

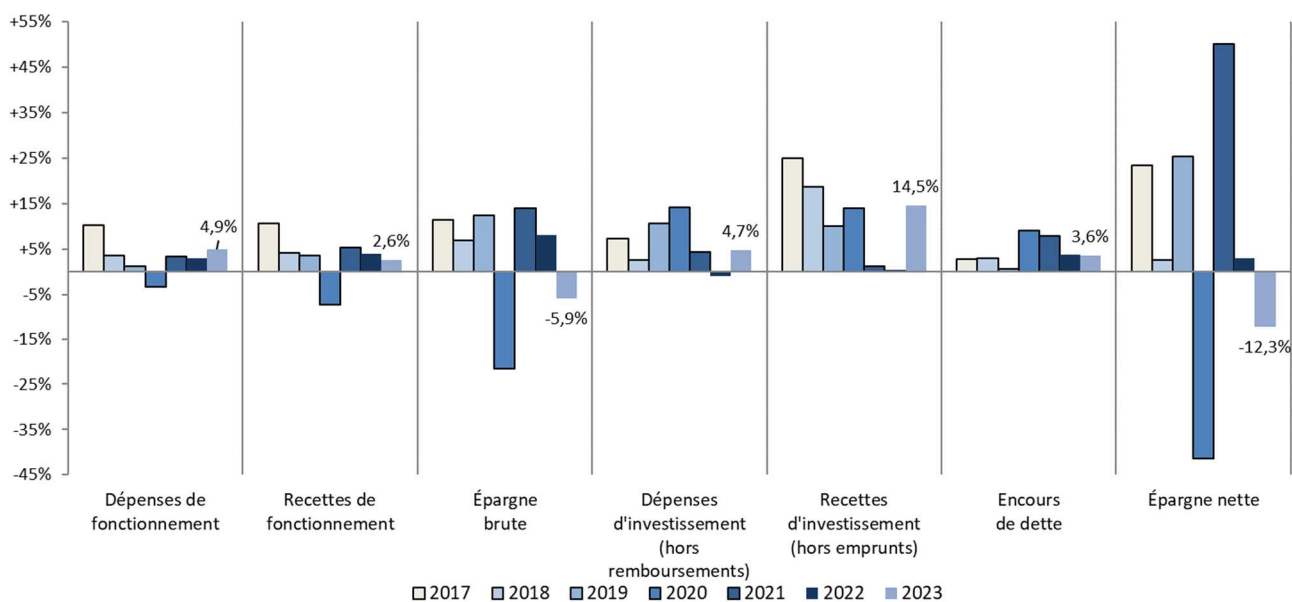
Les finances des régions y compris les collectivités territoriales uniques (CTU)

JULIEN DAVID (DGCL)

Une accélération de l'augmentation des dépenses de fonctionnement en 2023

Les dépenses de fonctionnement des régions et CTU augmentent de +4,9% en 2023 (*graphique 1*), soit un rythme plus rapide qu'en 2022 (+3,0%). Elles s'élèvent à 24,4 Md€. Les dépenses d'intervention, qui représentent la composante principale, restent stables (*graphique 2*). Les achats et charges externes ont augmenté de +15,0% en 2023, avec notamment une hausse des contrats et prestations de services (+465 M€, soit près d'un quart de plus) et des dépenses d'énergie, d'eau et de chauffage (fournitures non stockables de +85 M€, soit +41%). Les frais de personnel poursuivent leur progression en 2023 (+4,0%, après +3,5% en 2022 et +3,7% en 2021), sous l'effet des mesures de revalorisation du point d'indice de la fonction publique de 2022 et 2023. En lien avec la hausse des taux d'intérêt, les charges financières augmentent très fortement (+52,9% en 2023, après +0,1% en 2022) tout en restant à un niveau limité (0,9 Md€). Elle représente 4% des dépenses de fonctionnement et 15% de l'épargne brute, proportions toutefois les plus élevées depuis dix ans. Les autres dépenses de fonctionnement sont à la hausse en 2023 (+3,2%, après -32,7% en 2022).

Graphique 1 - Taux de croissance annuels des principaux agrégats comptables des régions et collectivités territoriales uniques (CTU)



Évolutions neutralisées des modifications institutionnelles sur la période (CTU, Corse).

Source : DGCL. Données DGFiP, comptes de gestion - budgets principaux

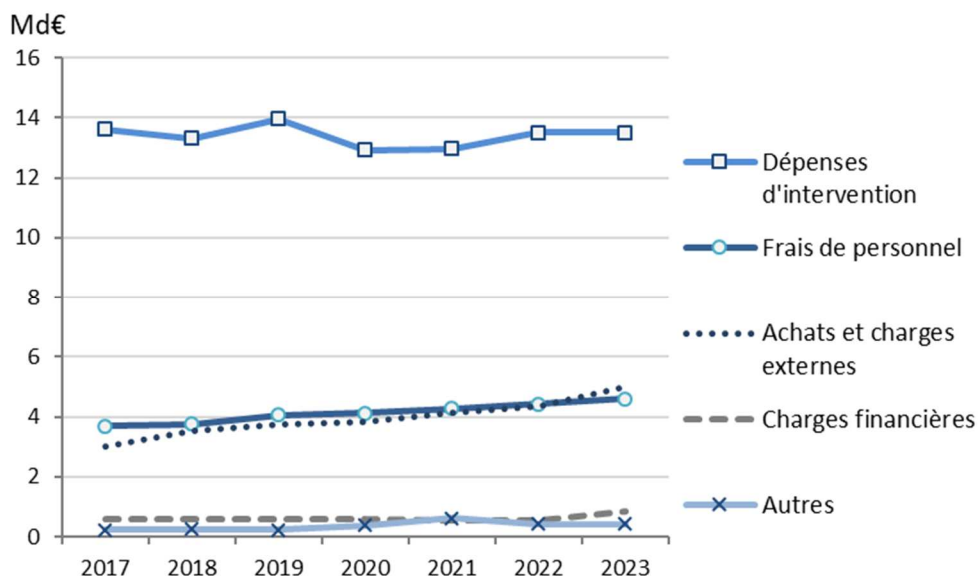
Une augmentation ralentie des recettes de fonctionnement

En 2023, les recettes de fonctionnement des régions et CTU augmentent moins rapidement qu'en 2022 (+2,6%, après +4,0% en 2022). Les impôts et taxes ralentissent en 2023 (+2,4%, après +5,5% en 2022). Comme en 2022, le montant des impôts locaux nets apparaît négatif en 2023, les attributions de compensation de CVAE versées aux départements restant actives, alors que la CVAE doit disparaître progressivement d'ici 2027 et n'est plus versée aux régions depuis 2021 (*graphique 3*). Les autres impôts et taxes, principale composante des recettes de fonctionnement, marquent également le pas en 2023 (+2,3%, après +4,8% en 2022). A noter que les régions percevoient comme en 2022 une fraction de TVA attribuée en compensation de la suppression définitive de leur part de CVAE (+3% à 16,3 Md€). De la même façon, les produits de la TICPE ralentissent (+2,2% en 2023 après +3,7% en 2022). Dans le même temps, les produits des taxes sur les certificats d'immatriculation affichent une hausse marquée de

+ 7,6 % (après - 12,6 % en 2022).

Les concours de l'Etat progressent plus rapidement en 2023 de + 4,3 % après + 2,4 % l'an dernier grâce notamment aux attributions de péréquation et de compensation. Les compensations fiscales progressent ainsi de + 9,9 % en 2023 après + 5,3 % en 2022. Les subventions reçues connaissent un repli en 2023 (- 4,7 %, après des hausses marquées en 2021 et 2022, de respectivement + 14,1 % et + 3,7 %).

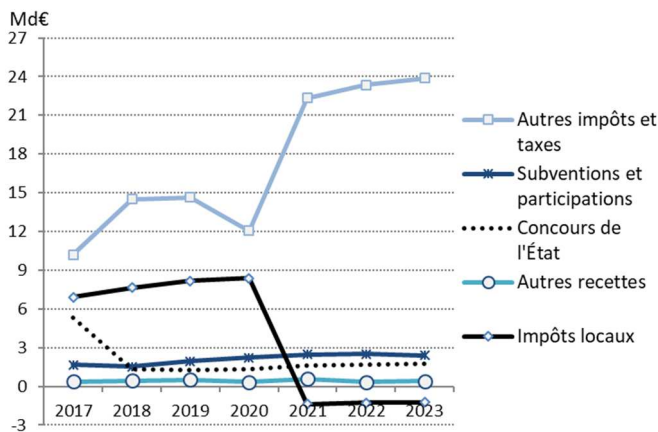
Graphique 2 - Dépenses de fonctionnement des régions et CTU selon le type de dépenses



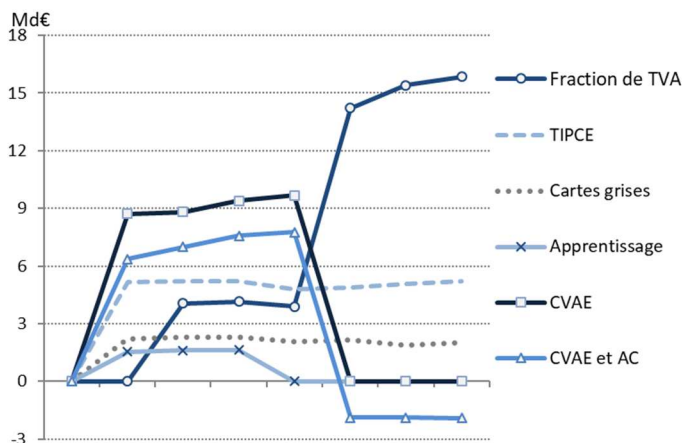
Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux.

Graphique 3 - Recettes de fonctionnement des régions

Par type de recettes



Détail des impôts et taxes



CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ; AC : attribution de compensation ; Les impôts locaux et le produit « CVAE et AC » sont calculés nets des reversements, ce qui explique la présence de montant négatifs à partir de 2021.

TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

Champ : Périmètre constant sur la période, donc hors Guyane et Corse.

Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux.

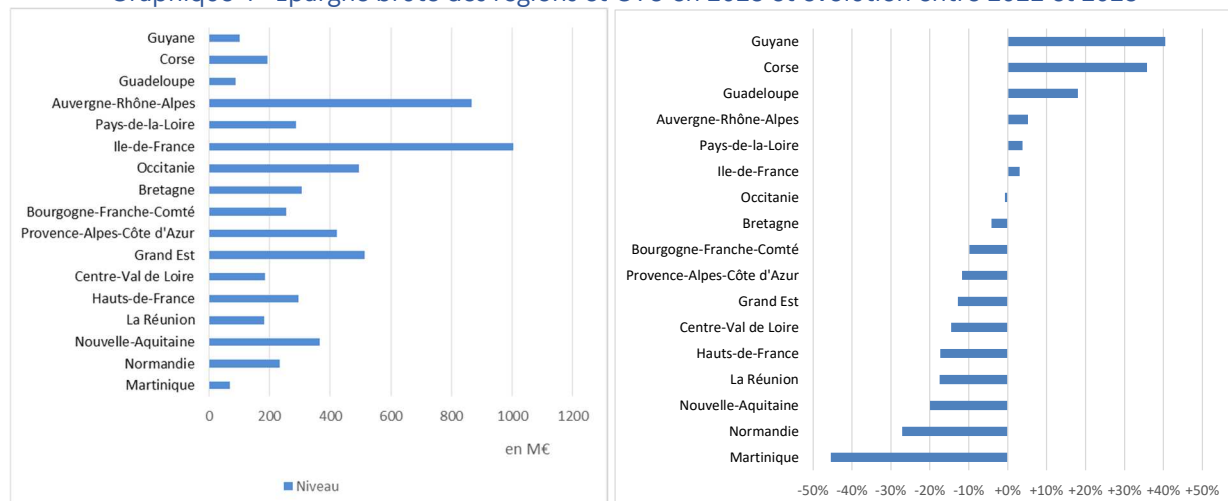
Baisse de l'épargne brute des régions et CTU

La masse des dépenses de fonctionnement augmentant davantage (+ 1,14 Md€) que celles des recettes de fonctionnement (+ 0,77 Md€), l'épargne brute des régions et CTU se rétracte en 2023 de - 0,37 Md€ (- 5,9 %). Son niveau (5,9 Md€) est inférieur de 9 % à celui de 2019.

Cette dégradation globale s'accompagne de disparités sensibles dans l'évolution de l'épargne brute. Onze régions ou CTU affichent une baisse de l'épargne brute (le Centre-Val-de-Loire, la

Bourgogne-France-Comté, la Normandie, les Hauts-de-France, le Grand Est, la Bretagne, la Nouvelle-Aquitaine, l'Occitanie, la Provence-Alpes-Côte-D'azur, la Martinique et La Réunion). Les collectivités de Guyane et de Corse, les régions d'Ile-de-France, des Pays-de-Loire, d'Auvergne-Rhône-Alpes et de Guadeloupe ont pour leur part une épargne brute qui progresse (graphique 4).

Graphique 4 - Épargne brute des régions et CTU en 2023 et évolution entre 2022 et 2023



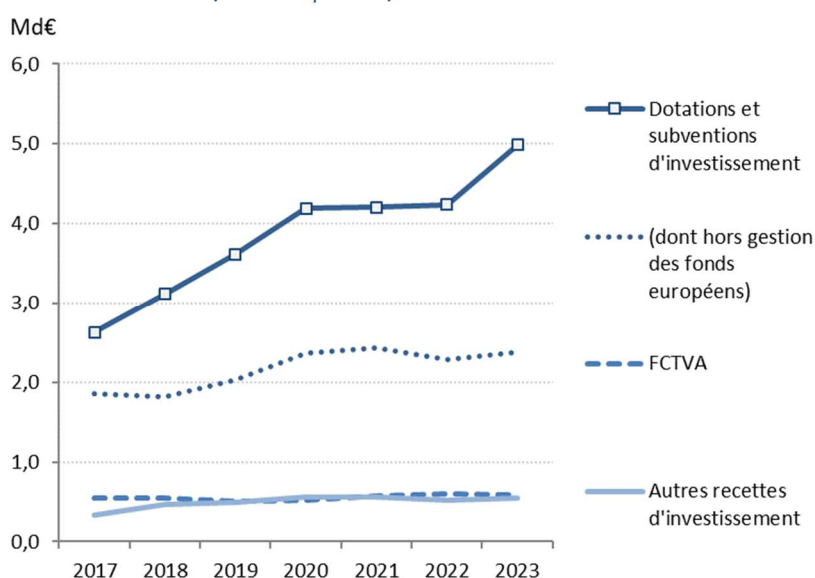
Lecture : en 2023, la Corse avait une épargne brute de 192 M€, soit une évolution de + 36 % par rapport à 2022.

Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux.

Forte progression des recettes d'investissement

Les recettes d'investissement (hors emprunts) augmentent fortement en 2023 (+ 14,5 %, après + 0,4 % en 2022). Elles remontent ainsi aux niveaux d'avant la pandémie de Covid-19. Les dotations et subventions d'investissement, qui en sont la composante principale, ont bondi (+ 17,8 % en 2023, après + 0,7 % en 2022) du fait de la gestion des fonds européens. Le FCTVA affiche une baisse de -1,7 % en 2023 après une hausse de + 5,5 % en 2022. Les autres recettes d'investissement ont augmenté de + 6,8 % en 2023 après -7,2 % en 2022, mais représentent des montants plus marginaux (graphique 5).

Graphique 5 - Recettes d'investissement des régions et CTU (hors emprunts)



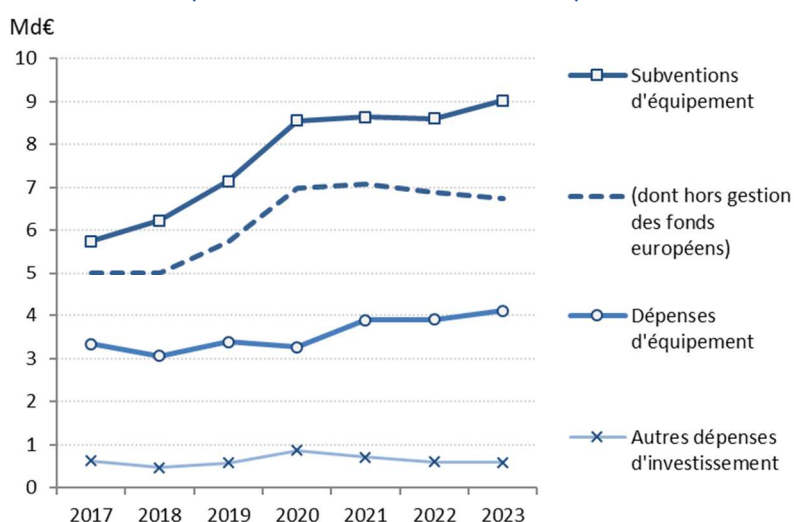
Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux.

Remontée des dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement des régions et CTU (hors remboursements de la dette) ont augmenté de + 4,7 % en 2023, dans un contexte de forte inflation. La situation s'écarte donc de celle de l'année passée marquée par une baisse de - 1,0 % des dépenses d'investissement des régions, dans un contexte d'inflation encore plus soutenue. Les subventions d'investissement, qui en sont la composante principale, augmentent de + 4,9 % en 2023 (après - 0,3 %) (*graphique 6*). Les dépenses d'équipement progressent elles aussi en 2023 (+ 5,3 %, après + 0,2 % en 2022). Cette dynamique s'explique par leur forte progression (au-delà de + 10 %) dans certaines régions (Guadeloupe, Martinique et Normandie) alors que la majorité des régions ou CTU affichent une baisse (neuf régions sur 17). Après une baisse sensible en 2022 (- 16,0 %) du fait de l'arrêt des soutiens aux entreprises mis en place pendant la pandémie, les autres dépenses d'investissement ont connu une diminution modérée en 2023 (- 1,7 %). Cela représente un retour graduel aux niveaux d'investissement d'avant la crise sanitaire.

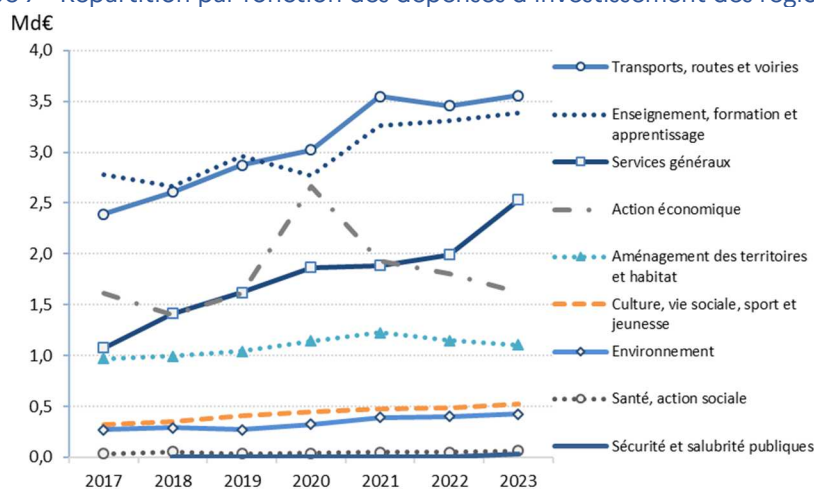
Ainsi, la fonction « action économique » est celle qui baisse le plus en 2023 des dépenses d'investissement (- 10,1 %) (*graphique 7*). La majorité des fonctions sont orientées à la hausse, en particulier, la fonction « services généraux » qui progresse fortement en 2023 (+ 27,1 %).

Graphique 6 - Dépenses d'investissement des régions et CTU (hors remboursement de la dette)



Source : DGCL. Données DGFiP, comptes de gestion - budgets principaux.

Graphique 7 - Répartition par fonction des dépenses d'investissement des régions et CTU



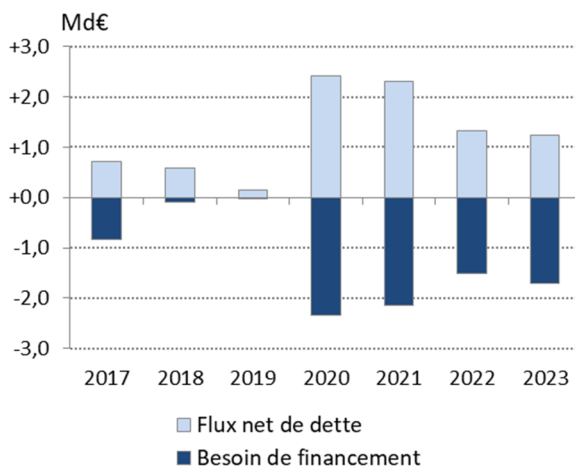
Champ : Périmètre constant sur la période, donc hors Guyane et Corse.
Source : DGCL. Données DGFiP, comptes de gestion - budgets principaux.

Augmentation prononcée du besoin de financement et nouvelle progression de l'encours de dette

L'amélioration de la situation financière des régions et CTU mesurée par exemple par leur besoin de financement, entamée ces deux dernières années, ne se prolonge pas en 2023. Les régions et CTU présentent toujours un besoin de financement comme depuis dix ans, à hauteur cette année de -1,7 Md€, après -1,5 Md€ en 2022. Le besoin de financement représente la différence entre le total des dépenses et le total des recettes de l'année, avant prise en compte des mouvements sur la dette. Trois régions et CTU dégagent une capacité de financement en 2023 : La Réunion, la Guadeloupe et l'Auvergne-Rhône-Alpes (*graphique 9*). En 2022, cinq régions (Normandie, l'Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Guyane et La Réunion) présentaient une capacité de financement.

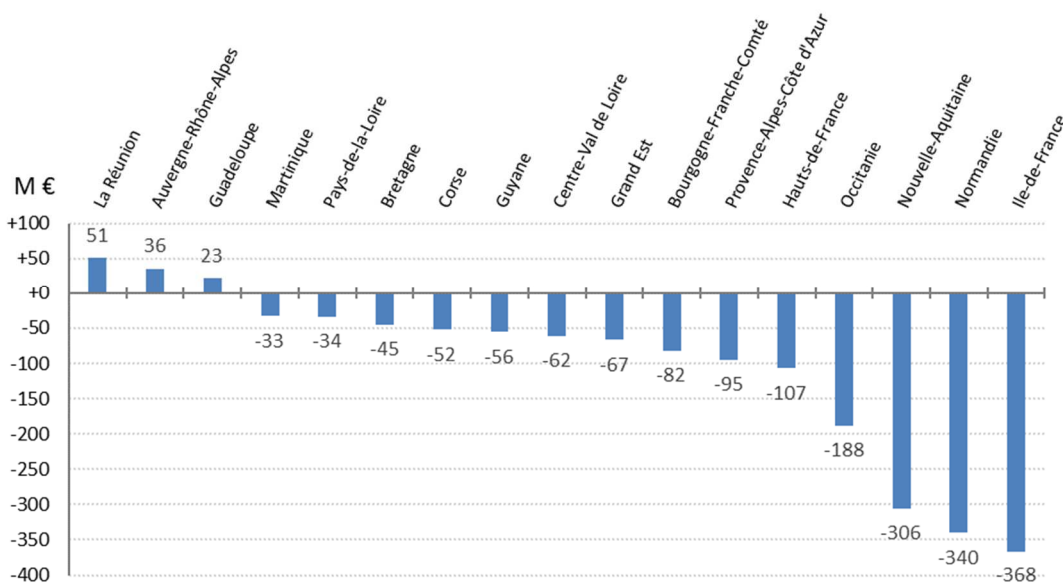
Ce maintien d'un besoin de financement global de plus de 1,7 Md€ se traduit par un flux net de dette positif (total des emprunts moins le total des remboursements de dette) : +1,2 Md € en 2023, après +1,3 Md € en 2022 (*graphique 8*).

Graphique 8 - Soldes de gestion des régions et des CTU



Source : DGCL. Données : DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux.

Graphique 9 - Besoin (-) ou capacité (+) de financement des régions et CTU en 2023

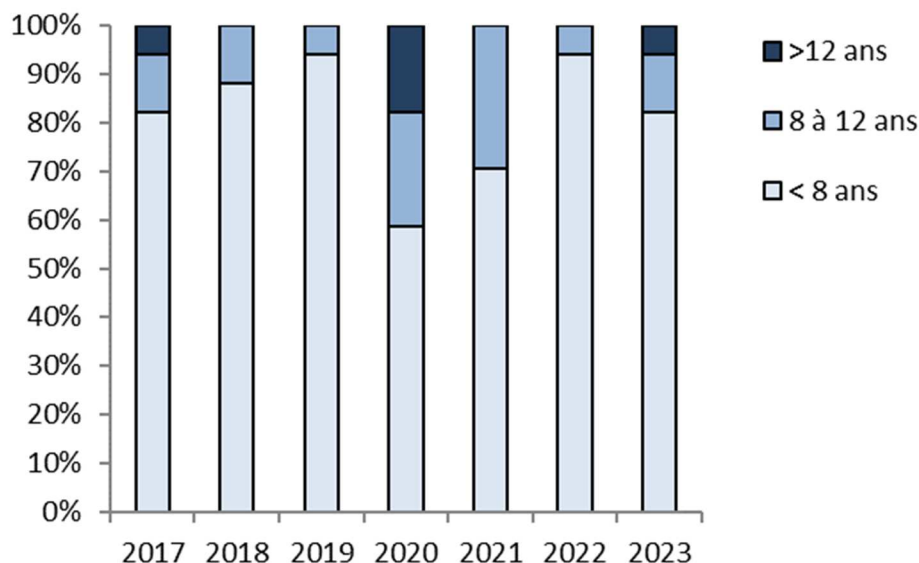


Source : DGCL. Données : DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux.

L'encours de dette augmente de +3,6% en 2023. Cette progression, cumulée à la baisse sensible de l'épargne brute (-5,9%), détériore le délai de désendettement des régions et CTU, qui augmente de +0,6 an en 2023 pour s'élever à 6,0 ans. C'est le niveau le plus haut atteint depuis dix ans.

Une collectivité, la Martinique, affiche un délai de désendettement supérieur à 12 ans, ce qui n'était pas le cas en 2022 où aucune région ou CTU ne dépassait ce seuil (graphique 10). Toutefois, en 2023, le délai de désendettement d'un tiers des régions a baissé. La Guyane et l'Auvergne-Rhône-Alpes sont celles qui affichent les ratios les plus faibles (1,7 an et 3,0 ans en 2023).

Graphique 10 - Répartition des régions et CTU selon leur capacité de désendettement



Source : DGCL. Données : DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux.

Encadré – Modifications récentes dans les finances et la fiscalité des régions

L'analyse des comptes des régions et CTU est rendue difficile sur les dernières années pour plusieurs raisons :

- La part régionale de CVAE a été supprimée en **2021**, et compensée par une nouvelle fraction de TVA.
- Les régions perdent en **2021** la part des frais de gestion de la taxe d'habitation qui leur était allouée, en contrepartie d'une dotation de l'Etat.
- La réforme de l'apprentissage en **2020**, qui recentralise la compétence au profit des branches professionnelles avec transfert du financement à l'opérateur France Compétences, affecte (à la baisse) les dépenses et les recettes des régions (taxe d'apprentissage, TICPE). Dans cette étude, les évolutions "hors apprentissage" sont calculées en enlevant, en recettes, les montants correspondant à la taxe d'apprentissage, et en dépenses, les montants correspondant à la fonction "apprentissage" enregistrés dans les comptes de gestion.
- La recentralisation par l'État du revenu de solidarité active (RSA) et de son financement de la CTU de Guyane, prévus par la loi de finances pour **2019**, affecte à la baisse les dépenses et les recettes de fonctionnement ces années-là.
- L'année **2018** a été marquée par la création, au 1er janvier, de la collectivité de Corse, issue de la fusion des deux départements et de la collectivité territoriale de Corse. Les évolutions sur 2018 sont donc présentées à champ constant (hors Corse), comme ce fut le cas en **2016** (hors Martinique et Guyane, lors de la création des collectivités territoriales uniques).
- La dotation globale de fonctionnement (DGF) des régions a été supprimée en **2018**. Les

régions perçoivent le produit d'une fraction de TVA en remplacement de leur DGF, pour plus de 4 Md€. Dans l'analyse des recettes de fonctionnement, l'évolution des concours de l'État et celle des impôts s'en trouvent fortement modifiées.

- Les transferts de compétences dans le domaine du transport des départements vers les régions ont débuté en **2017**. Ils se poursuivent en **2018** et leurs effets sont donc encore sensibles en 2018 en année pleine. Cela touche les recettes et les dépenses, en particulier les achats et charges externes, et elles doivent alors être décrites aussi hors fonctions 813, 814 et 815 de la nomenclature M71, correspondant aux compétences transférées : transports scolaires, interurbains, mixtes, et dénommées "fonctions transport transférées" dans ce document. Les dépenses d'investissement sont beaucoup moins concernées par ces mouvements. Ces transferts de compétences vers les régions sont accompagnés d'un transfert de financement, sous la forme d'une diminution de la part de CVAE perçue par les départements, part maintenant versée aux régions. Lorsque le produit de CVAE transféré a dépassé le montant du coût des transferts effectués, les départements concernés ont reçu de la part des régions des attributions de compensation (AC) du transfert de CVAE. Ces attributions de compensation sont comptées en moindre recettes fiscales dans le compte des régions et leurs recettes s'en trouvent affectées (en particulier l'agrégat "impôts locaux"). Inversement, certains départements ont parfois dû verser une AC à leur région, qui l'inscrit alors en recettes fiscales. L'analyse des recettes de fonctionnement doit alors aussi être parfois considérée "hors attribution de compensation nette de CVAE".

- Les régions gèrent les fonds européens. Ces flux ne correspondent donc pas à des dépenses des régions, mais à celles de tiers. Selon les régions et selon les années ces fonds prennent plus ou moins d'importance, parfois en section de fonctionnement, parfois en section d'investissement. En recettes comme en dépenses, il faut pouvoir analyser certaines évolutions "hors gestion des fonds européens" (fonction 6 de la nomenclature M71).

