540 764	143	425 515 786	30 989 130	17	24 480 975	26 436 757	36	25 194 974	527 966 652	91	475 191 736
	TOTAL Soutien au transport et infrastructure ferroviaire	869 139 119	265	773 229 992	54 538 448	31	40 713 483	79 896 251	108	64 691 456	1 003 573 818	173	878 634 931
dont 204181	Aux organismes publics divers- Biens mobiliers, matériel et études	117 928 589	36	61 068 267	20 368 868	11	14 036 463	17 042 399	23	10 335 014	155 339 857	27	85 439 744
dont 204182	Aux organismes publics divers- Bâtiments et installations	384 529 592	117	252 346 750	98 223 046	55	63 563 404	53 663 670	73	36 681 460	536 416 308	92	352 591 615
dont 20421	Aux personnes de droit privé - Biens mobiliers, matériel et études	469 667 552	143	167 336 445	30 306 336	17	19 293 098	65 208 535	88	50 312 983	565 182 423	97	236 942 526
dont 20422	Aux personnes de droit privé - Bâtiments et installations	193 571 320	59	168 469 836	78 586 781	44	67 707 235	41 980 927	57	37 196 557	314 139 028	54	273 373 628
dont 20423	Aux personnes de droit privé - Projets d'infrastructures d'intérêt national	50 969 185	16	49 624 978	15 000	0	14 000	0	0	0	50 984 185	9	49 638 978

Compte	Intitulé	Etat actif Aquitaine au 31/12/2015 (3 285 970 habitants)			Etat actif Poitou-Charentes au 31/12/2015 (1 783 991 habitants)			Etat actif Limousin au 31/12/2015 (738 633 habitants)			Etat actif agrégé des trois régions au 1 ^{er} janvier 2016 (5 808 594 habitants)		
		Montant brut	Par habitant.	Valeur comptable nette	Montant brut	Par habitant.	Valeur comptable nette	Montant brut	Par habitant.	Valeur comptable nette	Montant brut	Par habitant.	Valeur comptable nette
dont 20431	Aux établissements scolaires publics pour leurs biens mobiliers, matériel et études	368	0	74	15 767 529	9	8 398 664	45 122 149	61	42 225 020	60 890 045	10	50 623 757
Compte 20 (hors 204)		25 107 018	8	25 107 018	6 475 934	4	6 475 934	5 305 58	7	5 305 584	36 888 535	6	36 888 535
Compte 21	IMMOBILISATIONS CORPORELLES	2 188 814 440	666	1 559 203 422	1 236 493 718	693	1 139 881 461	608 000 008	823	568 958 447	4 033 308 166	694	3 268 043 330
dont 2115	<i>Terrains bâtis</i>	45 502 632	14	45 502 632	409 217	0	409 217	3 971 701	5	3 971 701	49 883 550	9	49 883 550
dont 21311	<i>Constructions- Bâtiments publics- Bâtiments administratifs</i>	52 574 467	16	28 119 464	34 607 116	19	33 524 476	42 914 542	58	42 326 754	130 096 124	22	103 970 694
dont 21312	<i>Constructions -Bâtiments scolaires</i>	1 571 160 803	478	1 150 666 342	264 244 823	148	245 778 695	219 700 364	297	211 934 047	2 055 105 990	354	1 608 379 084
dont 217312	<i>Bâtiments scolaires reçus au titre d'une mise à disposition -</i>	20 934 371	6	20 934 371	868 953 678	487	822 847 593	196 706 135	266	193 093 464	1 086 594 185	187	1 036 875 428
	Total Constructions bâtiments scolaires	1 592 095 174	485	1 171 600 713	1 133 198 501	635	1 068 626 288	416 406 500	564	405 027 511	3 141 700 175	541	2 645 254 512
dont 21318	Constructions-Autres bâtiments publics	80 418 521	24	50 474 179	14 705 552	8	12 231 198	4 398 969	6	3 812 459	99 523 042	17	66 517 837
dont 21351	Installations générales, agencements, aménagements des constructions-Bâtiments publics	177 525 614	54	131 365 738	374 983	0	135 717	54 935 353	74	47 919 660	232 835 949	40	179 421 115
dont 21735	Immo. reçues au titre d'une mise à disposition-Installations générales, agencements, aménagements des constructions	0	0	0	77 598	0	29 088	36 619 112	50	31 429 270	36 696 709	6	31 458 358
dont autres		240 698 032	73	240 698 032	53 120 752	30	53 120 752	48 753 833	66	48 753 833	342 572 616	59	342 572 616
Compte 23	IMMOBILISATIONS EN COURS	1 162 535 971	354	1 162 535 971	51 106 042	29	51 106 042	57 483 783	78	57 483 783	1 271 125 796	219	1 271 125 796
dont 2313	Constructions	1 042 212 448	317	1 042 212 448	34 443 691	19	34 443 691	35 270 273	48	35 270 273	1 111 926 412	191	1 111 926 412
Compte 24	IMMOBILISATIONS AFFECTÉES, CONCÉDÉES OU MISES À DISPOSITION	56 893 225	17	56 893 225	369 731	0	369 731	68 000	0	68 000	57 330 957	10	57 330 957
Compte 26	PARTICIPATIONS ET CRÉANCES RATTACHÉES	26 382 442	8	26 382 442	28 905 658	16	28 905 658	24 528 805	33	24 528 805	79 816 904	14	79 816 904
dont 261	Titres de participation	25 382 442	8	25 382 442	27 609 942	15	27 609 942	24 528 805	33	24 528 805	77 521 188	13	77 521 188
Compte 27	AUTRES IMMOBILISATIONS FINANCIÈRES	32 519 600	10	32 519 600	38 018 208	21	38 018 208	18 885 239	26	18 885 239	89 423 047	15	89 423 047
dont 2745	Avances remboursables	21 059 530	6	21 059 530	36 353 804	20	36 353 804	18 590 816	25	18 590 816	76 004 151	13	76 004 151

Compte	Intitulé	Etat actif Aquitaine au 31/12/2015 (3 285 970 habitants)			Etat actif Poitou-Charentes au 31/12/2015 (1 783 991 habitants)			Etat actif Limousin au 31/12/2015 (738 633 habitants)			Etat actif agrégé des trois régions au 1 ^{er} janvier 2016 (5 808 594 habitants)		
		Montant brut	<i>Par habitant.</i>	Valeur comptable nette	Montant brut	<i>Par habitant.</i>	Valeur comptable nette	Montant brut	<i>Par habitant.</i>	Valeur comptable nette	Montant brut	<i>Par habitant.</i>	Valeur comptable nette
	TOTAL	6 275 047 508	1 910	4 759 040 363	2 286 340 838	1 281	1 866 662 107	1 250 004 733	1 692	1 068 649 472	9 811 393 079	1 689	7 694 351 941

Annexe n° 2. : Effets de la fusion sur les dettes à court et long terme

Approche <u>BASSE</u> sur reports de charges 2015 sur 2016	Aquitaine	Poitou-Charentes	Limousin	Total
<i>Nombre d'habitants en 2015</i>	3 285 970	1 783 991	738 633	5 808 594
A - Encours de la dette des comptes 163 et 164 mobilisée au 31/12/2015 (budget principal + annexes)	796 548 824	457 609 479	274 124 477	1 528 282 780
<i>Encours par habitant</i>	242,41	256,51	371,12	263,11
B1- Créances - dettes à court terme au 31/12/2015 (*)	53 400 689	20 337 934	5 067 182	78 805 806
B2- Montant des reports de charges 2015 sur 2016 en fonctionnement et en investissement	67 439	86 368 941	587 532	87 023 912
B- Créances - dettes à court terme au 31/12/2015 rectifiées des reports de charges 2015 sur 2016 (= B1-B2)	53 333 250	-66 031 007	4 479 650	-8 218 107
C- Trésorerie nette au 31/12/2015 (**)	-14 563 605	44 158 560	-3 191 086	26 403 869
D- Situation nette sur créances et dettes à court terme et trésorerie au 31/12/2015, rectifiée des reports de charges sur 2016 (= B + C)	38 769 645	-21 872 447	1 288 564	18 185 762
<i>Situation nette à court terme rectifiée des reports de charges sur 2016 par habitant</i>	11,80	-12,26	1,74	3,13
E - Dette globale au 31/12/2015 (dette à long terme diminuée de la situation nette sur créances et dettes à court terme et trésorerie rectifiée des reports de charges sur 2016 (= A-D)	757 779 179	479 481 925	272 835 913	1 510 097 017
G- Dette globale au 31/12/2015 par habitant des anciennes régions	230,61	268,77	369,38	
H - Dette globale au 1/01/2016 par habitant de la nouvelle région				259,98
H- Effet de la fusion sur la dette globale de chaque habitant de l'ancienne région : aggravation (-) ou amélioration (+) (= G-H)	-29,37	8,79	109,40	
I- Effet de la fusion pour l'ensemble des habitants de l'ancienne région : aggravation (-) ou amélioration (+) (= H x F)	-96 495 280	15 686 472	80 808 808	

Approche <u>HAUTE</u> sur reports de charges 2015 sur 2016	Aquitaine	Poitou-Charentes	Limousin	Total
<i>Nombre d'habitants en 2015</i>	3 285 970	1 783 991	738 633	5 808 594
A - Encours de la dette des comptes 163 et 164 mobilisée au 31/12/2015 (budget principal + annexes)	796 548 824	457 609 479	274 124 477	1 528 282 780
<i>Encours par habitant</i>	242,41	256,51	371,12	263,11
B1- Créances - dettes à court terme au 31/12/2015 (*)	53 400 689	20 337 934	5 067 182	78 805 806
B2- Montant des reports de charges 2015 sur 2016 en fonctionnement et en investissement	1 900 974	111 623 492	4 272 829	117 797 294
B- Créances - dettes à court terme au 31/12/2015 rectifiées des reports de charges 2015 sur 2016 (= B1-B2)	51 499 716	-91 285 557	794 353	-38 991 489
C- Trésorerie nette au 31/12/2015 (**)	-14 563 605	44 158 560	-3 191 086	26 403 869
D- Situation nette sur créances et dettes à court terme et trésorerie au 31/12/2015, rectifiée des reports de charges sur 2016 (= B + C)	36 936 111	-47 126 997	-2 396 733	-12 587 620
<i>Situation nette à court terme rectifiée des reports de charges sur 2016 par habitant</i>	11,24	-26,42	-3,24	-2,17
E - Dette globale au 31/12/2015 (dette à long terme diminuée de la situation nette sur créances et dettes à court terme et trésorerie rectifiée des reports de charges sur 2016 (= A-D)	759 612 713	504 736 476	276 521 210	1 540 870 400
G- Dette globale au 31/12/2015 par habitant des anciennes régions	231,17	282,93	374,37	
H - Dette globale au 1/01/2016 par habitant de la nouvelle région				265,27
H- Effet de la fusion sur la dette globale de chaque habitant de l'ancienne région : aggravation (-) ou amélioration (+) (= G-H)	-34,11	17,65	109,09	
I- Effet de la fusion pour l'ensemble des habitants de l'ancienne région : aggravation (-) ou amélioration (+) (= H x F)	-112 070 504	31 489 607	80 580 897	

(*) Utilisation des comptes de gestion pour le calcul du besoin en fonds de roulement (budget principaux + BA Crédits européens pour Poitou-Charentes)

(**) Disponibilités - crédits ou lignes de trésorerie

Annexe n° 3. Formation de l'autofinancement

en €	2015				2016	2017	2018 (BP + BS)	Var. annuelle moyenne 2015 à 2017	Evolution 2017/2015
	Aquitaine	Limousin	Poitou- Charentes	Régions agrégées					
Ressources fiscales propres	650 246 777	180 768 003	343 825 903	1 174 840 683	1 252 325 611	1 591 497 429	1 996 065 000	16,4%	35,5%
+ Fiscalité reversée	46 579 816	19 162 798	7 205 278	72 947 892	76 888 578	-55 195 159	59 193 065	N.C.	-175,7%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	376 067 984	143 906 234	170 674 411	690 648 629	637 553 557	629 440 519	254 839 033	-4,5%	-8,9%
+ Ressources d'exploitation	5 534 753	5 557 583	4 670 722	15 763 058	11 715 955	18 196 300	24 512 000	7,4%	15,4%
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	240 562	1 597 738	1 838 300	1 720 208	2 546 590	3 000 000	17,7%	38,5%
= Produits de gestion (A)	1 078 429 330	349 635 180	527 974 053	1 956 038 563	1 980 203 908	2 186 485 679	2 337 609 098	5,7%	11,8%
Charges à caractère général	74 521 101	39 201 259	59 985 271	173 707 631	185 712 292	251 357 441	357 187 766	20,3%	44,7%
+ Charges de personnel	148 277 533	59 332 173	113 619 835	321 229 542	325 092 112	333 613 289	366 603 370	1,9%	3,9%
+ Aides à la personne	40 944 850	28 276 613	32 626 019	101 847 481	112 646 200	104 575 502	52 223 430	1,3%	2,7%
+ Subventions de fonctionnement	187 918 308	80 722 101	217 644 012	486 284 421	485 193 138	498 353 173	663 806 058	1,2%	2,5%
+ Autres charges de gestion	297 328 816	94 177 981	67 521 348	459 028 146	450 439 323	514 605 969	551 488 098	5,9%	12,1%
= Charges de gestion (B)	748 990 608	301 710 128	491 396 485	1 542 097 221	1 559 083 065	1 702 505 373	1 991 308 722	5,1%	10,4%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	329 438 722	47 925 052	36 577 568	413 941 341	421 120 844	483 980 307	346 300 376	8,1%	16,9%
<i>en % des produits de gestion</i>	30,5%	13,7%	6,9%	21,2%	21,3%	22,1%	14,8%		
+/- Résultat financier	-17 337 824	-9 440 324	-11 912 339	-38 690 487	-42 725 348	-40 388 369	-68 018 433	2,2%	4,4%
- Subventions exceptionnelles versées aux SPIC	0	69 100	0	69 100	75 128	40 000	10 184	-23,9%	-42,1%
+/- Autres produits et charges excep. réels	2 092 712	-2 203 461	-594 033	-704 782	-434 515	8 857 368	-76 748	N.C.	-1356,8%
= CAF brute	314 193 609	36 212 167	24 071 196	374 476 972	377 885 853	452 409 305	278 195 011	9,9%	20,8%
<i>en % des produits de gestion</i>	29,1%	10,4%	4,6%	19,1%	19,1%	20,7%	11,9%		
- Annuité en capital de la dette	108 006 475	18 619 608	31 034 605	157 660 688	140 342 104	111 277 276	133 042 000	-16,0%	-29,4%
= CAF nette ou disponible (C)	206 187 134	17 592 559	-6 963 410	216 816 284	237 543 749	341 132 029	145 153 011	25,4%	57,3%

Source : CRC d'après logiciel ANAFI, comptes de gestion, budget primitif et budget supplémentaire 2018

Annexe n° 4. Fonds de roulement et besoin en fonds de roulement

en €	2015				2016	2017	Var. annuelle moyenne 2015 à 2017	Evolution 2017/2015
	Aquitaine	Limousin	Poitou- Charentes	Régions agrégées				
Dotations, réserves et affectations	4 844 105 318	827 739 337	1 705 691 661	7 377 536 316	7 744 287 551	8 135 054 193	5,0%	10,3%
- Neutralisations des amortissements, provisions et dépréciations et régularisation en situation nette des provisions pour R&C sur emprunts à risques	1 079 724 614	135 186 421	333 274 598	1 548 185 632	1 863 267 067	2 290 395 723	21,6%	47,9%
+/- Différences sur réalisations	-115 770 514	-557 385	-31 716 995	-148 044 894	-148 022 924	-29 921 215	-55,0%	-79,8%
+/- Résultat (fonctionnement)	270 116 981	37 957 567	26 428 339	334 502 886	350 200 960	415 450 649	11,4%	24,2%
+ Subventions	188 082 889	68 861 130	114 606 313	371 550 333	314 068 642	302 000 285	-9,8%	-18,7%
<i>dont subventions transférables</i>	156 076 369	64 780 722	114 141 094	334 998 184	277 516 493	263 666 824	-11,3%	-21,3%
<i>dont subventions non transférables</i>	32 006 520	4 080 409	465 220	36 552 149	36 552 149	38 333 461	2,4%	4,9%
+ Provisions pour risques et charges	6 615 754	6 608 732	7 500 335	20 724 821	16 534 710	16 146 210	-11,7%	-22,1%
= Ressources propres élargies	4 113 425 814	805 422 960	1 489 235 055	6 408 083 829	6 413 801 872	6 548 334 399	1,1%	2,2%
+ Dettes financières (hors obligations)	798 223 003	165 177 664	457 634 659	1 421 035 326	1 757 808 939	1 922 922 663	16,3%	35,3%
+ Emprunts obligataires	9 900 000	110 607 000	0	120 507 000	94 900 000	94 900 000	-11,3%	-21,2%
<i>dont emprunts obligataires remboursables in fine</i>	9 900 000	110 607 000	0	120 507 000	94 900 000	94 900 000	-11,3%	-21,2%
= Ressources stables (E)	4 921 548 817	1 081 207 624	1 946 869 714	7 949 626 155	8 266 510 811	8 566 157 062	3,8%	7,8%
Immobilisations propres nettes (hors encours)	3 518 676 794	785 215 269	994 866 344	5 298 758 408	5 518 410 300	5 697 143 226	3,7%	7,5%
<i>Dont subventions d'équipement versées</i>	1 911 198 523	396 795 163	611 042 534	2 919 036 220	3 108 663 066	3 217 158 379	5,0%	10,2%
<i>Dont autres immo. incorporelles</i>	10 307 179	1 930 035	2 102 933	14 340 147	13 693 492	14 603 057	0,9%	1,8%
<i>Dont immo. corporelles</i>	1 538 269 050	343 076 028	314 047 012	2 195 392 090	2 221 313 167	2 264 063 836	1,6%	3,1%
<i>Dont immo. financières</i>	58 902 042	43 414 044	67 673 865	169 989 951	174 740 575	201 317 954	8,8%	18,4%
+ Immobilisations en cours	1 162 535 971	40 751 236	35 975 982	1 239 263 189	1 320 526 223	1 383 730 527	5,7%	11,7%
+ Immo. nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	32 832 834	466 865	369 731	33 669 431	33 669 431	33 669 431	0,0%	0,0%
+ Immo. reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	20 934 371	242 614 967	840 968 319	1 104 517 657	1 121 240 109	1 148 085 408	2,0%	3,9%
+ Immo. sous mandats ou pour compte de tiers (hors budgets annexes)	147 731 761	0	10 192 842	157 924 604	174 743 175	175 249 412	5,3%	11,0%
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	0	10 283 192	0	10 283 192	8 668 869	7 572 046	-14,2%	-26,4%
= Emplois immobilisés (F)	4 882 711 732	1 079 331 529	1 882 373 219	7 844 416 480	8 177 258 106	8 445 450 049	3,8%	7,7%
= Fonds de roulement net global (E-F)	38 837 084	1 876 096	64 496 495	105 209 675	89 252 704	120 707 013	7,1%	14,7%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	18,5	2,1	46,8	24,1	20,3	25,3		

Source : CRC d'après logiciel ANAFI et comptes de gestion

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

en €	2015				2016	2017	Var. annuelle moyenne 2015 à 2017	Evolution 2017/2015
	Aquitaine	Limousin	Poitou- Charentes	Régions agrégées				
Redevables et comptes rattachés	43 890	8 155	179 293	231 338	1 072 827	2 566 529	233,1%	1009,4%
<i>Dont redevables</i>	2 736	6 285	161 912	170 933	800 932	2 350 784	270,8%	1275,3%
- Encours fournisseurs	-10 699 310	11 091 330	-957 312	-565 292	20 477 965	55 666 619	N.C.	9947,4%
<i>Dont fournisseurs d'immobilisations</i>	18 384	11 345 777	45 202	11 409 363	16 925 392	38 113 600	82,8%	234,1%
= Besoin en fonds de roulement de gestion	10 743 200	-11 083 175	1 136 606	796 630	-19 405 137	-53 100 091	N.C.	-6765,6%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	5,1	-12,6	0,8	0,2	-4,4	-11,1		
- Dettes et créances sociales	0	0	0	0	206 838	241 294	N.C.	N.C.
- Dettes et créances fiscales	-84	0	0	-84	-84	-2 896 769	18 439,4%	-3436977,8%
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	-45 191 590	-18 200 523	-23 339 950	-86 732 063	-33 379 460	-34 202 494		60,6%
- Autres dettes et créances	2 534 185	2 050 166	4 138 621	8 722 972	-43 212 651	22 088 946	59,1%	153,2%
<i>Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)*</i>	869 607	341	14 273	884 221	26 851	779 868	-6,1%	-11,8%
<i>Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)*</i>	6 357 880	4 287 928	15 898 609	26 544 417	-37 585 166	-20 332 412	N.C.	-176,6%
<i>Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)*</i>	4 786	0	0	4 786	20 247 553	83 516 966	13 109,8%	1744882,7%
<i>Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)*</i>	7 517 724	4 690 362	15 406 147	27 614 233	34 651 336	44 926 723	27,6%	62,7%
<i>Dont compte de rattachement avec les budgets annexes (un solde créditeur (+) diminue le BFR, un solde débiteur (-) l'augmente)</i>	0	41 753	0	41 753	0	0	-100,0%	-100,0%
= Besoin en fonds de roulement global	53 400 689	5 067 182	20 337 934	78 805 806	56 980 220	-38 331 067	N.C.	-148,6%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	25,4	5,8	14,7	18,1	13,0	-8,0		

* Présentation en valeur absolue

Source : CRC d'après logiciel ANAFI et comptes de gestion

Annexe n° 5. Présentation fonctionnelle
Présentation fonctionnelle 2015-2018

	2015 (régions agrégées)						2016						2017						2018 (BP+BS)					
	Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses		Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses		Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses		Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses	
	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%
Fonction 0 (900 et 930) Services généraux	32 761 489	4%	187 161 115	12%	219 922 604	9%	27 239 584	3%	177 747 982	11%	204 987 565	9%	13 282 949	2%	182 485 618	11%	195 768 567	8%	24 121 900	3%	203 841 698	10%	227 963 598	8%
Fonction 1 (901 et 931) Formation professionnelle et apprentissage	27 797 285	3%	448 106 844	29%	475 904 129	20%	35 738 723	4%	506 091 108	32%	541 829 831	23%	36 310 278	5%	485 861 729	28%	522 172 007	21%	56 044 528	6%	521 518 839	26%	577 563 367	20%
<i>Dont formation professionnelle (11)</i>	2 604 075	0%	191 318 714	12%	193 922 789	8%	2 389 935	0%	231 721 117	15%	234 111 051	10%	922 191	0%	234 603 343	14%	235 525 534	10%	1 192 928	0%	254 234 117	13%	255 427 045	9%
<i>Dont apprentissage (12)</i>	24 116 239	3%	166 072 706	11%	190 188 945	8%	32 106 141	4%	169 418 472	11%	201 524 613	8%	34 510 242	5%	158 050 529	9%	192 560 772	8%	48 060 000	5%	166 216 400	8%	214 276 400	7%
<i>Dont formation sanitaire et sociale (13)</i>	1 074 600	0%	85 816 454	6%	86 891 054	4%	1 081 698	0%	98 125 995	6%	99 207 693	4%	835 394	0%	87 139 860	5%	87 975 254	4%	5 301 000	1%	79 894 947	4%	85 195 947	3%
Fonction 2 (902 et 932) Enseignement	219 739 367	27%	340 829 846	22%	560 569 213	24%	233 870 921	28%	345 951 252	22%	579 822 173	24%	228 922 818	31%	341 440 260	20%	570 363 079	23%	264 347 750	29%	359 072 707	18%	623 420 457	21%
<i>Dont enseignement du second degré (22)</i>	207 124 581	25%	308 924 332	20%	516 048 913	22%	212 067 504	26%	316 709 175	20%	528 776 679	22%	209 664 895	28%	318 749 071	19%	528 413 966	22%	197 592 050	21%	340 341 400	17%	537 933 450	18%
<i>Dont enseignement supérieur (23)</i>	12 578 013	2%	7 869 205	1%	20 447 218	1%	21 788 261	3%	8 809 199	1%	30 597 460	1%	18 089 009	2%	9 194 283	1%	27 283 292	1%	13 191 200	1%	8 041 981	0%	21 233 181	1%
Fonction 3 (903 et 933) Culture, sports, loisirs	25 833 573	3%	61 447 191	4%	87 280 764	4%	36 721 618	4%	59 663 525	4%	96 385 143	4%	41 077 480	6%	64 085 595	4%	105 163 075	4%	37 379 206	4%	80 566 948	4%	117 946 154	4%
<i>Dont culture (31)</i>	14 446 098	2%	50 036 562	3%	64 482 660	3%	23 664 434	3%	48 116 161	3%	71 780 595	3%	34 737 450	5%	46 494 943	3%	81 232 393	3%	26 619 114	3%	45 958 783	2%	72 577 897	2%
<i>Dont sports (32)</i>	11 387 475	1%	9 949 354	1%	21 336 829	1%	13 057 184	2%	9 774 245	1%	22 831 429	1%	6 340 030	1%	8 967 977	1%	15 308 007	1%	10 760 092	1%	11 791 182	1%	22 551 274	1%

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

	2015 (régions agrégées)						2016						2017						2018 (BP+BS)					
	Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses		Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses		Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses		Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses	
	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%
Fonction 4 (904 et 934) Santé et action sociale	3 909 139	0%	3 745 794	0%	7 654 933	0%	2 659 586	0%	3 974 408	0%	6 633 994	0%	3 523 997	0%	2 875 746	0%	6 399 744	0%	6 926 788	1%	2 799 180	0%	9 725 968	0%
<i>Dont santé (41)</i>	0	0%	214 600	0%	214 600	0%	0	0%	220 684	0%	220 684	0%	0	0%	200 813	0%	200 813	0%	0	0%	0	0%	0	0%
<i>Dont action sociale (42)</i>	643 385	0%	3 031 939	0%	3 675 323	0%	174 709	0%	3 387 823	0%	3 562 532	0%	65 273	0%	2 565 136	0%	2 630 409	0%	696 788	0%	2 706 200	0%	3 402 988	0%
Fonction 5 (905 et 935) Aménagement des territoires	66 732 568	8%	17 772 499	1%	84 505 066	4%	67 265 824	8%	14 786 337	1%	82 052 161	3%	67 661 485	9%	9 007 283	1%	76 668 767	3%	139 302 234	15%	11 917 444	1%	151 219 678	5%
Fonction 6 (906 et 936) Gestion des fonds européens	44 959 620	6%	38 267 333	2%	83 226 953	4%	22 985 086	3%	11 657 745	1%	34 642 830	1%	25 691 400	3%	17 298 874	1%	42 990 273	2%	80 383 000	9%	47 655 000	2%	128 038 000	4%
Fonction 7 (907 et 937) Environnement	30 148 704	4%	14 028 447	1%	44 177 151	2%	30 520 569	4%	15 446 825	1%	45 967 394	2%	17 879 648	2%	16 348 677	1%	34 228 325	1%	29 126 856	3%	17 244 851	1%	46 371 707	2%
Fonction 8 (908 et 938) Transports	188 720 045	23%	317 393 959	21%	506 114 003	21%	207 228 085	25%	319 707 815	20%	526 935 900	22%	92 142 256	12%	479 766 594	28%	571 908 850	23%	106 353 447	12%	631 913 943	32%	738 267 390	25%
<i>Dont transports communs de voyageurs (81)</i>	71 419 489	9%	313 444 387	20%	384 863 876	16%	121 809 355	15%	314 979 767	20%	436 789 122	18%	61 342 694	8%	474 703 225	28%	536 045 919	22%	61 180 764	7%	623 038 990	31%	684 219 754	23%
<i>Dont routes et voiries (82)</i>	7 258 700	1%	0	0%	7 258 700	0%	17 297 075	2%	0	0%	17 297 075	1%	4 463 120	1%	0	0%	4 463 120	0%	7 041 826	1%	0	0%	7 041 826	0%

	2015 (régions agrégées)						2016						2017						2018 (BP+BS)					
	Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses		Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses		Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses		Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses	
	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%
Fonction 9 (909 et 939 Développement économique)	173 412 397	21%	118 078 920	8%	291 491 318	12%	161 002 230	20%	106 606 851	7%	267 609 081	11%	217 345 334	29%	105 859 898	6%	323 205 232	13%	178 921 600	19%	114 206 118	6%	293 127 718	10%
<i>Dont interventions économiques transversales (91)</i>	22 589 005	3%	44 208 479	3%	66 797 484	3%	13 569 329	2%	27 005 687	2%	40 575 016	2%	5 159 793	1%	16 098 777	1%	21 258 570	1%	3 835 471	0%	13 011 648	1%	16 847 119	1%
<i>Dont recherche et innovation (92)</i>	70 593 386	9%	24 057 950	2%	94 651 336	4%	50 462 544	6%	31 629 142	2%	82 091 686	3%	44 270 641	6%	29 784 660	2%	74 055 301	3%	37 040 500	4%	30 855 174	2%	67 895 674	2%
<i>Dont agriculture, pêche, agro-industrie (93)</i>	30 113 889	4%	20 428 648	1%	50 542 537	2%	36 457 854	4%	20 987 451	1%	57 445 304	2%	38 996 413	5%	22 222 073	1%	61 218 487	2%	34 526 000	4%	21 084 593	1%	55 610 593	2%
<i>Dont industrie, artisanat, commerce, autres services (94)</i>	36 106 024	4%	19 477 966	1%	55 583 990	2%	46 605 005	6%	18 303 816	1%	64 908 821	3%	120 272 051	16%	27 953 427	2%	148 225 477	6%	90 332 529	10%	39 465 702	2%	129 798 231	4%
<i>Dont tourisme et thermalisme (95)</i>	14 010 093	2%	9 905 878	1%	23 915 970	1%	13 907 499	2%	8 680 755	1%	22 588 254	1%	8 646 436	1%	9 800 962	1%	18 447 397	1%	13 187 100	1%	9 789 000	0%	22 976 100	1%
Dépenses totales des opérations ventilées du budget principal et du BA fonds européens PC	814 014 185	100%	1 546 831 948	100%	2 360 846 134	100%	825 232 227	100%	1 561 633 846	100%	2 386 866 073	100%	743 837 643	100%	1 705 030 274	100%	2 448 867 917	100%	922 907 309	100%	1 990 736 728	100%	2 913 644 037	100%

Source : CRC d'après comptes administratifs 2015 à 2017, budget primitif et budget supplémentaire 2018

Détail présentation fonctionnelle 2015

	REGION AQUITAINE						REGION LIMOUSIN						REGION POITOU-CHARENTES						TOTAL REGIONS AGREGÉES					
	Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses		Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses		Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses		Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses	
	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%
Fonction 0 (900 et 930) Services généraux	20 398 237	4%	84 719 071	11%	105 117 308	8%	6 575 391	5%	37 822 176	12%	44 397 567	10%	5 787 861	4%	64 619 868	13%	70 407 729	11%	32 761 489	4%	187 161 115	12%	219 922 604	9%
Fonction 1 (901 et 931) Formation professionnelle et apprentissage	16 862 047	3%	220 791 760	29%	237 653 807	18%	5 134 818	4%	80 524 238	27%	85 659 056	20%	5 800 420	4%	146 790 846	30%	152 591 266	24%	27 797 285	3%	448 106 844	29%	475 904 129	20%
<i>Dont formation professionnelle (11)</i>	2 600 957	0%	98 708 303	13%	101 309 261	8%	2 200	0%	46 206 804	15%	46 209 004	11%	918	0%	46 403 607	9%	46 404 525	7%	2 604 075	0%	191 318 714	12%	193 922 789	8%
<i>Dont apprentissage (12)</i>	13 409 329	2%	78 200 869	10%	91 610 198	7%	4 909 778	4%	19 354 415	6%	24 264 193	6%	5 797 131	4%	68 517 422	14%	74 314 553	12%	24 116 239	3%	166 072 706	11%	190 188 945	8%
<i>Dont formation sanitaire et sociale (13)</i>	851 760	0%	43 882 588	6%	44 734 348	3%	222 840	0%	14 963 020	5%	15 185 859	4%	0	0%	26 970 847	5%	26 970 847	4%	1 074 600	0%	85 816 454	6%	86 891 054	4%
Fonction 2 (902 et 932) Enseignement	148 380 036	27%	161 590 187	22%	309 970 222	24%	27 774 119	22%	63 427 080	21%	91 201 198	21%	43 585 213	31%	115 812 580	23%	159 397 793	25%	219 739 367	27%	340 829 846	22%	560 569 213	24%
<i>Dont enseignement du second degré (22)</i>	140 798 482	26%	151 563 881	20%	292 362 363	23%	25 758 575	20%	59 484 718	20%	85 243 292	20%	40 567 525	29%	97 875 733	20%	138 443 258	22%	207 124 581	25%	308 924 332	20%	516 048 913	22%
<i>Dont enseignement supérieur (23)</i>	7 544 781	1%	3 790 623	1%	11 335 404	1%	2 015 544	2%	3 669 900	1%	5 685 444	1%	3 017 688	2%	408 682	0%	3 426 369	1%	12 578 013	2%	7 869 205	1%	20 447 218	1%
Fonction 3 (903 et 933) Culture, sports, loisirs	15 184 757	3%	26 908 603	4%	42 093 360	3%	7 023 386	5%	8 879 883	3%	15 903 269	4%	3 625 430	3%	25 658 704	5%	29 284 134	5%	25 833 573	3%	61 447 191	4%	87 280 764	4%
<i>Dont culture (31)</i>	10 667 725	2%	22 066 439	3%	32 734 165	3%	1 771 479	1%	6 625 917	2%	8 397 396	2%	2 006 893	1%	21 344 206	4%	23 351 099	4%	14 446 098	2%	50 036 562	3%	64 482 660	3%
<i>Dont sports (32)</i>	4 517 032	1%	3 388 389	0%	7 905 420	1%	5 251 907	4%	2 246 467	1%	7 498 373	2%	1 618 537	1%	4 314 498	1%	5 933 035	1%	11 387 475	1%	9 949 354	1%	21 336 829	1%

	REGION AQUITAINE						REGION LIMOUSIN						REGION POITOU-CHARENTES						TOTAL REGIONS AGREGÉES					
	Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses		Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses		Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses		Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses	
	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%
Fonction 4 (904 et 934) Santé et action sociale	0	0%	631 712	0%	631 712	0%	490 450	0%	348 790	0%	839 240	0%	3 418 689	2%	2 765 292	1%	6 183 981	1%	3 909 139	0%	3 745 794	0%	7 654 933	0%
<i>Dont santé (41)</i>	0	0%	84 383	0%	84 383	0%	0	0%	130 217	0%	130 217	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	214 600	0%	214 600	0%
<i>Dont action sociale (42)</i>	0	0%	547 329	0%	547 329	0%	490 450	0%	218 573	0%	709 023	0%	152 934	0%	2 266 036	0%	2 418 971	0%	643 385	0%	3 031 939	0%	3 675 323	0%
Fonction 5 (905 et 935) Aménagement des territoires	27 745 621	5%	5 622 869	1%	33 368 490	3%	8 233 992	6%	3 363 143	1%	11 597 135	3%	30 752 954	22%	8 786 486	2%	39 539 441	6%	66 732 568	8%	17 772 499	1%	84 505 066	4%
Fonction 6 (906 et 936) Gestion des fonds européens	13 047 757	2%	35 488 973	5%	48 536 731	4%	27 677 918	21%	49 400	0%	27 727 318	6%	4 233 945	3%	2 728 960	1%	6 962 904	1%	44 959 620	6%	38 267 333	2%	83 226 953	4%
Fonction 7 (907 et 937) Environnement	13 225 327	2%	5 399 629	1%	18 624 956	1%	3 291 913	3%	1 699 965	1%	4 991 878	1%	13 631 464	10%	6 928 853	1%	20 560 318	3%	30 148 704	4%	14 028 447	1%	44 177 151	2%
Fonction 8 (908 et 938) Transports	155 160 034	28%	161 423 572	22%	316 583 606	24%	21 062 842	16%	74 840 396	25%	95 903 238	22%	12 497 168	9%	81 129 991	16%	93 627 159	15%	188 720 045	23%	317 393 959	21%	506 114 003	21%
<i>Dont transports communs de voyageurs (81)</i>	46 955 461	9%	160 568 979	21%	207 524 440	16%	19 725 359	15%	71 762 917	24%	91 488 276	21%	4 738 668	3%	81 112 491	16%	85 851 159	14%	71 419 489	9%	313 444 387	20%	384 863 876	16%
<i>Dont routes et voiries (82)</i>	821 725	0%	0	0%	821 725	0%	1 129 553	1%	0	0%	1 129 553	0%	5 307 422	4%	0	0%	5 307 422	1%	7 258 700	1%	0	0%	7 258 700	0%

	REGION AQUITAINE						REGION LIMOUSIN						REGION POITOU-CHARENTES						TOTAL REGIONS AGREGÉES					
	Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses		Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses		Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses		Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses	
	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%
Fonction 9 (909 et 939) Développement économique	135 744 859	25%	46 955 988	6%	182 700 847	14%	21 792 548	17%	32 437 001	11%	54 229 550	13%	15 874 990	11%	38 685 931	8%	54 560 921	9%	173 412 397	21%	118 078 920	8%	291 491 318	12%
<i>Dont interventions économiques transversales (91)</i>	0	0%	0	0%	0	0%	12 094 317	9%	21 165 465	7%	33 259 783	8%	10 494 688	8%	23 043 013	5%	33 537 701	5%	22 589 005	3%	44 208 479	3%	66 797 484	3%
<i>Dont recherche et innovation (92)</i>	66 776 974	12%	16 917 379	2%	83 694 353	6%	1 791 228	1%	1 906 887	1%	3 698 115	1%	2 025 183	1%	5 233 684	1%	7 258 868	1%	70 593 386	9%	24 057 950	2%	94 651 336	4%
<i>Dont agriculture, pêche, agro-industrie (93)</i>	22 923 474	4%	10 919 485	1%	33 842 959	3%	4 591 354	4%	3 562 575	1%	8 153 929	2%	2 599 061	2%	5 946 588	1%	8 545 649	1%	30 113 889	4%	20 428 648	1%	50 542 537	2%
<i>Dont industrie, artisanat, commerce, autres services (94)</i>	35 190 538	6%	14 432 893	2%	49 623 431	4%	842 410	1%	1 234 986	0%	2 077 396	0%	73 076	0%	3 810 088	1%	3 883 163	1%	36 106 024	4%	19 477 966	1%	55 583 990	2%
<i>Dont tourisme et thermalisme (95)</i>	10 853 872	2%	4 686 232	1%	15 540 104	1%	2 473 238	2%	4 567 088	2%	7 040 326	2%	682 983	0%	652 558	0%	1 335 540	0%	14 010 093	2%	9 905 878	1%	23 915 970	1%
Dépenses totales des opérations ventilées du budget principal et du BA fonds européens PC	545 748 675	100%	749 532 365	100%	1 295 281 040	100%	129 057 376	100%	303 392 073	100%	432 449 449	100%	139 208 135	100%	493 907 511	100%	633 115 645	100%	814 014 185	100%	1 546 831 948	100%	2 360 846 134	100%

Source : CRC d'après comptes administratifs 2015



**Chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine**
3, place des Grands Hommes
33064 BORDEAUX CEDEX

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/crc-nouvelle-aquitaine