

Chambre régionale
des comptes

Aquitaine, Limousin,
Poitou-Charentes



Le président

Le 05 décembre 2016

à

Monsieur Alain ROUSSET

Président de la région Aquitaine, Limousin, Poitou-
Charentes

Hôtel de région

14, rue François de Sourdis
33077 BORDEAUX Cedex

Dossier suivi par :
Manuel DAVIAUD, greffier
T. 05 56 56 47 00
Mel. alpc@crtc.ccomptes.fr

Contrôle n° 2016-0006

Objet : notification des observations définitives relatives à
l'examen de la gestion de région Aquitaine, Limousin, Poitou-
Charentes

P.J. : 1 rapport

Envoi dématérialisé avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion la région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes pour l'exercice 2016, et des trois régions auxquelles elle a succédé pour les exercices 2011 à 2015 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. 241-18 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. 241-23 du code précité, le rapport d'observations et les réponses jointes sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur les dispositions de l'article L. 243-7-I du code des juridictions financières, lesquelles précisent que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif 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. 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 143-10-1 ».

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

Chambre régionale
des comptes

Aquitaine, Limousin,
Poitou-Charentes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

**LA FUSION DES REGIONS AQUITAINE, POITOU-CHARENTES ET
LIMOUSIN**

**VOLET 1 : LES SITUATIONS FINANCIERES AVANT LA
FUSION**

Années 2011 et suivantes

LA SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU RAPPORT

Le contrôle des trois anciennes régions et de la nouvelle région issue de leur fusion a été inscrit par arrêté du 6 janvier 2016 au programme de la chambre régionale des comptes. L'objectif principal du premier volet de ce contrôle est d'analyser la situation financière des trois anciennes régions au 31 décembre 2015 ainsi que de procéder à une consolidation de cette situation, afin de pouvoir disposer, lors d'analyses ultérieures, d'une base de départ permettant d'appréhender les impacts financiers de la fusion.

1. L'ANALYSE FINANCIÈRE RETROSPECTIVE 2011-2015 DES TROIS ANCIENNES RÉGIONS

Le périmètre d'analyse

L'analyse financière a porté sur les budgets principaux des régions Aquitaine et Limousin et sur le budget principal de la région Poitou-Charentes ainsi que sur son budget annexe relatif au fonds européens. Les fonds FEADER perçus par les régions Aquitaine et Limousin ont par ailleurs été neutralisés dans l'analyse des évolutions.

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

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.

La formation de l'autofinancement

Les éléments qui suivent ne tiennent pas compte des reports de charges 2015 sur 2016. Sur la période 2011-2015, les comptes des trois collectivités sont marqués par une évolution divergente des produits et des charges produisant un effet de ciseau sur leur résultat de fonctionnement.

L'EBF est en baisse dans les trois régions mais dans des proportions différentes : - 8,8 % en Aquitaine, - 45,7 % en Limousin et - 60,4 % en Poitou-Charentes. En 2015, il représente 31,5 % des produits de gestion en Aquitaine, 13,7 % en Limousin et 6,9 % en Poitou-Charentes. Dans cette dernière région, ce ratio, qui était de 16,1 % en 2014, s'est fortement dégradé en fin de période sous l'effet cumulé d'une baisse des produits de gestion (- 4,1 % entre 2013 et 2015) et d'une augmentation des charges (+ 13,2 %). Cette région n'avait pas mis en œuvre la majoration possible de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, qui aurait pu lui rapporter, en année pleine, une recette supplémentaire de 45,8 M€.

La CAF brute connaît des évolutions similaires. En 2015, elle représente 30,1 % des produits de gestion pour l'Aquitaine, 10,7 % pour le Limousin et 4,6 % pour Poitou-Charentes.

Une fois déduite l'annuité en capital de la dette, la capacité d'autofinancement nette de la région Aquitaine s'établit, en 2015, à 206,6 M€ (soit 33,8 % de moins qu'en 2011) et celle du Limousin à 18,7 M€ (soit 69,7 % de moins qu'en 2011). Celle de Poitou-Charentes était négative de 6,96 M€ alors qu'elle était positive jusqu'en 2014 et s'élevait à 60,07 M€ en 2011.

Les recettes de fonctionnement

Entre 2011 et 2015, les produits de gestion ont baissé de 0,6 % en Aquitaine, de 3,2 % en Limousin et de 0,5 % en Poitou-Charentes.

Parmi ces produits, les ressources institutionnelles ont fortement diminué, surtout à partir de 2014, en raison des baisses des dotations de l'Etat. Leur montant s'élevait, en 2015, en Aquitaine à 342,6 M€ (27,8 % de moins qu'en 2011), en Limousin à 143,9 M€ (25,7 % de moins qu'en 2011) et en Poitou-Charentes à 170,7 M€ (soit 35,7 % de moins qu'en 2011).

Dans le même temps, les ressources fiscales propres ont, quant à elles, fortement augmenté. Leur montant s'élevait en 2015, en Aquitaine à 650,3 M€ (23,7 % de plus qu'en 2011), en Limousin à 180,8 M€ (25,2 % de plus qu'en 2011) et en Poitou-Charentes à 343,8 M€ (soit 39,1 % de plus qu'en 2011).

Les charges de fonctionnement

Les charges de gestion de la région Aquitaine (715,5 M€ en 2015) sont en progression de 3,7 % depuis 2011. Cette hausse est induite par la hausse des charges de personnel (+13,91 M€), des subventions de fonctionnement (+ 2,61 M€), des aides à la personne (+2,36 M€) et des autres charges de gestion (+16,53 M€) pour partie contrebalancées par une baisse des charges à caractère général de 9,73 M€.

Pour la région Limousin, les charges de gestion (301,7 M€ en 2015) ont progressé de 10,5 % sur la période. Cette hausse est induite par celle des aides à la personne (+15,5 M€), des subventions de fonctionnement (14,62 M€), des charges de personnel (6,06 M€) et des charges à caractère général (1,8 M€), contrebalancées par une baisse des autres charges de gestion de 9,32 M€.

En Poitou-Charentes, les charges de gestion (491,4 M€ en 2015) ont augmenté de 12,1%. Tous les postes concourent à cette évolution : augmentation de 15,54 M€ pour les charges de personnel, de 12,90 M€ pour les charges à caractère général, de 10,93 M€ pour les autres charges de gestion, de 9,40 M€ pour les aides à la personne et de 4,40 M€ pour les subventions de fonctionnement.

Le financement de l'investissement

Sur la période examinée, les dépenses d'équipement de la région Aquitaine se sont élevées, en cumulé, à 799,94 M€ et les subventions d'équipement versées à 1 666,87 M€. Ces montants s'établissent respectivement à 131,39 M€ et 320,80 M€ en Limousin et à 227,42 M€ et 421,46 M€ en Poitou-Charentes. Fin 2015, les montants par habitant (dépenses d'équipement et subventions) sont de 153 € en Aquitaine, 125 € en Limousin et 73 € en Poitou-Charentes contre 120 €, en moyenne, en France métropolitaine (hors Ile-de-France et Corse).

Pour faire face à ces dépenses, les financements propres disponibles des trois régions ont évolué à la baisse dans les proportions suivantes : - 28 % en Aquitaine, - 54,2 % en Limousin et - 84 % en Poitou-Charentes. En Aquitaine, c'est principalement la diminution de la CAF nette et des recettes d'investissement qui entraîne une baisse des financements propres disponibles. Pour le Limousin, c'est l'évolution de la CAF nette qui apparaît primordiale. En ce qui concerne la région Poitou-Charentes, l'évolution constatée tient à la conjonction des trois facteurs avec, par ordre d'importance, la forte réduction de la CAF nette, la baisse des recettes d'investissement, notamment des subventions d'investissement reçues, le tout associé à une progression de l'annuité en capital de la dette.

La diminution des financements propres a entraîné une augmentation de la part des nouveaux emprunts dans le financement de l'investissement. L'Aquitaine a contracté 985,6 M€ d'emprunts nouveaux sur la période, le Limousin 139,2 M€ et Poitou-Charentes 256 M€.

L'approche fonctionnelle

L'analyse fonctionnelle a été réalisée en cumulant l'investissement et le fonctionnement sur la période de 2011 à 2015. Pour ce qui est de la structure de répartition fonctionnelle, les trois anciennes régions sont relativement proches. En revanche, la comparaison de la répartition fonctionnelle par habitant diffère.

En dépenses, la région Limousin se trouve à niveau plus élevé que les deux autres régions dans plusieurs fonctions : la formation professionnelle et l'apprentissage, l'enseignement, les transports, l'action économique, la culture, les sports et loisirs, les services généraux et les dettes et autres opérations financières. La région Poitou-Charentes a des dépenses totales par habitant plus importantes que les autres régions en matière d'aménagement des territoires et d'environnement ; par contre, dans les autres fonctions, elle a des charges par habitant souvent plus faibles que pour les deux autres régions. La région Aquitaine se trouve, pour la majorité des fonctions, à un niveau intermédiaire.

En recettes, la région Limousin se situe à un niveau plus élevé pour les dotations et participations, les autres impôts et taxes, les dettes et autres opérations financières, les impositions directes, la formation professionnelle et l'apprentissage, l'enseignement, les services généraux, l'action économique, la gestion des fonds européens et les transports. La région Poitou-Charentes présente, dans la plupart des fonctions, des recettes totales par habitant plus faibles que les deux autres régions à l'exception de la fonction environnement. Comme en matière de dépenses, l'Aquitaine se positionne, pour la majorité des fonctions, à un niveau intermédiaire.

2. LA SITUATION FINANCIERE AGREGEE 2011-2015 DES TROIS ANCIENNES REGIONS

L'analyse financière agrégée des trois anciennes régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes montre que les principaux agrégats financiers se sont dégradés entre 2011 et 2015.

Les dépenses de gestion ont progressé de manière plus importante que les produits de gestion provoquant un effet ciseau et une baisse de l'excédent brut de fonctionnement. La diminution de la capacité d'autofinancement brute et l'augmentation du remboursement du capital de la dette ont entraîné la régression de la capacité d'autofinancement nette et du financement propre disponible. Comme le financement propre disponible ne couvre pas la totalité des dépenses d'investissement, la nouvelle région se trouve en situation de besoin de financement, ce dernier augmentant chaque année. Afin de couvrir ce besoin de financement, de nouveaux emprunts sont contractés : en 2015, les nouveaux emprunts constituent la première ressource d'investissement de l'année. La baisse du fonds de roulement et la forte progression du besoin en fonds de roulement ont provoqué également une chute importante de la trésorerie.

L'Aquitaine est, généralement, la première région contributrice aux différents agrégats financiers de la nouvelle grande région, suivie, dans des proportions plus faibles, par la région Poitou-Charentes et enfin par la région Limousin.

Au 31 décembre 2015, la nouvelle région fusionnée a des ratios financiers proches de la moyenne de l'ensemble des 13 régions métropolitaines (régions Corse et Ile-de-France comprises).

3. L'ENDETTEMENT DES TROIS ANCIENNES REGIONS

Vue d'ensemble de l'endettement de chacune des trois anciennes régions

La région Aquitaine se caractérise par une politique d'endettement prudente, avec une structuration de prêts sans risque et une capacité de désendettement s'élevant au 31 décembre 2015 à environ deux ans et demi.

La région Limousin se caractérise par une politique recourant de préférence aux emprunts obligataires, avec une structure peu risquée, après toutefois une opération coûteuse de refinancement. Sa capacité de désendettement s'élève au 31 décembre 2015 à environ sept ans et demi.

La région Poitou-Charentes se caractérise, quant à elle, par une politique plus risquée, comportant un certain nombre de produits sensibles ou très sensibles, souscrits avant 2010. Sa capacité de désendettement s'est particulièrement dégradée en 2015 en raison de la baisse de la CAF brute, pour atteindre dix-neuf années en fin d'exercice.

La signature des contrats d'emprunt et le pilotage de la politique d'endettement

En Aquitaine et Limousin, les contrats d'emprunts étaient signés par le président du Conseil régional qui possédait une délégation de compétence à cet effet. En Poitou-Charentes, l'assemblée avait également délégué sa compétence à l'ordonnateur mais les contrats étaient signés par le directeur en charge du budget et des finances. Sous réserve de l'appréciation des juridictions compétentes, il ressort de l'analyse des pièces transmises que ce dernier ne possédait pas de délégation lui permettant de signer les contrats d'emprunt¹, du moins, ceux qui n'étaient pas préalablement approuvés par la commission permanente. Or, cette dernière n'était tenue informée des décisions prises que postérieurement.

Au-delà de l'aspect juridique, cette situation soulève la question du pilotage de la politique d'endettement dans la mesure où les décisions et arbitrages concernant le choix des produits souscrits étaient laissés à l'appréciation du seul directeur du budget et des finances, sans directive précise, si ce n'est de maintenir un taux moyen de la dette le plus faible possible. Aucun document ne vient attester qu'une concertation préalable avait lieu avec l'ordonnateur, le vice-président en charge des finances ou le directeur général des services avant la conclusion des contrats.

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

Les deux crédits-bails mobilisés par la région Poitou-Charentes pour financer l'achat de 32 rames TER sont des dépenses de fonctionnement qui ne sont pas intégrées à l'encours de dette. Il n'a pas été procédé au retraitement de ces charges car la réglementation comptable ne le prévoit pas et cela empêcherait toute comparaison avec les données nationales. La chambre régionale des comptes ne méconnaît pas pour autant le poids de ces engagements hors bilan qui s'élèvent, fin 2015, à 303,7 M€ HT dont 182,3 M€ pour la seule part fixe du loyer. De même, l'analyse n'intègre pas les subventions d'équipement que les deux régions Aquitaine et Limousin verseront au cours des années à venir à la SNCF pour les acquisitions de rames TER et pour le financement desquels la région Aquitaine a souscrit, en juillet 2015, un emprunt d'un montant maximum de 100 M€².

Au 31 décembre 2015, l'encours consolidé de la dette 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 la dette figurant au budget annexe photovoltaïque : 1,06 M€).

¹ Hormis les contrats de couverture pour lesquels il disposait d'un arrêté de délégation.

² Ce contrat ne figure pas à l'état de la dette 2015 car les fonds n'ont pas été mobilisés avant le 31 décembre. Il concerne l'acquisition de 46 rames TER

C'est en Aquitaine que la dette a le plus progressé entre 2011 et 2015 (+ 115,7 %). Cependant, très peu endettée en début de période, la région conserve des ratios favorables. Fin 2015, l'encours par habitant (246 €) était sensiblement inférieur à la moyenne métropolitaine (334 € hors Ile-de-France et Corse), de même que la capacité de désendettement³ (2,6 années pour une moyenne nationale de 4,7 ans). Avec un profil d'endettement très peu risqué, la région a réussi à maintenir un taux d'intérêt apparent de la dette relativement faible (2,2 %).

En Poitou-Charentes, la dette a augmenté de 51,4 % sur la même période. L'endettement par habitant est contenu (257 €) mais la capacité de désendettement s'est particulièrement dégradée en 2015. Le ratio atteint 19 ans alors qu'il n'était que de 5,2 ans l'année précédente. Cela s'explique par une hausse importante de l'encours (+ 20,5 % par rapport à 2014) qui s'accompagne, dans le même temps, d'une diminution substantielle de la capacité d'autofinancement brute (- 67 %). En 2015, le taux apparent de la dette est proche de la moyenne métropolitaine (2,6 %) mais supérieur à l'Aquitaine malgré une politique d'endettement plus risquée qui, jusqu'en 2010, faisait appel à des produits structurés.

La dette du Limousin a moins augmenté que dans les deux autres régions (+ 11,3 %) mais l'endettement par habitant (373 €) y est supérieur à la moyenne métropolitaine. La capacité de désendettement s'est également dégradée en 2015 (7,4 ans), dans des proportions toutefois moindres qu'en Poitou-Charentes. Le taux apparent de la dette (3,4 %) s'explique par la présence dans l'encours de certains produits relativement anciens et d'un emprunt obligataire de 25,61 M€, souscrit au taux de 4,1 % (cet emprunt a été remboursé en 2016).

Typologie de l'encours et analyse des risques

Les trois anciennes régions ont développé des pratiques d'endettement très différentes les unes des autres. Elles ne se trouvent donc pas exposées au même degré de risque.

L'Aquitaine se caractérise par une politique prudente privilégiant les taux fixes (79,5 %) et les taux variables simples (20,5 %). L'ensemble de sa dette est classifiée 1A selon les critères de la charte de bonne conduite.

Le Limousin a massivement fait appel aux emprunts obligataires avec remboursement in fine (110,61 M€, soit 40,5 % de l'encours). La totalité de sa dette est classifiée 1A après une opération de refinancement menée en 2015 qui a consisté à désensibiliser un emprunt dont les taux d'intérêt ont atteint 32,6 % en 2014 et 51,4% en 2015. Compte tenu des caractéristiques de ce produit, le montant de l'indemnité de remboursement anticipée s'est avéré particulièrement élevé (12,63 M€ pour un capital restant à rembourser de 5,14 M€). Toutefois, le coût de ce refinancement a partiellement été couvert par l'intervention du fonds de soutien aux emprunts à risque (montant maximal pris en charge : 9,39 M€).

La région Poitou-Charentes avait développé avant 2010 une pratique d'endettement plus risquée intégrant des produits structurés. Après publication, fin 2009, de la charte de bonne conduite, seuls des emprunts « classiques » basés sur des taux fixes ou des taux variables simples ont été souscrits⁴. Fin 2015, l'encours est composé à 37,5 % de taux fixe et à 62,5 % de taux variables. Les produits les moins risqués, classifiés 1A selon la charte de bonne conduite, représentent 55,4 % du stock de dette et les plus sensibles, classifiés à partir de 4 et/ou D, 30,7 % (140,34 M€). Parmi eux, on recense six contrats classifiés hors charte (6F) pour un capital restant dû de 46,8 M€ (10,2 % de l'encours total).

Sur ces 16 contrats les plus risqués, 11 ont maintenu un taux d'intérêt moyen inférieur à 4 % sur la période 2012-2015. Pour cinq produits, dont trois swapés, le taux d'intérêt moyen a dépassé 5 % (compris entre 5,08 % et 9,35 %, avec des niveaux ayant atteint exceptionnellement 12 %, voire 19 %).

³ Rapport dette / capacité d'autofinancement brute

⁴ A l'exception d'un contrat classifié 2E, de 19,8 M€, souscrit en octobre 2010.

L'utilisation des produits de couverture de taux

En 2007, la région Limousin a procédé à une opération de couverture de taux pour un montant de 24 M€. Ce swap, qui se traduit par une perte nette de 3,29 M€ depuis sa souscription, peut être qualifié de classique dans la mesure où il consiste à échanger un taux basé sur l'Euribor et un différentiel d'inflation contre un taux fixe.

Il n'en est pas de même pour les opérations de couverture menées par la région Poitou-Charentes entre 2004 et 2007, qui ont porté sur un montant nominal total de 64,09 M€. Ces contrats 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 6F⁵.

Les quatre swaps encore en vigueur en 2015 ont engendré d'importantes pertes pour la collectivité qui atteignent, en cumulé, 8,66 M€. Ce bilan n'est, toutefois, qu'une photographie de la situation à un moment donné. 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 % depuis plusieurs années).

Les problèmes soulevés par la présentation des états de la dette de la région Poitou-Charentes

Contrairement à ce que prévoit la maquette budgétaire, les annexes des comptes administratifs de la région Poitou-Charentes présentaient une répartition de l'encours en fonction de la structure des taux et des indices sous-jacents avant opérations de couverture. Cela avait pour conséquence de réduire le nombre de produits classifiés hors charte (trois contrats pour un capital de 26,1 M€, au lieu de six produits pour un capital de 46,8 M€ après prise en compte des swaps).

Par ailleurs, l'annexe portant sur les opérations de couverture n'était pas non plus conforme à la maquette officielle. La présence d'un second tableau intitulé « Détail des autres opérations de couverture » était susceptible de créer une confusion dans l'esprit des lecteurs. En effet, un rapprochement, à tort, des charges et des produits de ces deux tableaux conduirait à minimiser les pertes engendrées par les swaps.

La dette transférée à la Nouvelle Aquitaine et la question de son éventuelle désensibilisation

Au 1^{er} janvier 2016, les ratios d'endettement de la nouvelle région sont plutôt satisfaisants par rapport aux autres régions métropolitaines. La dette par habitant (265 €) est inférieure à la moyenne (334 € hors Ile-de-France et Corse), de même que la capacité de désendettement (4,1 ans contre 4,7 ans). Le taux d'intérêt apparent de la dette (2,4 %) se situe, quant à lui, au niveau de la moyenne nationale.

L'encours transféré par les trois anciennes régions est constitué à 87,4 % de produits classifiés 1A ou 1B. Les emprunts classifiés à partir de 4 et/ou D représentent 9,2 % du stock de dette, dont 3,1 % (46,82 M€) hors charte de bonne conduite (classification 6F).

Ils proviennent de l'ex région Poitou-Charentes qui n'a pas donné suite aux propositions de refinancement faites en 2014 et 2015 par la société de financement local (SFIL). Celles-ci ne concernaient que trois contrats Dexia, dont

⁵ Ces swaps ont été conclus avant la signature de la charte de bonne conduite et la classification qui lui est rattachée.

seulement deux éligibles au fonds de soutien, pour un capital restant dû de 28,25 M€, moyennant le versement d'une indemnité de remboursement anticipé de 9,49 M€. La collectivité n'a pas, non plus, sollicité le fonds de soutien aux emprunts à risque susceptible de prendre en charge une partie des opérations de refinancement de la dette, quels que soit les organismes prêteurs.

Par courrier daté du 11 mars 2016, le président de la nouvelle région a demandé à pouvoir bénéficier de ce fonds, malgré le dépassement de la date limite de dépôt des dossiers fixée au 30 avril 2015. Tous les emprunts structurés de l'ex région Poitou-Charentes n'exposent pas la collectivité au même niveau de risque de taux. Si une renégociation partielle de la dette était envisagée, il serait préférable d'adopter une approche au cas par cas, en fonction des taux, de la durée de vie des contrats et des éventuelles répercussions que pourrait avoir la sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne sur certains produits.

L'utilisation très partielle des mécanismes prudents

L'instruction budgétaire et comptable applicable aux régions impose, depuis le 1^{er} janvier 2013, la constitution de provisions pour risques et charges sur emprunt lorsque 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 variable simple. L'évaluation financière du risque doit être actualisée chaque année pour chaque emprunt concerné. Ce mécanisme n'a pas été utilisé en Poitou-Charentes car la région raisonnait en taux d'intérêt moyen et non ligne par ligne, comme le préconise la réglementation.

Depuis 2013, cette même instruction 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. L'ex région Limousin, qui a fait massivement appel à ce mode de financement, ne l'a pas mis en œuvre. Elle a, toutefois, procédé à un lissage du profil d'extinction de sa dette afin d'alléger la charge de remboursement en capital de certains exercices (2016 et 2022). Le remboursement du premier emprunt obligataire est intervenu en juin 2016 (25,61 M€) et les prochaines échéances s'échelonnent, chaque année, entre 2021 et 2026. En 2022, la nouvelle région devra faire face à un pic de remboursement de 34,9 M€ (25 M€ pour un emprunt du Limousin et 9,9 M€ pour un emprunt de l'Aquitaine).

La dette garantie par les collectivités

Fin 2015, le montant des garanties d'emprunts est peu élevé en Limousin (2,85 M€) et concerne, pour l'essentiel, le syndicat mixte du lac de Vassivière (1,91 M€). En Aquitaine, les garanties portent sur 22,32 M€, dont 14,59 M€ pour des structures privées du type lycées, associations ou sociétés anonymes d'économie mixte locales (SAEML).

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

4. LE PATRIMOINE ET LES DETTES ET CREANCES A COURT TERME DES TROIS ANCIENNES REGIONS

Le patrimoine des trois anciennes régions

Au 31 décembre 2015, le montant total de l'actif brut des trois anciennes régions s'établissait à 9 821 M€ pour l'ensemble des budgets, principaux et annexes, soit 6 275 M€ pour l'ancienne région Aquitaine, 2 294 M€ pour l'ancienne région Poitou-Charentes et 1 252 M€ pour l'ancienne région Limousin.

Plus des deux cinquièmes de cet actif brut transféré à la nouvelle région (soit 4 243 M€) correspondent à des subventions d'équipement versées à des tiers. Par ailleurs, les immobilisations corporelles représentent 4 033 M€ dont 2 188 M€ en provenance de l'Aquitaine (soit 666 € par habitant de cette ancienne région dont 485 € pour les bâtiments scolaires), 1 236 M€ en provenance du Poitou-Charentes (soit 693 € par habitant de cette ancienne région dont 635 € pour les bâtiments scolaires) et 608 M€ en provenance du Limousin (soit 693 € par habitant de cette ancienne région dont 564 € pour les bâtiments scolaires). Les immobilisations encore en cours au 31 décembre 2015 représentent 1 271 M€ dont la plupart en provenance de l'Aquitaine (1 163 M€ soit 354 € par habitant de cette ancienne région). Les deux régions Poitou-Charentes et Limousin se caractérisent par des immobilisations financières par habitant (respectivement 37 € et 59 € au 31 décembre 2015) plus élevées que la région Aquitaine (18 €).

Certains de ces éléments de patrimoine ne sont pas identifiés précisément dans les états de l'actif tenus par les comptables et/ou dans les inventaires tenus par les ordonnateurs, ce qui nécessitera une remise en ordre. Par ailleurs, les règles d'amortissement de ces immobilisations ont globalement été respectées et les durées retenues par les trois anciennes régions sont relativement homogènes.

La situation des créances à court terme des trois anciennes régions

L'examen des créances à court terme transmises par les trois anciennes régions à la nouvelle région montre qu'y figurent plusieurs titres qui avaient été émis à l'encontre d'entreprises pour lesquels les possibilités de recouvrement peuvent apparaître 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. Toutefois, les trois anciennes régions avaient également constitué des provisions pour dépréciations des comptes de redevables, à hauteur de 2,50 M€ pour l'Aquitaine, de 7,30 M€ pour le Poitou-Charentes et de 1,30 M€ pour le Limousin.

L'examen des états de restes à recouvrer de la période 2011-2015 a par ailleurs permis de constater que les ordonnateurs des trois anciennes régions étaient intervenus au stade du recouvrement pour suspendre les mesures d'exécution forcée pour quelques titres.

L'examen des annulations de titres décidées au cours de la même période a mis en évidence, pour chacune des trois anciennes régions, quelques situations qui relevaient de remises gracieuses ou d'abandons de créances et qui n'auraient donc pas dû être imputées en annulations de titres. Pour les admissions en non-valeur, dans le cas de l'Aquitaine, une dépense imputée à tort au compte retraçant les créances éteintes a par ailleurs été identifiée.

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

Les trois anciennes régions ont recouru très largement à la technique des autorisations de programme (AP) et des autorisations d'engagement (AE) : tel était le cas de 2011 à 2015 pour la quasi-totalité des dépenses d'investissement des trois anciennes régions ventilées par fonction et, de 2011 à 2014, pour les deux cinquièmes des dépenses de fonctionnement ventilées par fonction en Aquitaine et pour les trois quarts en Poitou-Charentes et Limousin. Entre la fin 2014 et la fin 2015, le montant des AP / AE non couvertes par des crédits de paiement déjà mandatés a très fortement augmenté en Aquitaine (+154 % mais uniquement pour les AE, une baisse de 6% ayant été constatée pour les AP), en Poitou-Charentes (+ 83 % pour les AP et + 151 % pour les AE) et en Limousin (+ 91 % pour les AP et + 242 % pour les AE). Sur ces points, la chambre rappelle la nécessité de se conformer strictement aux cas prévus par les textes pour le recours aux AP / AE et prend acte des explications produites et des démarches engagées en ce sens par la nouvelle région.

Par ailleurs, divers dispositifs réglementaires, budgétaires et comptables visent à garantir le respect du principe budgétaire d'annualité et à empêcher tous reports de charges d'un exercice à un autre. L'analyse de leur mise en œuvre par les trois anciennes régions a montré que :

- les règles visant au respect des délais de paiement dans la commande publique n'ont été pleinement appliquées de 2011 à 2015 que par la région Aquitaine ; pour ce qui est des régions Poitou-Charentes et Limousin, 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 commandées ou de la réalisation des prestations demandées, puisque les trois attendaient la réception des demandes de paiement pour y procéder ;

- le processus comptable de rattachement des charges de fonctionnement à l'exercice a été mis en œuvre par la région Aquitaine tout au long de la période 2011-2015 ; la région Limousin y a procédé de 2011 à 2013 ; la région Poitou-Charentes n'a quant à elle pas appliqué cette procédure pourtant obligatoire, hormis pour ce qui concerne le rattachement des intérêts courus non échus ;

- 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. Pour les opérations incluses dans les AP ou AE, la constatation des restes à réaliser n'a été effectuée par aucune des trois régions, ce qui, pour les régions Aquitaine et Limousin, était en contradiction avec les dispositions de leurs règlements budgétaires et financiers ;

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

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). Pour la région Poitou-Charentes, les reports de charge de 2015 à 2016 s'établissent à 86,4 M€ (approche basse) ou à 111,6 M€ (approche haute).

Pour les deux premières régions, ces reports de charges de montants modérés trouvent leur origine dans deux difficultés liées à la fusion des régions au 1^{er} janvier 2016 : d'une part, l'arrêt des mandatements en 2015 plus tôt que d'habitude et l'impossibilité de recourir à la journée complémentaire et, d'autre part, des problèmes de mise en cohérence des logiciels utilisés par les trois anciennes régions.

Pour établir le montant des reports de charges sur 2016 concernant la région Poitou-Charentes, deux documents produits en cours d'instruction ont été analysés.

Le premier document est une note en date du 24 mai 2016 qui fait état d'un « rattrapage » budgétaire nécessaire de 197 M€ en 2016. La logique qui y est suivie est double : d'une part, prévoir dans le budget primitif 2016 les crédits nécessaires au paiement des reports de charges 2015 de la région Poitou-Charentes ; d'autre part, rompre avec l'approche budgétaire appliquée auparavant par cette ancienne région (ouverture aux budgets primitifs de crédits de fonctionnements limités et de crédits d'investissement très larges, des ajustements entre les deux sections étant réalisés par la suite lors du vote de budgets supplémentaires), en prévoyant dès le budget primitif 2016 des crédits de fonctionnement correspondant aux dépenses effectivement réalisées au cours de l'ensemble de l'exercice 2015. Cependant, outre la question du montant exact des reports de charges à prendre en compte (voir ci-après), le fait que cette note n'applique pas la seconde logique susmentionnée (prise en compte des dépenses effectivement réalisées en 2015) pour ce qui concerne la section d'investissement est contestable. En réintégrant tous ces éléments dans les

calculs, le montant total du « rattrapage » nécessaire s'élève à 131,8 M€ (126,3 M€ en section de fonctionnement et 5,5 M€ en section d'investissement). Par ailleurs, puisque ces montants agrègent plusieurs données, ils ne sauraient être assimilés aux montants des seuls reports de charges 2015 sur 2016.

Le second document est un fichier de synthèse comportant près de 3 900 demandes de paiement pour un montant de 132 M€, auquel a été rajouté un autre fichier mentionnant environ 300 demandes d'un montant total de 5,3 M€. Toutefois, le premier de ces fichiers comportait des données d'un montant de 20,4 M€ qui avaient été comptabilisées à tort en double et qui ont donc dû en être supprimées. Par ailleurs, plusieurs interrogations et incertitudes qui n'ont pu être levées en cours d'instruction (portant notamment sur les dates précises d'arrivée de certaines demandes de paiement, d'un montant total de 33 M€) subsistent pour plusieurs demandes de paiement qui y figurent, mais elles ont néanmoins toutes été prises en compte dans le champ de l'analyse.

A partir de ces fichiers qui n'ont donc été rectifiés que par la suppression des doublons comptabilisés à tort, le montant total des charges de fonctionnement qui auraient dû être rattachées au compte administratif 2015 et qui ne l'ont pas été peut être évalué à 62,7 M€ (il n'y a pas de rattachement en investissement).

Sur ces bases, le montant de l'ensemble des charges reportées par l'ancienne région Poitou-Charentes sur 2016 (en fonctionnement et en investissement) peut donc être estimé à 86,4 M€ en approche basse (demandes de paiement dont les pièces justificatives sont arrivées avant la date d'interruption des paiements en 2015) ou à 111,6 M€ en approche haute (ensemble des demandes de paiement arrivées en 2015 ou à des dates non précisées).

A l'appui de ses réponses aux observations provisoires, le président de la nouvelle région a produit une nouvelle étude évaluant à 131,9 M€ le montant du passif 2015 de l'ancienne région Poitou-Charentes repris dans le budget de la région Nouvelle Aquitaine en 2016. Toutefois, après un examen détaillé de ce document et des pièces qui y étaient jointes, la chambre régionale des comptes ne peut pas valider ce montant et maintient ses estimations initiales (approches basse et haute susmentionnées).

Quoi qu'il en soit, l'importance des reports de charges a mis temporairement en difficulté de nombreux créanciers de l'ancienne région Poitou-Charentes mais cette situation a pu être réglée par la nouvelle région au cours du premier semestre 2016.

Si ces importants reports de charges peuvent trouver, pour une petite partie, leur origine dans les deux difficultés susmentionnées liées à la fusion, d'autres raisons propres à l'ancienne région Poitou-Charentes ont également pu être identifiées :

- un accélération des demandes de paiements en toute fin 2015 pour un dispositif particulier (plan « isolation toitures »), dont les reports de paiements sur 2016 s'élèvent à environ 3 M€ ;

- le recours, tout au long de la période, 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 a, du fait de sa rigidité, pu avoir pour effet d'accroître les tensions et de ne pas permettre certains ajustements qui auraient encore été possibles et nécessaires en fin 2014 puis en fin 2015. Toutefois, l'examen détaillé de la manière et des conditions dans lesquelles il a été mis en œuvre ne permet pas de qualifier ce processus budgétaire d'irrégulier ou d'insincère au regard des textes et jurisprudences applicables ;

- mais, pour l'essentiel, ces reports de charges ont pour origine la situation financière de la région Poitou-Charentes. Les choix de cette région en matière de fiscalité et d'endettement l'on conduite 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. En outre, les informations sur lesquelles se fondaient ces choix politiques étaient insuffisamment actualisées, ce qui n'a pas permis aux élus de prendre la pleine mesure de leurs implications et des décisions à prendre en termes de croissance d'autres recettes et/ou d'une maîtrise accentuée des charges.

L'impact financier global pour la nouvelle région des reports de charges 2015 sur 2016 par les trois anciennes régions a été estimé en considérant que ces reports sont assimilables à des dettes à court terme et qu'il convenait donc de les réintégrer dans les situations nettes des créances et dettes à court terme de chacune des trois anciennes régions au 31 décembre 2015. Ont également été pris en compte les montants des trésoreries nettes transmises par chacune des trois anciennes régions à la nouvelle région, dont les niveaux différaient notablement entre elles. Par ailleurs, et puisque lesdites trésoreries étaient directement liées aux fonds de roulement, lesquels sont abondés notamment par des dettes à long terme qui devront également être remboursées, ces dernières ont également été intégrées dans l'analyse afin de calculer les dettes globales (à long terme et à court terme) transmises par chacune des trois anciennes régions à la nouvelle région.

Il en ressort 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 sur les reports de charges) 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 sur les reports de charges) 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 sur les reports de charges) 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).

D'autres engagements à incidences financières transmis à la nouvelle région

La région Aquitaine présente au 31 décembre 2015, en soldes de sortie des comptes dédiés aux opérations qu'elle a menées en tant que mandataire pour d'autres entités, un écart de 147,73 M€ qui correspond à des dépenses au titre de seize opérations réalisées par la région pour le compte de tiers (notamment des établissements d'enseignement supérieur) et qui n'étaient donc pas totalement couvertes par des recettes externes. Cette situation nécessitera donc une régularisation, qui, sauf à obtenir des financements conséquents de la part des tiers concernés, devra vraisemblablement passer par la constatation comptable, par la nouvelle région, d'importantes subventions d'équipement pour équilibrer ces opérations actuellement déficitaires.

La région Poitou-Charentes présente une situation similaire mais avec un écart global bien moindre (écart de 10,23 M€ concernant quatre opérations réalisées pour le compte de tiers).

Par ailleurs, un état des lieux des délégations de services publics ainsi que des diverses participations prises par les trois anciennes régions et de leurs adhésions à divers organismes a été réalisé.

SOMMAIRE

LA SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU RAPPORT	2
LA PROCÉDURE	16
LA PROCÉDURE OBLIGATOIRE	16
AUTRES ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE.....	17
LES OBSERVATIONS DÉFINITIVES RETENUES	18
OBJECTIFS, CONTEXTE ET MÉTHODOLOGIE	18
1. ANALYSE FINANCIÈRE RETROSPECTIVE 2011-2015 DES TROIS ANCIENNES RÉGIONS	20
1.1. DÉFINITION DU PÉRIMÈTRE DE L'ANALYSE	20
1.1.1. <i>La prise en compte des budgets annexes</i>	20
1.1.2. <i>Le traitement des fonds européens FEADER pour l'exercice 2015</i>	21
1.1.3. <i>Les données exploitées et les méthodes de calcul des soldes intermédiaires de gestion</i>	21
1.1.4. <i>Quelques données générales de présentation des trois régions</i>	22
1.2. LA FORMATION DE L'AUTOFINANCEMENT	24
1.2.1. <i>Les données de synthèse</i>	24
1.2.2. <i>Evolution de l'excédent brut de fonctionnement</i>	25
1.2.3. <i>Evolution de la capacité d'autofinancement brute</i>	27
1.2.4. <i>Evolution de la CAF nette</i>	28
1.3. ANALYSE PARTICULIÈRE SUR LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT	31
1.3.1. <i>Les ressources fiscales propres</i>	31
1.3.2. <i>Fiscalité reversée</i>	36
1.3.3. <i>Les recettes institutionnelles (dotations et participations)</i>	36
1.3.4. <i>Les ressources d'exploitation</i>	38
1.4. ANALYSE PARTICULIÈRE SUR LES CHARGES DE FONCTIONNEMENT	39
1.4.1. <i>Les charges à caractère général</i>	40
1.4.2. <i>Les charges de personnel</i>	41
1.4.3. <i>Les contributions obligatoires</i>	43
1.4.4. <i>Les participations et autres charges de gestion</i>	43
1.4.5. <i>Les subventions de fonctionnement</i>	44
1.4.6. <i>Les charges financières</i>	46
1.5. LE FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	48
1.5.1. <i>Les financements propres d'investissement</i>	48
1.5.2. <i>Les dépenses d'équipement</i>	50
1.5.3. <i>Le besoin de financement de l'investissement</i>	50
1.5.4. <i>Analyse de la structure de haut de bilan</i>	52
1.6. L'APPROCHE FONCTIONNELLE	55
1.6.1. <i>La répartition par fonction des dépenses d'investissement et de fonctionnement</i>	55
1.6.2. <i>La répartition par fonction des recettes d'investissement et de fonctionnement</i>	59
BREVE SYNTHÈSE DES SITUATIONS FINANCIÈRES DE CHACUNE DES TROIS ANCIENNES RÉGIONS	62
2. PRÉSENTATION AGRÉGÉE DES COMPTES 2011-2015 DES TROIS ANCIENNES RÉGIONS ET DE LEURS CONTRIBUTIONS RESPECTIVES A LA NOUVELLE RÉGION	64
2.1. L'AUTOFINANCEMENT	64
2.2. LES PRODUITS DE GESTION	68
2.2.1. <i>Les ressources fiscales propres</i>	69
2.2.2. <i>Les ressources institutionnelles</i>	72
2.3. LES CHARGES DE GESTION	74
2.3.1. <i>Les subventions de fonctionnement</i>	76
2.3.2. <i>Les autres charges de gestion</i>	78

2.3.3.	<i>Les charges de personnel</i>	80
2.4.	LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS	83
2.5.	LE FONDS DE ROULEMENT, LE BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT ET LA TRESORERIE	88
3.	L'ENDETTEMENT	95
3.1.	INTRODUCTION.....	95
3.1.1.	<i>Le cadre juridique du recours à l'emprunt</i>	95
3.1.2.	<i>La charte de bonne conduite dite « charte Gissler »</i>	96
3.2.	LA SIGNATURE DES CONTRATS D'EMPRUNT ET LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE D'ENDETTEMENT	97
3.2.1.	<i>Les délégations de compétence en matière d'emprunts</i>	97
3.2.2.	<i>Les délégations de signature en matière d'emprunt</i>	99
3.3.	L'ENCOURS DE LA DETTE ET LES RATIOS D'ENDETTEMENT	104
3.3.1.	<i>Précisions méthodologiques</i>	104
3.3.2.	<i>L'encours de la dette et son évolution</i>	104
3.3.3.	<i>Evolution de l'annuité en capital de la dette</i>	107
3.3.4.	<i>Les principaux ratios d'endettement</i>	108
3.4.	TYPLOGIE DE L'ENCOURS ET ANALYSE DES RISQUES.....	118
3.4.1.	<i>Les modes de financement possibles</i>	118
3.4.2.	<i>Typologie de l'encours de la région Aquitaine</i>	118
3.4.3.	<i>Typologie de l'encours de la région Limousin</i>	120
3.4.4.	<i>Typologie de l'encours de la région Poitou-Charentes</i>	123
3.5.	L'UTILISATION DES PRODUITS DE COUVERTURE DE TAUX	132
3.5.1.	<i>Notion de produits de couverture</i>	132
3.5.2.	<i>Le bilan des opérations de couverture</i>	132
3.6.	LES PROBLEMES SOULEVES PAR LA PRESENTATION DES ETATS DE LA DETTE DE LA REGION POITOU-CHARENTES	141
3.7.	LA DETTE TRANSFEREE A LA NOUVELLE AQUITAINE ET LA QUESTION DE SON EVENTUELLE DESENSIBILISATION	145
3.7.1.	<i>Typologie de l'encours de la nouvelle région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes</i>	145
3.7.2.	<i>Le non recours aux instruments de désensibilisation de la dette par l'ancienne région Poitou-Charentes</i>	147
3.7.3.	<i>L'éventuelle désensibilisation de la dette héritée par la Nouvelle Aquitaine</i>	150
3.8.	L'UTILISATION TRES PARTIELLE DES MECANISMES PRUDENTIELS.....	151
3.8.1.	<i>Le provisionnement pour risques et charges sur emprunts</i>	151
3.8.2.	<i>L'amortissement des emprunts obligataires remboursables in fine</i>	152
3.9.	LA DETTE GARANTIE PAR LES TROIS REGIONS	155
3.9.1.	<i>Réglementation en matière de garantie d'emprunts</i>	155
3.9.2.	<i>Les garanties accordées par les trois régions</i>	155
4.	PATRIMOINE, CREANCES ET CHARGES A COURT TERME ET AUTRES ENGAGEMENTS TRANSMIS A LA NOUVELLE REGION	157
4.1.	LE PATRIMOINE IMMOBILISE DES TROIS ANCIENNES REGIONS AU 31 DECEMBRE 2015.....	157
4.1.1.	<i>L'identification des immobilisations incorporelles, corporelles et en cours</i>	157
4.1.2.	<i>La pratique des amortissements pour ces immobilisations</i>	159
4.1.3.	<i>L'identification des immobilisations financières</i>	161
4.1.4.	<i>La synthèse comparative des actifs des trois anciennes régions au 31 décembre 2015</i>	162
4.2.	LE RECOUVREMENT DES CREANCES A COURT TERME DES TROIS ANCIENNES REGIONS	168
4.2.1.	<i>L'analyse des restes à recouvrer transmis à la nouvelle région</i>	168
4.2.2.	<i>L'intervention des ordonnateurs sur le recouvrement des créances</i>	169
4.2.3.	<i>Les annulations de titres effectuées au cours de la période 2011-2015</i>	172
4.2.4.	<i>Les admissions en non valeurs effectuées au cours de la période 2011-2015</i>	173
4.3.	L'ANALYSE DES REPORTS DE CHARGES SUR LA NOUVELLE REGION.....	175
4.3.1.	<i>La mise en œuvre par les trois anciennes régions des mécanismes visant au respect du principe d'annualité</i> ..	175
4.3.2.	<i>Synthèse sur les reports de charges 2015 sur 2016</i>	192
4.3.3.	<i>Les reports de charges 2015 sur 2016 concernant les régions Aquitaine et Limousin</i>	193
4.3.4.	<i>Les reports de charges 2015 sur 2016 concernant la région Poitou-Charentes</i>	194
4.3.5.	<i>Quelles sont les causes des reports de charges de 2015 sur 2016 ?</i>	211
4.3.6.	<i>L'impact des reports de charges pour les habitants de la nouvelle région</i>	225

4.4.	D'AUTRES ENGAGEMENTS A INCIDENCE FINANCIERE TRANSMIS A LA NOUVELLE REGION	233
4.4.1.	<i>Les opérations sous mandat encore en cours au 31 décembre 2015</i>	<i>233</i>
4.4.2.	<i>Les contrats de partenariats public privé</i>	<i>234</i>
4.4.3.	<i>Les contrats de délégations de service public.....</i>	<i>234</i>
4.4.4.	<i>Les créations d'établissement publics et les adhésions à des organismes de regroupement.....</i>	<i>235</i>
	ANNEXE 1 : FORMATION DE L'AUTOFINANCEMENT	237
	ANNEXE 2 : PART DES PRINCIPALES DEPENSES PAR FONCTION	241
	ANNEXE 3 : CLASSIFICATION DES EMPRUNTS EN FONCTION DE LEUR INDICE ET DE LEUR STRUCTURE	242
	ANNEXE 4 : GLOSSAIRE DES TERMES UTILISES DANS LA PARTIE « ENDETTEMENT » DU RAPPORT	245

LA PROCEDURE

LA PROCEDURE OBLIGATOIRE

Le contrôle a été effectué dans le cadre du programme 2016 de la chambre.

L'ouverture du contrôle a été notifiée par courriers du 18 mars 2016 à :

- M. Alain ROUSSET, actuel président de la nouvelle région et ancien président de la région Aquitaine ;
- Mme Ségolène ROYAL, ancienne présidente de la région Poitou-Charentes du 1^{er} janvier 2011 au 20 avril 2014 ;
- M. Jean-François MACAIRE, actuel vice-président de la nouvelle région et ancien président de la région Poitou-Charentes du 21 avril 2014 au 31 décembre 2015 ;
- M. Gérard VANDENBROUCKE, actuel 1^{er} vice-président de la nouvelle région et ancien président de la région Limousin du 1^{er} octobre 2014 au 31 décembre 2015.
- M. Jean-Paul DENANOT, ancien président de la région Limousin du 1^{er} janvier 2011 au 30 septembre 2014 ;

Des entretiens de début de contrôle se sont déroulés le 4 avril 2016 avec M. ROUSSET, le même jour avec M. VANDENBROUCKE et les 6 et 19 avril 2016 avec M. MACAIRE.

Les entretiens préalables prévus par l'article L.243-1 du code des juridictions financières ont eu lieu :

- le 8 juillet 2016 avec M. Alain ROUSSET ;
- le 21 juin 2016 avec Mme Ségolène ROYAL ;
- le 24 juin 2016 avec M. Jean-François MACAIRE ;
- le 1^{er} juillet 2016 avec M. Jean-Paul DENANOT ;
- le 4 juillet 2016 avec Monsieur Gérard VANDENBROUCKE ;

La chambre régionale des comptes a délibéré les 11 et 12 juillet 2016 et a décidé d'adresser le 3 août 2016 à M. ROUSSET un rapport d'observations provisoires (courrier réceptionné le 5 août 2016).

Des extraits intégraux des observations provisoires ont été adressés le même jour à Mme ROYAL (courrier réceptionné le 8 août 2016), à M. MACAIRE (courrier réceptionné le 8 août 2016), à M. DENANOT (courrier réceptionné le 6 août 2016) et à M. VANDENBROUCKE (courrier réceptionné le 6 août 2016).

Des extraits des observations provisoires ont aussi été adressés le même jour, pour ce qui les concerne, à M. Yves DEBIEN, ancien premier vice-président chargé des finances pour la région Poitou-Charentes (courrier réceptionné le 8 août 2016), à M. Daniel PARIZOT, ancien directeur général adjoint et ancien directeur du budget et des finances de la région Poitou-Charentes (courrier réceptionné le 9 août 2016), à M. Jean-Luc FULACHIER, ancien directeur général des services de la région Poitou-Charentes de 2004 au 19 septembre 2013 (courrier réceptionné le 8 août 2016), à M. François SCARBONCHI, ancien directeur général des services de la région Poitou-Charentes du 1^{er} septembre 2014 au 31 décembre 2015 (courrier réceptionné le 5 août 2016) et au représentant légal de la société Biocydex (courrier réceptionné le 22 août 2016).

Les réponses de M. ROUSSET sont arrivées à la Chambre le 5 octobre 2016. Il a également demandé à pouvoir consulter les pièces au greffe et à présenter des réponses orales lors d'une audition avant que la Chambre ne délibère sur les observations définitives. Cette audition s'est tenue à la chambre le 2 novembre 2016, des pièces complémentaires ayant été remises à l'issue de ladite audition.

La réponse de Mme ROYAL est arrivée le 10 octobre 2016, celle de M. MACAIRE le 28 septembre 2016, celle de M. DENANOT le 3 octobre 2016 et celle de M. VANDENBROUCKE le 6 octobre 2016.

La réponse de M. SCARBONCHI est arrivée le 6 octobre 2016, celle de M. FULACHIER le 10 octobre 2016 et celle de la société BIOCYDEX le 3 octobre 2016. M.DEBIEN et M. PARIZOT n'ont pas apporté de réponse.

La Chambre a délibéré le 3 novembre 2016 pour arrêter les observations définitives qui suivent.

AUTRES ELEMENTS DE PROCEDURE

L'ancien payeur de la région Aquitaine et actuel payeur de la nouvelle région ainsi que l'ancien payeur de la région Poitou-Charentes ont été rencontrés respectivement le 11 et le 13 avril 2016. Deux autres déplacements à la paierie régionale ont eu lieu les 15 et 17 juin.

Deux réunions de travail ont été organisées à la chambre régionale des comptes : le 3 mai 2016 avec le directeur général adjoint pour la région Limousin et le 11 mai 2016 avec le directeur adjoint à la direction du budget et des finances pour la région Poitou-Charentes. L'adjointe au directeur en charge du pilotage budgétaire et financier de la nouvelle région a également participé à ces deux réunions.

Un déplacement sur le site de région à Poitiers le 19 mai 2016 a permis d'y rencontrer différents responsables administratifs, notamment :

- le directeur du budget et des finances de l'ancienne région Poitou-Charentes ;
- le chef du service comptabilité - dette - trésorerie – analyses et le chef du service budget - suivi de l'actif ;
- le directeur de la mission évaluation et contrôle ;
- les directeurs généraux adjoints, les directeurs et les chefs des services d'administration et de gestion des directions suivantes : croissance verte, territoires et vivre ensemble, culture, attractivité du territoire, ressources, environnement – agriculture – eau – handicap, formation – apprentissage – enseignement supérieur, éducation et construction.

Le 25 mai 2016, le directeur du budget et des finances de l'ancienne région Poitou-Charentes, le directeur adjoint à la direction du budget et des finances, le chef du service budget - suivi de l'actif et le chef du service comptabilité - dette - trésorerie – analyses de l'ancienne région Poitou-Charentes, ont à nouveau été rencontrés lors d'un second déplacement à Poitiers.

Deux entretiens se sont tenus à Paris le 26 mai 2016 :

- avec l'ancien directeur général des services de la région Poitou-Charentes en fonction du 1^{er} septembre 2014 au 31 décembre 2015 ;
- avec l'ancien directeur général des services de la région Poitou-Charentes en fonction de 2004 au 19 septembre 2013.

Un déplacement à Melle (79) le 2 juin 2016 a permis d'y rencontrer M. Yves DEBIEN, ancien premier vice-président de la région Poitou-Charentes, chargé notamment des finances.

Une réunion de travail a été organisée le 10 juin 2016 en présence des services de la nouvelle région (le directeur des finances, le directeur général adjoint pour le site de Poitiers, l'adjointe au directeur en charge du pilotage budgétaire et financier, le directeur général adjoint du site de Limoges).

Une réunion avec le directeur général des services de la nouvelle région a eu lieu le 4 juillet 2016. Il était accompagné de l'ancien payeur de la région Aquitaine et actuel payeur de la nouvelle région, du directeur des finances de la nouvelle région, du directeur général adjoint du pôle administration et du directeur général adjoint pour le site de Poitiers.

LES OBSERVATIONS DEFINITIVES RETENUES

OBJECTIFS, CONTEXTE ET METHODOLOGIE

Le contrôle des trois anciennes régions et de la nouvelle région issue de leur fusion poursuit l'objectif de procéder à un état des lieux avant et au moment de la fusion, sur plusieurs aspects.

L'objectif principal du premier volet de ce contrôle, défini par la chambre régionale des comptes dans le cadre de sa programmation annuelle, est d'analyser la situation financière des trois anciennes régions au 31 décembre 2015 ainsi que de procéder à une consolidation de cette situation, afin de pouvoir disposer, lors d'analyses ultérieures, d'une base de départ permettant d'appréhender les impacts financiers de la fusion.

Le présent rapport porte successivement sur les sujets suivants :

- l'analyse financière comparée des trois anciennes régions pour la période 2011-2015 (partie 1) ;
- la situation financière agrégée des trois anciennes régions au 31 décembre 2015 (partie 2) ;
- l'analyse de l'endettement des trois anciennes régions et les perspectives qui en résultent pour la nouvelle région (partie 3) ;
- l'analyse du patrimoine, des dettes et créances à court terme et d'autres engagements transférés par les trois anciennes régions à la nouvelle région (partie 4).

Par ailleurs, le contrôle, qui avait été inscrit le 6 janvier 2016 au programme de la chambre régionale des comptes, s'est trouvé confronté à partir de février-mars 2016 à un contexte d'intense médiatisation portant en particulier sur des divergences d'analyses sur la situation financière de l'ancienne région Poitou-Charentes.

Dans ce contexte, la méthodologie suivie par la chambre régionale des comptes a fait l'objet d'un certain nombre de remarques au cours de la contradiction de la part de plusieurs destinataires des observations provisoires, en particulier du président de la nouvelle région.

Ces remarques feront l'objet de réponses dans le corps du présent rapport. Elles conduisent toutefois la chambre à rappeler les points suivants.

En premier lieu, la chambre régionale des comptes s'est attachée à examiner chacune des trois anciennes régions selon une grille de contrôle identique et à formuler ses observations en termes similaires lorsqu'elles concernaient des constats communs aux trois régions. Toutefois, selon les sujets abordés, le contrôle a dû être approfondi pour telle ou telle ancienne région. Il en a donc résulté, pour ces aspects particuliers, des observations qui ne concernaient pas l'ensemble des trois régions et qui ne pouvaient donc, de ce fait, être formulées de manière uniforme.

En deuxième lieu, le champ de l'examen de la gestion effectué par les chambres régionales des comptes est précisé par l'article L.211-8 du code des juridictions financières. Dans ce cadre, il y a lieu de faire une distinction claire entre, d'une part, la qualification juridique de certains faits au regard des textes applicables, qui relève de l'examen de la régularité, et, d'autre part, l'appréciation qualitative pouvant être portée au regard d'autres axes de contrôle. D'une manière générale, il n'est possible de qualifier d'« irrégularité » que ce qui est démontré être ou avoir été clairement contraire aux textes applicables. En l'absence d'éléments probants, cette qualification ne saurait donc être retenue. Lorsqu'existe à cet égard un doute qui nécessiterait une qualification définitive que seules d'autres juridictions éventuellement saisies seraient habilitées à donner, cette réserve a été mentionnée dans le présent rapport.

En troisième lieu, la chambre régionale des comptes rappelle qu'il lui appartient d'exercer ses missions de contrôle de la gestion conformément au code des juridictions financières, en particulier de ses articles L.241-1 à -4 et R.241-1 à -5. Dans ce cadre, la chambre régionale des comptes n'a pas jugé utile de recourir à une expertise externe dès lors que les données qu'elle s'est fait produire étaient suffisantes pour lui permettre d'étayer ses opinions.

En quatrième lieu, dans ses analyses financières, la chambre régionale des comptes utilise couramment des indicateurs par habitant, dont elle ne méconnaît pas les limites. Pour autant, ces indicateurs permettent d'apporter des éléments comparatifs utiles. Bien entendu, leur interprétation doit être appréciée conjointement avec d'autres éléments et indicateurs.

1. ANALYSE FINANCIERE RETROSPECTIVE 2011-2015 DES TROIS ANCIENNES REGIONS

L'analyse financière débute en sa partie 1.1 par une définition de son périmètre. Les parties 1.2 à 1.5 présentent la formation de l'autofinancement et l'évolution des recettes et des dépenses de fonctionnement, le financement de l'investissement et l'analyse les hauts de bilan des trois régions. La partie 1.6 procède à une analyse fonctionnelle des dépenses et des recettes des régions.

1.1. DEFINITION DU PERIMETRE DE L'ANALYSE

1.1.1. La prise en compte des budgets annexes

Les trois régions ont adopté des modes de gestion différents en isolant, pour certaines d'entre elles, des activités dans un budget annexe. Un périmètre d'analyse a été défini au regard des constats ci-après.

Concernant la région Aquitaine, en l'absence de budget annexe, l'analyse porte sur le budget principal.

La région Limousin compte, quant à elle, un budget principal et un budget annexe industriel et commercial énergie photovoltaïque. Les montants des dettes, trésoreries, dépenses totales et des capacités d'autofinancement (CAF) nettes de ces budgets sont repris dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1. Eléments Financiers des budgets de la région Limousin

En k€	Dettes au 31/12/2015	%	Trésorerie au 31/12/2015	Dépenses nettes totales (compte de gestion)	%	CAF nette	%
Budget principal	275 784,66	99,6 %	-3 191,1	596 607,74	99,97 %	18 676,86	99,9 %
BA Energie photovoltaïque	1 059,61	0,4 %	0	186,50	0,03 %	20,12	0,1 %
Total	276 844,27	100 %	-3 191,1	596 794,24	100 %	18 696,98	100 %

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

Au regard des faibles montants du budget annexe énergie photovoltaïque, il n'a pas été intégré dans l'analyse financière.

La région Poitou-Charentes comporte un budget principal et trois budgets annexes : la régie fonds européens, la régie cinéma et la régie agence innovation. Les montants des dettes, trésoreries, dépenses totales et des capacités d'autofinancement (CAF) nettes de ces budgets sont repris dans le tableau ci-après.

Tableau 2. Eléments Financiers des budgets de la région Poitou-Charentes

En k€	Dettes au 31/12/2015	Trésorerie au 31/12/2015	%	Dépenses totales	%	CAF nette	%
Budget principal	457 634,66	37 458,69	84,08%	849 512,09	98,7 %	-6 963,47	103,0 %
BA fonds européens	-	6 699,87	15,04%	7 042,48	0,8 %	-172,94	2,6 %
BA cinéma	-	288,96	0,65%	3 265,29	0,4 %	152,99	-2,3 %
BA innovation	-	101,82	0,23%	774,63	0,1 %	304,70	-3,3 %
Total	457 634,66	44 549,34	100,00%	860 594,49	100 %	-6 591,24	100 %

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

Des trois anciennes régions étudiées, seule la région Poitou-Charentes isole, depuis 2013, dans un budget annexe les opérations relatives aux fonds européens. Afin de conserver un périmètre cohérent avec les deux autres régions, qui intègrent lesdites opérations dans leur budget principal, l'analyse financière de la région Poitou-Charentes a été réalisée en prenant en compte le budget principal et le budget annexe fonds européens. En revanche, au regard de l'importance limitée des deux autres budgets annexes, ils n'ont pas été intégrés dans l'analyse.

1.1.2. Le traitement des fonds européens FEADER pour l'exercice 2015

Les fonds européens FEADER, qui remplacent depuis 2005 le FEOGA dans le financement de la politique de développement rural, 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 2015⁶ 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.

Comme l'indique le tableau ci-après, ces opérations représentent des montants importants pour les régions Limousin (27,68 millions d'€ -M€-) et Aquitaine (45,85 M€), la région Poitou-Charentes ayant différé la prise en charge de ces dernières d'une année.

Tableau 3. Fonds FEADER en 2015

En millions d'€ (M€)	Dépenses totales nettes	Dépenses des chapitres 906 et 936 fonds européens FEADER	Poids	Recettes totales des chapitres	Recettes des chapitres 906 et 936 fonds européens FEADER	Poids des chapitres 906 et 936 dans les recettes totales nettes
Aquitaine	2 150,46	45,85 (33,47 en fonctionnement et 12,38 en investissement)	2,13 %	2 428,36	45,85	1,89 %
Limousin	596,61	27,68 (investissement)	4,64 %	645,34	27,68	4,29 %

Sources : comptes administratifs 2015

Pour des raisons de cohérence sur l'ensemble de la période et entre les trois régions, et puisque les fonds FEADER inscrits en 2015 aux chapitres 906 et 936 des régions Aquitaine et Limousin n'ont en réalité pas donné lieu à des encaissements et des décaissements, ils n'ont pas été pris en compte dans l'analyse des évolutions des produits et charges de gestion et des dépenses et recettes d'investissement.

1.1.3. Les données exploitées et les méthodes de calcul des soldes intermédiaires de gestion

L'analyse financière utilise le logiciel ANAFI qui exploite les données des comptes de gestion extraits de la base de données de la Direction Générale des Finances Publiques. Les modalités de calcul des soldes intermédiaires de gestion par ANAFI sont les suivantes :

Excédent brut de fonctionnement (EBF) = SC70 + SC71 + SC72 + SC73 + SC74 + SC75 - SD60 - SD61 - SD62 - SD63 - SD64 - SD65 + SC791.

⁶ NOR : INTB1431225J du 11 février 2015

Capacité d'autofinancement (CAF) brute = EBF + SC76 + SC796 - SD66 + SC77 - SC777 - SC775 - SC776 - SD67 + SD675 + SD676 + SC797

Les soldes intermédiaires de gestion ont été analysés à travers des ratios de structure ; une analyse en euros par habitant est également menée afin de permettre des comparaisons entre les régions, sans pour autant ignorer les spécificités des territoires et les choix politiques retenus, notamment en matière financière.

Les budgets des trois anciennes régions ayant été votés par fonction, la partie 1.6, consacrée à cette approche fonctionnelle, a été réalisée sur la base d'une exploitation des données figurant aux comptes de gestion.

1.1.4. Quelques données générales de présentation des trois régions

Le tableau ci-après retrace les évolutions de populations et de densités des trois anciennes régions.

Tableau 4. Evolution de la population

Population	2011	2012	2013	2014	2015	Densité (hab./km ²) 2015
Aquitaine	3 177 625	3 206 137	3 232 352	3 254 233	3 285 970	79,6
Limousin	740 743	741 785	742 771	741 072	738 633	43,6
Poitou- Charentes	1 752 708	1 760 575	1 770 363	1 777 773	1 783 991	69,1
Total					5 808 594	69

Source : population légale INSEE

Les données de population utilisées dans le cadre de l'analyse financière sont issues de la population légale calculée par l'INSEE et correspondent aux données des fiches individuelles émanant de la Direction générale des finances publiques. Les données étant connues avec retard, les populations de l'exercice N correspondent aux populations INSEE de N-3. Ainsi, la population utilisée dans ANAFI au titre de 2015 correspond à la population légale 2012 calculée par l'INSEE.

Sur un plan démographique, les régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes se situent respectivement au 6^{ème}, 21^{ème} et 15^{ème} rang sur les 22 régions de métropole avant fusion. Après fusion, la région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes compte 5,81 millions d'habitants soit 9,2% de la population de métropole, ce qui en fait la quatrième région la plus peuplée derrière l'Île-de-France (11,9 millions d'habitants), Auvergne, Rhône-Alpes (7,7 millions) et Nord-Pas-de-Calais, Picardie (6 millions).

La densité d'habitants de la nouvelle grande région s'élève à 69 habitants/km² pour une moyenne métropolitaine de 118 habitants/km². Avant la fusion, les chiffres étaient de 79,6 habitants/km² en Aquitaine, 43,6 habitants/km² en Limousin et 69,1 habitants/km² en Poitou-Charentes.

Comme l'indique le tableau ci-après, l'ancienne Aquitaine représente 49,1 % de la superficie de la nouvelle région, le Limousin 20,1 % et Poitou-Charentes 30,8%.

Tableau 5. Données régionales

Régions	Superficie en km ²	Part dans la superficie de la région APLC	PIB/habitant (2013)
Aquitaine	41 308	49,1%	28 104€
Limousin	16 942	20,1%	24 001 €
Poitou-Charentes	25 810	30,8%	26 211 €

Source : INSEE

La région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes 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). Son produit intérieur brut (PIB) s'élève à 157,6 milliards d'€ (Md€), soit 7,5 % du PIB national.

Rapporté au nombre d'habitants, le PIB de la grande région s'élève à 26 054 €/habitant, pour une médiane métropolitaine qui s'établit à 26 650 €/habitant. 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 des régions françaises (28 104 € /habitant), le Limousin à la 21^{ème} place (24 001 /habitant) et Poitou-Charentes à la 13^{ème} place (26 211 €/habitant).

Synthèse intermédiaire :

L'analyse financière a porté sur les budgets principaux des régions Aquitaine et Limousin et sur le budget principal de la région Poitou-Charentes ainsi que sur son budget annexe relatif au fonds européens. Les fonds FEADER perçus par les régions Aquitaine et Limousin ont par ailleurs été neutralisés dans l'analyse des évolutions.

1.2. LA FORMATION DE L'AUTOFINANCEMENT

1.2.1. Les données de synthèse

Le tableau ci-après reprend les données de synthèse de la formation de l'autofinancement.

Tableau 6. Evolution de la capacité d'autofinancement

Données en €		2011	2012	2013	2014	2015	Evol 15/11
Région Aquitaine (2)	Produits de gestion (A)	1 050 959 988	1 054 958 981	1 062 065 701	1 048 037 069	1 044 961 112	-0,6 %
	Charges de gestion (B)	689 796 399	707 655 418	729 190 697	717 222 812	715 522 390	3,7 %
	= Excédent brut de fonctionnement (A-B)	361 163 589	347 303 562	332 875 005	330 814 257	329 438 722	-8,8 %
	<i>en % des produits de gestion</i>	34,4 %	32,9 %	31,3 %	31,6 %	31,5 %	
	CAF brute	354 617 371	336 308 946	327 597 455	331 922 138	314 613 609	-11,3 %
	<i>en % des produits de gestion</i>	33,7 %	31,9 %	30,8 %	31,7 %	30,1 %	
	- Annuité en capital de la dette	42 718 655	70 179 123	151 944 960	122 319 923	108 006 475	152,8 %
= CAF nette ou disponible	311 898 717	266 129 823	175 652 495	209 602 215	206 607 134	-33,8 %	
Région Limousin	Produits de gestion (A)	361 289 960	361 455 309	358 986 243	354 594 090	349 635 180	-3,2 %
	Charges de gestion (B)	273 046 828	277 494 155	286 064 354	300 616 505	301 710 128	10,5 %
	= Excédent brut de fonctionnement (A-B)	88 243 132	83 961 154	72 921 889	53 977 585	47 925 052	-45,7 %
	<i>en % des produits de gestion</i>	24,4 %	23,2 %	20,3 %	15,2 %	13,7 %	
	CAF brute	79 156 311	74 012 764	61 714 973	45 227 275	37 296 468	-52,9 %
	<i>en % des produits de gestion</i>	21,9 %	20,5 %	17,2 %	12,8 %	10,7 %	
	- Annuité en capital de la dette	17 553 986	28 120 137	15 442 894	18 708 136	18 619 608	6,1 %
= CAF nette ou disponible	61 602 325	45 892 627	46 272 079	26 519 139	18 676 859	-69,7 %	
Région Poitou- Charentes (1)	Produits de gestion (A)	530 563 101	530 746 304	550 478 470	536 385 999	527 974 053	-0,5 %
	Charges de gestion (B)	438 231 657	438 587 617	433 805 568	450 038 752	491 396 485	12,1 %
	= Excédent brut de fonctionnement (A-B)	92 331 444	92 158 687	116 672 903	86 347 247	36 577 568	-60,4 %
	<i>en % des produits de gestion</i>	17,4 %	17,4 %	21,2 %	16,1 %	6,9 %	
	CAF brute	84 430 326	78 547 428	103 432 790	73 302 527	24 071 196	-71,5 %
	<i>en % des produits de gestion</i>	15,9 %	14,8 %	18,8 %	13,7 %	4,6 %	
	- Annuité en capital de la dette	24 365 006	25 391 022	27 842 412	31 400 744	31 034 605	27,4 %
= CAF nette ou disponible	60 065 320	53 156 405	75 590 378	41 901 783	-6 963 410	-111,6 %	

(1) Pour la région Poitou-Charentes, l'analyse financière agrège le budget principal et le budget annexe Fonds européens, afin d'être en cohérence avec les budgets principaux des régions Aquitaine et Limousin.

(2) Pour la région Aquitaine, l'analyse financière retraite les fonds FEADER comptabilisés sur l'exercice 2015 en recettes et en dépenses sur les comptes 6574 et 74778 au chapitre 936 du budget principal, afin de neutraliser ces écritures et permettre des comparaisons avec les régions Limousin et Poitou-Charentes.

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

1.2.2. Evolution de l'excédent brut de fonctionnement

Les évolutions globales

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) permet d'évaluer la capacité de la collectivité à dégager un excédent sur sa gestion courante.

Fin 2015, l'EBF de l'Aquitaine s'élève à 329,43 M€, celui du Limousin à 47,92 M€ et celui de Poitou-Charentes à 36,58 M€.

Tout comme les évolutions constatées au niveau national (- 12 % hors Ile-de-France et Corse), l'EBF des trois régions est en baisse sur l'ensemble de la période mais dans des proportions différentes : - 8,8% en Aquitaine, - 45,7% en Limousin et - 60,4 % en Poitou-Charentes.

Les facteurs explicatifs de l'évolution de l'EBF tiennent à un effet de ciseau entre des charges qui augmentent et des produits qui baissent au cours de la période examinée.

Les produits de gestion sont en recul sur la période. Ils diminuent de 0,6 % en Aquitaine (- 6 M€), de 3,2 % en Limousin (- 11,66 M€) et de 0,5 % en Poitou-Charentes (- 2,56 M€).

Les charges de gestion progressent mais dans des proportions différentes selon les régions. Elles augmentent de 3,7 % en Aquitaine et de 10,5 % en Limousin. Cette dernière évolution est liée à la hausse des aides à la personne⁷ (+ 15,5 M€) et des subventions de fonctionnement aux personnes de droit privé (+ 14,6 M€). En Poitou-Charentes, la hausse atteint 12,1 % entre 2011 et 2015 et connaît une accélération en fin de période (+ 9,2 % entre 2014 et 2015, contre + 2,7 % entre 2011 et 2014), elle affecte l'ensemble des grands postes : charges à caractère général (+ 12,9 M€), charges de personnel (+ 15,5 M€), aides à la personne (+ 9,4 M€) et autres charges de gestion (+ 10,9 M€)⁸.

Au cours de la période examinée, plusieurs domaines de compétences ont été transférés aux régions, dont la formation professionnelle et l'autorité de gestion des fonds européens. Les compensations financières (en recettes) ont progressé de 18,31 M€ pour la région Aquitaine (11,93 M€ pour la formation professionnelle, 5,49 M€ pour les gares de voyageurs et les infrastructures ferroviaires, 0,34 M€ pour l'enseignement supérieur et la recherche, 0,25 M€ pour les fonds européens et 0,30 M€ pour le personnel du port de Bayonne), 6,61 M€ pour la région Limousin et 4,17 M€ pour la région Poitou-Charentes.

Les évolutions de structure

Comme l'indiquent le tableau et le graphique ci-après, les rapports des EBF aux produits de gestion sont très différents d'une région à l'autre.

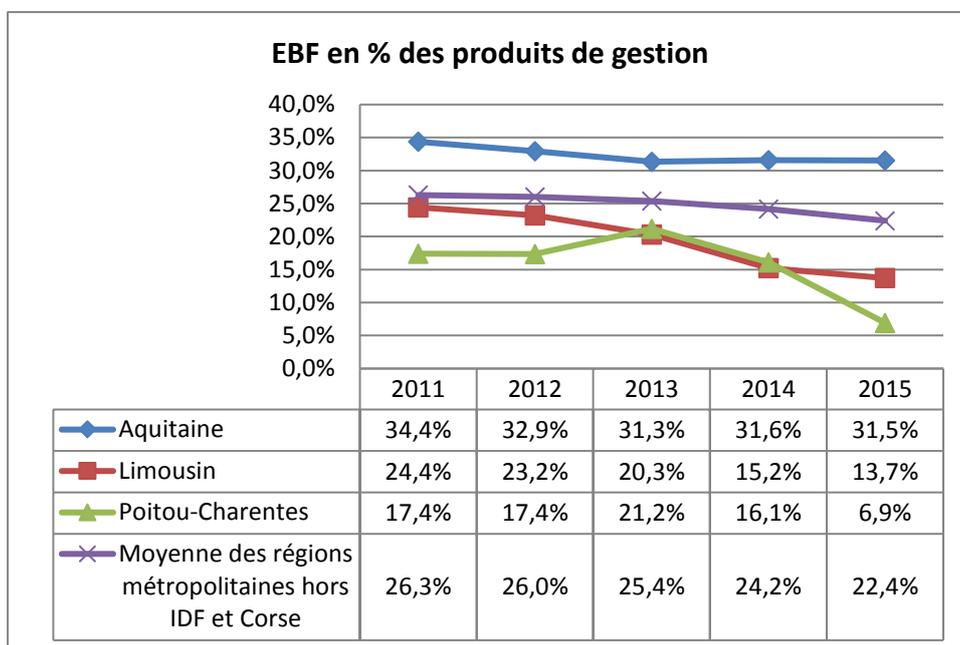
Pour l'Aquitaine, le ratio EBF sur produits de gestion se situe en 2015 à 31,5%, soit 9,1 points au-dessus de la moyenne métropolitaine (hors Ile-de-France et Corse).

En Limousin, le ratio EBF sur produits de gestion se situe en 2015 à 13,7 %. Son écart négatif par rapport à la moyenne métropolitaine a augmenté, passant de 1,9 point en 2011 à 8,7 points fin 2015.

⁷ Les aides à la personne concernent principalement les remboursements à l'Agence de Services et des Paiements (ASP).

⁸ La hausse des autres charges de gestion est consécutive à la comptabilisation d'admission en non-valeur importantes en 2015 à hauteur de 10,1 M€

Pour la région Poitou-Charentes, le ratio EBF sur produits de gestion est faible et se situe en 2015 à 6,9 % contre 16,1 % l'année précédente. La baisse constatée en 2014 est liée à l'augmentation des subventions de fonctionnement versées à la SNCF (+ 38,7 M€). L'écart avec la moyenne métropolitaine se dégrade fortement entre 2014 et 2015 pour atteindre 15,5 points en fin de période.



Source : ANAFI
FEADER neutralisé

L'évolution des produits et charges par habitant

Ces évolutions sont représentées dans le tableau ci-après.

Tableau 7. Produits et charges de gestion par habitant

Produits de gestion par habitant (en €)	2011	2015	Variation 2011/2015
Aquitaine	331	318	-3,8 %
Limousin	488	473	-2,9 %
Poitou-Charentes	303	295	-2,5 %
Charges de gestion par habitant	2011	2015	Variation 2011/2015
Aquitaine	217	218	0,3 %
Limousin	369	408	10,8 %
Poitou-Charentes	250	274	9,6 %

Source : ANAFI

Rapportés au nombre d'habitants, les produits de gestion baissent de 3,8 % en Aquitaine, de 2,9 % en Limousin et de 2,5 % en Poitou-Charentes.

L'évolution des charges de gestion est, quant à elle, plus marquée. Les charges par habitant progressent de 0,3 % en Aquitaine, de 10,8 % en Limousin et de 9,6 % en Poitou-Charentes.

1.2.3. Evolution de la capacité d'autofinancement brute

La capacité d'autofinancement brute représente l'excédent dégagé par les opérations de fonctionnement réelles pour financer les dépenses d'investissement.

Les évolutions globales

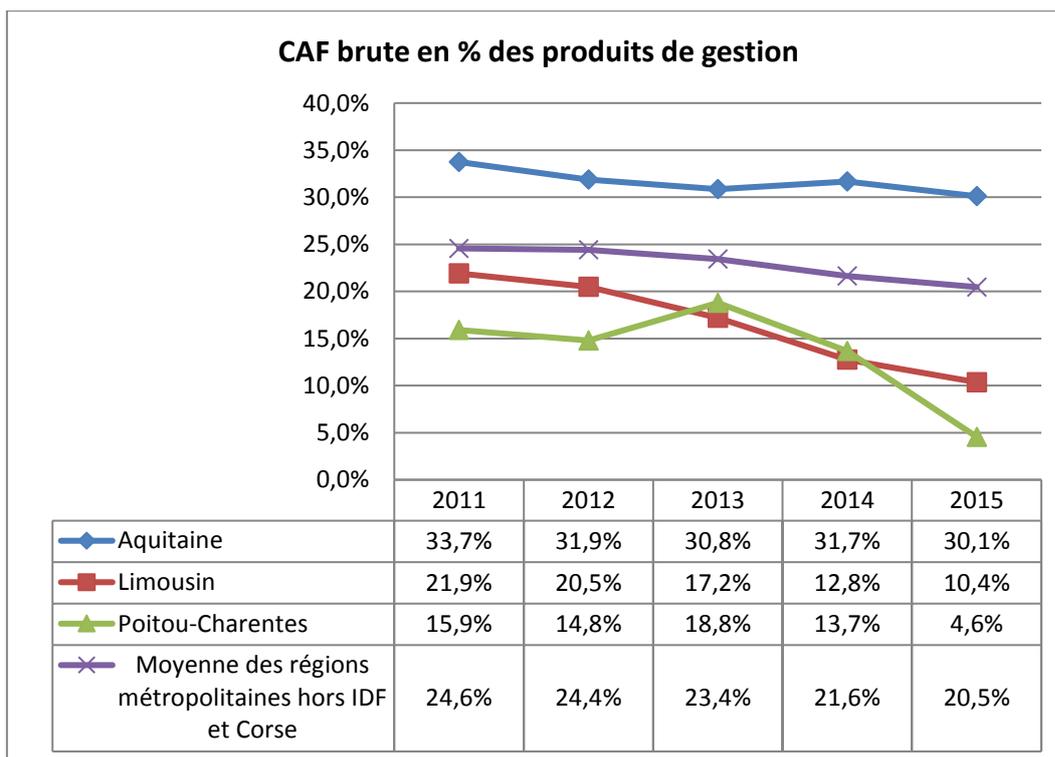
La CAF brute de la région Aquitaine (314,61 M€ fin 2015) est en baisse de 11,3 % sur la période, soit une baisse de 40 M€ par rapport à 2011.

En Limousin (37,30 M€ fin 2015), elle est en recul de 52,9 % sur la période, soit une baisse de 41,86 M€ par rapport à 2011.

En Poitou-Charentes (24,07 M€ fin 2015), elle est en recul de 71,5 % sur la période, soit une baisse de 60,36 M€ par rapport à 2011.

Les évolutions de structure

Comme l'indiquent le tableau et le graphique ci-après, suivant les mêmes tendances qu'au niveau national, le rapport de la CAF brute sur les produits de gestion est en baisse pour les trois anciennes régions



Source : ANAFI

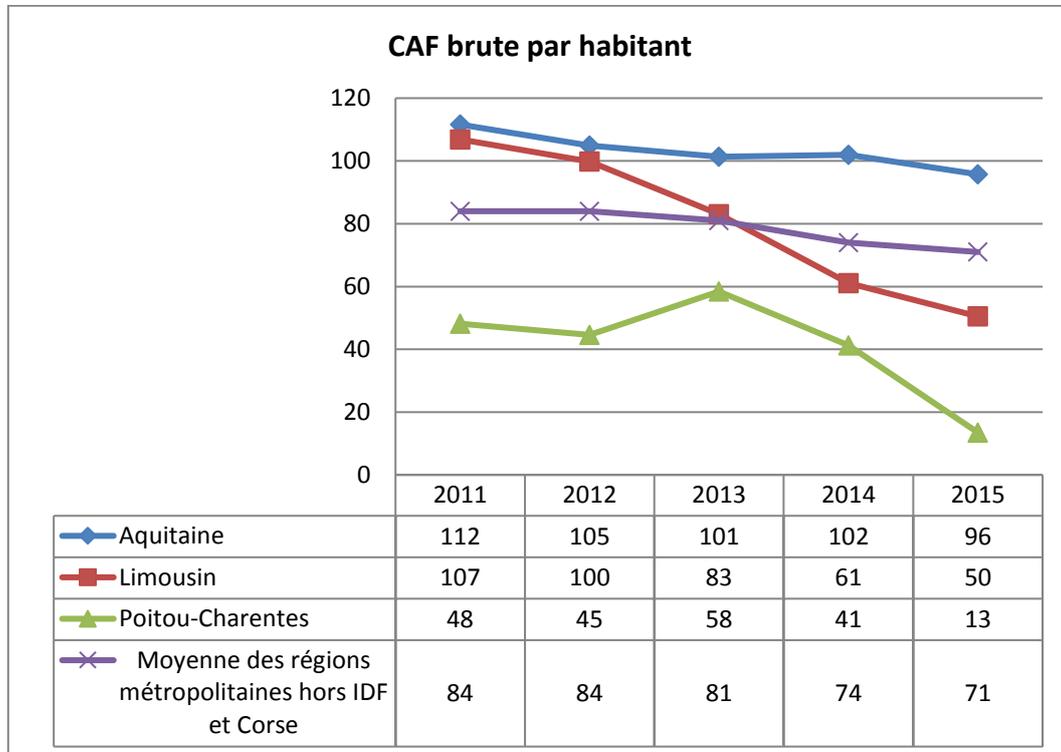
En Aquitaine, ce ratio s'établit à 30,1 % en 2015 contre 33,7 % en 2011 mais reste supérieur à la moyenne métropolitaine (20,5 % hors Ile-de-France et Corse).

En Limousin, ce ratio s'établit à 10,4 % en 2015 contre 21,9 % en 2011 et est inférieur à la moyenne de 10,1 points en fin de période.

En Poitou-Charentes, ce ratio s'établit à 4,6 % en 2015 contre 15,9 % en 2011, inférieur à la moyenne de 15,9 points en fin de période.

L'évolution des CAF brutes par habitant

Cette évolution est synthétisée dans le tableau et le graphique ci-après.



Source : ANAFI

Avec 96 € par habitant en 2015, la CAF brute de la région Aquitaine reste supérieure à la moyenne métropolitaine de 71 € (hors Ile-de-France et Corse).

La CAF brute par habitant de la région Limousin (50 € en 2015) a diminué durant toute la période et se situe sous la moyenne depuis 2014.

En Poitou-Charentes, la CAF brute ne représente plus que 13 € par habitant en 2015 (contre 41 € en 2014) ; elle se situe sous la moyenne métropolitaine tout au long de la période.

1.2.4. Evolution de la CAF nette

La CAF nette mesure la capacité de la collectivité à financer ses dépenses d'investissements par ses ressources propres une fois acquittée la charge de la dette.

Les évolutions globales

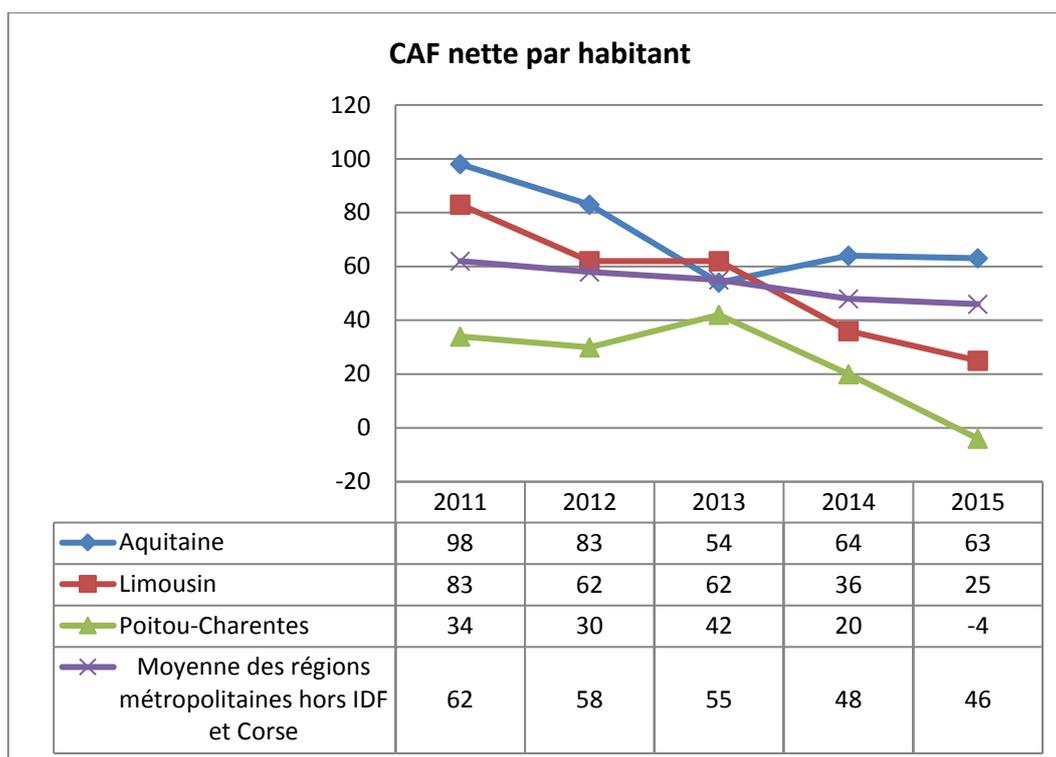
La CAF nette de la région Aquitaine (206,61 M€ fin 2015) est en baisse de 33,8 % sur la période examinée soit un recul de 105,29 M€ par rapport à 2011. Elle a diminué sous l'effet conjoint de la contraction de la CAF brute et de l'augmentation du remboursement de l'annuité en capital (+ 153 % entre 2011 et 2015).

Elle s'élève à 18,68 M€ en région Limousin, en baisse de 69,7 % sur la période (- 42,92 M€). Cette dégradation est principalement imputable à la baisse de la CAF brute, le remboursement de l'annuité en capital étant stable depuis 2013 (cette dernière appréciation est cependant à nuancer puisque des emprunts obligataires à remboursement in fine ont été souscrits – voir ci-après).

En Poitou-Charentes, la CAF nette est négative de 6,96 M€ en 2015 et n'a donc pas pu contribuer au financement des investissements. Elle a baissé de 67,03 M€ par rapport à 2011, le recul ayant été particulièrement important entre 2014 et 2015 (baisse de 48,9 M€).

L'évolution des CAF nettes par habitant

Le tableau et le graphique ci-après mettent en évidence des situations distinctes pour les trois régions.



Source : ANAFI

La région Aquitaine a dégagé en 2015 une CAF nette par habitant (63 €) supérieure à la moyenne nationale (46 €). Tel a été le cas tout au long de la période, sauf en 2013.

La région Limousin a dégagé en 2015 une CAF nette par habitant de 25 €. Alors qu'elle était supérieure à la moyenne jusqu'en 2013, elle est passée sous la moyenne à partir de 2014.

La capacité de financement nette de la région Poitou-Charentes a, tout au long de la période examinée, été inférieure à la moyenne métropolitaine (hors Ile-de-France et Corse). Elle est devenue négative en 2015.

Synthèse intermédiaire :

Sur la période 2011-2015, les comptes des trois collectivités sont marqués par une évolution divergente des produits et des charges produisant un effet de ciseau sur leur résultat de fonctionnement.

L'excédent brut de fonctionnement est en baisse dans les trois régions mais dans des proportions différentes : - 8,8 % en Aquitaine, - 45,7 % en Limousin et - 60,4 % en Poitou-Charentes. En 2015, il représente 31,5 % des produits de gestion en Aquitaine, 13,7 % en Limousin et 6,9 % en Poitou-Charentes. Dans cette dernière région, ce ratio, qui était de 16,1 % en 2014, s'est fortement dégradé en fin de période sous l'effet cumulé d'une baisse des produits de gestion (- 4,1 % entre 2013 et 2015) et d'une augmentation des charges (+ 13,2 %). Cette région n'avait pas mis en œuvre la majoration possible de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, qui aurait pu lui rapporter, en année pleine, une recette supplémentaire de 45,8 M€.

La capacité d'autofinancement brute connaît des évolutions similaires. En 2015, elle représente 30,1 % des produits de gestion pour l'Aquitaine, 10,7 % pour le Limousin et 4,6 % pour Poitou-Charentes.

Une fois déduite l'annuité en capital de la dette, la capacité d'autofinancement nette de la région Aquitaine s'établit, en 2015, à 206,6 M€ (soit 33,8 % de moins qu'en 2011) et celle du Limousin à 18,7 M€ (soit 69,7 % de moins qu'en 2011). Celle de Poitou-Charentes était négative de 6,96 M€ alors qu'elle était positive jusqu'en 2014 et s'élevait à 60,07 M€ en 2011.

1.3. ANALYSE PARTICULIERE SUR LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT

Le tableau ci-après détaille ces recettes par grandes catégories, pour chacune des trois anciennes régions.

Tableau 8. Produits de gestion

Données en M€	2011	2012	2013	2014	2015	Variation 2015/2011
Ressources fiscales propres	525,55	526,16	540,42	590,54	650,25	23,7%
Ressources institutionnelles	474,72	477,27	471,47	404,82	342,60	-27,83%
Fiscalité reversée	46,18	46,08	48,11	50,72	46,58	0,9%
Ressources d'exploitation	4,51	5,45	2,06	1,96	5,53	22,8%
Total Aquitaine	1 050,96	1 054,96	1 062,06	1 048,04	1 044,96	-0,6%
Ressources fiscales propres	144,34	148,14	149,37	160,36	180,77	25,2%
Ressources institutionnelles	193,62	189,28	187,80	166,23	143,91	-25,7%
Fiscalité reversée	16,73	16,56	17,48	19,54	19,16	14,5%
Ressources d'exploitation	6,31	6,98	3,14	7,60	5,56	-11,9%
Total Limousin	361,29	361,46	358,99	354,59	349,64	-3,2%
Ressources fiscales propres	247,27	254,30	272,21	320,11	343,83	39,05%
Ressources institutionnelles	265,51	258,20	259,84	202,47	170,67	-35,7%
Fiscalité reversée	12,11	12,19	12,21	9,61	7,21	-40,5%
Ressources d'exploitation	3,65	4,05	4,43	2,55	4,67	27,9%
Total Poitou-Charentes	530,56	530,75	550,48	536,39	527,97	-0,5%

Source : ANAFI

Les produits de gestion sont composés essentiellement de quatre grands postes à savoir, par ordre d'importance, les ressources fiscales propres, les ressources institutionnelles, la fiscalité reversée et les ressources d'exploitation.

L'évolution de ces recettes est marquée par la progression des ressources fiscales propres concomitamment à la baisse des ressources institutionnelles décidée dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité. Cette situation s'accompagne également d'une baisse de la dotation forfaitaire suite à la réduction des concours financiers de l'Etat décidée par le plan de retour à l'équilibre des finances publiques.

1.3.1. Les ressources fiscales propres

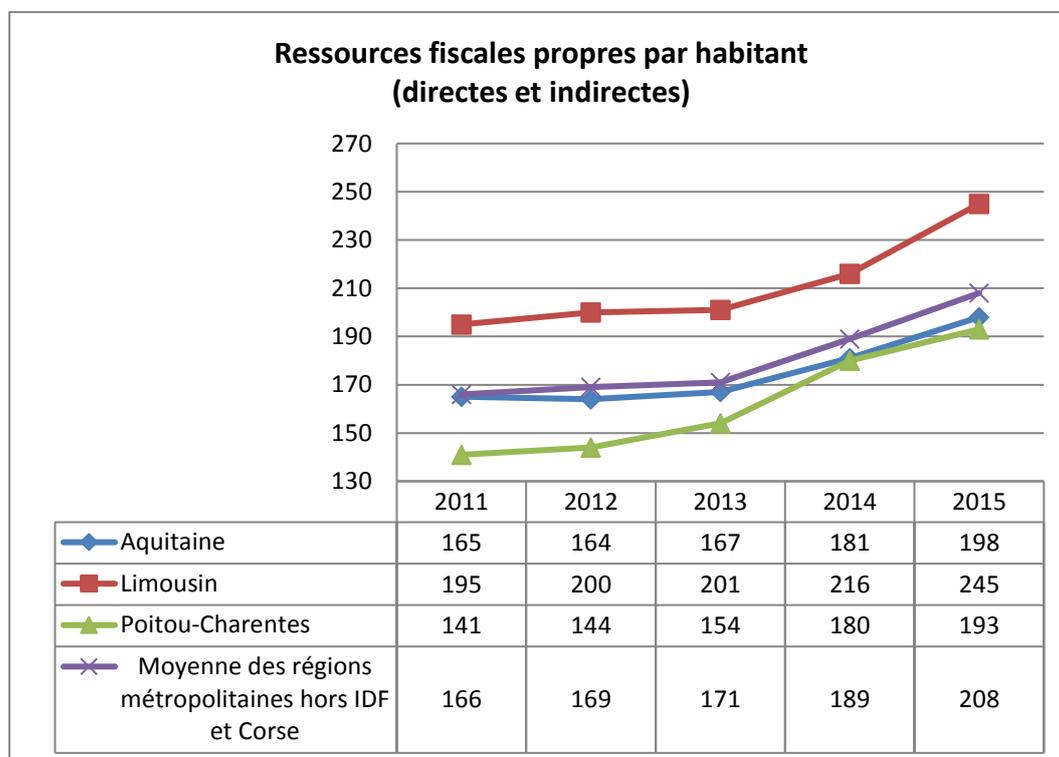
1.3.1.1. Les données globales

Les ressources de fiscalité 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), ainsi que de la fiscalité indirecte, composée de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et des diverses taxes et contributions au développement de l'apprentissage.

La part de la fiscalité indirecte est en progression sur la période passant, pour l'ensemble des régions, de 64,7 % à 69,4 % hors fiscalité reversée. Si la fiscalité indirecte des régions Aquitaine et Poitou-Charentes se situe à ce niveau, celle de la région Limousin s'en écarte en raison de recettes de CVAE faibles : sa fiscalité indirecte représente 79,3 % de ses recettes fiscales.

Les ressources fiscales de la région Aquitaine s'élèvent à 650,25 M€ fin 2015, en hausse de 23,7 % sur la période examinée. Elles sont de 180,77 M€ en Limousin, en progression de 25,24 %, et de 343,83 M€ en région Poitou-Charentes (+39,05 %).

Les données par habitant sont retracées dans le graphique et le tableau ci-après.



Source : ANAFI

Les ressources fiscales par habitant, bien que différentes en montant, connaissent des profils de progression voisins. Avec 245 € par habitant, la région Limousin dispose de ressources fiscales élevées tant au regard de la moyenne métropolitaine (208 € hors Ile-de-France et Corse) que des régions Aquitaine (198 €) et Poitou-Charentes (193 €). L'explication repose, en partie, sur les recettes de TIPP et de TICPE. Le Limousin perçoit à ce titre 118 € par habitant contre 68 € en Aquitaine et au niveau national et seulement 48 € pour la région Poitou-Charentes.

Les recettes de CVAE sont, en revanche, plus importantes en Aquitaine (51 € par habitant) et en Poitou-Charentes (50 €) qu'en Limousin (39 €).

1.3.1.2. La 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, qui est limitée à deux impôts : la cotisation sur la valeur ajoutée, 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.

La progression des produits de la fiscalité directe a été tirée principalement par les recettes de CVAE. Ces dernières ont été plus dynamiques en région Poitou-Charentes où elles ont progressé de 19 % sur la période. Dans le même temps, le taux de progression était de 10,6 % en Aquitaine et de 6,5 % en Limousin tandis que l'évolution pour les régions de la métropole (hors Ile-de-France et Corse) n'était que de 8,8 %.

Tableau 9. Cotisation sur la valeur ajoutée

CVAE (Données en €)	2012	2013	2014	2015	Variation
Aquitaine	152 180 342	162 985 139	162 913 406	168 376 332	10,6 %
Limousin	27 312 234	28 415 304	27 982 921	29 084 535	6,5 %
Poitou-Charentes	75 164 378	83 855 363	83 824 613	89 452 755	19,0 %
Montant des régions métropolitaines hors Ile-de-France et Corse	2 509 417 719	2 663 334 623	2 656 401 368	2 730 878 026	8,8 %

Source : ANAFI

1.3.1.3. La fiscalité indirecte

Deux recettes principales contribuent au dynamisme de la fiscalité indirecte, à savoir, la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et la contribution au développement de l'apprentissage.

La 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 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.

La compensation financière TICPE de l'ensemble des transferts de compétences aux trois régions s'élevait à 150,43 M€ pour la région Aquitaine, 69,36 M€ pour la région Limousin et 86,46 M€ pour la région Poitou Charentes.

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).

D'autre part, 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). Cette part est dénommée part « Grenelle ».

Si, comme la grande majorité des régions, les régions Aquitaine et Limousin ont décidé de porter au taux maximal ces deux taxes, tel n'a pas été le cas de la région Poitou-Charentes qui a décidé de ne pas agir sur la part modulation et la fraction Grenelle. De 2008 à 2015, sur 22 régions, seule Poitou-Charentes a renoncé à faire usage de son pouvoir de modulation (la collectivité territoriale de Corse n'ayant augmenté ses tarifs de supercarburant sans plomb et de gazole qu'en 2009), dans des limites inférieures aux plafonds. Les autres régions ont toutes augmenté leur fraction de tarif jusqu'aux valeurs maximales autorisées.

Pour la part « Grenelle », seules la Corse, Poitou-Charentes et Rhône Alpes n'avaient pas voté cette seconde tranche pour 2012. En conséquence, la TICPE de la région Poitou-Charentes est composée du seul droit à compensation des charges transférées par la loi du 13 août 2004 d'un montant de 86,46 M€.

Les masses financières 2015 de TICPE se décomposent comme suit par région :

Tableau 10. Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

En M€

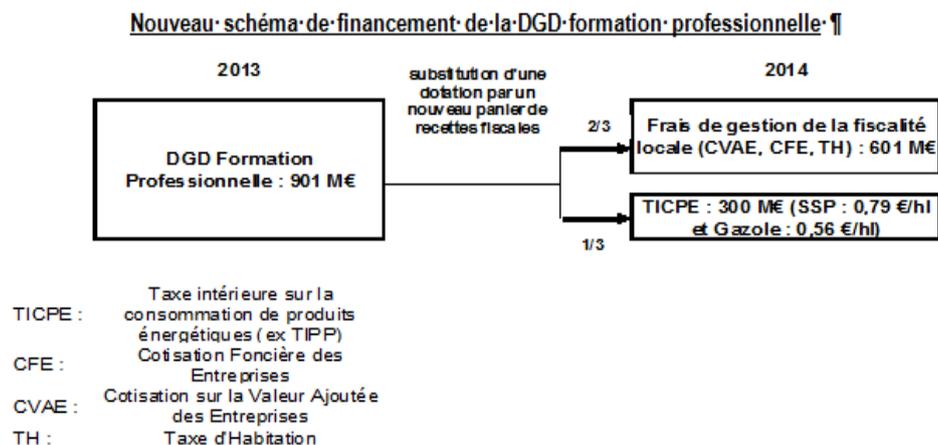
	Aquitaine	Limousin	Poitou-Charentes
Compensation des charges transférées	150,43	69,36	86,46
Part modulation	36,27	8,23	-
Fraction Grenelle c/	35,64	8,03	-
Total	222,34	85,62	86,46

Source : tableau du droit à compensation

Dans l'hypothèse de l'application de la part modulation et de la part Grenelle aux bases de la région Poitou-Charentes au taux maximum, elle aurait perçu en année pleine des recettes de TICPE supplémentaires d'un montant de 45,80 M€.

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.



Source : instruction NORINTB1401481N du 17 janvier 2014

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 2/3 d'une fraction des frais de gestion dont bénéficie actuellement l'État au titre de la cotisation foncière des entreprises (CFE), de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (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 taxe intérieure de consommation de produits énergétiques (TICPE).

Ces recettes fiscales transférées ne sont pas territorialisées, chaque région bénéficie d'un pourcentage des ressources nationales correspondant au prorata de sa dotation perçue en 2013. La somme totale à répartir par région s'élève à 901,1 M€ en 2014. Ce panier de ressources est réparti au prorata des produits perçus par chaque région en 2013 au titre de ses compétences en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

Les ressources fiscales 2014 de la formation professionnelle ont donc été les suivantes pour chacune des trois régions :

Tableau 11. Ressources nationales de la formation professionnelle

Données en M€	Pourcentage	Montant 2014
Aquitaine	4,93821	44,5
Limousin	1,04537	9,4
Poitou-Charentes	2,79543	25,2
Total grande région	8,77901	79,1

Source : instruction NORINTB1401481N du 17 janvier 2014

Concernant les contributions au développement de l'apprentissage, de nouvelles ressources régionales, constituées d'une fraction de la taxe d'apprentissage et d'une part de TICPE nationale, se substituent aux précédentes.

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 la taxe d'apprentissage. Elle est égale à 51 % du produit de la taxe due.

Elle est complétée par 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 n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

Une part fixe de la ressource régionale pour l'apprentissage, arrêtée à la somme totale de 1 544 093 400 €, est répartie entre les régions. Les montants des parts fixes pour les trois régions étaient les suivantes :

Tableau 12. Part fixe de la ressource régionale pour l'apprentissage

Données en M€	Montant 2014
Aquitaine	69,77
Limousin	18,92
Poitou-Charentes	57,07
Total ALPC	145,76

Source : loi n°2014-894 article 8

La taxe sur les certificats d'immatriculation

Tableau 13. Taxe sur les certificats d'immatriculation

(c/7344) en €	2011	2015	Tarif du cheval fiscal 2016	Evolution
Aquitaine	103 096 861	97 886 518	36	-5%
Limousin	21 210 734	23 962 862	42	+13%
Poitou-Charentes	47 848 256	58 500 000	41,5	+22,3%

Source : comptes de gestion

Cette recette évolue diversement selon les collectivités. Elle est en baisse de 5 % sur la période en Aquitaine, alors qu'elle progresse respectivement de 13 % et 22 % dans les régions Limousin et Poitou-Charentes du fait des évolutions du tarif du cheval fiscal.

Ce tarif a été porté de 29 € à 36 € en 2011 en région Aquitaine et n'a pas évolué depuis cette date. Pour la région Limousin, il s'établissait à 36 € en 2011 et a été porté à 42 € en 2014. Il s'élève à 41,8 € en région Poitou-Charentes pour une moyenne nationale de 41,5 € en 2016. Le budget 2016 fixe à 41 € le tarif du cheval fiscal sur l'ensemble de la grande région.

La taxe régionale sur les permis de conduire

Tableau 14. Taxe régionale sur les permis de conduire

c/7341 en €	2011	2015	Evolution
Aquitaine	0	0	0
Limousin	249 021	293 193	+17,7%
Poitou-Charentes	630 621	722 850	+14,6%

Source : ANAFI

Contrairement à la région Aquitaine, qui n'a pas voté de taxe sur les permis de conduire, les régions Limousin et Poitou-Charentes appliquaient une taxe régionale dont la recette était marginale pour les budgets régionaux. Cette taxe était fixée à 25 € en région Poitou-Charentes et à 27 € en région Limousin. Elle a été supprimée au budget 2016 de la nouvelle région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes.

1.3.2. 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.

Le FNGIR s'élève respectivement à 46,55 M€ en région Aquitaine, à 16,71 M€ en région Limousin et à 12,21 M€ en région Poitou-Charentes. 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 ».

Dans une moindre mesure, la fiscalité reversée se compose également du fonds de péréquation des ressources perçues par les régions. En 2015, la région Limousin perçoit 2,45 M€ et la région Poitou Charentes verse 5 M€. 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, IFR, DCRTP, FNGIR) vers la moyenne nationale. En 2015, dix régions étaient contributrices au fonds, dont la région Poitou-Charentes. La région Aquitaine n'était ni contributrice ni bénéficiaire de ce dernier.

1.3.3. Les recettes institutionnelles (dotations et participations)

Les recettes institutionnelles sont principalement constituées des dotations de l'Etat et plus particulièrement de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Cette DGF est en baisse sur la période en raison de la réduction des concours de l'Etat décidée par application 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 pour un montant de 1,5 Md€. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a également prévu un plan d'économies de 50 Md€ auquel les collectivités locales doivent participer à hauteur de 11 Md€.

Ce second prélèvement s'opère progressivement entre 2015 et 2017 sur la dotation forfaitaire et s'ajoute à la réduction des dotations de 1,5 Md€ de 2014. Il représente un prélèvement supplémentaire de 11 Md€ entre 2015 et 2017, soit 3,7 Md€ par an instaurés progressivement entre 2015 et 2017.

Concernant les régions, l'effort s'élevait à 184 M€ en 2014 auxquels il convient d'ajouter 1 353 M€ sur trois ans à partir de 2015. Le montant cumulé des prélèvements de 2014 à 2017 s'élève donc à 1,537 Md€ pour la seule année 2017 et à 3,442 Md€ sur la période 2014-2017.

Tableau 15. Prélèvement sur l'ensemble des régions (en milliards d'€)

En milliards d'euros (Md€)

2014	2015	2016	2017	Total prélèvement
0,184	0,184	0,184	0,184	0,736
	0,451	0,451	0,451	1,353
		0,451	0,451	0,902
			0,451	0,451
0,184	0,635	1,086	1,537	3,442

Source : Chambre régionale des comptes Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes

Tableau 16. Effort de contribution des trois régions

En millions d'€ (M€)	Dotation forfaitaire 2013	Prélèvement 2014	Prélèvement 2015	Prélèvement 2016	Prélèvement 2017	Dotation forfaitaire corrigée de la réfaction
Aquitaine	246,01	8,74	21,72	21,72	21,72 (e)	172,11 (e)
Limousin	99,47	2,94	7,11	7,11	7,11 (e)	75,20 (e)
Poitou-Charentes	126,56	4,44	11,13	11,13	11,13 (e)	88,73 (e)
Total	472,04	16,12	39,96	39,96	39,96(e)	336,04 (e)
Baisse de 136 M€ de la dotation forfaitaire entre 2013 et 2017						

Source : Chambre régionale des comptes Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes

(e) estimation

En 2015, l'effort cumulé demandé à chacune des régions s'élevait à 30,46 M€ pour l'Aquitaine, 10,05 M€ pour Poitou-Charentes et 15,57 M€ pour le Limousin. Pour la grande région, en considérant un effort de contribution au titre de 2016 et 2017 identique à celui de 2015, l'effort de contribution s'élèvera, en cumulé, à 136 M€ sur la période 2014-2017 et la dotation forfaitaire passera de 472,04 M€ en 2013 à 336,04 M€ en 2017.

Concernant la part péréquation de la DGF, de nouvelles règles de répartition ont été définies permettant d'élargir le cercle des régions éligibles. Les trois régions, qui percevaient antérieurement cette dotation, supportent un mécanisme de diminution progressif de cette dernière qui prévoit que la part péréquation ne peut être inférieure à 90 % du montant perçu l'année précédente depuis 2013.

Tableau 17. Evolution de la part péréquation de la DGF

En M€	2012	2015	Perte
Aquitaine	24,99	18,22	-6,77
Limousin	20,93	15,26	-5,67
Poitou-Charentes	17,97	13,10	-4,87
Total			-17,31

Source : ANAFI

Pour les trois régions, le mécanisme de diminution progressif se traduit par une baisse de la part péréquation de la DGF d'un montant de 17,31 M€ entre 2012 et 2015.

Les autres dotations composées, d'une part, de la dotation d'apprentissage et de la formation professionnelle et, d'autre part, de la dotation générale de décentralisation, sont en retrait compte tenu de la fiscalisation des ressources d'apprentissage et de la formation professionnelle depuis 2014.

Les participations reçues par la région Aquitaine (16,70 M€ hors fonds FEADER) se maintiennent en 2015 à leur niveau de 2011. D'un montant de 9,79 M€ en Limousin, elles sont en retrait de 7,93 M€ par rapport à 2011. Cette baisse s'explique principalement par l'évolution des fonds européens qui s'élèvent à 5,23 M€ en 2015 contre 13,21 M€ en 2011. Les participations reçues de la région Poitou-Charentes s'élèvent, quant à elles, à 11,23 M€ en hausse de 1,41 M€ par rapport à 2011.

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.

1.3.4. Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation sont marginales. Elles ne s'élèvent qu'à 5,53 M€ en Aquitaine, à 5,56 M€ en Limousin et à 4,67 M€ en Poitou-Charentes. Elles représentent, en moyenne, 0,4 % des produits de gestion de la région Aquitaine, 0,7 % de ceux de la région Poitou-Charentes et 1,7 % de ceux de la région Limousin.

Synthèse intermédiaire :

Entre 2011 et 2015, les produits de gestion ont baissé de 0,6 % en Aquitaine, de 3,2 % en Limousin et de 0,5 % en Poitou-Charentes.

Parmi ces produits, les ressources institutionnelles ont fortement diminué, surtout à partir de 2014, en raison des baisses des dotations de l'Etat. Leur montant s'élevait, en 2015, en Aquitaine à 342,6 M€ (27,8 % de moins qu'en 2011), en Limousin à 143,9 M€ (25,7 % de moins qu'en 2011) et en Poitou-Charentes à 170,7 M€ (soit 35,7 % de moins qu'en 2011).

Dans le même temps, les ressources fiscales propres ont, quant à elles, fortement augmenté. Leur montant s'élevait en 2015, en Aquitaine à 650,3 M€ (23,7 % de plus qu'en 2011), en Limousin à 180,8 M€ (25,2 % de plus qu'en 2011) et en Poitou-Charentes à 343,8 M€ (soit 39,1 % de plus qu'en 2011).

1.4. ANALYSE PARTICULIERE SUR LES CHARGES DE FONCTIONNEMENT

Le tableau ci-après détaille ces charges par grandes catégories, pour chacune des trois anciennes régions.

Tableau 18. Charges de gestion

Données en M€	2011	2012	2013	2014	2015	Variation 2015/2011
Charges à caractère général	84,25	82,33	83,36	78,10	74,52	-11,5%
Charges de personnel	134,37	136,61	139,39	144,87	148,28	+10,4%
Aides à la personne	38,58	44,88	44,10	44,28	40,94	+6,1%
Subventions de fonctionnement	151,79	155,76	162,37	162,82	154,4	+1,72%
Autres charges de gestion	280,80	288,08	299,96	287,15	297,33	+5,9%
Total Aquitaine	689,80	707,66	729,19	717,22	715,52	+3,7%
Charges à caractère général	37,40	37,15	40,33	42,41	39,2	+4,8%
Charges de personnel	53,27	53,84	55,31	57,64	59,33	+11,4%
Aides à la personne	12,78	29,55	24,62	30,83	28,28	+121,3%
Subventions de fonctionnement	66,10	65,24	65,43	75,57	80,72	+22,1%
Autres charges de gestion	103,50	91,71	100,37	94,16	94,18	-9%
Total Limousin	273,05	277,49	286,06	300,62	301,71	+10,5%
Charges à caractère général	47,09	47,73	50,54	54,44	59,99	+27,4%
Charges de personnel	98,08	100,41	104,07	109,96	113,62	+15,8%
Aides à la personne	23,23	30,13	30,78	30,68	32,63	+40,4%
Subventions de fonctionnement	213,24	200,32	193,70	196,70	217,64	+2,1%
Autres charges de gestion	56,59	60,00	54,71	58,26	67,52	+19,3%
Total Poitou-Charentes	438,23	438,59	433,8	450,04	491,4	+12,1%

Source : ANAFI

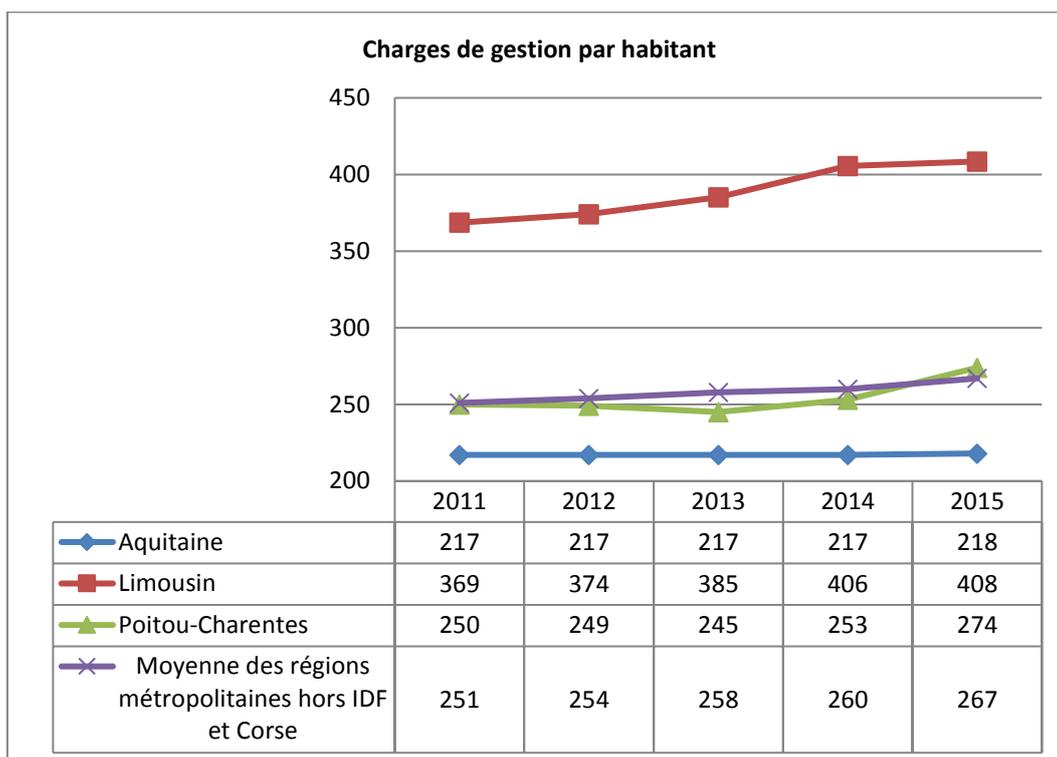
Les charges de gestion de la région Aquitaine sont en progression de 25,72 M€ entre 2011 et 2015. Cette hausse est induite par la hausse des charges de personnel (+13,91 M€), des subventions de fonctionnement (+2,61 M€), des aides à la personne (+2,36 M€) et des autres charges de gestion (+16,53 M€) contrebalancée, pour partie, par une baisse des charges à caractère général de 9,73 M€.

Pour la région Limousin, la progression des charges de gestion de 28,66 M€ sur la période est induite : par les aides à la personne (+15,50 M€), les subventions de fonctionnement (14,62 M€), les charges de personnel (6,06 M€) et les charges à caractère général (1,8 M€), contrebalancées par la baisse des autres charges de gestion de 9,32 M€.

Pour la région Poitou-Charentes, l'ensemble des postes concourent à l'évolution à la hausse de 53,17 M€ des charges de gestion. Tel est le cas à hauteur de 15,54 M€ pour les charges de personnel, de 12,90 M€ pour les charges à caractère général, de 10,93 M€ pour les autres charges de gestion (qui incluent en 2015 des admissions en non-valeur à hauteur de 10,3 M€), de 9,40 M€ pour les aides à la personne et de 4,40 M€ pour les subventions de fonctionnement.

Le graphique et le tableau ci-après présentent les charges de gestion par habitant.

Alors qu'elles sont restées stables en région Aquitaine, les charges de gestion par habitant ont progressé entre 2011 et 2015 de 11 % en Limousin et de 10 % en Poitou-Charentes. En 2015, les charges de gestion de la région Limousin sont supérieures de 141 € à celles de la moyenne des régions métropolitaines hors Ile-de-France et Corse, celles de la région Poitou-Charentes supérieures de 7 € et celles de la région Aquitaine inférieures de 49 €.



Source : ANAFI

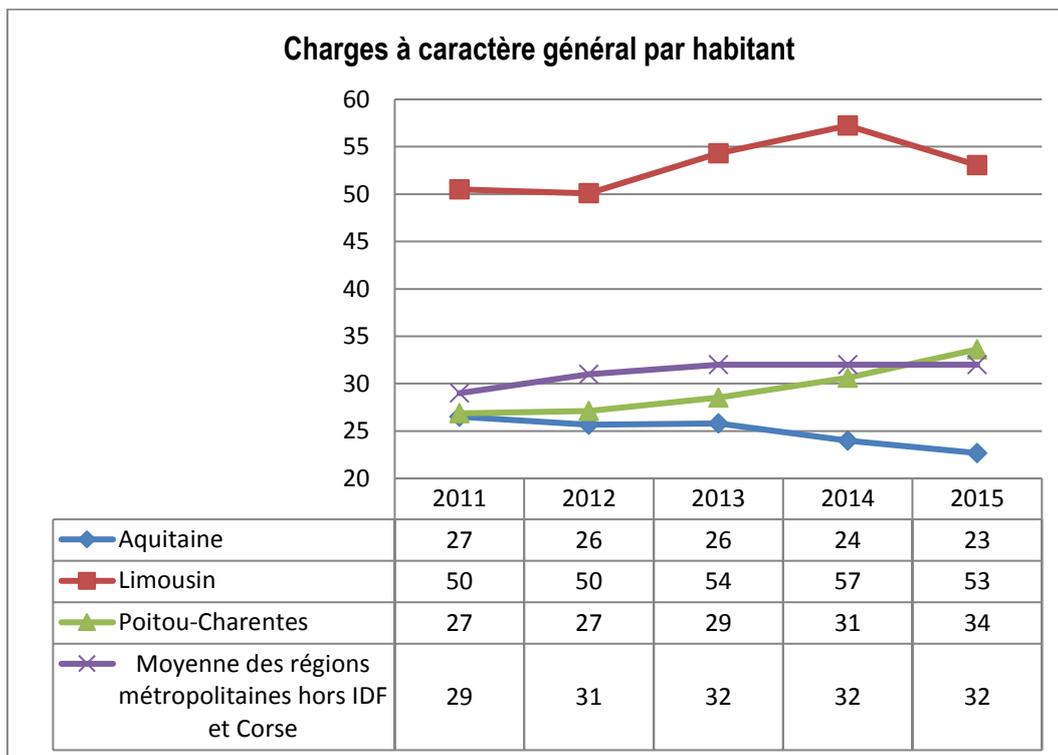
1.4.1. Les charges à caractère général

Au cours de la période 2011 à 2015, les charges à caractère général de la région Aquitaine passent de 84,25 M€ à 74,52 M€ soit une baisse de 11,5 %. Pour la région Limousin, elles sont passées de 37,40 M€ à 39,20 M€ soit une hausse de 4,8 % sur la période. Pour la région Poitou Charentes, elles sont passées de 47,09 M€ à 59,99 M€ soit une hausse de 27,4 %.

Le graphique et le tableau ci-après présentent les charges à caractère général par habitant.

Alors qu'elles ont baissé en Aquitaine entre 2011 et 2015 (-14,8%), les charges de gestion par habitant ont progressé de 11 % en Limousin et de 10 % en Poitou-Charentes. En 2015, les charges à caractère général de la région Limousin sont supérieures de 21 € à celles de la moyenne des régions métropolitaines hors Ile-de-France et Corse, celles de la région Poitou-Charentes supérieures de 2 € et celles de la région Aquitaine inférieures de 9 €.

La baisse des charges à caractère général de la région Aquitaine porte plus particulièrement sur les contrats de prestation de service avec des entreprises (-8,85 M€ sur la période). Les charges à caractère général de la région Limousin ont progressé quant à elles de 5 M€ jusqu'en 2014, puis baissé de 3,21 M€ du fait principalement de l'évolution des achats de formations professionnelles. Enfin, l'évolution des charges à caractère général est plus diffuse en région Poitou-Charentes et concerne notamment pour les grandes masses, le crédit-bail (+3,49 M€), les prestations de service (+4,73 M€) et les frais de publicité, publications et relations publiques (+4,03 M€).



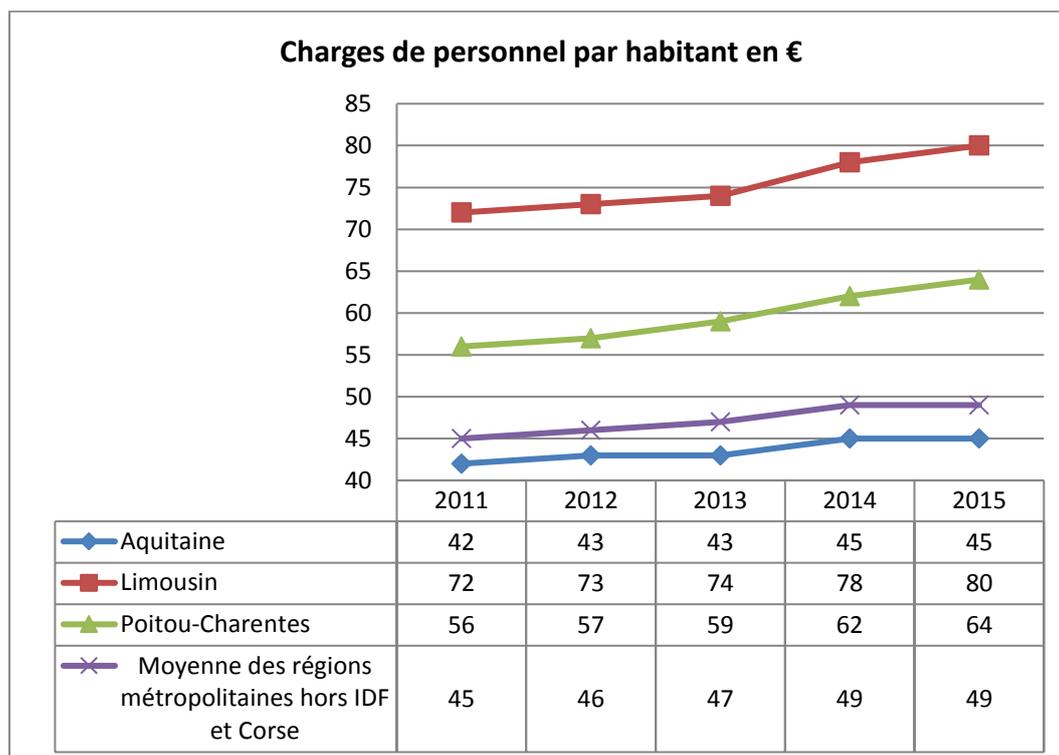
Source : ANAFI

1.4.2. Les charges de personnel

Au cours de la période 2011 à 2015, les charges de personnel de la région Aquitaine sont passées de 134,37 M€ à 148,28 M€ soit une hausse de 10,4 %. Pour la région Limousin, elles sont passées de 53,27 M€ à 59,33 M€ soit une hausse de 11,4 %. Pour la région Poitou-Charentes, elles sont passées de 98,08 M€ à 113,62 M€, soit une hausse de 15,8 %.

Le graphique et le tableau ci-après présentent les charges de personnel par habitant.

Entre 2011 et 2015, elles ont augmenté de 7,1% en Aquitaine, de 11,1 % en Limousin et de 14,3 % en Poitou-Charentes. En 2015, les charges de personnel de la région Limousin sont supérieures de 31 € à celles de la moyenne des régions métropolitaines hors Ile-de-France et Corse, celles de la région Poitou-Charentes supérieures de 15 € et celles de la région Aquitaine inférieures de 4 €.



Source : ANAFI

Les régions ont développé des politiques d'intervention parfois différenciées qui peuvent expliquer pour partie les écarts constatés. La région Aquitaine a ainsi fait le choix d'externaliser certaines missions. Elle a confié à des sociétés d'économie mixte la réalisation des travaux dans les établissements d'enseignement ce qui n'est pas le cas des régions Limousin et Poitou-Charentes. Cette dernière a, de son côté, choisi d'internaliser au maximum les missions ; à ce titre, le comité régional du tourisme a été intégré à la région durant la période sous revue (30 agents).

L'évolution des effectifs du personnel permanent est comparable pour les 3 régions : +2 % pour la région Poitou-Charentes, +2,1 % pour la région Aquitaine et +2,7 % pour la région Limousin.

Tableau 19. Evolution des effectifs permanents

	2011	2012	2013	2014	2015	Effectif supplémentaire	Variation
Aquitaine	3 570	3 580	3 584	3 603	3 647	+77	+2,1 %
Limousin	1 476	1 482	1 500	1 518	1 516	+40	+2,7 %
Poitou-Charentes	2 789	2 784	2 813	2 852	2 845	+56	+2 %

Sources : régions

Au titre des recrutements, on peut relever la création en 2014 par la région Aquitaine de 27 postes pour assurer le pilotage et la mise en œuvre des programmes européens dans le cadre de la programmation 2014-2020. Ces postes sont financés par des compensations financières versées par l'Etat en application de la loi du 24 janvier 2014 et par les crédits d'assistance technique des programmes européens FEDER-FSE, FEADER et FEAMP.

La prise en charge de la gestion des fonds européens par la région Limousin a entraîné le recrutement d'un agent de catégorie A en 2014 puis de neuf agents (quatre catégorie A, trois catégorie B et deux catégorie C) en 2015. Par ailleurs, trois agents sont mis à disposition par le SGAR pour cette même gestion.

Concernant la région Poitou-Charentes, cette dernière n'a pas souhaité prendre en charge la gestion des fonds européens et une convention a été passée avec la préfète de Région pour surseoir à cette gestion régionale. Seuls un à deux postes ont été créés.

Le taux d'administration est stable sur la période pour l'ensemble des trois régions. La région Aquitaine emploie 1,1 agent pour 1 000 habitants, la région Limousin 2 agents et la région Poitou-Charentes, 1,59 agents.

Tableau 20. Taux d'administration (Nombre d'agents pour 1000 habitants)

	2011	2012	2013	2014	2015
Aquitaine	1,12	1,12	1,11	1,11	1,11
Limousin	1,99	2,00	2,02	2,05	2,05
Poitou-Charentes	1,59	1,58	1,59	1,60	1,59

Sources : régions

1.4.3. Les contributions obligatoires

Les contributions obligatoires de la région Aquitaine sont en recul de 14,5 M€ sur la période, passant de 71,53 M€ à 57,03 M€, en raison de la baisse des indemnités compensatrices sur les contrats d'apprentissage de 15,62 M€.

Les contributions obligatoires de la région Limousin sont aussi en baisse, de 13,90 M€ sur la période passant de 31,59 M€ à 17,69 M€ en raison de la baisse des indemnités compensatrices (-5,45 M€) et des autres contributions obligatoires liées au Schéma régional pour le développement économique (-12,04 M€).

Les contributions obligatoires de la région Poitou-Charentes sont en progression, passant de 47,92 M€ à 50,13 M€ sur la période soit une hausse 4,6 %, due à celle des dotations de fonctionnement des lycées (+ 2,46 M€).

La dotation de fonctionnement des lycées représente la part la plus importante des contributions obligatoires des régions (97,6 % en Limousin, 80,5 % en Aquitaine et 63 % en Poitou-Charentes).

Entre 2011 et 2014, le montant de la dotation de fonctionnement des lycées par habitant des régions Limousin et Poitou-Charentes se situe au niveau de celle de la moyenne régionale métropolitaine hors Ile-de-France et Corse (entre 18 € et 19 € pour une moyenne de 18 €). Néanmoins, l'exercice 2015 se caractérise par une forte progression de cette dotation pour la région Limousin (23 € par habitant).

La dotation de fonctionnement des lycées de la région Aquitaine est, en revanche, en deçà de la moyenne régionale métropolitaine hors Ile-de-France et Corse, de 4 € sur toute la période examinée.

1.4.4. Les participations et autres charges de gestion

La part des autres charges de gestion dans les charges de gestion est variable suivant les régions notamment en raison de niveaux différenciés des participations et subventions versées à la SNCF. En 2015, la région Poitou-Charentes versait à ce titre une somme de 68,2 M€ alors que la région Aquitaine versait 159,8 M€ et la région Limousin 69,1 M€.

Le niveau de ces participations et subventions versées à la SNCF, plus faible pour la région Poitou-Charentes, s'explique par différents facteurs :

- une offre TER plus importante en région Limousin qu'en région Poitou-Charentes (4,6 millions de trains kilomètre⁹ contre 3,6) ;
- des recettes inférieures en Limousin, les trains étant situés en zone plus rurale et transportant donc moins de voyageurs ;
- la région Poitou-Charentes ne s'était pas portée candidate à l'expérimentation lors du mouvement de décentralisation initié en 2002. Au moment du transfert, certaines lignes sont restées gérées par les régions expérimentatrices notamment Aquitaine (Bordeaux-Angoulême) et Limousin (Limoges-Poitiers et Limoges-Angoulême).

Pour la région Poitou-Charentes, un contentieux avec la SNCF a conduit à une interruption des paiements avec cette dernière sur l'année 2013 ce qui explique le niveau anormalement bas de la subvention de fonctionnement de 33,3 M€ cette même année. Le retard de paiement a été partiellement rattrapé sur les années 2014 et 2015 et il restait un reliquat à régler d'un montant de 10 M€ sur l'exercice 2016.

Tableau 21. Participations et subventions versées à la SNCF

Données en M€		Aquitaine					Limousin					Poitou Charentes				
Imputation	libellé	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015
65641	Participations à la SNCF (*)	129,3	134,7	143,0	145,8	159,8	53,1	56,4	65,3	71,5	66,6	0,2	0,4	0,6	0,5	0,7
65737	Subventions de fonctionnement à la SNCF	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	2,1	2,1	2,4	2,5	49,3	48,3	33,3	72,0	67,5
		129,3	134,7	143,0	145,8	159,8	55,2	58,5	67,4	73,9	69,1	49,5	48,7	33,9	72,5	68,2

(*) Les participations à la SNCF concernent essentiellement les compensations tarifaires versées sur les produits tarifaires Poitou-Charentes aux activités de la SNCF autres que le TER Poitou-Charentes. Ils sont beaucoup plus modestes.

Source : compte de gestion

Ce tableau montre aussi des différences d'imputation entre les trois régions concernant les compensations tarifaires versées à la SNCF. 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 ; or, la région Poitou-Charentes les a comptabilisées pour l'essentiel au compte 65737.

1.4.5. Les subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement de la région Aquitaine sont quasiment stables passant de 151,79 M€ en 2011 à 154,45 M€ (hors fonds FEADER) en 2015. Les subventions aux collectivités s'élèvent en 2015 à 54,44 M€ soit 35 % de ce total et les subventions aux organismes privés à 100 M€ soit 65 %. Rapportées aux charges de gestion, les subventions de fonctionnement aux collectivités, organismes publics et privés représentent, en 2015, 21,6 % des charges de gestion.

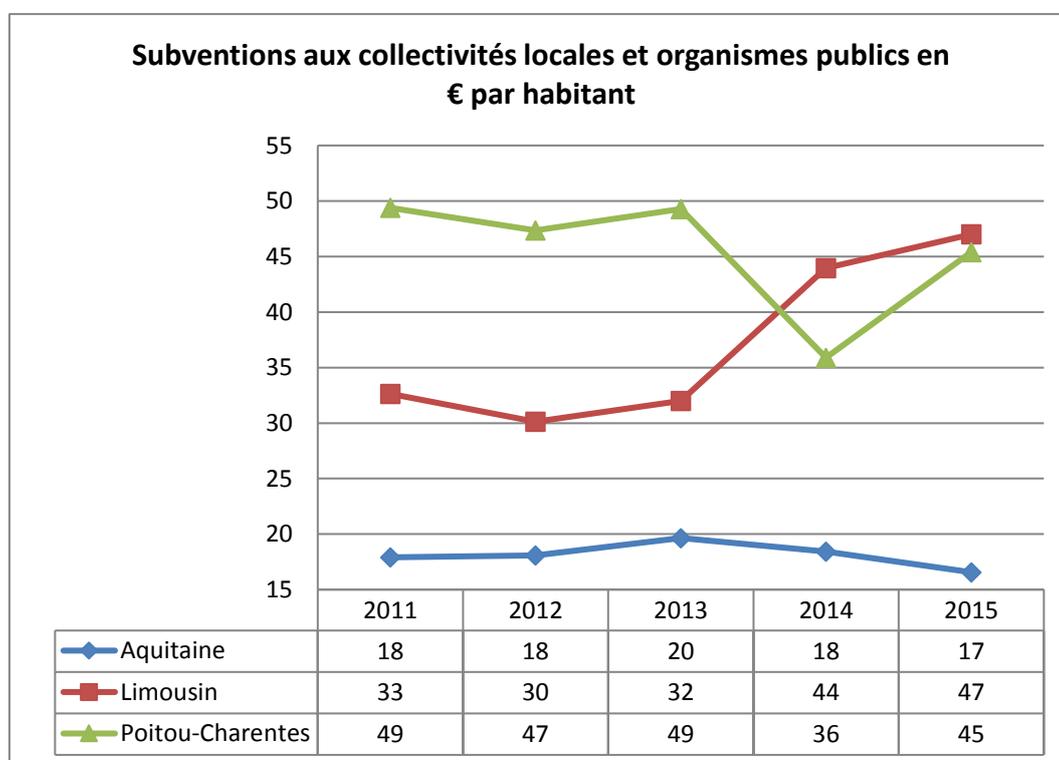
Les subventions de fonctionnement de la région Limousin sont en progression de 22,1 % passant de 66,1 M€ en 2011 à 80,72 M€ en 2015. Les subventions aux collectivités s'élèvent en 2015 à 34,71 M€ et les subventions aux organismes

⁹ Unité de mesure internationale représentant la distance totale parcourue par les trains sur le réseau

privés à 43,49 M€. Les subventions aux collectivités et organismes publics ont progressé de 43,6 % contre 9 % pour les subventions aux organismes privés. Rapportées aux charges de gestion, les subventions de fonctionnement aux collectivités, organismes publics et privés représentent, en 2015, 25,9 % des charges de gestion, soit 4,3 points au-dessus du ratio de la région Aquitaine.

Les subventions de fonctionnement de la région Poitou Charentes sont plus élevées en valeur que celles de la région Aquitaine en raison de la 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 (le compte 65737 mentionnait 67,46 M€ de dépenses pour l'année 2015). Les subventions de fonctionnement sont en progression de 2,07 % passant de 213,23 M€ en 2011 à 217,64 M€ en 2015. Les subventions aux collectivités s'élèvent en 2015 à 80,97 M€ en 2015 et celles aux organismes privés à 69,19 M€. Rapportées aux charges de gestion, les subventions de fonctionnement aux collectivités, organismes publics et privés, hors subvention à la SNCF, représentent 30,6 % des charges de gestion, soit 9 points au-dessus du ratio de la région Aquitaine.

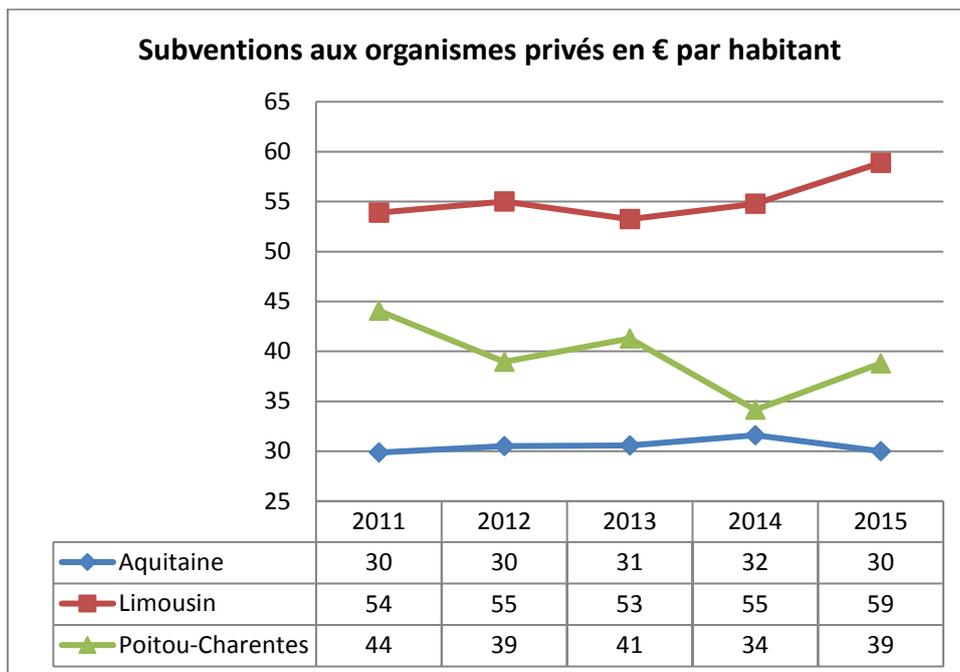
Le tableau et le graphique suivants représentent les évolutions par habitant des subventions versées à des collectivités locales et à des organismes publics.



Source : ANAFI

En 2015, en euros par habitant, les subventions de fonctionnement aux collectivités locales des régions Limousin (47 €) et Poitou-Charentes (45 €) se situent à plus du double de celles de la région Aquitaine (17 €). Elles sont restées relativement stables sur la période pour la région Aquitaine, ont légèrement baissé pour la région Poitou Charentes et ont connu une forte augmentation pour la région Limousin depuis l'exercice 2013 en raison de la progression des subventions aux autres groupements et organismes publics divers.

Le tableau et le graphique suivants représentent les évolutions par habitant des subventions versées à des organismes privés.



Source : ANAFI

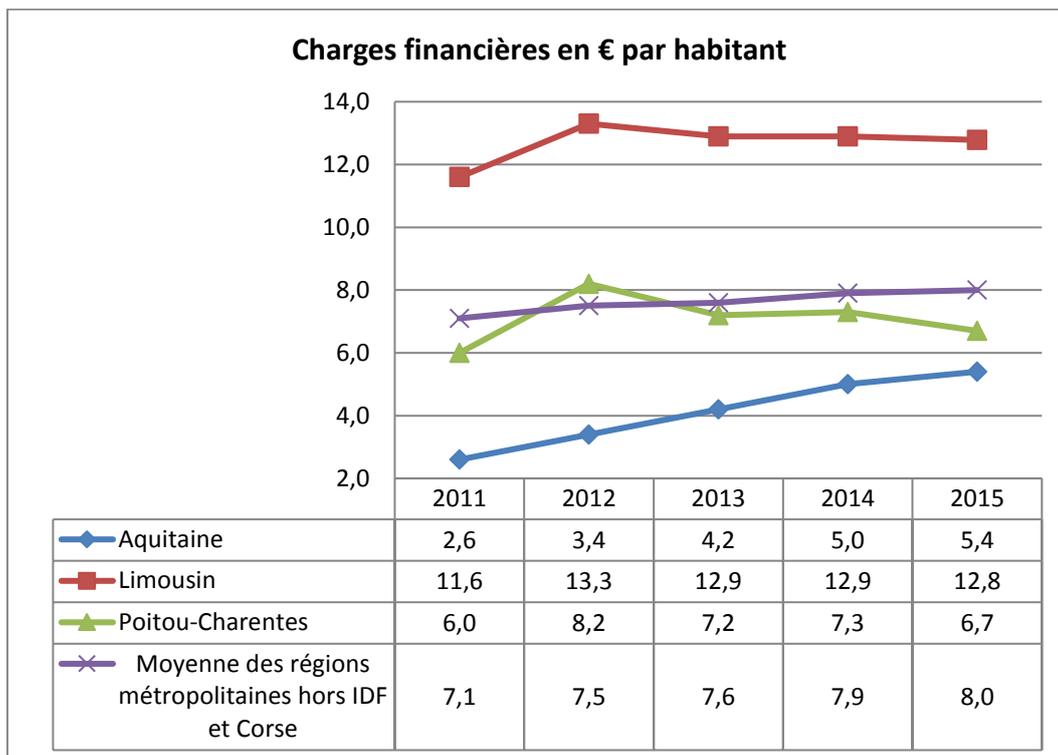
Tout au long de la période, le niveau des subventions aux organismes privés, hors prise en compte des subventions à la SNCF, était plus faible en région Aquitaine que dans les deux autres régions. La région Limousin se différencie par l'importance de ces subventions : 59 € par habitant en 2015, contre 30 € pour la région Aquitaine et 39 € pour la région Poitou-Charentes.

1.4.6. Les charges financières

Les charges financières de la région Aquitaine s'élèvent fin 2015 à 17,85 M€ et ont augmenté de 114,3 % sur la période, en lien avec la montée de l'encours de dette. Les charges financières de la région Limousin s'élèvent fin 2015 à 9,44 M€ et ont augmenté de 9,8 % sur la période. Les charges financières de la région Poitou-Charentes s'élèvent fin 2015 à 11,92 M€ et ont augmenté de 14,1 % sur la période.

Le tableau et le graphique suivants représentent les évolutions par habitant des charges financières. Ils montrent que :

- le montant par habitant des charges financières de la région Aquitaine a doublé sur la période passant de 2,6 € à 5,4 € ;
- avec 12,8 € par habitant en 2015, le montant des charges financières de la région Limousin est en progression de 10,3 % sur la période 2011-2014 ;
- le montant par habitant des charges financières de la région Poitou-Charentes s'élevait en 2015 à 6,7 €, soit 11,7 % de plus qu'en 2011 ;
- alors que la région Limousin a des charges financières par habitant plus élevées que la moyenne régionale métropolitaine hors Ile-de-France et Corse, les charges financières des deux autres régions de situent en-dessous de cette moyenne.



Source : ANAFI

Synthèse intermédiaire :

Les charges de gestion de la région Aquitaine (715,5 M€ en 2015) sont en progression de 3,7 % depuis 2011. Cette hausse est induite par la hausse des charges de personnel (+13,91 M€), des subventions de fonctionnement (+ 2,61 M€), des aides à la personne (+2,36 M€) et des autres charges de gestion (+16,53 M€) pour partie contrebalancées par une baisse des charges à caractère général de 9,73 M€.

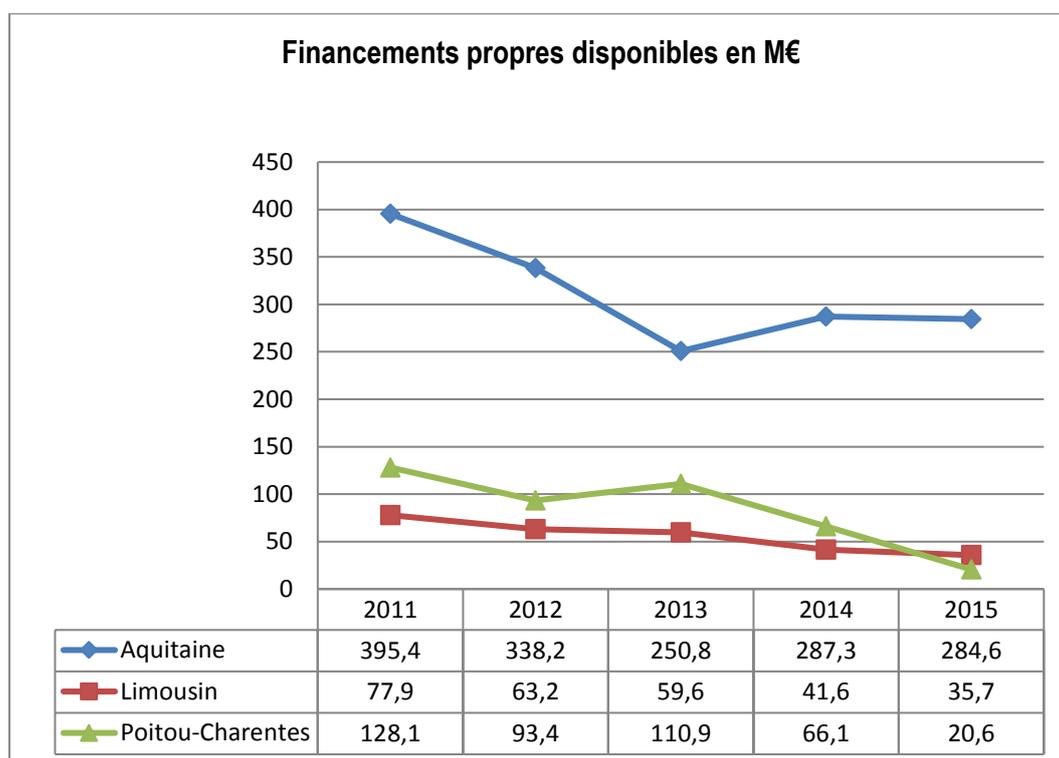
Pour la région Limousin, les charges de gestion (301,7 M€ en 2015) ont progressé de 10,5 % sur la période. Cette hausse est induite par celle des aides à la personne (+15,5 M€), des subventions de fonctionnement (14,62 M€), des charges de personnel (6,06 M€) et des charges à caractère général (1,8 M€), contrebalancées par une baisse des autres charges de gestion de 9,32 M€.

En Poitou-Charentes, les charges de gestion (491,4 M€ en 2015) ont augmenté de 12,1%. Tous les postes concourent à cette évolution : augmentation de 15,54 M€ pour les charges de personnel, de 12,90 M€ pour les charges à caractère général, de 10,93 M€ pour les autres charges de gestion, de 9,40 M€ pour les aides à la personne et de 4,40 M€ pour les subventions de fonctionnement.

1.5. LE FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT

1.5.1. Les financements propres d'investissement

Les financements propres d'investissement se composent de la CAF nette et des recettes d'investissement. L'année 2015 a été retraitée des fonds FEADER des régions Aquitaine et Limousin pour respectivement 12,38 M€ et 27,68 M€ en recettes et dépenses d'investissement, ces écritures étant susceptibles de biaiser l'analyse dans les tendances observées.



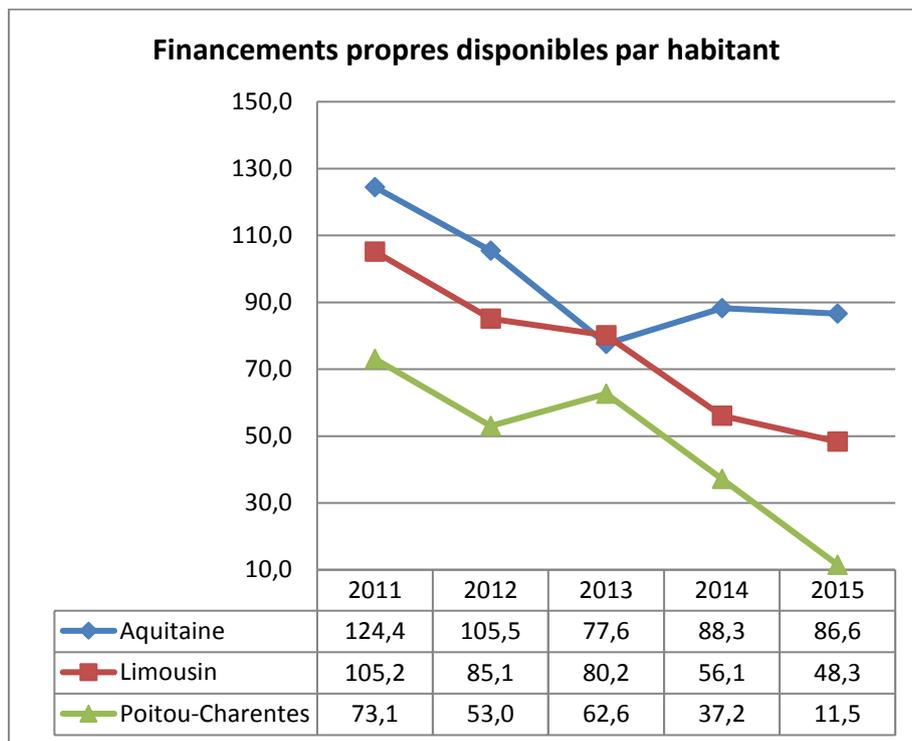
Source : ANAFI

Les financements propres disponibles des trois régions évoluent à la baisse dans des proportions différentes. En valeur, ils diminuent sur la période de 28 % en Aquitaine, 54,2 % en Limousin et 84 % en Poitou-Charentes.

Ces évolutions sont liées à différents facteurs, tels que le niveau de la CAF nette, l'accroissement de l'annuité en capital et le volume des recettes d'investissement hors emprunt.

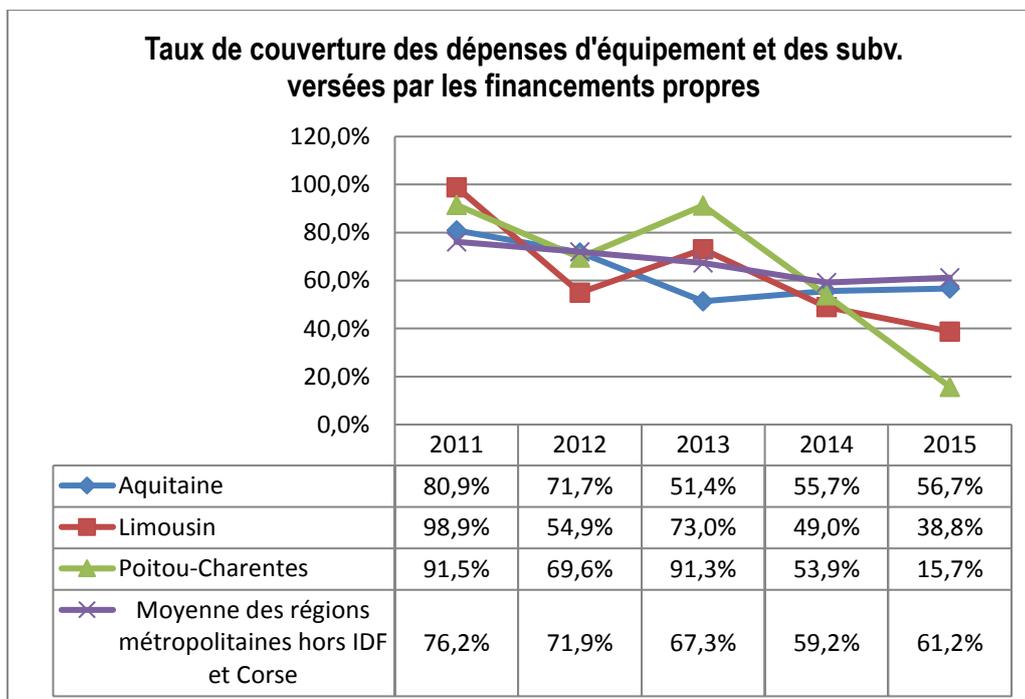
En Aquitaine, c'est principalement la baisse de la CAF nette et des recettes d'investissement qui entraîne une diminution des financements propres disponibles. Pour le Limousin, c'est l'évolution de la CAF nette qui apparaît primordiale. En ce qui concerne la région Poitou-Charentes, l'évolution constatée tient à la conjonction des trois facteurs avec, par ordre d'importance, la forte réduction de la CAF nette, la baisse des recettes d'investissement, notamment des subventions d'investissement reçues, le tout associé à une progression de l'annuité en capital de la dette.

En 2015, en euros par habitant, les financements propres s'élèvent à 86,6 € en Aquitaine, 48,3 € en Limousin et seulement 11,5 € en Poitou-Charentes.



Source : ANAFI

La couverture des dépenses d'équipement et des subventions versées permet d'apprécier la part qu'occupent les financements propres dans les emplois d'investissement. Alors qu'en 2011 les trois collectivités se situaient au-dessus du niveau de la moyenne métropolitaine (hors Ile-de-France et Corse), elles se positionnent en deçà en fin de période. Le ratio s'est dégradé de 24,2 points en Aquitaine mais il reste comparable à la moyenne métropolitaine. En Limousin, le taux de couverture est passé de 98,9% à 38,8% (- 60,1 points) et se situe en dessous de la moyenne en 2015. La région Poitou-Charentes connaît une dégradation importante de ce ratio depuis 2013 (- 75,6 points) et la baisse s'est accentuée en 2015, ce qui explique l'écart constaté avec la moyenne nationale (45,5 points).

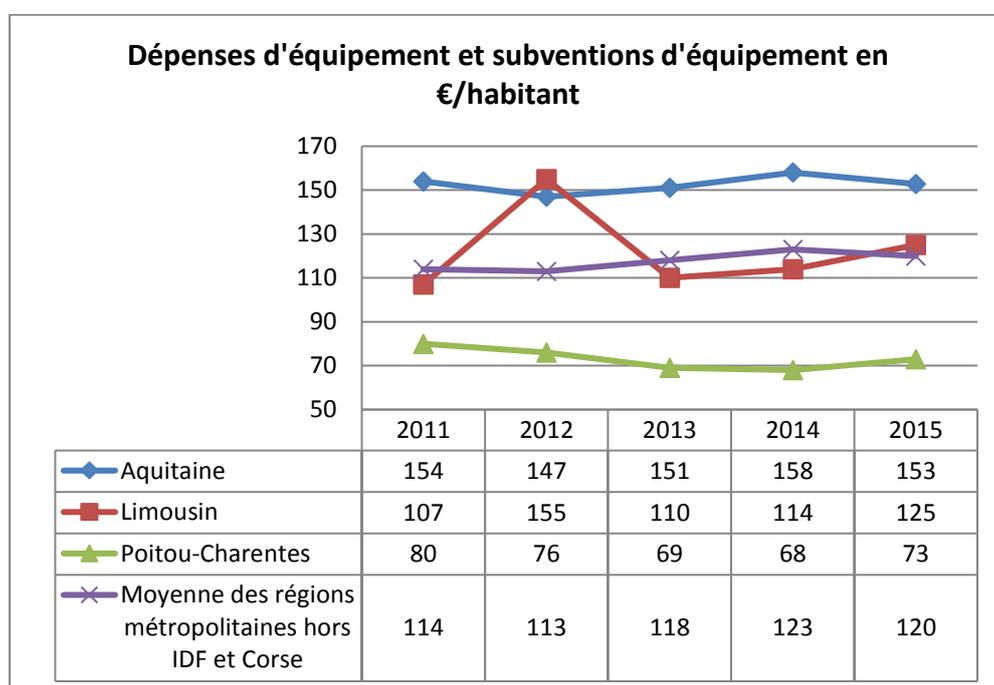


Source : ANAFI

1.5.2. Les dépenses d'équipement

Sur la période examinée, les dépenses d'équipement de la région Aquitaine se sont élevées, en cumulé, à 799,94 M€ et les subventions d'équipement versées à 1 666,87 M€. Les volumes sont naturellement moins importants dans les deux autres régions : respectivement 131,39 M€ et 320,80 M€ en Limousin, 227,42 M€ et 421,46 M€ en Poitou-Charentes.

Au regard de l'ensemble des régions métropolitaines (hors Ile-de-France et Corse), l'investissement par habitant est important en Aquitaine et se situe à un niveau moyen en Limousin. Le pic constaté en 2012 s'explique par la comptabilisation de 17 M€ de titres de participation au Fonds de co-investissement régional, créé fin 2011 à la suite de l'emprunt obligataire émis par la Région Limousin. En Poitou-Charentes, les dépenses et subventions d'équipement par habitant sont inférieures à la moyenne métropolitaine sur toute la période examinée. Le mode de financement des rames TER, qui fait appel au crédit-bail, explique partiellement cette situation (comptabilisation des loyers en charges de fonctionnement).



Source : ANAFI

1.5.3. Le besoin de financement de l'investissement

L'écart entre le montant du financement propre disponible et les dépenses d'investissement hors emprunt permet de déterminer le besoin de financement de la section d'investissement, besoin qui peut être satisfait par le recours à l'emprunt ou par un prélèvement sur le fonds de roulement. Le fonds de roulement s'analyse pour les collectivités territoriales comme le résultat cumulé du fonctionnement et de l'investissement. C'est également une réserve financière correspondant à l'excédent des ressources stables sur l'actif immobilisé permettant de couvrir le décalage entre l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses

Pour les trois régions, la couverture du besoin de financement s'effectue principalement par le recours à de nouveaux emprunts.

Tableau 22. Le besoin de financement

Données en M€		2011	2012	2013	2014	2015	Cumul
Aquitaine	Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-115,91	-168,16	-259,98	-241,29	-231,91	-1017,24
	Nouveaux emprunts de l'année	106,00	158,90	252,53	248,22	220,00	985,65
	Variation du fonds de roulement	-9,91	-9,26	-7,45	6,93	-11,91	-31,59
Limousin	Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-20,02	-15,80	-16,67	-43,73	-66,89	-163,11
	Nouveaux emprunts de l'année	30,61	33,28	10,00	20,00	45,35	139,23
	Variation du fonds de roulement	10,59	17,47	-6,67	-23,73	-21,54	-23,88
Poitou-Charentes	Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-14,49	-50,84	-23,31	-61,32	-106,01	-255,97
	Nouveaux emprunts de l'année	20,00	51,00	30,00	80,94	109,00	290,94
	Variation du fonds de roulement	5,51	0,16	6,69	19,62	2,99	34,97

Source : ANAFI

Tableau 23. Structure financière des trois régions

En M€

Aquitaine	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution	Variation
Fonds de roulement	60,94	51,68	44,23	51,16	38,84	-22,10	-36,3 %
Besoin en fonds de roulement	4,39	20,87	28,03	27,58	53,40	+49,01	+1116,4 %
Trésorerie	56,56	30,81	16,21	23,58	-14,56	-71,11	-125,7 %
Limousin	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution	Variation
Fonds de roulement	37,43	54,90	48,23	23,41	1,88	-35,55	-95 %
Besoin en fonds de roulement	12,44	10,19	11,55	3,22	5,07	-7,37	-59,2 %
Trésorerie	24,99	44,71	36,68	20,20	-3,19	-28,18	-112,8 %
Poitou-Charentes (BP et BA Europe)	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution	Variation
Fonds de roulement	34,92	35,08	41,76	61,51	64,50	+29,58	+84,7 %
Besoin en fonds de roulement	9,22	19,75	23,74	27,41	20,34	+11,12	+120,6 %
Trésorerie	25,69	15,33	18,02	34,09	44,16	+18,46	+71,9 %

Source : ANAFI

Sur la période examinée, le cumul du besoin de financement de la région Aquitaine (1 017,24 M€) a été couvert essentiellement par l'emprunt à hauteur 985,65 M€ et pour 31,59 M€ par la mobilisation du fonds de roulement. Ce dernier s'élève à 38,84 M€ fin 2015 et représente 18,8 jours de charges courantes. Le besoin en fonds de roulement, qui est la différence entre les créances à court terme et les dettes à court terme, est en très forte hausse sur la période. Le fonds de roulement est insuffisant pour couvrir le besoin en fonds de roulement et la collectivité a recours aux billets de trésorerie pour financer le solde à hauteur de 14,56 M€¹⁰. Le besoin en fonds de roulement représente 25,4 jours de charges courantes fin 2015.

Le besoin de financement de la région Limousin (163,11 M€ en cumulé) est couvert à hauteur de 85,4% par l'emprunt, représentant 139,23 M€, et pour 23,88 M€ par la mobilisation du fonds de roulement. Ce dernier s'élève à 1,88 M€ fin 2015, en recul de 35,55 M€ par rapport à 2011 du fait de sa forte mobilisation pour financer une partie des

¹⁰ 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 disponibilités de celui-ci. Ils sont à rapprocher des lignes de crédit de trésorerie destinées à faire face à un besoin ponctuel de disponibilités mais ils bénéficient de conditions financières particulièrement avantageuses.

investissements, surtout à partir de 2013. Le fonds de roulement, qui représente 2,1 jours de charges courantes, ne couvre que pour partie le besoin en fonds de roulement d'un montant de 5,07 M€. Le solde de 3,19 M€ est financé par une ligne de trésorerie. Le besoin en fonds de roulement est relativement faible (5,8 jours de charges courantes) et a particulièrement baissé entre 2013-2014 en raison de la hausse des dettes à court terme.

Le besoin de financement de la région Poitou-Charentes s'élève, en cumul sur la période, à 256 M€. La région mobilise davantage d'emprunt que son besoin de financement et ce, pour chaque année de la période examinée, ce qui a pour conséquence de renforcer son fonds de roulement de 34,97 M€. Ainsi à titre d'exemple, en 2014, la région Poitou-Charentes a mobilisé 80,94 M€ d'emprunt pour un besoin de financement de 61,32 M€. Le fonds de roulement s'élève à 64,50 M€ fin 2015, ce qui représente 46,8 jours de charges courantes. Il couvre le besoin en fonds de roulement de 20,34 M€ et permet de dégager une trésorerie excédentaire sur l'ensemble de la période. Cette dernière s'élève à 44,16 M€ fin 2015, ce qui représente 32 jours de charges courantes. Après avoir évolué à la hausse jusqu'en 2014, le besoin en fonds de roulement de la région Poitou-Charentes décroît en raison de la progression des dettes à court terme.

1.5.4. Analyse de la structure de haut de bilan

Tableau 24. Structure du haut de bilan région Aquitaine

En M€

	2011	2012	2013	2014	2015	Evol.	Accroissement
Ressources propres élargies	3 444,2	3 659,1	3 867,8	4 088,9	4 113,4	19,4%	669,2
Dettes à long terme	369,3	458,1	558,7	684,6	808,1	118,8%	438,8
Ressources stables	3 813,5	4 117,1	4 426,5	4 773,4	4 921,5	29,1%	1 108,0
Emploi immobilisé	3 752,6	4 065,5	4 382,2	4 722,3	4 882,7	30,1%	1 130,1
FDR	60,9	51,7	44,2	51,2	38,8	-36,3%	-22,1
Total bilan	3 900,8	4 171,2	4 477,9	4 861,3	5 016,7	28,6%	1 115,85
Ratio ressources propres/total bilan	88,3%	87,7%	86,4%	84,1%	82,0%	-7,1%	
Ratio dettes LT/total bilan	9,5%	11,0%	12,5%	14,1%	16,1%	6,6	
Ratio dettes LT/ressources stables	9,7%	11,1%	12,6%	14,3%	16,4%	6,7	
Ratio dettes LT/ressources propres élargies	10,7%	12,5%	14,4%	16,7%	19,6%	8,9	
Dettes long terme/ emploi immobilisé	9,8%	11,3%	12,7%	14,5%	16,6%	7,5	

Source ANAFI et bilans

Le ratio dettes à long terme sur emplois immobilisés permet d'appréhender la part occupée par la dette à long terme dans le financement de l'emploi immobilisé du bilan.

Entre 2011 et 2015, le poids de la dette dans le financement de l'emploi immobilisé de la région Aquitaine est passé de 9,8 % à 16,6 %, soit un accroissement de 7,5 points. L'analyse de l'évolution de la structure du haut de bilan montre que l'emploi immobilisé a augmenté de 1 130,1 M€. La hausse des dettes long terme (+ 438,8 M€) représente 38,8 % de l'accroissement, le reste étant imputable à la progression des ressources propres élargies (+ 669,2 M€) et à une baisse du fonds de roulement de 22,1 M€.

Tableau 25. Structure du haut de bilan région Limousin

En M€

	2011	2012	2013	2014	2015	Evol.	Accroissement
Ressources propres élargies	690,5	735,0	766	776,6	805,4	16,6%	114,9
Dettes à long terme	245,3	250,5	245,0	246,3	275,8	12,4%	30,5
Ressources stables	935,9	985,5	1 011,0	1 022,9	1 081,2	15,5%	145,3
Emploi immobilisé	898,4	930,6	962,8	999,5	1 079,3	20,1%	180,9
FDR	37,4	54,9	48,2	23,4	1,9	-95,0%	-35,5
Total bilan	942,0	999,5	1 022,15	1 041,79	1 107,80	17,6%	165,7
Ratio ressources propres/total bilan	73,3%	73,5%	74,9%	74,5%	72,7%	-0,8 point	
Ratio dettes LT/total bilan	26,0%	25,1%	24,0%	23,6%	24,9%	-1,1 point	
Ratio dettes LT/ressources stables	26,2%	25,4%	24,2%	24,1%	25,5%	-0,7 point	
Ratio dettes LT/ressources propres élargies	35,5%	34,1%	32,0%	31,7%	34,2%	-1,3 point	
Dette LT / emploi immobilisé	27,3%	26,9%	25,5%	24,6%	25,6%	-1,7 point	

Source ANAFI et bilans

Entre 2011 et 2015, la part de la dette dans le financement de l'emploi immobilisé de la région Limousin est passée de 27,3 % à 25,6 % soit une baisse de 1,7 point. L'emploi immobilisé a augmenté de 180,9 M€, en lien avec la hausse des dettes à long terme (+ 30,5 M€) et des ressources propres élargies (+ 114,9 M€), accompagné d'une baisse du fonds de roulement de 35,5 M€. L'accroissement de l'emploi immobilisé sur la période est donc financé par la dette à long terme à hauteur de 16,8 %.

Tableau 26. Structure du haut de bilan région Poitou-Charentes BP et BA Europe

En M€

Poitou-Charentes BP et BA Europe	2011	2012	2013	2014	2015	Evol.	Accroissement
Ressources propres élargies	1 429,8	1 482,6	1 511,9	1 526,1	1 489,2	4,2%	59,4
Dettes à long terme	302,4	328,0	330,1	379,7	457,6	51,3%	155,2
Ressources stables	1 732,1	1 810,5	1 842,1	1 905,8	1 946,9	12,4%	214,8
Emplois immobilisés	1 697,2	1 775,5	1 800,3	1 844,3	1 882,4	10,9%	185,2
FDR	34,9	35,1	41,8	61,5	64,5	84,7%	29,6
Total bilan	1 762,9	1 832,1	1 866,1	1 919,6	1 981,9	12,4%	219,0
Ratio ressources propres/total bilan	81,1%	80,9%	81,0%	79,5%	75,1%	-6 points	
Ratio dettes LT/total bilan	17,2%	17,9%	17,7%	19,8%	23,1%	+ 5,9 points	
Ratio dettes LT/ressources stables	17,5%	18,1%	17,9%	19,9%	23,5%	+6 points	
Ratio dettes LT/ressources propres élargies	21,1%	22,1%	21,8%	24,9%	30,7%	+ 9,6 points	
Dette long terme/ emploi immobilisé	17,8%	18,5%	18,3%	20,6%	24,3%	+ 6,5 points	

Source : ANAFI et bilans

En Poitou-Charentes, la part de la dette dans le financement des ressources stables est passée de 17,8 % à 24,3 % entre 2011 et 2015, ce qui correspond à un accroissement de 6,5 points. L'emploi immobilisé a augmenté de 185,2 M€, les dettes long terme de 155,2 M€ et les ressources propres élargies de 59,4 M€. Le recours à la dette à long terme représente 83,8 % de l'accroissement de l'emploi immobilisé.

Synthèse intermédiaire :

Sur la période examinée, les dépenses d'équipement de la région Aquitaine se sont élevées, en cumulé, à 799,94 M€ et les subventions d'équipement versées à 1 666,87 M€. Ces montants s'établissent respectivement à 131,39 M€ et 320,80 M€ en Limousin et à 227,42 M€ et 421,46 M€ en Poitou-Charentes. Fin 2015, les montants par habitant (dépenses d'équipement et subventions) sont de 153 € en Aquitaine, 125 € en Limousin et 73 € en Poitou-Charentes contre 120 €, en moyenne, en France métropolitaine (hors Ile-de-France et Corse).

Pour faire face à ces dépenses, les financements propres disponibles des trois régions ont évolué à la baisse dans les proportions suivantes : - 28 % en Aquitaine, - 54,2 % en Limousin et - 84 % en Poitou-Charentes. En Aquitaine, c'est principalement la diminution de la CAF nette et des recettes d'investissement qui entraîne une baisse des financements propres disponibles. Pour le Limousin, c'est l'évolution de la CAF nette qui apparaît primordiale. En ce qui concerne la région Poitou-Charentes, l'évolution constatée tient à la conjonction des trois facteurs avec, par ordre d'importance, la forte réduction de la CAF nette, la baisse des recettes d'investissement, notamment des subventions d'investissement reçues, le tout associé à une progression de l'annuité en capital de la dette.

La diminution des financements propres a entraîné une augmentation de la part des nouveaux emprunts dans le financement de l'investissement. L'Aquitaine a contracté 985,6 M€ d'emprunts nouveaux sur la période, le Limousin 139,2 M€ et Poitou-Charentes 256 M€.

1.6. L'APPROCHE FONCTIONNELLE

Les dépenses et les recettes d'investissement et de fonctionnement par fonction ont été cumulées sur la période 2011-2015 pour les trois anciennes régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes. Cette partie de l'analyse a été effectuée sans les retraitements des fonds européens FEADER. La population utilisée pour les calculs par habitant est la population légale 2013 des régions de France en vigueur au 1^{er} janvier 2016 extraite du site internet de l'INSEE, car elle correspond à des données intermédiaires sur la période 2011-2015.

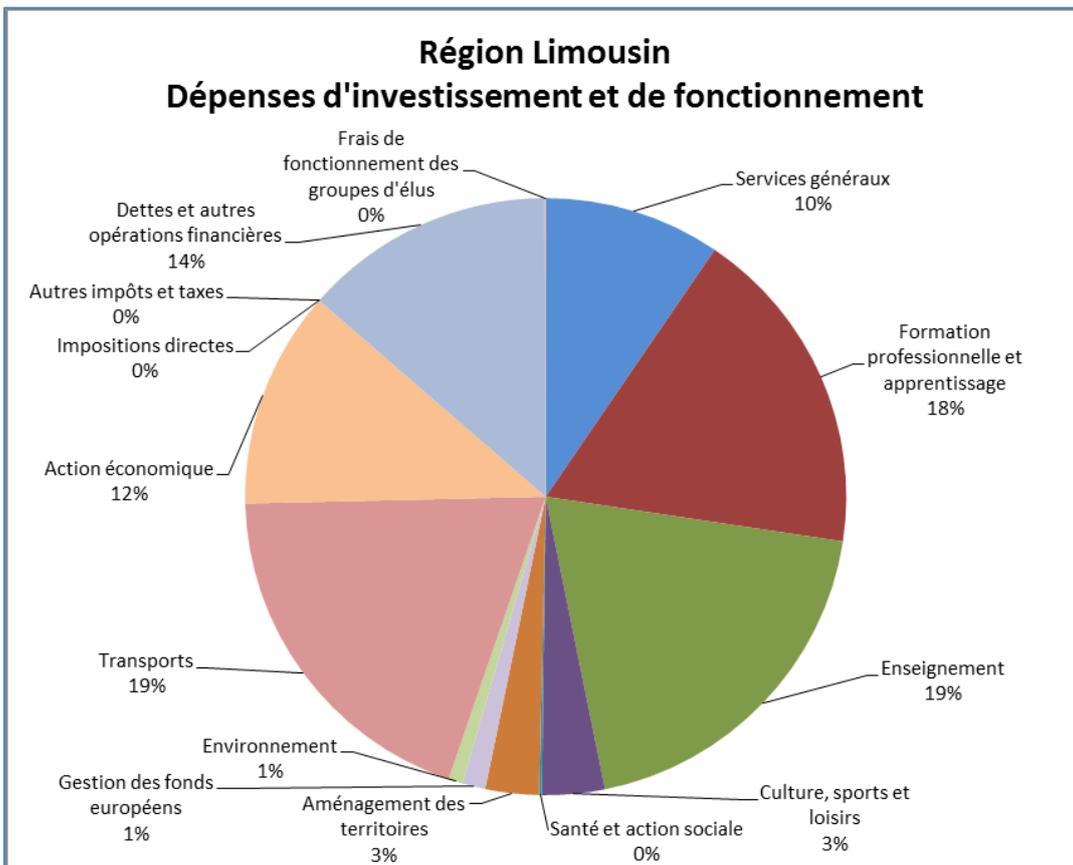
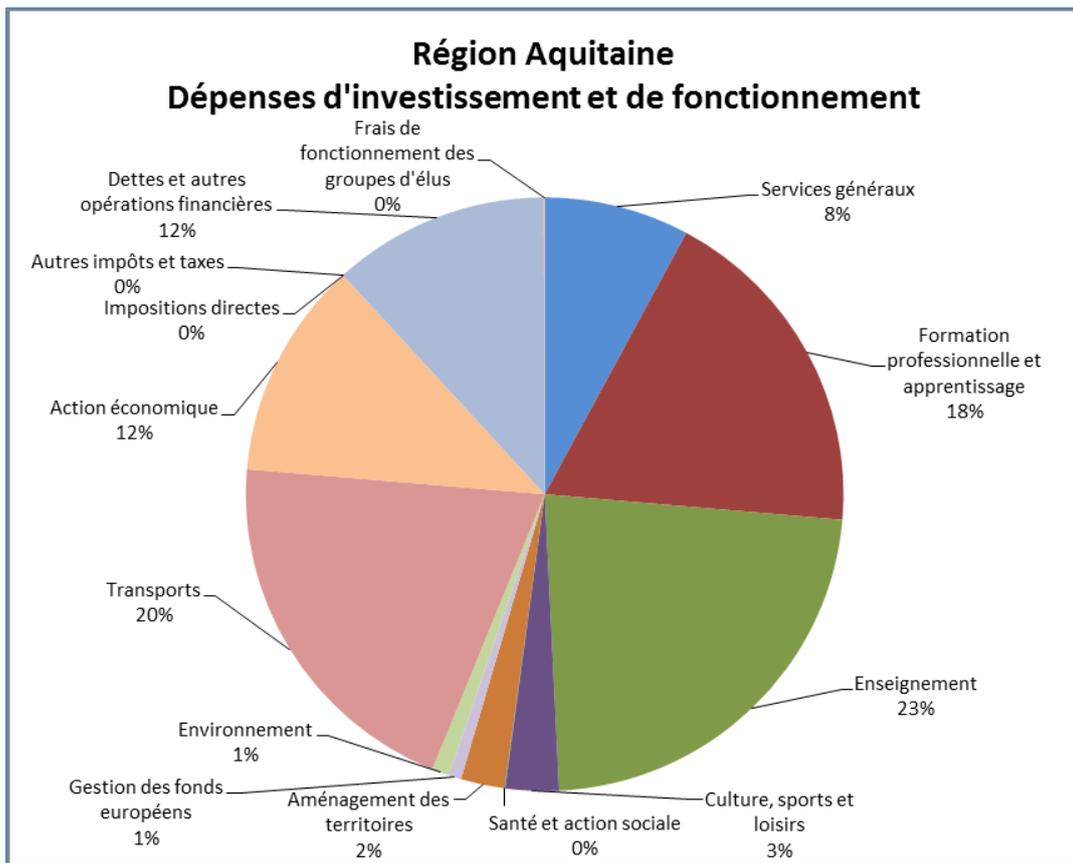
1.6.1. La répartition par fonction des dépenses d'investissement et de fonctionnement

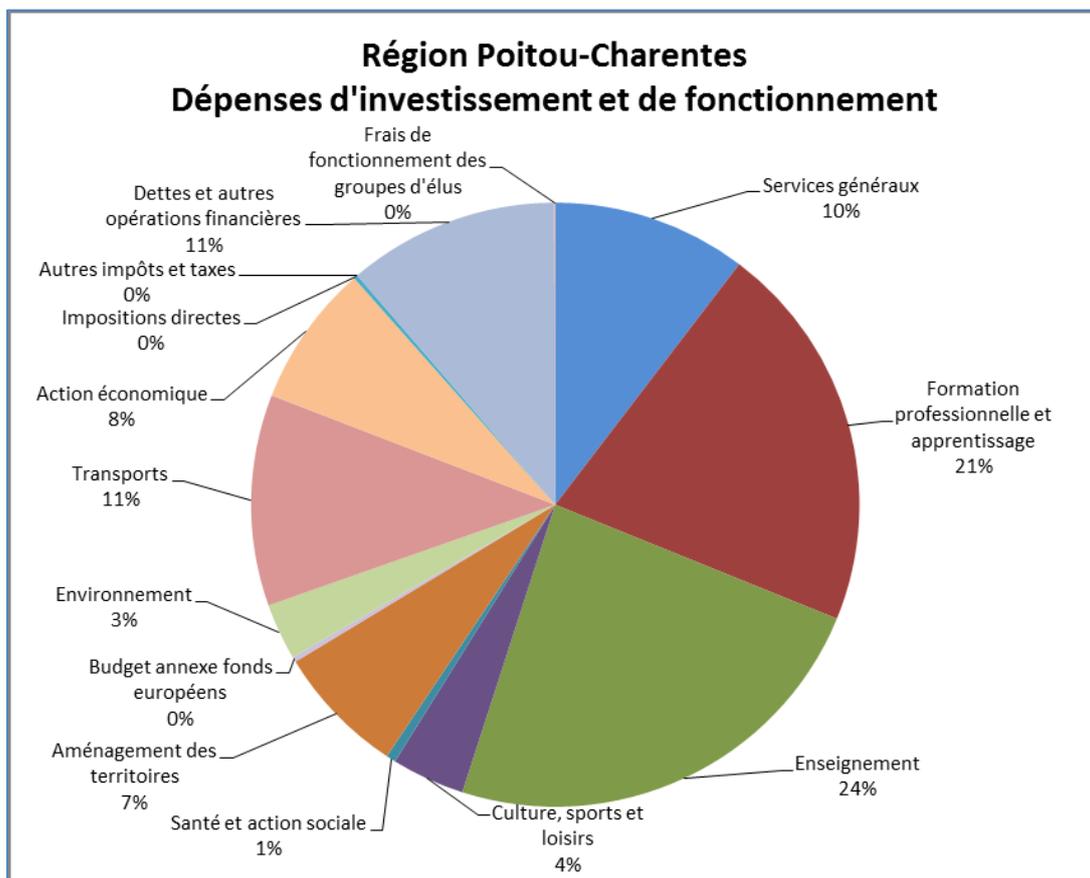
1.6.1.1. La structure de la répartition des dépenses par fonction

Au niveau de la section d'investissement, les dépenses concernant les fonctions enseignement, transports, action économique et aménagement des territoires représentent plus de 52 % des dépenses totales d'investissement de chaque région. Pour la section de fonctionnement, les charges relatives aux fonctions formation professionnelle et apprentissage, enseignement, transports et action économique correspondent à plus de 73 % des dépenses totales de fonctionnement de chaque région. (cf. annexe 2 tableau Part des principales dépenses par fonction)

En cumulant les dépenses d'investissement et de fonctionnement, les trois régions ont des structures de répartition par fonction qui se rapprochent. Les principales fonctions correspondent aux grandes compétences exercées par les régions (formation professionnelle et apprentissage, enseignement, transports, action économique) auxquelles se rajoutent les services généraux et les dettes et autres opérations financières.

Les graphiques suivants présentent, pour chacune des trois anciennes régions, la répartition par fonction des dépenses cumulées 2011 à 2015 en investissement et en fonctionnement.





Source : CRC d'après données des comptes de gestion

La plus grande différence rencontrée dans la comparaison des dépenses globales (investissement et fonctionnement) par fonction entre les trois régions concerne les transports. La région Poitou-Charentes ne consacre que 11 % de ses dépenses totales 2011-2015 à cette fonction, contrairement aux régions Aquitaine et Limousin qui investissent respectivement 20 % et 19 % de leurs dépenses totales. Dans sa réponse aux observations provisoires, Mme ROYAL a expliqué cette particularité de la région Poitou-Charentes en ces termes : « *la faiblesse relative des dépenses liées aux TER résulte de la définition des zones de compétences de chaque région à l'issue de la période d'expérimentation (non mise en œuvre en Poitou-Charentes avant 2004)* ».

Concernant la fonction action économique, les poids relatifs à cette fonction varient entre les régions : 12 % pour les régions Aquitaine et Limousin et 8 % pour Poitou-Charentes.

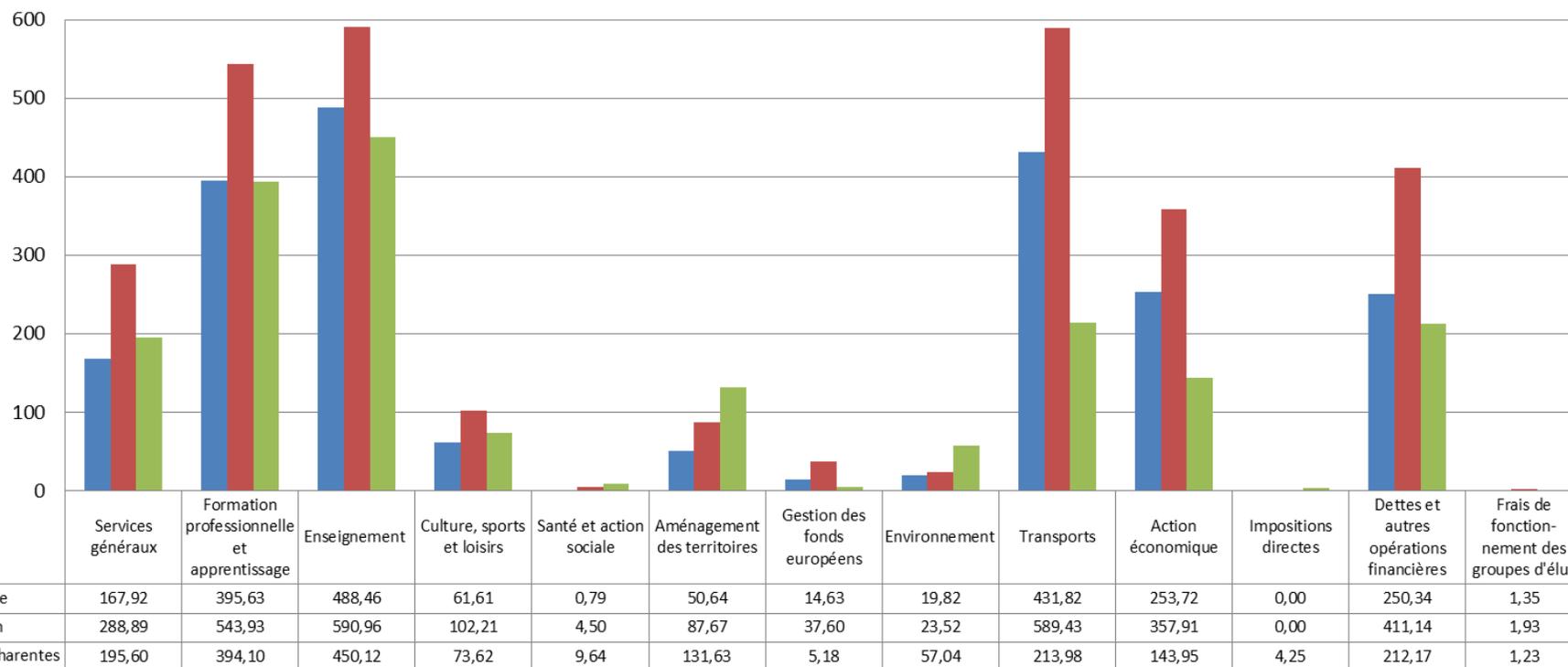
D'autres différences existent sur les fonctions aménagement du territoire et environnement entre les trois collectivités, même si les montants sont relativement faibles comparés aux dépenses consacrées aux principales compétences des régions. La région Poitou-Charentes consacre 7 % (soit 235,59 M€) de ses dépenses totales pour l'aménagement des territoires contrairement aux deux autres régions (2 % pour l'Aquitaine représentant 167,97 M€ et 3 % pour le Limousin correspondant à 64,66 M€).

Il en est de même pour l'environnement, la région Poitou-Charentes réalise davantage de dépenses d'investissement et de fonctionnement (3 % de ses dépenses totales, soit 102,09 M€) que les régions Aquitaine et Limousin (1 % des dépenses totales pour chacune des deux régions, correspondant respectivement à 65,74 M€ et 17,35 M€).

1.6.1.2. La répartition fonctionnelle des dépenses par habitant

Le graphique suivant présente, pour chacune des trois anciennes régions, l'ensemble des dépenses totales par habitant, correspondant au cumul des sections d'investissement et de fonctionnement.

Dépenses totales par fonction et par habitant cumulées sur la période 2011-2015 (en €)



Source : CRC d'après données des comptes de gestion

Ce graphique montre que :

- la région Limousin se trouve à niveau plus élevé que les deux autres régions dans plusieurs fonctions : la formation professionnelle et l'apprentissage, l'enseignement, les transports, l'action économique, la culture, les sports et loisirs, les services généraux et les dettes et autres opérations financières ;
- la région Poitou-Charentes a des dépenses totales par habitant plus importantes que les autres régions en matière d'aménagement des territoires et d'environnement. Par contre, dans les autres fonctions, elle a des charges par habitant souvent plus faibles que pour les deux autres régions.
- la région Aquitaine se trouve, pour la majorité des fonctions, à un niveau intermédiaire.

1.6.2. La répartition par fonction des recettes d'investissement et de fonctionnement

Pour cette analyse, un retraitement a été opéré sur la région Limousin au niveau des fonctions 922 « dotations et participations » et 923 « dettes et autres opérations financières » pour les recettes d'investissement¹¹. Les excédents de fonctionnement capitalisés (c/1068) du Limousin ont été inscrits chaque année dans la fonction 922, afin de pouvoir réaliser des comparaisons entre les trois régions.

1.6.2.1. La structure de la répartition des recettes par fonction

Les trois anciennes régions présentent les structures de répartition des recettes par fonction suivantes :

- en investissement, les dotations et participations représentent une part importante des recettes totales sur la période 2011-2015 pour chacune des trois régions : 51 % en Aquitaine, 43 % en Limousin et 39 % en Poitou-Charentes. Les dettes et autres opérations financières en constituent également une part prépondérante : soit 42 % en Poitou-Charentes, 40 % en Limousin et 39 % en l'Aquitaine. L'ensemble de ces deux fonctions représente plus de 80 % des recettes d'investissement totales de la période 2011-2015 pour chacune des trois régions (81 % pour le Poitou-Charentes, 83 % pour le Limousin et 90 % pour l'Aquitaine) ;
- en fonctionnement, les dotations et participations représentent également une part importante des recettes totales sur la période 2011-2015 pour chacune des trois régions: 40 % en Limousin, 36 % en Poitou-Charentes et 31 % en l'Aquitaine. Les autres impôts et taxes en constituent également une part importante : 32 % en Aquitaine et en Limousin et 28 % en Poitou-Charentes. Les impositions directes en représentent 22 % en Aquitaine, 21 % en Poitou-Charentes et 15 % en Limousin. L'ensemble de ces trois fonctions correspond à 86 % des recettes totales de fonctionnement pour chacune des trois régions. Les autres recettes sont réparties dans les différentes fonctions et concernent notamment la fonction formation professionnelle et apprentissage qui représente entre 5,5 % et 7,1 % des recettes, suivant la région concernée.

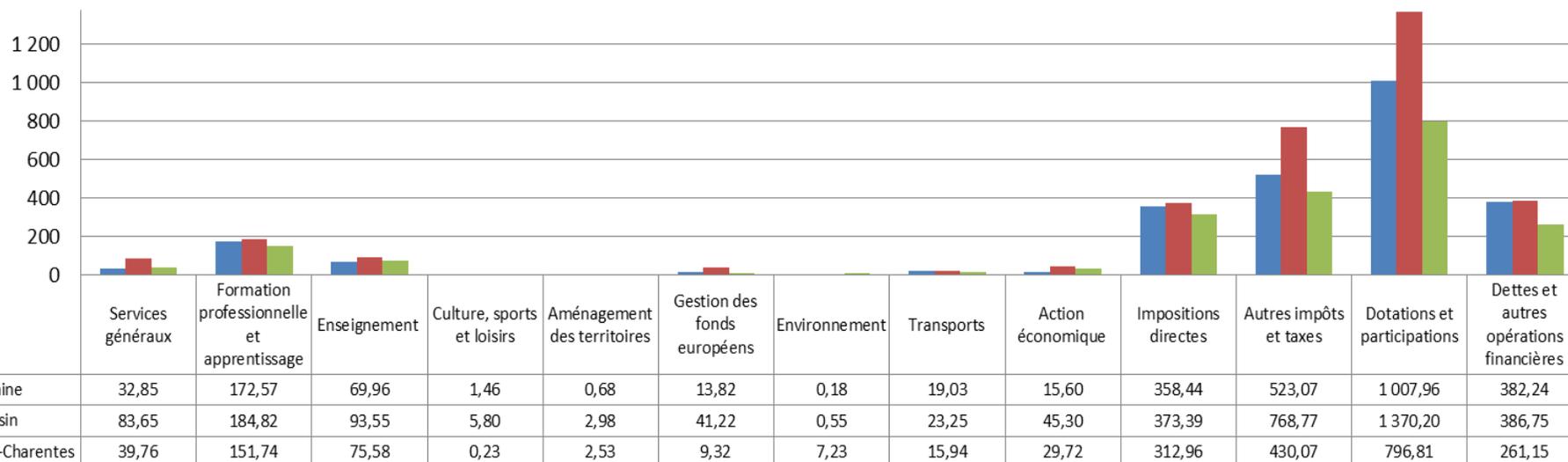
1.6.2.2. La répartition fonctionnelle des recettes par habitant

¹¹ La région Limousin impute les excédents de fonctionnement capitalisés (c/1068) dans la fonction 923 « dettes et autres opérations financières » contrairement à l'instruction budgétaire et comptable M71 (tome 2, titre 1, chapitre 3, partie 2.2.1) qui spécifie que, concernant les recettes de la section d'investissement, le chapitre 922 « dotations et participations » comprend les dotations, subventions et participations non affectées reçues ou à recevoir dans l'exercice. Les régions Aquitaine et Poitou-Charentes inscrivent correctement ces recettes dans la fonction 922 « dotations et participations ».

Comme le montre le graphique suivante, les recettes totales par habitant, correspondant à l'ensemble des sections d'investissement et de fonctionnement, présentent les caractéristiques suivantes :

- pour la région Limousin, elles se situent à un niveau plus élevé que pour les deux autres régions dans plusieurs fonctions : les dotations et participations, les autres impôts et taxes, les dettes et autres opérations financières, les impositions directes, la formation professionnelle et apprentissage, l'enseignement, les services généraux, l'action économique, la gestion des fonds européens et les transports ;
- la région Poitou-Charentes a, dans la plupart des fonctions, des recettes totales par habitant plus faibles que les deux autres régions à l'exception de la fonction environnement ;
- l'Aquitaine se positionne, pour la majorité des fonctions, à un niveau intermédiaire.

Recettes totales par fonction et par habitant cumulées sur la période 2011-2015 (en €)



Source : CRC d'après données des comptes de gestion

Synthèse intermédiaire :

L'analyse fonctionnelle a été réalisée en cumulant l'investissement et le fonctionnement sur la période de 2011 à 2015.

Pour ce qui est de la structure de répartition fonctionnelle, les trois anciennes régions sont relativement proches. En revanche, la comparaison de la répartition fonctionnelle par habitant diffère.

En dépenses, la région Limousin se trouve à niveau plus élevé que les deux autres régions dans plusieurs fonctions : la formation professionnelle et l'apprentissage, l'enseignement, les transports, l'action économique, la culture, les sports et loisirs, les services généraux et les dettes et autres opérations financières. La région Poitou-Charentes a des dépenses totales par habitant plus importantes que les autres régions en matière d'aménagement des territoires et d'environnement ; par contre, dans les autres fonctions, elle a des charges par habitant souvent plus faibles que pour les deux autres régions. La région Aquitaine se trouve, pour la majorité des fonctions, à un niveau intermédiaire.

En recettes, la région Limousin se situe à un niveau plus élevé pour les dotations et participations, les autres impôts et taxes, les dettes et autres opérations financières, les impositions directes, la formation professionnelle et apprentissage, l'enseignement, les services généraux, l'action économique, la gestion des fonds européens et les transports. La région Poitou-Charentes présente, dans la plupart des fonctions, des recettes totales par habitant plus faibles que les deux autres régions à l'exception de la fonction environnement. Comme en matière de dépenses, l'Aquitaine se positionne, pour la majorité des fonctions, à un niveau intermédiaire.

BREVE SYNTHÈSE DES SITUATIONS FINANCIÈRES DE CHACUNE DES TROIS ANCIENNES RÉGIONS

Les éléments qui suivent reprennent de manière synthétique, pour chacune des trois anciennes régions, les aspects saillants de l'analyse financière ainsi que les réponses apportées par les anciens ordonnateurs.

Pour l'ancienne région Aquitaine, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) a baissé de 8,8 % sur la période 2011-2015 et représente, en 2015, 31,5 % des produits de gestion contre 34,4 % en 2011. Les capacités d'autofinancement (CAF) brute et nette ont diminué respectivement de 11,3 % et de 33,8 % sur la même période. En 2015, la CAF brute représentait 30,1 % des produits de gestion contre 33,7 % en 2011 et la CAF nette 19,8 % des produits de gestion contre 29,7 % en 2011. En dépit d'un fléchissement graduel des agrégats de gestion précités, les ratios demeurent satisfaisants et la situation financière de cette ancienne région ne présentait pas, fin 2015, de signes de tensions.

En réponse aux observations provisoires, M. ROUSSET a indiqué qu'« *il n'est pas acceptable de considérer que la situation financière saine de l'ancienne région Aquitaine permettait en tout état de cause d'absorber les conséquences des dysfonctionnements de Poitou-Charentes.* ».

Pour l'ancienne région Limousin, l'EBF a baissé de 45,7 % entre 2011 et 2015 et représente, en 2015, 13,7 % des produits de gestion en 2015 contre 24,4 % en 2011. La CAF brute a diminué de 52,9 % au cours de la même période et représentait 10,7 % des produits de gestion en 2015 contre 21,9 % en 2011. La CAF nette a baissé de manière encore plus importante, soit - 69,7 %, et ne représentait plus que 5,3 % des produits de gestion en 2015 contre 17,1 % en 2011. A la fin 2015, la situation financière de cette région présentait donc des signes de tensions croissantes.

En réponse aux observations provisoires, M. DENANOT et M. VANDENBROUCKE, qui indique rejoindre l'analyse faite par son prédécesseur, font valoir que l'effet de ciseau entre les produits et les charges est une « *situation partagée par*

la totalité des régions françaises sur cette période ». Selon eux, « le Limousin a réagi (...) en cherchant à réduire ses charges. Mais, en l'espèce, il est difficile de baisser les dépenses obligatoires du jour au lendemain ». Ils citent également « les programmes déterminés dans le cadre des contrats de plan Etat-Région dont il est impossible de se désengager brutalement ».

Selon les anciens ordonnateurs, la baisse de la capacité d'autofinancement peut s'analyser par le « double choix de limiter le recours à l'emprunt pour ne pas alourdir le poids de la dette par habitant et ne pas trop jouer sur la fiscalité locale. Deux phénomènes amplifiés par la petite taille en population et le peu de marge de manœuvre budgétaire ». « Le Limousin, qui compte 700 000 habitants, a dû faire face aux mêmes dépenses incompressibles que les autres régions pour mener ses politiques ». M. DENANOT estime que malgré des faiblesses structurelles, c'est « l'honneur de cette région que d'avoir essayé de mettre en place des politiques d'investissement et d'intervention comparables aux autres ».

Pour l'ancienne région Poitou-Charentes, l'excédent brut de fonctionnement a diminué de 60,4 % entre 2011 et 2015 ; il représentait 6,9 % des produits de gestion en 2015 contre 17,4 % en 2011. La CAF brute a diminué de 71,5 % entre 2011 et 2015 ; elle représentait 4,6 % des produits de gestion en 2015 contre 15,9 % en 2011. La CAF nette a baissé de 111,6 % entre 2011 et 2015 ; elle était négative en 2015 (- 6,96 M€) alors qu'elle s'élevait à 60,1 M€ en 2011 et à 41,9 M€ en 2014.

La situation financière de cette ancienne région s'est dégradée surtout à partir de 2014 et présentait, fin 2015, d'importants signes de tensions. Il convient en outre de préciser que les données 2015 n'intègrent pas les rattachements de charges et produits qui ont été omis (voir le point 4.3.4.3. du présent rapport). Le rattachement de ces charges aurait conduit à constater une CAF brute négative en 2015 et à aggraver le niveau déjà négatif de la CAF nette.

Les raisons ayant abouti à cette situation sont analysées au point 4.3.4 du présent rapport. En l'absence de fusion, l'état des finances de l'ancienne région Poitou-Charentes aurait nécessité à court terme, et ce vraisemblablement dès 2016, des décisions importantes en matière de réduction des dépenses et/ou de modification de la politique suivie auparavant en matière de fiscalité. Ce point a au demeurant été reconnu et admis en cours d'instruction par M. MACAIRE, dernier ordonnateur en exercice.

Dans sa réponse aux observations provisoires, Mme ROYAL explique avoir « fait le choix d'une gestion sobre avec, (d'une part), une maîtrise des dépenses, concentrées sur l'éducation, la formation et l'apprentissage, la culture, la croissance verte, les territoires et le développement économique et touristique (et, d'autre part), une fiscalité protégeant le pouvoir d'achat des habitants et des entreprises de la région, sans hausse d'impôt ni prélèvement de la taxe régionale optionnelle sur les carburants ». Elle ajoute que « c'est ce qui a permis de conduire des politiques publiques régionales favorisant la croissance verte et l'excellence environnementale, le soutien aux territoires, dans une région rurale et disposant de plus de 1 400 communes dont les moyens sont devenus au fil des années de plus en plus limités, et donnant la priorité à l'éducation, avec le maintien du réseau des lycées généraux, techniques et agricoles, le développement de l'internat et surtout le soutien à l'apprentissage. »

Elle souligne que, sous sa présidence, « les charges de gestion de la région Poitou-Charentes se sont situées (...) dans la moyenne des régions ». Par ailleurs, elle a estimé utile de préciser que « le niveau des recettes en Poitou-Charentes reflète les caractéristiques économiques et sociales de la région, avec des produits moyens par habitant plus faibles », que « les réductions des dotations (...) (de) l'Etat (...) ont représenté en cumulé 15 millions d'euros à fin 2015 » et que « la hausse des recettes de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (...) la plus forte des trois régions, traduit le dynamisme du développement économique en Poitou-Charentes, auquel la Région a contribué à travers son soutien à la création d'entreprises, aux PME et à l'innovation ».

2. PRESENTATION AGREGEE DES COMPTES 2011-2015 DES TROIS ANCIENNES REGIONS ET DE LEURS CONTRIBUTIONS RESPECTIVES A LA NOUVELLE REGION

L'agrégation des trois anciennes régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes a été réalisée sur les budgets principaux et le budget annexe Fonds européens de Poitou-Charentes, les autres budgets annexes ne présentant pas des données significatives en comparaison des budgets principaux. Une analyse financière agrégée a été réalisée sur la période 2011-2015 afin d'apprécier l'évolution générale des différentes composantes financières et de connaître la situation financière au 31 décembre 2015, avant la mise en place effective de la nouvelle région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes au 1^{er} janvier 2016.

Dans cette partie, contrairement à la précédente, aucun retraitement n'a été effectué concernant les fonds européens FEADER et les crédits-bails de la région Poitou-Charentes, afin de pouvoir effectuer des comparaisons avec les 12 autres régions métropolitaines (Ile-de-France et Corse comprises).

2.1. L'AUTOFINANCEMENT

Sur la période 2011-2015, les soldes intermédiaires de gestion et la capacité d'autofinancement ont évolué de la manière suivante.

Tableau 27. Evolution de l'autofinancement et du résultat de fonctionnement

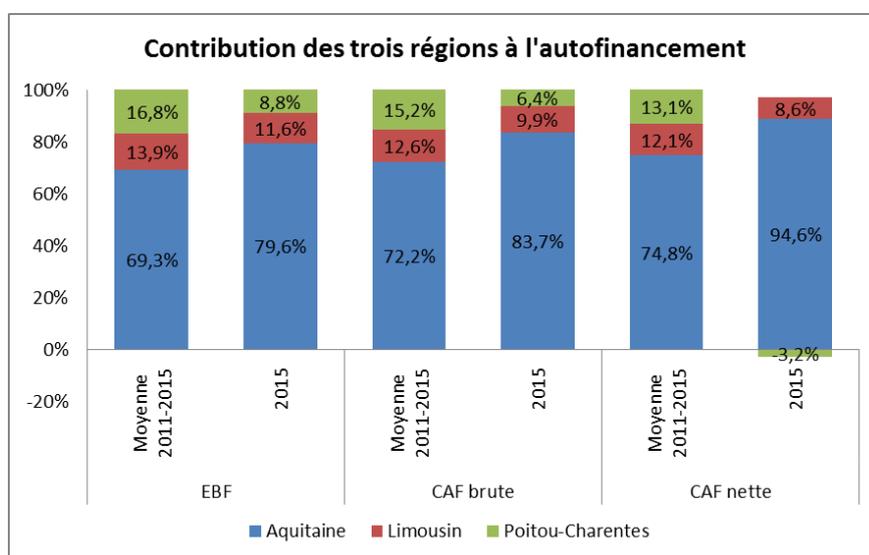
Données en €	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne	Variation 2015/2011
Ressources fiscales propres	917 154 862	928 597 349	962 007 036	1 071 003 738	1 174 840 683	6,4%	28,1%
+ Fiscalité reversée	75 025 042	74 831 843	77 797 759	79 865 343	72 947 892	-0,7%	-2,8%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	933 846 963	924 754 261	919 110 931	773 513 732	690 648 629	-7,3%	-26,0%
+ Ressources d'exploitation	14 469 158	16 477 289	9 626 441	12 111 283	15 763 058	2,2%	8,9%
+ Production immobilisée, travaux en régie	2 317 024	2 499 852	2 988 248	2 523 062	1 838 300	-5,6%	-20,7%
= Produits de gestion (A)	1 942 813 049	1 947 160 594	1 971 530 415	1 939 017 158	1 956 038 563	0,2%	0,7%
Charges à caractère général	168 739 781	167 202 615	174 231 464	174 942 049	173 707 631	0,7%	2,9%
+ Charges de personnel	285 714 211	290 852 974	298 779 995	312 470 327	321 229 542	3,0%	12,4%
+ Aides à la personne	74 597 169	104 560 399	99 506 530	105 793 372	101 847 481	8,1%	36,5%
+ Subventions de fonctionnement	431 129 199	421 324 124	421 498 751	435 095 101	486 284 421	3,1%	12,8%
+ Autres charges de gestion	440 894 524	439 797 079	455 043 880	439 577 221	459 028 146	1,0%	4,1%
= Charges de gestion (B)	1 401 074 884	1 423 737 191	1 449 060 618	1 467 878 070	1 542 097 221	2,4%	10,1%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	541 738 165	523 423 403	522 469 797	471 139 088	413 941 341	-6,5%	-23,6%
<i>en % des produits de gestion</i>	27,9%	26,9%	26,5%	24,3%	21,2%		
+/- Résultat financier (réel seulement)	-26 319 495	-34 290 028	-35 322 294	-38 337 143	-38 690 487	10,1%	-47,0%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	20 000	44 895	69 100	N.C.	N.C.
+/- Autres produits et charges excep. réels	2 785 339	-264 238	5 617 715	17 694 890	799 518	-26,8%	-71,3%
= CAF brute	518 204 009	488 869 138	492 745 218	450 451 940	375 981 272	-7,7%	-27,4%
<i>en % des produits de gestion</i>	26,7%	25,1%	25,0%	23,2%	19,2%		
- Dot. nettes aux amortissements	276 582 827	307 129 945	349 147 590	376 216 955	405 996 626	10,1%	46,8%
- Dot. nettes aux provisions	6 698 906	1 066 628	-43 772	18 980 733	-17 979 528	N.C.	-368,4%
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	53 087 273	63 834 707	70 616 793	74 143 605	80 717 956	11,0%	52,0%
+ Neutralisation des amortissements	167 576 741	208 778 347	239 227 794	253 538 422	267 325 057	12,4%	59,5%
+ Neutralisation des provisions pour risques et emprunts	0	0	0	0	-1 504 300	N.C.	N.C.
= Résultat section de fonctionnement	455 586 291	453 285 619	453 485 987	382 936 279	334 502 886	-7,4%	-26,6%
CAF brute	518 204 009	488 869 138	492 745 218	450 451 940	375 981 272	-7,7%	-27,4%
- Annuité en capital de la dette	84 637 646	123 690 283	195 230 266	172 428 802	157 660 688	16,8%	86,3%
= CAF nette ou disponible (C)	433 566 362	365 178 855	297 514 952	278 023 137	218 320 584	-15,8%	-49,6%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Entre 2011 et 2015, les charges de gestion (+ 10,1 %, soit + 141,02 M€) augmentent plus rapidement que les produits de gestion (+ 0,7 %, soit + 13,22 M€) provoquant un effet ciseau : l'excédent brut de fonctionnement (EBF) et le résultat de la section de fonctionnement diminuent fortement (respectivement - 23,6 % et - 26,6 % correspondant à - 127,80 M€ et - 121,08 M€). Le niveau de l'EBF par rapport aux produits de gestion se détériore (passant de 27,9 % à 21,2 %).

La capacité d'autofinancement (CAF) brute baisse de 27,4 % (soit - 142,22 M€), même si son niveau reste correct en 2015 (375,98 M€). La CAF nette (218,32 M€ en 2015), après déduction de l'annuité de la dette, connaît une régression beaucoup plus importante (- 49,6 %, soit - 215,25 M€) provenant d'une forte hausse du remboursement du capital de la dette (+ 86,3 %, soit + 73,02 M€).

Chaque ancienne région contribue de manière très différente à ces soldes intermédiaires de gestion. Sur la période 2011-2015, la contribution de la région Aquitaine est prépondérante et voit même son poids progresser comparativement aux deux autres régions. La région Poitou-Charentes a des ratios qui chutent très fortement en 2015 et elle contribue pour 42,5 % à la dégradation de la CAF brute de la nouvelle grande région sur la période 2011-2015, l'Aquitaine et le Limousin contribuant respectivement pour 28,1 % et 29,4 %.



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

En 2015, la région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes se positionne à un niveau proche de la moyenne de l'ensemble des régions de métropole concernant le poids de l'EBF et de la CAF par rapport aux produits de gestion. L'EBF et la CAF brute par habitant se trouvent à des niveaux un peu plus bas que les moyennes de l'ensemble des régions (respectivement 71 €/habitant et 65 €/habitant contre 76 €/habitant et 70 €/habitant en moyenne), contrairement à la CAF nette par habitant qui est légèrement plus élevée (38 €/habitant contre 37 €/habitant pour la moyenne).

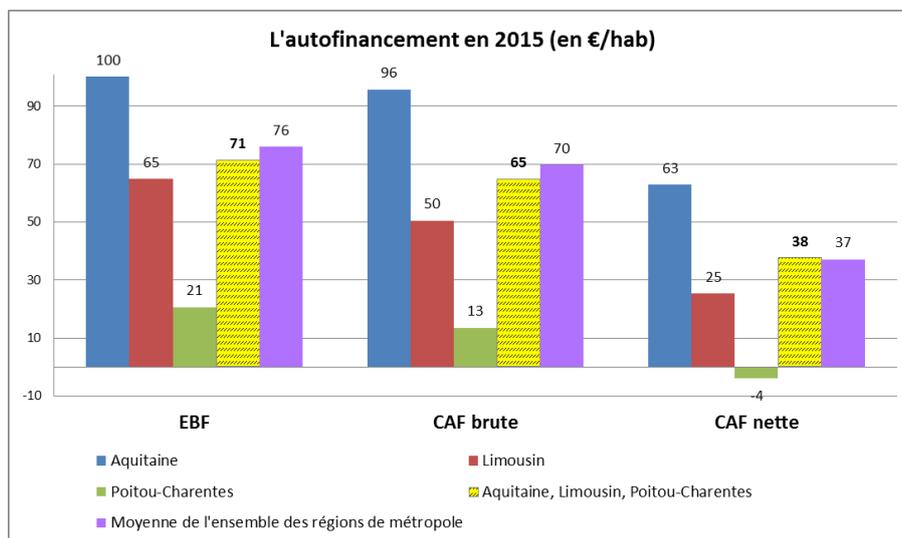
Tableau 28. Comparaison de l'autofinancement (données 2015)

	Région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes		Moyenne de l'ensemble des régions de métropole	
	% des produits de gestion	€ par habitant	% des produits de gestion	€ par habitant
EBF	21,2%	71	22,4%	76
CAF brute	19,2%	65	20,5%	70
CAF nette	11,2%	38	10,9%	37

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Pour ces trois soldes intermédiaires de gestion, la nouvelle région fusionnée se positionne au-dessous de l'ancienne région Aquitaine et au-dessus des anciennes régions Limousin et Poitou Charentes :

- les écarts avec l'Aquitaine sont de -29 €/habitant pour l'EBF, -21 €/habitant pour la CAF brute et -25 €/habitant pour la CAF nette ;
- les différences avec le Limousin sont moindres, soit +6 €/habitant pour l'EBF, +15 €/habitant pour la CAF brute et +13 €/habitant pour la CAF nette ;
- les écarts sont très importants avec Poitou-Charentes, les niveaux étant très bas en 2015 (ratios les plus bas de la période 2011-2015), soit +50 €/habitant pour l'EBF, +52 €/habitant pour la CAF brute et +42 €/habitant pour la CAF nette.



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

La nouvelle grande région a un niveau d'EBF par habitant bas en comparaison des autres nouvelles régions métropolitaines en 2015 (quatrième rang par ordre croissant). Par contre, elle se positionne en milieu de classement en ce qui concerne sa CAF brute par habitant et sa CAF nette par habitant, et est très proche de la moyenne de l'ensemble des régions métropolitaines.

Tableau 29. Positionnement de la région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes par rapport aux nouvelles régions métropolitaines en 2015 (par ordre croissant)

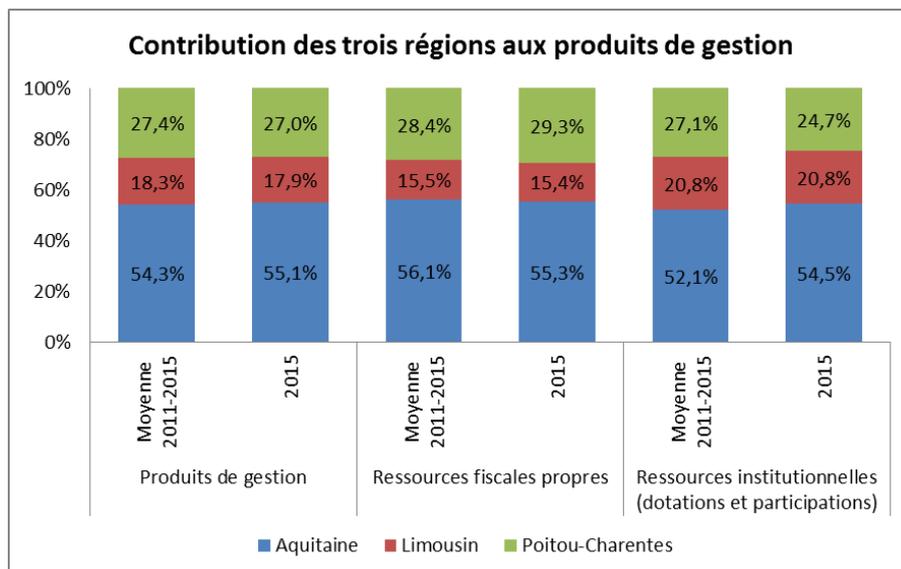
	EBF/ habitant	€/hab.		CAF brute / habitant	€/hab.		CAF nette / habitant	€/hab.
1	Ile-de-France	63	1	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	54	1	Ile-de-France	-4
2	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	65	2	Ile-de-France	59	2	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	29
3	Auvergne, Rhône-Alpes	70	3	Auvergne, Rhône-Alpes	62	3	Auvergne, Rhône-Alpes	33
4	Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes	71	4	Nord-Pas-de-Calais, Picardie	63	4	Pays-de-la-Loire	35
5	Nord-Pas-de-Calais, Picardie	72	5	Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine	64	5	Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine	37
6	Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine	73	6	Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes	65	6	Nord-Pas-de-Calais, Picardie	37
	Moyenne de l'ensemble des régions de métropole	76		Moyenne de l'ensemble des régions de métropole	70		Moyenne de l'ensemble des régions de métropole	37
7	Bretagne	80	7	Pays-de-la-Loire	74	7	Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes	38
8	Pays-de-la-Loire	81	8	Bretagne	76	8	Bourgogne, Franche-Comté	61
9	Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées	82	9	Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées	78	9	Bretagne	61
10	Bourgogne, Franche-Comté	84	10	Bourgogne, Franche-Comté	82	10	Centre-Val de Loire	64
11	Centre-Val de Loire	86	11	Centre-Val de Loire	84	11	Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées	66
12	Basse-Normandie, Haute-Normandie	110	12	Basse-Normandie, Haute-Normandie	107	12	Basse-Normandie, Haute-Normandie	92
13	Collectivité Territoriale de Corse	376	13	Collectivité Territoriale de Corse	341	13	Collectivité Territoriale de Corse	93

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

2.2. LES PRODUITS DE GESTION

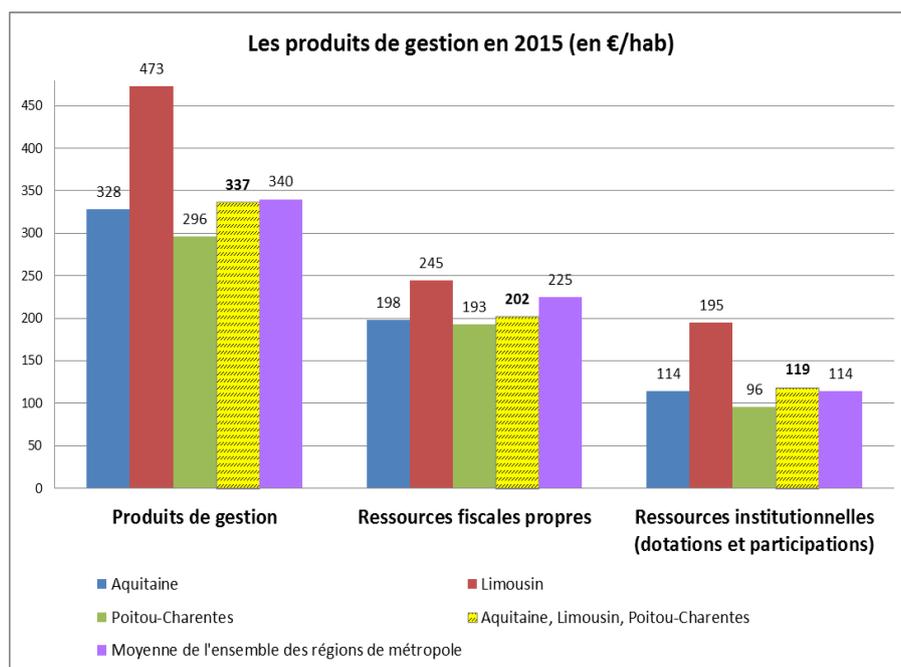
Les produits de gestion ont peu progressé sur la période 2011-2015, soit + 0,7 % (+ 13,22 M€). Les principaux produits proviennent des ressources fiscales (soit 60,1 % des produits de gestion en 2015) et des ressources institutionnelles (35,3 % des produits de gestion en 2015).

La région Aquitaine contribue pour 55 % aux produits de gestion de la nouvelle région fusionnée. La région Poitou-Charentes arrive en deuxième position (27 %), suivie par la région Limousin (18 %). Les trois anciennes régions se positionnent de manière identique pour les ressources fiscales propres et les ressources institutionnelles.



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

En 2015, la nouvelle région a des ratios par habitant proches de la moyenne de l'ensemble des régions de métropole pour les produits de gestion et les ressources institutionnelles, mais elle est éloignée de la moyenne pour les ressources fiscales propres (202 €/habitant contre 225 €/habitant en moyenne).



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

Le Limousin se situe au-dessus de la nouvelle région : + 136 €/habitant pour les produits de gestion, + 43 €/habitant pour les ressources fiscales propres et + 76 €/habitant pour les ressources institutionnelles. Par contre, les régions Aquitaine et Poitou-Charentes ont des niveaux plus bas que la région fusionnée, mais les écarts sont plus faibles.

2.2.1. Les ressources fiscales propres

Le tableau ci-après synthétise les évolutions de ces ressources.

Tableau 30. Evolution des ressources fiscales propres

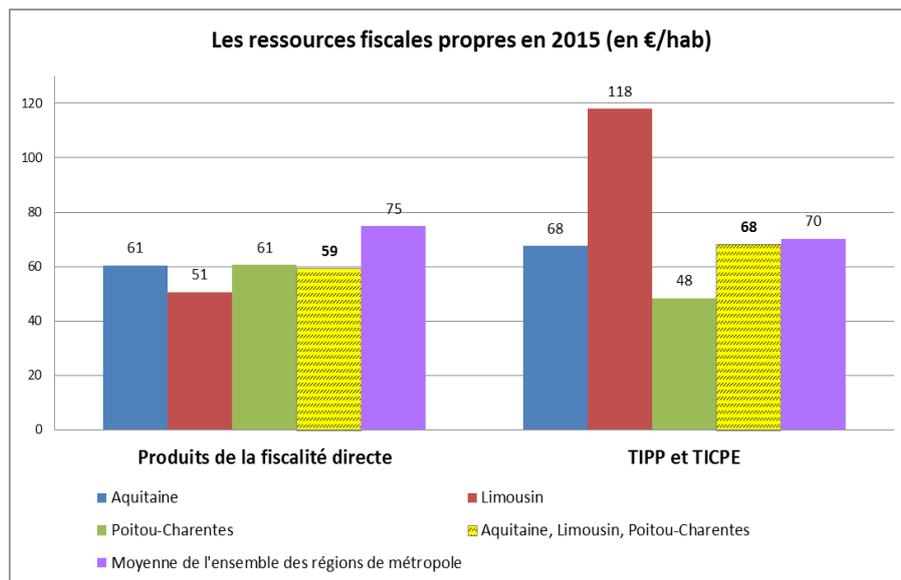
Données en €	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne	Variation 2015/2011
= Fiscalité directe nette (a)	305 467 119	311 348 252	332 607 380	332 348 195	344 599 506	3,1%	12,8%
<i>Dont, à partir de 2012</i>							
<i>Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)</i>	0	254 656 954	275 255 806	274 720 940	286 913 622	N.C.	N.C.
<i>+ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)</i>	0	56 691 298	57 351 574	57 627 255	57 685 884	N.C.	N.C.
Autres impôts locaux et assimilés nets	664 260	2 707 340	1 712 677	286 303	4 556	-71,2%	-99,3%
Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	369 743 716	371 141 898	375 775 712	374 543 111	395 418 774	1,7%	6,9%
+ Taxes cartes grises, permis de conduire et véhicules de transports	173 035 493	172 509 394	179 417 141	181 793 066	181 365 423	1,2%	4,8%
+ Contribution au développement de l'apprentissage (Ressource régionale de l'apprentissage)	68 240 811	70 887 269	72 494 047	182 045 522	230 147 187	35,5%	237,3%
+ Autres taxes nettes (y c. droits de mutation à titre onéreux DMTO)	3 464	3 196	79	-12 458	23 305 237	805,7%	672 781,1%
= Fiscalité indirecte (b)	611 687 743	617 249 097	629 399 656	738 655 543	830 241 177	7,9%	35,7%
= Ressources fiscales propres (a+b)	917 154 862	928 597 349	962 007 036	1 071 003 738	1 174 840 683	6,4%	28,1%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les produits issus de la fiscalité directe, correspondant à la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) et à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), ont augmenté de 12,8 % (soit + 39,13 M€) entre 2011 et 2015.

Les produits de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) puis de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sont les principales ressources fiscales indirectes (soit 47,6 % de la fiscalité indirecte en 2015) et progressent de 6,9 % sur la période examinée (soit + 25,67 M€).

En 2015, les produits de la fiscalité directe de la nouvelle région sont plus faibles que la moyenne des régions métropolitaines (- 16 €/habitant) alors que les ressources provenant de la TIPP et de la TICPE sont très proches de la moyenne (68 €/habitant contre 70 €/habitant pour la moyenne).



Source : d'après logiciel ANAFI et comptes de gestion

Au niveau des produits de la fiscalité directe, la région fusionnée se positionne au-dessus du Limousin (soit un écart de + 8 €/habitant) et juste en dessous de l'Aquitaine et de Poitou-Charentes (soit une différence de - 2 €/habitant). Par contre, concernant la TIPP et la TICPE, on observe des différences importantes entre la nouvelle région et les anciennes régions Limousin (- 50 €/habitant) et Poitou-Charentes (+ 20 €/habitant). En termes de TIPP et TICPE, la nouvelle région se situe au même niveau que l'Aquitaine (68 €/habitant).

Tableau 31. Positionnement de la région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes par rapport aux nouvelles régions métropolitaines en 2015 (par ordre croissant)

	Produits de la fiscalité directe nette / habitant	€/hab.
1	Collectivité Territoriale de Corse	46
2	Bretagne	57
3	Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées	57
4	Nord-Pas-de-Calais, Picardie	59
5	Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes	59
6	Basse-Normandie, Haute-Normandie	62
7	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	63
8	Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine	64
9	Bourgogne, Franche-Comté	64
10	Pays-de-la-Loire	66
11	Centre-Val de Loire	69
	Moyenne de l'ensemble des régions de métropole	75
12	Auvergne, Rhône-Alpes	76
13	Ile-de-France	125

	TIPP + TICPE / habitant	€/hab.
1	Pays-de-la-Loire	53
2	Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées	56
3	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	59
4	Auvergne, Rhône-Alpes	66
5	Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes	68
	Moyenne de l'ensemble des régions de métropole	70
6	Centre-Val de Loire	71
7	Bretagne	72
8	Bourgogne, Franche-Comté	75
9	Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine	76
10	Basse-Normandie, Haute-Normandie	76
11	Nord-Pas-de-Calais, Picardie	78
12	Ile-de-France	81
13	Collectivité Territoriale de Corse	103

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

La région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes fait partie des cinq régions métropolitaines qui ont les plus faibles produits issus de la fiscalité directe et l'écart avec la moyenne est élevé (16 €/habitant), mais cet écart est à relativiser au regard du poids que représente la région Ile-de-France (125 €/habitant) dans le calcul de ce ratio par rapport aux autres régions métropolitaines. Concernant la TIPP et la TICPE, la nouvelle région se positionne aussi parmi les cinq régions ayant des ressources peu importantes bien que se situant à proximité de la moyenne (68 €/habitant contre 70 €/habitant en moyenne).

2.2.2. Les ressources institutionnelles

Le tableau ci-après synthétise les évolutions de ces ressources.

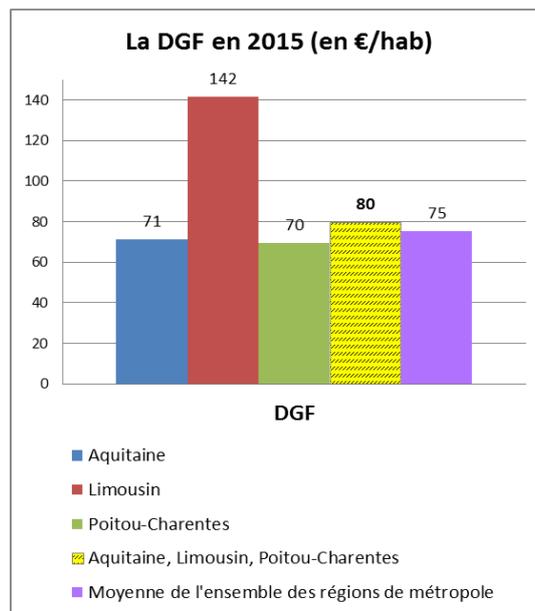
Tableau 32. Evolution des ressources institutionnelles

Données en €	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne	Variation 2015/2011
Dotation Globale de Fonctionnement	535 917 439	535 917 439	529 528 718	507 654 937	462 523 441	-3,6%	-13,7%
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	472 030 223	472 030 223	472 030 223	455 906 292	415 949 660	-3,1%	-11,9%
<i>Dont dotation de péréquation verticale</i>	63 887 216	63 887 216	57 498 495	51 748 645	46 573 781	-7,6%	-27,1%
+ Autres dotations	232 011 620	235 721 133	233 263 678	112 384 375	42 461 365	-34,6%	-81,7%
<i>Dont dotation d'apprentissage et de formation professionnelle</i>	205 278 607	207 558 328	205 992 134	77 029 936	5 294 255	-59,9%	-97,4%
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	26 733 013	28 162 805	27 271 544	35 354 439	37 167 110	8,6%	39,0%
+ Participations	43 810 376	31 664 236	38 095 820	37 881 990	71 193 514	12,9%	62,5%
<i>Dont Etat</i>	2 972 215	3 268 278	3 194 336	3 949 694	4 868 157	13,1%	63,8%
<i>Dont régions</i>	2 092 301	86 694	2 077 263	3 402 475	2 776 241	7,3%	32,7%
<i>Dont départements</i>	1 610 331	995 049	1 369 799	986 652	1 040 991	-10,3%	-35,4%
<i>Dont communes et structures intercommunales</i>	1 154 533	1 144 173	1 323 469	1 624 863	1 033 780	-2,7%	-10,5%
<i>Dont fonds européens</i>	29 346 470	21 055 520	23 129 754	22 885 650	52 999 165	15,9%	80,6%
<i>Dont autres</i>	6 634 527	5 114 521	7 001 199	5 032 657	8 475 181	6,3%	27,7%
+ Autres attributions, participations et compensations	122 192 680	121 601 670	118 369 690	115 697 627	114 477 641	-1,6%	-6,3%
<i>Dont compensations</i>	24 141 413	21 900 353	20 651 325	18 265 115	15 910 888	-9,9%	-34,1%
<i>Dont dotation de compensation relais de la taxe professionnelle (DCRTP)</i>	76 008 092	77 725 041	75 382 512	75 382 512	75 382 512	-0,2%	-0,8%
<i>Dont autres</i>	22 043 175	21 976 276	22 335 853	22 050 000	23 184 241	1,3%	5,2%
- Reversements et restitutions sur dotations et participations	85 152	150 216	146 975	105 197	7 332	-45,8%	-91,4%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	933 846 963	924 754 261	919 110 931	773 513 732	690 648 629	-7,3%	-26,0%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les ressources institutionnelles ont fortement chuté pendant la période 2011-2015 : - 26 % correspondant à une perte de - 243,2 M€. La dotation globale de fonctionnement (DGF) est la principale ressource institutionnelle, elle représente 67 % de ces produits en 2015.

En 2015, la nouvelle région se trouve à un niveau beaucoup plus bas que l'ancienne région Limousin qui disposait d'une DGF par habitant très importante (correspondant à près du double de la moyenne) : l'écart est de - 62 €/habitant La DGF globalisée se situe au-dessus d'Aquitaine et de Poitou-Charentes (respectivement + 9 €/habitant et + 10 €/habitant). La nouvelle grande région se positionne au huitième rang dans le classement des 13 nouvelles régions (par ordre croissant), légèrement au-dessus de la moyenne de l'ensemble des régions de métropole (80 €/habitant contre 75 €/habitant en moyenne).



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

Tableau 33. Positionnement de la région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes par rapport aux nouvelles régions métropolitaines en 2015 (par ordre croissant)

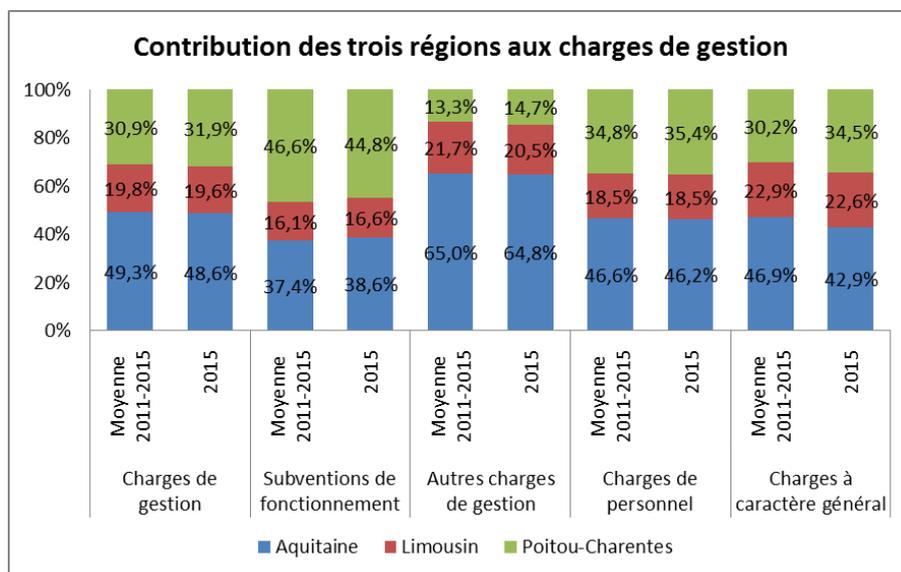
	DGF / habitant	€/hab.
1	Ile-de-France	53
2	Collectivité Territoriale de Corse	57
3	Pays-de-la-Loire	64
4	Bretagne	69
5	Basse-Normandie, Haute-Normandie	73
6	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	73
7	Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées	75
	Moyenne de l'ensemble des régions de métropole	75
8	Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes	80
9	Centre-Val de Loire	85
10	Auvergne, Rhône-Alpes	86
11	Nord-Pas-de-Calais, Picardie	88
12	Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine	90
13	Bourgogne, Franche-Comté	95

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

2.3. LES CHARGES DE GESTION

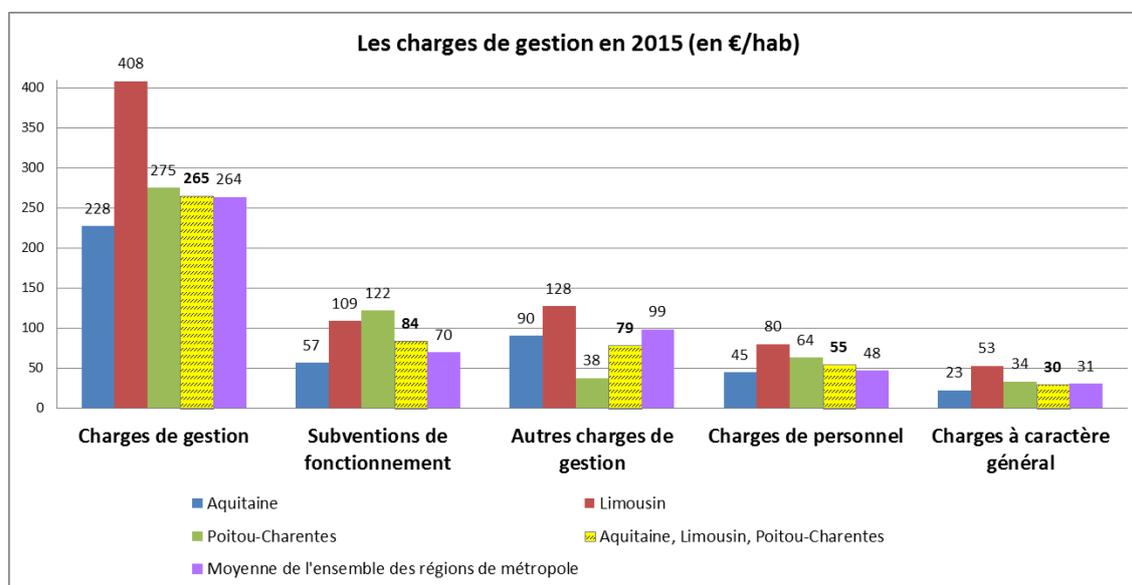
Entre 2011 et 2015, les charges de gestion ont augmenté beaucoup plus fortement que les produits de gestion : + 10,1 % (soit + 141,02 M€). Les principales charges correspondent aux subventions de fonctionnement (soit 31,5 % des charges de gestion en 2015), aux autres charges de gestion (soit 29,8 % des charges de gestion en 2015), aux charges de personnel (soit 20,8 % des charges de gestion en 2015), puis aux charges à caractère général (soit 11,3 % des charges de gestion en 2015).

En 2015, la région Aquitaine contribue pour 49 % aux charges de gestion de la nouvelle région fusionnée. La région Poitou-Charentes arrive en deuxième position (32 %), suivie par la région Limousin (19 %). Les trois anciennes régions se positionnent dans le même ordre pour les subventions de fonctionnement, les charges de personnel et les charges à caractère général. Par contre, les régions Poitou-Charentes et Limousin inversent leurs positions pour les autres charges de gestion.



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

La nouvelle région a des ratios proches des moyennes de l'ensemble des régions de métropole pour les charges de gestion (265 €/habitant contre 264 €/habitant en moyenne) et les charges à caractère général (30 €/habitant contre 31 €/habitant en moyenne). Elle s'éloigne de la moyenne pour les subventions de fonctionnement versées (84 €/habitant contre 70 €/habitant en moyenne), les autres charges de gestion (79 €/habitant contre 99 €/habitant en moyenne) et les charges de personnel (55 €/habitant contre 48 €/habitant en moyenne).



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

Le Limousin se situe au-dessus de la nouvelle région (tout comme en produits de gestion) : les différences sont de + 143 €/habitant pour l'ensemble des charges de gestion, + 25 €/habitant pour les subventions de fonctionnement, + 49 €/habitant pour les autres charges de gestion, + 25 €/habitant pour les charges de personnel et + 23 €/habitant

pour les charges à caractère général. La région Aquitaine se positionne à un niveau inférieur à la nouvelle région fusionnée sur la majorité de ces indicateurs (différences de - 37 €/habitant pour les charges de gestion, - 27 €/habitant pour les subventions de fonctionnement, - 10 €/habitant pour les charges de personnel et - 7 €/habitant pour les charges à caractère général), sauf pour les autres charges de gestion (+ 11 €/habitant). La région Poitou-Charentes est au-dessus de la nouvelle région concernant les charges de gestion (écart de + 10 €/habitant), les subventions de fonctionnement (+ 38 €/habitant), les charges de personnel (+ 9 €/habitant) et les charges à caractère général (+ 4 €/habitant) ; par contre elle se trouve en dessous pour les autres charges de gestion (- 41 €/habitant).

2.3.1. Les subventions de fonctionnement

Le tableau ci-après synthétise les évolutions de ces subventions.

Tableau 34. Evolution des subventions de fonctionnement

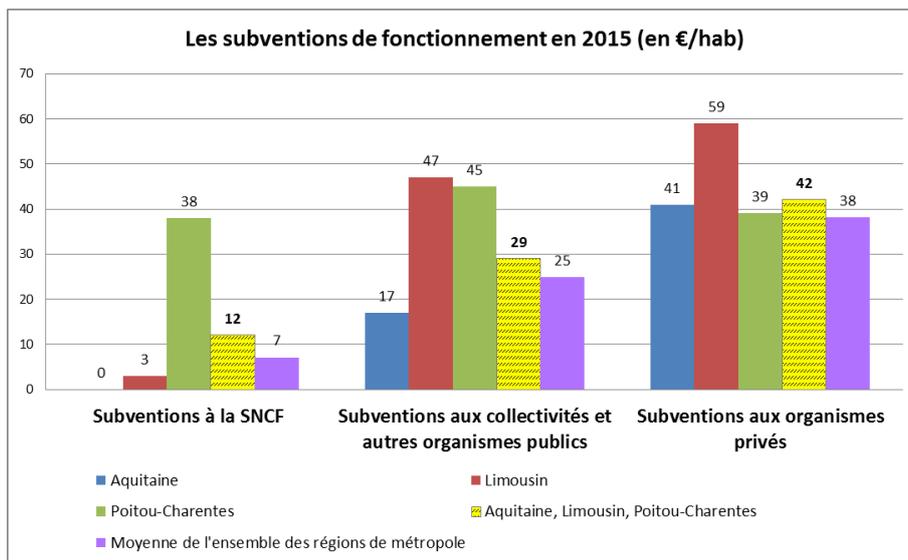
Données en €	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne	Variation 2015/2011
Subventions de fonctionnement	431 129 199	421 324 124	421 498 751	435 095 101	486 284 421	3,1%	12,8%
<i>Dont subventions à la SNCF</i>	51 306 472	50 351 672	35 433 326	74 452 007	69 976 778	8,1%	36,4%
<i>Dont subventions à des services publics industriels et commerciaux</i>	169 701	108 466	40 300	157 346	22 125	-39,9%	-87,0%
<i>Dont subventions aux collectivités et autres organismes publics</i>	167 598 212	163 700 847	174 552 162	156 334 928	170 121 606	0,4%	1,5%
<i>Dont subventions aux organismes privés</i>	212 054 814	207 163 139	211 472 963	204 150 820	246 163 911	3,8%	16,1%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les subventions de fonctionnement versées ont progressé de 12,8 % (soit + 55,15 M€) entre 2011 et 2015.

En 2015, les différentes subventions de fonctionnement versées par la nouvelle région sont proches, tout en étant au-dessus de la moyenne des régions de métropole : + 5 €/habitant pour la SNCF, + 4 €/habitant pour les collectivités et organismes publics et + 4 €/habitant pour les organismes privés. Par contre, les écarts entre la nouvelle région et les trois anciennes régions concernant les subventions à la SNCF¹² et aux collectivités et organismes publics sont plus importants : pour la SNCF, l'écart maximum concerne Poitou-Charentes qui en attribue 26 €/habitant de moins ; pour les organismes publics, l'écart maximum concerne le Limousin qui en attribue 18 €/habitant de moins. Au niveau des subventions aux organismes privés, la région fusionnée est proche de l'Aquitaine et de Poitou-Charentes alors qu'un écart plus important existe avec le Limousin (- 17 €/habitant).

¹² Les régions métropolitaines imputent les contributions versées à la SNCF de manière différente, certaines les inscrivent comme des subventions de fonctionnement versées (par exemple l'ancienne région Poitou-Charentes), d'autres comme des participations (par exemple l'ancienne région Aquitaine). Cf. développement partie 1.4.4.



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

La région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes fait partie des quatre régions métropolitaines présentant les plus hauts niveaux de subventions versées par habitant, tout en se positionnant proche de la moyenne.

Tableau 35. Positionnement de la région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes par rapport aux nouvelles régions métropolitaines en 2015 (par ordre croissant)

Subventions à la SNCF / habitant		€/hab.	Subventions aux collectivités et organismes publics / habitant		€/hab.	Subventions aux organismes privés / habitant		€/hab.
1	Collectivité Territoriale de Corse	0	1	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	8	1	Pays-de-la-Loire	17
2	Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine	0	2	Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine	14	2	Centre-Val de Loire	28
3	Centre-Val de Loire	0	3	Pays-de-la-Loire	15	3	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	29
4	Ile-de-France	0	4	Bretagne	17	4	Basse-Normandie, Haute-Normandie	31
5	Bretagne	0	5	Auvergne, Rhône-Alpes	18	5	Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine	31
6	Nord-Pas-de-Calais, Picardie	0	6	Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées	22	6	Bourgogne, Franche-Comté	32
7	Bourgogne, Franche-Comté	0	7	Nord-Pas-de-Calais, Picardie	22	7	Bretagne	35
8	Pays-de-la-Loire	0	8	Bourgogne, Franche-Comté	22	8	Ile-de-France	36
9	Auvergne, Rhône-Alpes	0	9	Basse-Normandie, Haute-Normandie	23		Moyenne de l'ensemble des régions de métropole	38
10	Basse-Normandie, Haute-Normandie	1		Moyenne de l'ensemble des régions de métropole	25	9	Nord-Pas-de-Calais, Picardie	39
	Moyenne de l'ensemble des régions de métropole	7	10	Centre-Val de Loire	29	10	Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes	42
11	Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes	12	11	Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes	29	11	Auvergne, Rhône-Alpes	48
12	Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées	23	12	Ile-de-France	46	12	Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées	64
13	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	50	13	Collectivité Territoriale de Corse	85	13	Collectivité Territoriale de Corse	90

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

2.3.2. Les autres charges de gestion

Le tableau ci-après synthétise les évolutions de ces charges.

Tableau 36. Evolution des autres charges de gestion

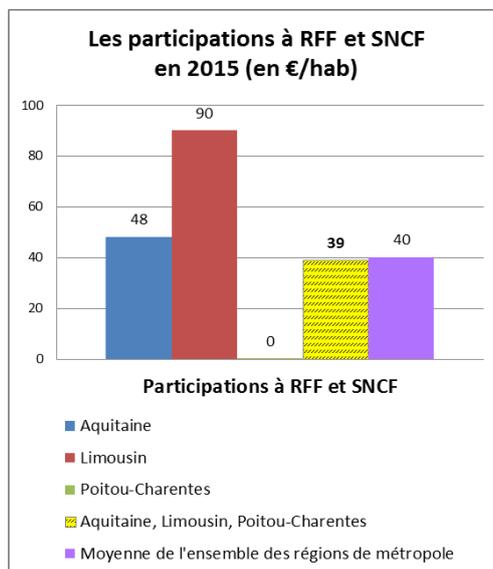
Données en €	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne	Variation 2015/2011
Contributions obligatoires (a)	151 045 733	146 263 943	145 310 328	125 200 236	124 844 982	-4,7%	-17,3%
<i>Dont dotation de fonctionnement des lycées</i>	87 578 679	87 925 526	89 695 516	89 985 166	94 759 283	2,0%	8,2%
<i>Dont indemnités compensatrices sur les contrats d'apprentissage</i>	51 416 519	45 260 861	42 776 162	35 111 502	30 084 942	-12,5%	-41,5%
<i>Dont autres contributions obligatoires</i>	12 050 535	13 077 556	12 838 650	103 568	757	-91,1%	-100,0%
Participations (b)	272 590 559	273 540 444	290 559 162	297 480 495	307 359 308	3,0%	12,8%
<i>Dont organismes de regroupement (syndicats mixtes notamment)</i>	10 079 142	10 538 207	10 179 379	11 933 112	12 230 027	5,0%	21,3%
<i>Dont coopération décentralisée</i>	511 130	0	0	0	0	-100,0%	-100,0%
<i>Dont participations à RFF et SNCF</i>	182 621 787	191 533 407	208 914 959	217 715 075	225 897 342	5,5%	23,7%
Indemnités et frais de présence des élus et des groupes d'élus (c)	11 962 702	11 864 581	13 498 909	13 283 358	12 713 759	1,5%	6,3%
<i>Dont indemnités de présence (conseil économique et social régional, de la culture, de l'éducation et de l'environnement, etc.)</i>	3 560 191	3 560 353	3 463 351	3 623 659	3 429 578	-0,9%	-3,7%
<i>Dont indemnités (y c. cotisations) des élus</i>	5 934 626	5 924 572	7 496 875	7 372 947	7 051 952	4,4%	18,8%
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	1 002 679	799 761	784 396	652 974	629 653	-11,0%	-37,2%
<i>Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus</i>	1 465 206	1 579 895	1 754 286	1 633 778	1 602 576	2,3%	9,4%
Autres charges diverses de gestion (d)	5 295 530	8 128 110	5 675 480	3 613 132	14 110 096	27,8%	166,5%
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admission en non-valeur)</i>	5 287 132	8 100 513	5 653 100	3 584 626	14 082 382	27,8%	166,4%
= Autres charges de gestion (a+b+c+d)	440 894 524	439 797 079	455 043 880	439 577 221	459 028 146	1,0%	4,1%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les autres charges de gestion ont augmenté sur la période 2011-2015¹³ de + 4,1 % correspondant à une progression de 18,13 M€. Les participations à RFF et à la SNCF constituent les principales dépenses des autres charges de gestion, représentant 49,2 % de ces dernières en 2015.

¹³ Cf. développement dans la partie 4.

En 2015, les participations attribuées à RFF et à la SNCF¹⁴ pour la nouvelle région sont éloignées des anciennes régions Limousin et Poitou-Charentes : les écarts sont respectivement de - 51 €/habitant et de + 39 €/habitant (Poitou-Charentes versant une participation marginale à RFF et SNCF, mais contribuant à la SNCF au moyen de subventions de fonctionnement). Son positionnement est cependant plus proche de l'ancienne région Aquitaine, avec une différence de - 9 €/habitant



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

La nouvelle région fusionnée se situe à un niveau très proche de la moyenne de l'ensemble des régions de métropole (39 €/habitant contre 40 €/habitant) et au sixième rang dans le classement des 13 nouvelles régions (par ordre croissant).

¹⁴ Les régions métropolitaines imputent les contributions versées à la SNCF de manière différente, certaines les inscrivent comme des subventions de fonctionnement versées (par exemple l'ancienne région Poitou-Charentes), d'autres comme des participations (par exemple l'ancienne région Aquitaine). Cf. développement partie 1.4.4.

Tableau 37. Positionnement de la région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes par rapport aux nouvelles régions métropolitaines en 2015 (par ordre croissant)

	Participations à RFF et SNCF / habitant	€/hab.
1	Collectivité Territoriale de Corse	0
2	Ile-de-France	0
3	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	0
4	Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées	30
5	Bretagne	31
6	Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes	39
7	Pays-de-la-Loire	39
8	Basse-Normandie, Haute-Normandie	40
	Moyenne de l'ensemble des régions de métropole	40
9	Centre-Val de Loire	60
10	Nord-Pas-de-Calais, Picardie	72
11	Auvergne, Rhône-Alpes	72
12	Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine	75
13	Bourgogne, Franche-Comté	83

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

2.3.3. Les charges de personnel

Le tableau ci-après synthétise les évolutions de ces charges.

Tableau 38. Evolution des charges de personnel

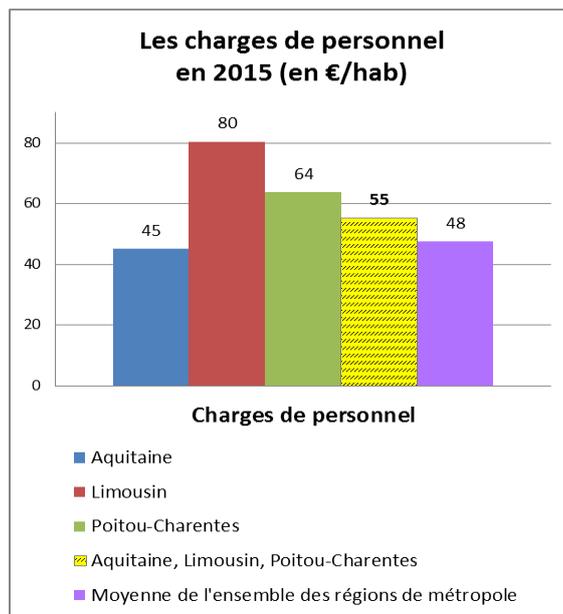
Données en €	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne	Variation 2015/2011
Rémunération principale	135 890 564	140 112 051	144 861 659	150 120 897	152 859 422	3,0%	12,5%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	36 728 972	36 892 353	34 922 427	35 594 708	40 064 047	2,2%	9,1%
+ Autres indemnités	2 849 283	2 833 066	2 881 674	2 870 662	2 985 348	1,2%	4,8%
= Sous-total Personnel titulaire (a)	175 468 820	179 837 471	182 665 761	188 586 267	195 908 816	2,8%	11,6%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	87,0%	87,4%	86,8%	86,1%	86,9%		
Rémunération principale	21 977 479	21 250 276	21 357 333	22 386 544	20 701 000	-1,5%	-5,8%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	3 407 234	3 603 695	3 716 748	4 347 901	4 166 248	5,2%	22,3%
+ Autres indemnités	228 445	226 648	219 132	240 687	210 992	-2,0%	-7,6%
= Sous-total Personnel non titulaire (b)	25 613 158	25 080 619	25 293 214	26 975 132	25 078 240	-0,5%	-2,1%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	12,7%	12,2%	12,0%	12,3%	11,1%		
Autres rémunérations (c)	551 122	956 972	2 511 060	3 495 666	4 424 302	68,3%	702,8%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	201 633 101	205 875 062	210 470 035	219 057 065	225 411 358	2,8%	11,8%
Atténuations de charges	1 329 658	1 321 273	734 406	623 334	711 162	-14,5%	-46,5%
= Rémunérations du personnel	200 303 443	204 553 789	209 735 629	218 433 731	224 700 195	2,9%	12,2%
+ Charges sociales	80 132 204	80 600 386	83 134 580	87 999 757	90 442 845		12,9%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	4 401 385	4 125 347	4 420 644	4 597 039	4 721 060	1,8%	7,3%
+ Autres charges de personnel	472 219	970 610	942 181	1 056 182	994 244	20,5%	110,5%
= Charges de personnel interne	285 309 251	290 250 132	298 233 034	312 086 708	320 858 344	3,0%	12,5%
<i>Charges sociales en % des CP internes</i>	28,1%	27,8%	27,9%	28,2%	28,2%		
+ Charges de personnel externe	404 960	602 842	546 961	383 618	371 198	-2,2%	-8,3%
= Charges de personnel totales	285 714 211	290 852 974	298 779 995	312 470 327	321 229 542	3,0%	12,4%
<i>CP externe en % des CP totaux</i>	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%		

* Hors atténuations de charges

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les charges de personnel ont progressé de manière significative pendant la période examinée : + 12,4 % correspondant à une augmentation de + 35,51 M€. Les rémunérations du personnel titulaire sont prépondérantes et constituent 86,9 % des rémunérations du personnel hors atténuations de charges en 2015.

En 2015, la nouvelle région fusionnée se trouve à un niveau beaucoup plus bas que l'ancienne région Limousin pour laquelle on relève des charges de personnel par habitant très importantes (80 €/habitant contre 48 €/habitant pour la moyenne) : l'écart est de - 25 €/habitant Elle se situe également en dessous de Poitou-Charentes (la différence étant moins importante - 9 €/habitant), et au-dessus de l'Aquitaine (+ 10 €/habitant).



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

La région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes se positionne, en 2015, à un niveau supérieur à la moyenne de l'ensemble des régions de métropole (+ 7 €/habitant) et au dixième rang dans le classement des 13 nouvelles régions (par ordre croissant). Elle fait également partie des deux régions métropolitaines qui ont des proportions de charges de personnel dans les charges de gestion les plus élevées : elles représentent 20,8 % des charges de gestion contre 18 % pour la moyenne de l'ensemble des régions de métropole.

Tableau 39. Positionnement de la région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes par rapport aux nouvelles régions métropolitaines en 2015 (par ordre croissant)

	Charges de personnel / habitant	€/hab.		Charges de personnel / Charges de gestion	%
1	Ile-de-France	35	1	Collectivité Territoriale de Corse	14,7%
2	Pays-de-la-Loire	37	2	Ile-de-France	15,8%
3	Auvergne, Rhône-Alpes	42	3	Auvergne, Rhône-Alpes	16,1%
4	Bretagne	45	4	Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées	17,2%
5	Centre-Val de Loire	46	5	Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine	17,4%
6	Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées	47	6	Centre-Val de Loire	17,5%
	Moyenne de l'ensemble des régions de métropole	48	7	Pays-de-la-Loire	17,6%
7	Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine	49		Moyenne de l'ensemble des régions de métropole	18,0%
8	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	51	8	Nord-Pas-de-Calais, Picardie	19,0%
9	Bourgogne, Franche-Comté	55	9	Bourgogne, Franche-Comté	19,2%
10	Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes	55	10	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	19,4%
11	Basse-Normandie, Haute-Normandie	56	11	Bretagne	19,9%
12	Nord-Pas-de-Calais, Picardie	60	12	Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes	20,8%
13	Collectivité Territoriale de Corse	195	13	Basse-Normandie, Haute-Normandie	21,5%

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

2.4. LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS

Parallèlement à la baisse de la CAF brute et de la CAF nette, le financement propre disponible a diminué de 36,7 % sur la période 2011-2015, correspondant à - 220,47 M€.

Tableau 40. Le financement des investissements

Données en €	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul sur les années	Variation 2015/2011
CAF brute	518 204 009	488 869 138	492 745 218	450 451 940	375 981 272	2 326 251 576	-27,4%
- Annuité en capital de la dette	84 637 646	123 690 283	195 230 266	172 428 802	157 660 688	733 647 686	86,3%
= CAF nette ou disponible (C)	433 566 362	365 178 855	297 514 952	278 023 137	218 320 584	1 592 603 890	-49,6%
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	40 545 798	33 822 612	35 791 147	38 818 344	42 195 209	191 173 110	4,1%
+ Subventions d'investissement reçues	124 119 177	95 110 680	78 712 203	76 228 122	120 269 695	494 439 878	-3,1%
+ Produits de cession	3 001 508	410 581	7 182 510	1 939 292	159 125	12 693 016	-94,7%
+ Autres recettes	186 158	190 908	1 997 264	0	0	2 374 330	-100,0%
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	167 852 642	129 534 781	123 683 124	116 985 758	162 624 029	700 680 334	-3,1%
= Financement propre disponible (C+D)	601 419 004	494 713 636	421 198 076	395 008 895	380 944 613	2 293 284 224	-36,7%
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	256,3%	216,7%	181,5%	167,1%	167,6%		
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	234 619 731	228 290 993	232 085 738	236 452 499	227 301 991	1 158 750 953	-3,1%
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	472 942 302	492 455 372	458 963 690	487 315 030	537 518 829	2 449 195 223	13,7%
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-253 998	-38 204 893	-433 162	-2 698 522	42 997 827	1 407 252	17 028,4%
- Participations et investissements financiers nets	22 401 702	10 313 120	16 928 362	7 256 546	-409 947	56 489 783	-101,8%
- Charges à répartir	0	228 792	131 754	143 816	10 464 524	10 968 886	N.C.
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-5 449	6 014	1 377	-153	-14 294 281	-14 292 492	-262 228,5%
= Besoin (-) capacité (+) de financement propre	-128 285 284	-198 375 763	-286 479 683	-333 460 320	-422 634 331	-1 369 235 381	-229,4%
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-22 132 942	-36 423 846	-13 484 252	-12 878 760	17 828 538	-67 091 262	180,6%
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-150 418 226	-234 799 609	-299 963 934	-346 339 081	-404 805 792	-1 436 326 643	-169,1%
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	156 607 000	243 175 862	292 529 080	349 162 778	374 350 000	1 415 824 720	139,0%
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	6 188 774	8 376 253	-7 434 854	2 823 697	-30 455 792	-20 501 923	-592,1%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

En 2015, la CAF nette représente 57,3 % du financement propre disponible, suivie des subventions d'investissement reçues qui constituent le deuxième poste de ce financement (soit 31,6 % du financement propre disponible) et du fonds de compensation de la TVA (soit 11,1 % du financement propre disponible). La nouvelle région a un financement propre disponible légèrement en dessous de la moyenne des régions métropolitaines (66 €/habitant contre 70 €/habitant pour la moyenne) et se positionne parmi les cinq régions ayant le niveau le plus bas.

Les principales dépenses d'investissement progressent fortement entre 2011 et 2015 : l'annuité en capital de la dette (+ 86,3 %, soit + 73,02 M€) et l'ensemble des dépenses et subventions d'équipement (+ 8,1 %, soit + 57,26 M€).

En 2015, l'annuité de la dette est importante et représente 41,9 % de la CAF brute. Elle se situe au-dessous de la moyenne de l'ensemble des régions de métropole (27 €/habitant contre 33 €/habitant pour la moyenne), mais fait partie des régions qui présentent une forte annuité en capital (neuvième rang par rapport aux 13 régions métropolitaines par ordre croissant). L'ensemble des dépenses et subventions d'équipement est aussi d'un niveau conséquent et se situe juste au-dessus de la moyenne de l'ensemble des régions métropolitaines (avec 132 €/habitant contre 126 €/habitant pour la moyenne) et au milieu du classement des 13 régions (septième rang).

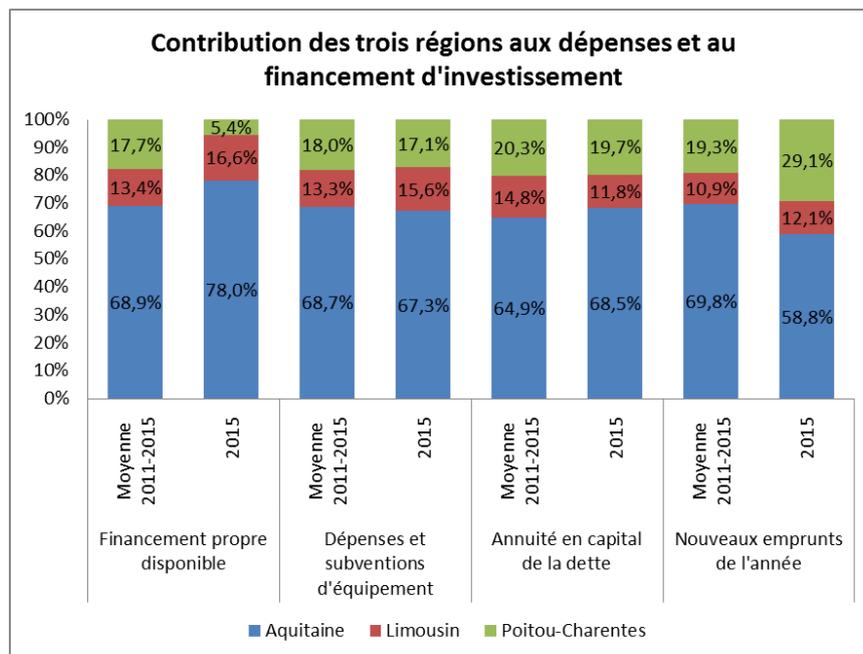
Le financement propre disponible ne couvre pas la totalité des dépenses d'investissement, la nouvelle région se trouvant en situation de besoin de financement, ce dernier augmentant chaque année. Afin de couvrir le besoin de financement, de nouveaux emprunts ont été contractés et une partie du fonds de roulement est mobilisé. En 2015, les nouveaux emprunts correspondent à 374,35 M€ et constituent la première ressource d'investissement de l'année (la CAF nette ne représentant que 218,32 M€). Pour ce qui est des nouveaux emprunts contractés en 2015, la nouvelle région se positionne juste au-dessus de la moyenne de l'ensemble des régions (64 €/habitant contre 59 €/habitant pour la moyenne) et au septième rang des 13 régions métropolitaines.

Tableau 41. Positionnement de la région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes par rapport aux nouvelles régions métropolitaines en 2015 (par ordre croissant)

	Financement propre disponible / habitant	€/hab.		Dépenses et subventions d'équipement / habitant	€/hab.		Annuité en capital de la dette / habitant	€/hab.		Nouveaux emprunts de l'année / habitant	€/hab.
1	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	42	1	Auvergne, Rhône-Alpes	87	1	Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées	12	1	Bourgogne, Franche-Comté	11
2	Ile-de-France	48	2	Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine	100	2	Basse-Normandie, Haute-Normandie	15	2	Basse-Normandie, Haute-Normandie	13
3	Auvergne, Rhône-Alpes	51	3	Basse-Normandie, Haute-Normandie	101	3	Bretagne	15	3	Centre-Val de Loire	32
4	Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine	62	4	Bourgogne, Franche-Comté	102	4	Bourgogne, Franche-Comté	21	4	Auvergne, Rhône-Alpes	37
5	Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes	66	5	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	103	5	Centre-Val de Loire	21	5	Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine	39
	Moyenne de l'ensemble des régions de métropole	70	6	Centre-Val de Loire	122	6	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	26	6	Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées	42
6	Pays-de-la-Loire	71		Moyenne de l'ensemble des régions de métropole	126	7	Nord-Pas-de-Calais, Picardie	26		Moyenne de l'ensemble des régions de métropole	59
7	Nord-Pas-de-Calais, Picardie	74	7	Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes	132	8	Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine	27	7	Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes	64
8	Bretagne	77	8	Nord-Pas-de-Calais, Picardie	133	9	Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes	27	8	Nord-Pas-de-Calais, Picardie	65
9	Bourgogne, Franche-Comté	89	9	Bretagne	137	10	Auvergne, Rhône-Alpes	29	9	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	71
10	Centre-Val de Loire	91	10	Ile-de-France	140		Moyenne de l'ensemble des régions de métropole	33	10	Bretagne	71
11	Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées	111	11	Pays-de-la-Loire	154	11	Pays-de-la-Loire	39	11	Pays-de-la-Loire	84
12	Basse-Normandie, Haute-Normandie	112	12	Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées	160	12	Ile-de-France	63	12	Ile-de-France	86
13	Collectivité Territoriale de Corse	298	13	Collectivité Territoriale de Corse	664	13	Collectivité Territoriale de Corse	247	13	Collectivité Territoriale de Corse	501

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

Les trois anciennes régions contribuent dans des proportions différentes aux dépenses d'équipement et au financement de l'investissement de la nouvelle grande région fusionnée.



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

La région Aquitaine contribue majoritairement au financement propre disponible, à hauteur de 69 % en moyenne sur la période 2011-2015, son poids progressant à 78 % en 2015. En moyenne sur la période 2011-2015, la région Poitou-Charentes se situe en deuxième position alors qu'en 2015 elle n'arrive qu'en troisième position (la CAF nette de Poitou-Charentes diminuant fortement en 2015 et devenant même négative).

Le poids de la région Aquitaine est prépondérant en termes de dépenses et subventions d'équipement et de remboursement en capital de la dette par rapport aux deux autres régions. La région Poitou-Charentes est en deuxième position et la région Limousin en troisième position, avec des proportions entre ces trois régions qui restent stables sur la période 2011-2015.

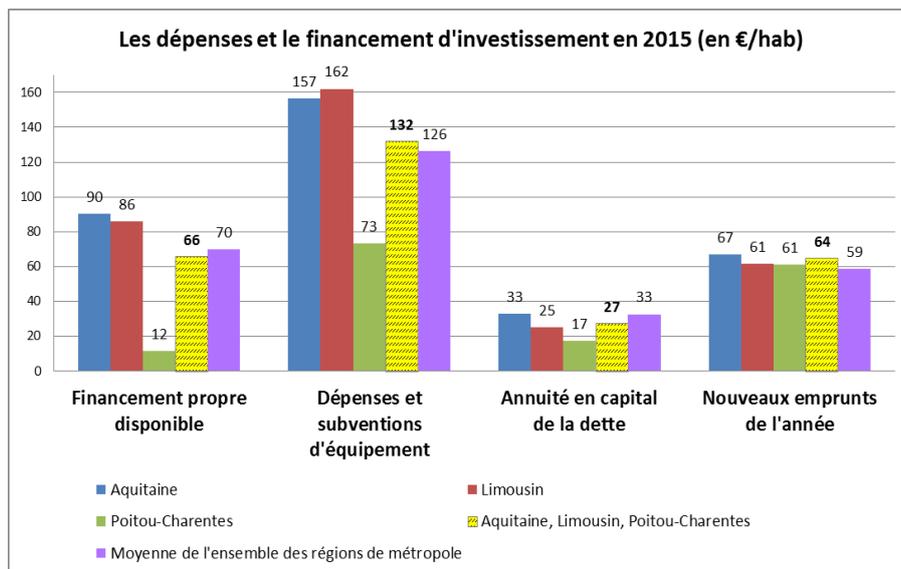
Concernant le financement des investissements par recours à de nouveaux emprunts, l'année 2015 diffère de la moyenne 2011-2015. Le poids de l'Aquitaine est moins important en 2015 (59 % contre 70 % en moyenne). A l'inverse, les proportions des deux autres régions sont en progression : Poitou-Charentes est à 29 % contre 19 % en moyenne et Limousin à 12 % contre 11 % en moyenne.

En 2015, la nouvelle région a des niveaux proches de la moyenne des régions métropolitaines pour l'ensemble de ces ratios par habitant.

Avec 66 €/habitant, le niveau du financement propre disponible est en dessous des anciennes régions Aquitaine et Limousin : les écarts respectifs sont de - 24 €/habitant et - 20 €/habitant. En revanche, il se trouve très largement au-dessus de l'ancienne région Poitou-Charentes pour laquelle la différence s'élève à + 54 €/habitant.

Concernant les dépenses et subventions d'équipement versées, la nouvelle région fusionnée se situe bien en dessous des régions Aquitaine et Limousin, avec des différences respectives de - 25 €/habitant et - 30 €/habitant, et très largement au-dessus de Poitou-Charentes, l'écart étant de + 59 €/habitant.

Pour les données relatives au remboursement de l'annuité en capital de la dette, les différences sont moindres : la nouvelle région se positionne en dessous de l'Aquitaine (- 6 €/habitant) et au-dessus du Limousin et de Poitou-Charentes (respectivement + 2 €/habitant et + 10 €/habitant). Concernant le financement par des nouveaux emprunts, la nouvelle région a également un niveau inférieur à l'Aquitaine et supérieur aux deux autres régions, mais les écarts sont très faibles (+/- 3 €/habitant).



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

2.5. LE FONDS DE ROULEMENT, LE BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT ET LA TRESORERIE

Le tableau suivant récapitule les données relatives aux évolutions du fonds de roulement. Sur la période 2011-2015, les emplois immobilisés (+ 23,6 %, soit +1 496,15 M€) ont progressé plus fortement que les ressources stables (+ 22,7 %, soit + 1 468,08 M€) provoquant une diminution du fonds de roulement de - 21,1 % (soit - 28,07 M€). En 2015, le fonds de roulement est faible, il représente 24 jours de charges courantes.

Tableau 42. Evolution du fonds de roulement

Données en € au 31 décembre	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne	Variation 2015/2011
Dotations, réserves et affectations	5 391 560 567	5 882 511 736	6 400 901 943	6 951 036 263	7 377 536 316	8,2%	36,8%
- Neutralisation des amortissements	579 316 013	788 094 359	1 027 322 153	1 280 860 575	1 548 185 632	27,9%	167,2%
+/- Différences sur réalisations	-12 572 692	-12 634 567	-30 977 558	-31 121 156	-148 044 894	85,2%	-1 077,5%
+/- Résultat (fonctionnement)	455 586 291	453 285 619	453 485 987	382 936 279	334 502 886	-7,4%	-26,6%
+ Subventions	290 542 693	321 818 666	329 914 076	331 998 593	371 550 333	6,3%	27,9%
+ Provisions pour risques et charges nettes des neutralisations pour R&C sur emprunts	18 700 759	19 767 387	19 723 615	37 620 049	20 724 821	2,6%	10,8%
= Ressources propres élargies	5 564 501 606	5 876 654 482	6 145 725 910	6 391 609 452	6 408 083 829	3,6%	15,2%
+ Dettes financières (hors obligations)	891 440 602	976 020 167	1 063 317 604	1 220 051 733	1 421 035 326	12,4%	59,4%
+ Emprunts obligataires	25 607 000	60 507 000	70 507 000	90 507 000	120 507 000	47,3%	370,6%
= Ressources stables (E)	6 481 549 208	6 913 181 650	7 279 550 514	7 702 168 185	7 949 626 155	5,2%	22,7%
Immobilisations propres nettes (hors encours)	3 848 614 036	4 220 315 636	4 564 640 369	4 974 629 978	5 243 430 229	8,0%	36,2%
<i>Dont immobilisations incorporelles</i>	<i>2 031 352 858</i>	<i>2 291 364 445</i>	<i>2 482 134 587</i>	<i>2 689 957 927</i>	<i>2 933 376 367</i>	9,6%	44,4%
<i>Dont immobilisations corporelles</i>	<i>1 699 411 357</i>	<i>1 807 727 735</i>	<i>1 952 995 738</i>	<i>2 158 268 824</i>	<i>2 195 392 090</i>	6,6%	29,2%
<i>Dont immobilisations financières</i>	<i>135 901 871</i>	<i>146 214 991</i>	<i>163 143 352</i>	<i>170 399 898</i>	<i>169 989 951</i>	5,8%	25,1%
+ Immobilisations en cours	1 158 125 704	1 170 890 525	1 173 484 793	1 114 850 894	1 239 263 189	1,7%	7,0%
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	121 483 447	116 903 053	116 903 053	148 352 644	33 669 431	-27,4%	-72,3%
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	1 107 075 215	1 113 815 619	1 127 118 491	1 152 098 070	1 159 845 836	1,2%	4,8%
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors budgets annexes)	112 966 284	149 390 130	162 874 382	175 753 142	157 924 604	8,7%	39,8%
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	0	205 913	303 508	397 991	10 283 192	N.C.	N.C.
= Emplois immobilisés (F)	6 348 264 687	6 771 520 876	7 145 324 595	7 566 082 718	7 844 416 480	5,4%	23,6%
= Fonds de roulement net global (E-F)	133 284 521	141 660 774	134 225 920	136 085 467	105 209 675	-5,7%	-21,1%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>34,1</i>	<i>35,4</i>	<i>33,0</i>	<i>33,0</i>	<i>24,3</i>		

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Le tableau suivant récapitule les données relatives aux évolutions du besoin en fonds de roulement. Le besoin en fonds de roulement global augmente très fortement (+202,5 %, soit + 52,76 M€), il a plus que triplé sur la période 2011-2015. La diminution du fonds de roulement (FDR) et l'augmentation du besoin en fonds de roulement (BFR) provoque une forte baisse de la trésorerie nette : - 75,4 %, soit - 80,83 M€. En 2015, la trésorerie, ne représentant que 6 jours de charges courantes, est faible.

Tableau 43. Evolution du besoin en fonds de roulement

Données en € au 31 décembre	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne	Variation 2015/2011
Redevables et comptes rattachés	1 657 109	2 073 282	1 906 272	2 962 869	231 338	-38,9%	-86,0%
<i>Dont redevables</i>	1 650 529	2 052 774	1 769 601	2 790 860	170 933	-43,3%	-89,6%
- Encours fournisseurs	24 631 065	20 002 938	23 640 324	12 591 440	-565 292	N.C.	-102,3%
<i>Dont fournisseurs d'immobilisations</i>	4 825 227	4 644 452	10 208 400	9 090 189	11 409 363	24,0%	136,5%
= Besoin en fonds de roulement de gestion	26 288 174	22 076 220	25 546 596	15 554 309	-333 954	N.C.	-101,3%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	6,7	5,5	6,3	3,8	-0,1		
- Dettes et créances sociales	1 821	1 001	153	0	0	-100,0%	-100,0%
- Dettes et créances fiscales	37 827	23 835	8 469	43 253	-84	N.C.	-100,2%
- Autres dettes et créances	200 822	-28 755 979	-37 781 699	-42 705 851	-79 139 675	N.C.	-39 507,9%
<i>Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)*</i>	3 646	3 086 067	850 368	820 982	884 221	294,6%	24 152,6%
<i>Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)*</i>	2 888 437	1 952 391	1 807 055	7 606 075	26 544 417	74,1%	819,0%
<i>Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)*</i>	37 015 988	26 610 405	20 299 114	25 630 169	4 786	-89,3%	-100,0%
<i>Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)*</i>	49 468 475	29 658 043	38 253 598	38 259 593	27 614 233	-13,6%	-44,2%
<i>Dont compte de rattachement avec les budgets annexes (un solde créditeur (+) diminue le BFR, un solde débiteur (-) l'augmente)</i>	0	-733 023	-120 170	32 554	41 753	N.C.	N.C.
= Besoin en fonds de roulement global	26 047 705	50 807 362	63 319 673	58 216 907	78 805 806	31,9%	202,5%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	6,7	12,7	15,6	14,1	18,2		

* Présentation en valeur absolue

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Le tableau suivant récapitule les données relatives aux évolutions de la trésorerie.

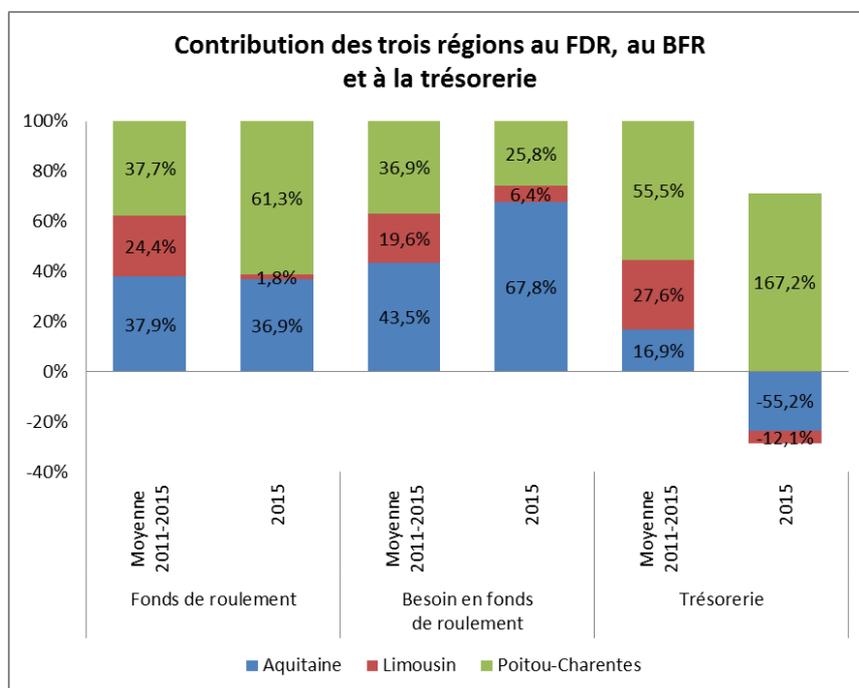
Tableau 44. Evolution de la trésorerie

Données en € au 31 décembre	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne	Variation 2015/2011
Fonds de roulement net global	133 284 521	141 660 774	134 225 920	136 085 467	105 209 675	-5,7%	-21,1%
- Besoin en fonds de roulement global	26 047 705	50 807 362	63 319 673	58 216 907	78 805 806	31,9%	202,5%
= Trésorerie nette	107 236 816	90 853 411	70 906 247	77 868 560	26 403 869	-29,6%	-75,4%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	27,4	22,7	17,4	18,9	6,1		
<i>Dont trésorerie active</i>	107 236 816	90 853 411	70 906 247	77 868 560	86 239 970	-5,3%	-19,6%
<i>Dont trésorerie passive</i>	0	0	0	0	59 800 000	N.C.	N.C.

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Concernant la contribution de chaque ancienne région en matière de fonds de roulement, de besoin en fonds de roulement et de trésorerie, l'année 2015 est atypique pour chacune d'entre elles.

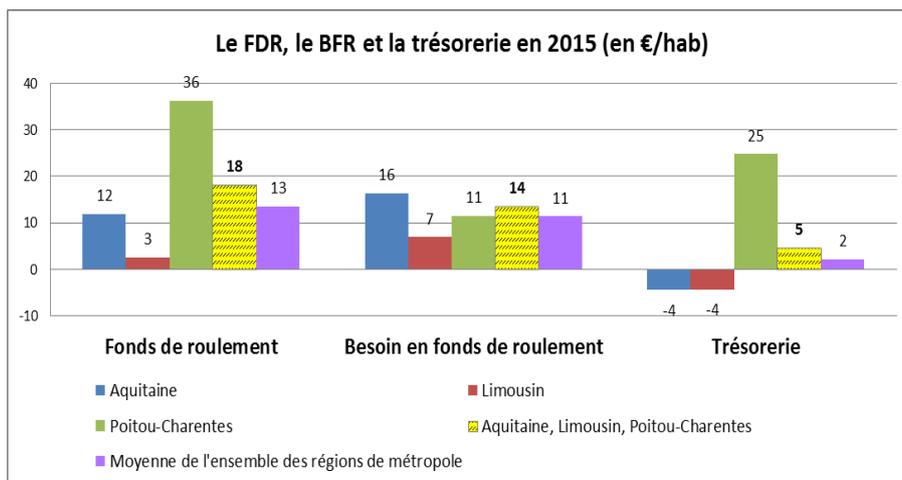
En moyenne sur la période 2011-2015, l'Aquitaine est la première région contributrice au fonds de roulement et au besoin en fonds de roulement et n'arrive qu'en troisième position pour la trésorerie ¹⁵. Le Limousin se situe en troisième position pour les contributions au fonds de roulement et au besoin en fonds de roulement et en deuxième position pour la contribution à la trésorerie. Poitou-Charentes est le premier contributeur à la trésorerie et il se situe en deuxième position pour ses contributions au fonds de roulement et au besoin en fonds de roulement ; sa situation s'explique notamment par la sur-mobilisation de l'emprunt évoquée précédemment.



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

¹⁵ Fonds de roulement (FDR) – Besoin en fonds de roulement (BFR) = Trésorerie (T)

En 2015, la nouvelle région fusionnée a un fonds de roulement, un besoin en fonds de roulement et une trésorerie proches des moyennes de l'ensemble des régions de métropole (avec des différences respectives de + 5 €/habitant, + 3 €/habitant et + 3 €/habitant).



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

Concernant le fonds de roulement, elle se positionne en dixième position et fait partie des quatre régions dont les fonds de roulement sont les plus élevés. Les différences entre la nouvelle région et les anciennes régions Poitou-Charentes et Limousin sont importantes (respectivement - 18 €/habitant et + 15 €/habitant), l'écart avec la région Aquitaine étant plus faible (+ 6 €/habitant).

Tableau 45. Positionnement de la région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes par rapport aux nouvelles régions métropolitaines en 2015 (par ordre croissant)

	Fonds de roulement au 31/12 / habitant	€/hab.		Besoin en fonds de roulement au 31/12 / habitant	€/hab.		Trésorerie au 31/12 / habitant	€/hab.
1	Collectivité Territoriale de Corse	-66	1	Collectivité Territoriale de Corse	-133	1	Nord-Pas-de-Calais, Picardie	-14
2	Ile-de-France	1	2	Ile-de-France	3	2	Centre-Val de Loire	-12
3	Auvergne, Rhône-Alpes	4	3	Bretagne	4	3	Pays-de-la-Loire	-7
4	Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées	5	4	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	4	4	Auvergne, Rhône-Alpes	-4
5	Bourgogne, Franche-Comté	5	5	Bourgogne, Franche-Comté	6	5	Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées	-3
6	Centre-Val de Loire	6	6	Auvergne, Rhône-Alpes	8	6	Ile-de-France	-2
7	Pays-de-la-Loire	10	7	Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées	8	7	Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine	-2
8	Nord-Pas-de-Calais, Picardie	11		Moyenne de l'ensemble des régions de métropole	11	8	Bourgogne, Franche-Comté	-1
	Moyenne de l'ensemble des régions de	13	8	Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes	14		Moyenne de l'ensemble des régions de métropole	2
9	Bretagne	15	9	Pays-de-la-Loire	17	9	Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes	5
10	Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes	18	10	Centre-Val de Loire	18	10	Bretagne	10
11	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	22	11	Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine	24	11	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	17
12	Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine	22	12	Nord-Pas-de-Calais, Picardie	25	12	Basse-Normandie, Haute-Normandie	59
13	Basse-Normandie, Haute-Normandie	90	13	Basse-Normandie, Haute-Normandie	31	13	Collectivité Territoriale de Corse	67

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

Au niveau du besoin en fonds de roulement, la nouvelle région se situe en huitième position dans le classement des 13 régions métropolitaines (par ordre croissant), juste au-dessus de la moyenne et des anciennes régions Poitou-Charentes et Limousin (écarts respectifs de + 3 €/habitant et + 7 €/habitant) et en dessous de l'Aquitaine (- 2 €/habitant).

Concernant la trésorerie, la nouvelle région fait partie des cinq régions métropolitaines qui disposent d'une trésorerie positive. Son niveau de trésorerie est supérieur à ceux des anciennes régions Aquitaine et Limousin (qui ont des trésoreries négatives de - 4 €/habitant) et très largement inférieur à celui de l'ancienne région Poitou-Charentes (avec une différence de - 20 €/habitant).

Synthèse intermédiaire :

L'analyse financière agrégée des trois anciennes régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes montre que les principaux agrégats financiers se sont dégradés entre 2011 et 2015.

Les dépenses de gestion ont progressé de manière plus importante que les produits de gestion provoquant un effet ciseau et une baisse de l'excédent brut de fonctionnement. La diminution de la capacité d'autofinancement brute et l'augmentation du remboursement du capital de la dette ont entraîné la régression de la capacité d'autofinancement nette et du financement propre disponible. Comme le financement propre disponible ne couvre pas la totalité des dépenses d'investissement, la nouvelle région se trouve en situation de besoin de financement, ce dernier augmentant chaque année. Afin de couvrir ce besoin de financement, de nouveaux

emprunts sont contractés : en 2015, les nouveaux emprunts constituent la première ressource d'investissement de l'année. La baisse du fonds de roulement et la forte progression du besoin en fonds de roulement ont provoqué également une chute importante de la trésorerie.

L'Aquitaine est, généralement, la première région contributrice aux différents agrégats financiers de la nouvelle grande région, suivie, dans des proportions plus faibles, par la région Poitou-Charentes et enfin par la région Limousin.

Au 31 décembre 2015, la nouvelle région fusionnée a des ratios financiers proches de la moyenne de l'ensemble des 13 régions métropolitaines (régions Corse et Ile-de-France comprises).

3. L'ENDETTEMENT

3.1. INTRODUCTION

La présente analyse porte sur les trois collectivités. Toutefois, les régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes ayant développé des politiques d'endettement très différentes, les observations qui en découlent n'ont pas toutes la même portée et ne revêtent pas la même importance au regard des risques financiers encourus.

En réponse aux observations provisoires, le président de la nouvelle région a indiqué qu'il partage l'analyse de la gestion de la dette de l'ancienne région Poitou-Charentes réalisée par la chambre régionale des comptes mais regrette que ces manquements soient dissociés de l'ensemble de la chaîne de gestion budgétaire et financière.

Compte tenu de l'importance que revêt la question de l'endettement et de la nécessité de garder le même schéma d'analyse pour les trois anciennes régions, la chambre régionale des comptes a choisi de traiter ce sujet dans une partie distincte de celle consacrée à l'analyse financière.

3.1.1. Le cadre juridique du recours à l'emprunt

Les collectivités peuvent se procurer des fonds de deux manières. Habituellement, elles se tournent vers des intermédiaires financiers, le plus souvent des établissements bancaires, avec lesquels elles concluent des contrats de prêts. Il leur est également possible de faire appel à la capacité d'épargne des autres agents économiques, il s'agit alors de financements désintermédiés, tels que les emprunts obligataires.

D'une façon générale et depuis la loi de décentralisation n°82-213 du 2 mars 1982, les collectivités disposent d'une grande liberté en matière d'emprunt, sous réserve de respecter le droit budgétaire du secteur public local. L'article 3 du code des marchés publics, abrogé le 1^{er} avril 2016, excluait l'emprunt des procédures de mises en concurrence nationales et européennes, en vertu de la directive n°2004/18/CE du 31 mars 2004. Il en est de même pour l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, entrée en vigueur à compter du 1^{er} avril 2016. Toutefois, les dérives constatées dans le passé, qui ont abouti à la conclusion de contrats de prêts risqués, ont incité le législateur à encadrer davantage le recours à l'emprunt.

La loi n°2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, complétée par le décret 2014-984 du 28 août 2014, fixe certaines limites au recours à l'emprunt. Les collectivités territoriales, leurs groupements et les services départementaux d'incendie et de secours peuvent souscrire des emprunts auprès des établissements de crédit dans les limites et sous les réserves suivantes :

1° L'emprunt est libellé en euros ou en devises étrangères. Dans ce dernier cas, afin d'assurer une couverture intégrale du risque de change, un contrat d'échange de devises contre euros doit être conclu lors de la souscription de l'emprunt pour le montant et la durée totale de l'emprunt ;

2° Le taux d'intérêt peut être fixe ou variable, dans la limite des dispositions de l'article R.1611-33 du code général des collectivités territoriales ;

3° La formule d'indexation des taux variables doit répondre à des critères de simplicité ou de prévisibilité des charges financières.

Par ailleurs, un contrat financier adossé à un emprunt auprès d'un établissement de crédit ne peut avoir pour conséquence de déroger aux dispositions précédentes.

La prise de conscience de la nécessaire régulation du recours à l'emprunt par les collectivités territoriales remonte déjà à quelques années. Elle fait suite à un certain nombre de sinistres financiers intervenus après la conclusion de contrats risqués, principalement au début des années 2000.

3.1.2. La charte de bonne conduite dite « charte Gissler »

La signature, en décembre 2009, d'une charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités territoriales (dite « charte Gissler ») marque une étape importante dans cette prise de conscience. Ce document est destiné à améliorer la transparence dans les relations entre les banques et les collectivités mais également au sein des collectivités elles-mêmes, notamment vis-à-vis de leurs assemblées délibérantes. Elle se traduit par six engagements :

- *Premier engagement : les établissements bancaires renoncent à proposer aux collectivités locales tout produit exposant à des risques sur le capital et des produits reposant sur certains indices à risques élevés.*
- *Deuxième engagement : les établissements bancaires s'engagent à ne plus proposer de produits avec des effets de structure cumulatifs.*
- *Troisième engagement : les établissements bancaires s'engagent, dans leurs propositions aux collectivités locales, à présenter leurs produits selon une certaine classification (cinq niveaux plus un niveau hors charte classifié 6F) -détail de la classification en annexe 2-.*
- *Quatrième engagement : les établissements bancaires reconnaissent le caractère de non professionnel financier des collectivités locales et le français comme langue exclusive des documents. Par ailleurs, les banques donneront davantage d'informations aux collectivités sur la structure des produits, l'évolution des indices et les conséquences en termes d'intérêts payés en cas de détérioration extrême des conditions de marché.*
- *Cinquième engagement : les collectivités locales s'engagent à développer la transparence des décisions concernant leur politique d'emprunts et de gestion de dette.*
- *Sixième engagement : les collectivités locales s'engagent à développer l'information financière sur les produits structurés qu'elles ont souscrits en fournissant les encours, les indices sous-jacents et la structure des produits.*

La charte Gissler a eu le mérite de donner aux collectivités publiques des critères pour mesurer le degré de risque des emprunts et a contribué à une meilleure information des emprunteurs.

3.2. LA SIGNATURE DES CONTRATS D'EMPRUNT ET LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE D'ENDETTEMENT

3.2.1. Les délégations de compétence en matière d'emprunts

3.2.1.1. Le cadre général des délégations de compétence accordées à l'exécutif

Pour l'ensemble des collectivités, la compétence en matière d'emprunts appartient à l'assemblée délibérante. Des textes successifs ont organisé la possibilité d'une délégation à l'exécutif. En ce qui concerne les régions, les mesures sont prévues à l'article L.4221-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : dans les limites qu'il aura fixées, le conseil régional peut déléguer à son président le pouvoir de procéder à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et aux opérations financières utiles à la gestion de ceux-ci, y compris les opérations de couverture des risques de taux de change, et de passer à cet effet les actes nécessaires. Le président informe le conseil régional des actes qu'il a pris dans ce cadre.

L'organe délégataire reçoit délégation pour la durée de son mandat qui ne peut dépasser la date à laquelle il est procédé au renouvellement de l'assemblée délibérante. Les délibérations doivent être précises et définir le champ d'intervention par compétence déléguée : emprunts, trésorerie, opérations financières utiles à la gestion des emprunts et autres opérations.

Deux circulaires apportent des précisions quant au contenu des délégations accordées par l'assemblée délibérante.

La circulaire du 4 avril 2003¹⁶ énonce les grandes caractéristiques des contrats d'emprunt susceptibles de figurer dans la délibération accordant délégation :

- « *Le montant de l'emprunt qui ne peut être limité qu'au montant inscrit chaque année au budget,*
- *le taux effectif global,*
- *la durée maximale de l'emprunt,*
- *le type d'amortissement et la possibilité de procéder à un différé d'amortissement,*
- *les index pouvant être retenus comme référence de taux d'intérêt et d'une manière générale les conditions de taux,*
- *la possibilité de recourir à des opérations particulières, comme des emprunts obligataires ou des emprunts en devises,*
- *la faculté de procéder à des tirages échelonnés dans le temps, à des remboursements anticipés et / ou consolidation,*
- *et la possibilité de conclure tout avenant destiné à introduire dans le contrat initial une ou plusieurs des caractéristiques ci-dessus. »*

La circulaire du 25 juin 2010¹⁷ indique que la délégation de recours à l'emprunt doit être précise et que, pour ce faire, l'assemblée délibérante « *doit notamment fixer la nature des produits à souscrire en fonction de la typologie, soit en définissant un pourcentage maximum par type de produit* ».

¹⁶ Circulaire interministérielle du 4 avril 2003 n° NOR LBL/B/03/10032/C relative aux régimes des délégations de compétences en matière d'emprunt, de trésorerie et d'instruments financiers.

¹⁷ Circulaire interministérielle du 25 juin 2010 n° NOR IOC//B/10/15077/C relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

3.2.1.2. La situation en Aquitaine

Par délibération en date du 16 avril 2010, le conseil régional d'Aquitaine a délégué au président, pour la durée de son mandat et dans la limite des crédits ouverts chaque année au budget, les compétences ci-dessous en matière financière, développées dans chacun des paragraphes :

« 1-Lancer les consultations auprès des établissements financiers pour la réalisation des contrats de prêt et retenir les meilleures propositions et signer les contrats correspondants. »

Sont précisés notamment les indices et structures de taux pouvant être retenus et la possibilité donnée au président de recourir à des emprunts obligataires, à des différés d'amortissement et / ou d'intérêts, à des droits de tirages échelonnés dans le temps avec faculté de remboursement et / ou consolidation par mise en place de tranches d'amortissement, à des modifications d'index ou de taux, de durée du prêt et de périodicité et de profil de remboursement.

« 2-Procéder aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couverture des risques de taux et de change, et de passer à cet effet les actes nécessaires. »

Le président est autorisé par le conseil régional à réaliser des réaménagements de dette, des remboursements anticipés, des opérations de couverture de risque de taux et à contracter des prêts de substitution.

« 3-Déroger à l'obligation de dépôt des fonds auprès de l'Etat. »

Cette délibération est précise et conforme, pour les points essentiels, à la circulaire du 4 avril 2003 même si la durée maximale des contrats d'emprunt pouvant être signés par le président et la périodicité de l'information de l'assemblée délibérante ne sont pas mentionnées.

3.2.1.3. La situation en Limousin

Les délibérations du 15 décembre 2011 et du 19 décembre 2014 du conseil régional du Limousin autorisent le président pour la durée de son mandat,

« -à réaliser des emprunts de toute nature, notamment des emprunts obligataires, destinés au financement des investissements prévus dans le budget, dans la limite du montant inscrit dans celui-ci et passer à cet effet les actes, contrats et avenants nécessaires. Les emprunts auront une durée maximale de 30 ans et pourront faire l'objet d'un amortissement linéaire, progressif, le cas échéant avec faculté de procéder à un différé d'amortissement, ou d'un amortissement in fine. Les contrats d'emprunt pourront inclure des stipulations permettant de procéder à des tirages échelonnés dans le temps, des remboursements anticipés et/ou des consolidations. Les index qui pourront être utilisés pour la fixation des taux d'intérêt seront notamment l'Euribor, l'Eonia ou l'inflation. Les taux d'intérêt pourront être fixes ou variables.

-à la réalisation des opérations financières utiles à la gestion active des emprunts y compris les opérations de couverture de risques de taux et de change.

-à la signature de tous les actes nécessaires à la réalisation de ces opérations. »

Les délibérations de l'ex-région Limousin sont relativement détaillées. Toutefois, elles ne comportent aucune mention portant sur la typologie des produits à souscrire, sur la possibilité d'intégrer une soulte dans le capital en cas de réaménagement de la dette (qui doit être autorisée par l'assemblée délibérante car l'encours est modifié) et sur l'information du conseil régional par le président.

3.2.1.4. La situation en Poitou-Charentes

Par délibérations du 26 mars 2010 et du 16 mai 2014, le conseil régional de Poitou-Charentes a délégué ses compétences au président pour :

-« *procéder à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget dans la limite des autorisations budgétaires, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couverture des risques de taux et de change et de passer à cet effet les actes nécessaires,*

-autoriser la mise en œuvre des lignes de crédits de trésorerie en cohérence avec le plan prévisionnel de trésorerie de la Région,

-prendre les décisions mentionnées au III de l'article L 1618-2 et au a de l'article L. 2221-5-1, sous réserve des dispositions du c de ce même article, » qui ont trait à la dérogation à l'obligation de dépôt des fonds auprès de l'Etat. »

Les délibérations précisent également que le (la) président(e) informera le conseil régional des actes pris dans le cadre de ces délégations.

Ces délibérations, peu précises, se réduisent à retranscrire une partie de l'article L. 4221-5 du CGCT. Elles ne fixent pas de véritables limites au champ des pouvoirs délégués, comme cela est préconisé par les circulaires du 4 avril 2003 et du 25 juin 2010. Ainsi, ni les caractéristiques des emprunts susceptibles d'être souscrits, ni la durée de remboursement ne sont mentionnées.

Les vice-présidents, notamment celui en charge des finances, ont reçu plusieurs délégations de fonctions pour suivre les dossiers relevant de leurs compétences. Lorsque l'assemblée délibérante octroie une ou plusieurs délégations de compétences, il y a transfert juridique de la responsabilité et du contrôle de la décision prise au profit du délégataire. En revanche, lorsque le maire, le président d'un conseil départemental ou régional délègue sa fonction, il en conserve le contrôle.

En l'absence de précisions contraires, la délégation de fonctions englobe la signature (réponse ministérielle n° 11532 JO Sénat du 3 février 2005). Toutefois, en Poitou-Charentes, les arrêtés mentionnent que les délégations de signature éventuellement consenties aux vice-présidents font l'objet d'un arrêté spécifique. En l'occurrence, il s'agit bien de simples délégations de fonctions, rédigées d'ailleurs dans des termes très généraux (par exemple pour suivre le budget et les finances), qui n'impliquent pas automatiquement délégation de signature.

3.2.2. Les délégations de signature en matière d'emprunt

3.2.2.1. Le cadre général des délégations de signature accordées par l'exécutif

En application du 3^{ème} alinéa de l'article L. 4231-3 du CGCT, selon lequel le président du conseil régional est le chef des services de la région, ce dernier, sous sa surveillance et sa responsabilité, peut donner délégation de signature en toute matière aux responsables desdits services. La délégation de signature, qui prend la forme d'un arrêté, peut porter sur des matières déléguées au président du conseil régional. Il s'agit d'un acte par lequel le président permet aux collaborateurs qui lui sont subordonnés (ou aux élus) de signer certains documents en ses noms, lieu et place, sous son contrôle et sa responsabilité.

Il est de jurisprudence constante que le contenu des délégations de signature doit être formulé en termes suffisamment précis.

3.2.2.2. La pratique relative à la signature des contrats d'emprunt dans les trois anciennes régions

L'examen des signataires des contrats d'emprunt est basé sur l'ensemble des contrats en cours, c'est-à-dire ceux figurant sur les états de la dette annexés aux comptes administratifs 2015.

Pour l'Aquitaine, seul un contrat signé en 2001, dont la conclusion a été autorisée par une délibération de la commission permanente, n'a pas été signé par le président du conseil régional mais par le directeur général des services qui bénéficiait d'une délégation de signature à cet effet.

En Limousin, seules les conditions définitives de trois emprunts obligataires ont été signées par des directeurs généraux des services en 2012 et 2014 en application de délibérations prises par le conseil régional.

La situation est diamétralement opposée dans l'ancienne région Poitou-Charentes où les contrats d'emprunt sont tous signés par le directeur du budget et des finances à l'exception de deux contrats qui ont été paraphés le 23 octobre 2013 et le 18 novembre 2014 par les présidents qui se sont succédé.

3.2.2.3. Le cas particulier du signataire des contrats d'emprunt et de couverture de l'ancienne région Poitou-Charentes

Les arrêtés portant délégation de signature au directeur du budget et des finances

Le directeur du budget et des finances de la région Poitou-Charentes a reçu délégation de signature par arrêté nominatif du 22 février 2005. L'article 2 de cet arrêté était ainsi rédigé :

« En sa qualité de Directeur du budget et des finances, et sous l'autorité du Directeur Général des Services de la Région, délégation de signature est donnée à M. Daniel PARIZOT en ce qui concerne :

(...)

-toutes pièces concernant les engagements de la Région :

(...)

- pour les conventions approuvées par le Conseil Régional ou sa Commission Permanente et les conventions-types passées en exécution d'une délibération du Conseil Régional ou d'une décision de sa Commission Permanente,*

Toutefois, cette délégation est limitée à 10 000 euros pour les arrêtés de subvention et les conventions pris en application de décisions de la Commission Permanente ou de délibérations du Conseil Régional antérieures au 2 avril 2004,

- pour la couverture de risque de taux lié à l'emprunt régional et l'utilisation des lignes de crédit de trésorerie,*
- toutes pièces relatives à la liquidation, à l'ordonnancement et au recouvrement des dépenses et des recettes du budget et des budgets annexes, en dehors des périodes où il assume la responsabilité de régisseur d'avances, »*

Trois arrêtés généraux relatifs aux délégations de signature, rédigés dans des termes identiques, sont intervenus les 1^{er} avril 2010, 27 avril 2010 et 17 mai 2014 :

« Article 2. Directeurs

l Délégation de signature est donnée aux Directeurs, chacun en ce qui le concerne, dans la limite des attributions fixées dans l'arrêté portant organisation des services de la Région Poitou-Charentes, pour :

(...)

- *les conventions approuvées par le Conseil Régional ou sa Commission Permanente et les conventions-types passées en exécution d'une délibération du Conseil Régional ou d'une décision de sa Commission Permanente, »*

« Il Délégation de signature est donnée au Directeur du Budget et des Finances en complément des actes prévus au I du présent article, pour :

- *toutes pièces concernant les marchés de la Région pour la couverture de risque de taux lié à l'emprunt régional et l'utilisation des lignes de crédit de trésorerie, dans les limites fixées par décision de la Commission Permanente,*
- *toutes pièces relatives à la liquidation, à l'ordonnancement et au recouvrement des dépenses et des recettes du budget de la Région et des budgets annexes, en dehors des cas où il assume la responsabilité de régisseur d'avances, ».*

De leur côté, les vice-présidents en charge des finances bénéficiaient d'une délégation de signature pour signer certains courriers préparés par les services, les décisions de la commission permanente et, en cas d'urgence, du conseil régional ainsi que les conventions et engagements liés à la gestion de dossiers ayant fait préalablement l'objet de décisions de la part de la commission permanente¹⁸.

La compétence du directeur du budget et des finances pour signer les contrats d'emprunt

Les arrêtés de délégation de signature autorisent explicitement le directeur du budget et des finances à signer les contrats de couverture de risques de taux liés à l'emprunt régional et l'utilisation des lignes de crédit de trésorerie. En revanche, pour ce qui est de la signature des contrats d'emprunts, la compétence de ce dernier ne semble pas être établie.

L'article 2 des arrêtés autorise le directeur du budget et des finances à signer les conventions approuvées par le conseil régional ou sa commission permanente. Si l'on assimile les contrats d'emprunt à des conventions, le directeur est donc compétent mais uniquement lorsque les projets de contrats ont été préalablement approuvés par l'assemblée délibérante. Or, l'examen des pièces (contrats et délibérations) révèle que les contrats ont été signés par le directeur du budget et des finances alors qu'ils n'avaient pas été préalablement approuvés par le conseil régional ou sa commission permanente. L'assemblée n'était informée qu'ultérieurement des contrats signés et prenait acte des engagements conclus.

Interrogé à ce sujet, le directeur du budget et des finances a indiqué qu'il s'appuyait sur le second paragraphe du point II de l'arrêté du 27 avril 2010, repris à l'identique par l'arrêté du 17 mai 2014 (la même rédaction était employée à l'article 2 de l'arrêté du 22 février 2005).

« Il Délégation de signature est donnée au Directeur du Budget et des Finances en complément des actes prévus au I du présent article, pour :

(...)

2 toutes pièces relatives à la liquidation, à l'ordonnancement et au recouvrement des dépenses et des recettes »

¹⁸ A compter de 2013, le vice-président en charge des finances s'est vu déléguer, en cas d'empêchement de la présidente ou du président, la signature des « *actes, documents et correspondances concernant l'administration de la région, à l'exception des rapports et projets de décision à présenter au Conseil régional ou à sa commission permanente* » (arrêtés des 27 mars 2013 et 22 avril 2014).

Cette interprétation est contestable dans la mesure où la signature d'un contrat d'emprunt ne peut pas être assimilée à une pièce relative à la liquidation, à l'ordonnancement et au recouvrement des dépenses et des recettes. En effet, la conclusion d'un emprunt est créateur de recettes (et de dépenses futures) et ne procède donc pas d'une simple opération de liquidation ou de recouvrement. Pour être liquidées, ordonnancées et recouvrées, les recettes et les dépenses doivent préalablement exister et avoir fait l'objet d'une décision créatrice de droits ou d'obligations.

Sous réserve de l'appréciation des juridictions compétentes, il résulte des éléments analysés par la chambre régionale des comptes que le directeur du budget et des finances ne possédait pas de délégation de signature pour les contrats d'emprunt. Or, durant la période examinée, il était signataire de la quasi-totalité de ces contrats.

Le 1^{er} juillet 2014, le directeur du budget et des finances a été nommé directeur général des services adjoint (DGSA). Un arrêté du 17 mai 2014 donne délégation de signature au DGSA « *sur l'ensemble des domaines de compétence à l'effet de signer tous actes, documents et correspondances concernant l'administration de la région Poitou-Charentes* », à l'exception, notamment, « *des actes budgétaires relatifs aux emprunts et aux remboursements* ». La signature d'un contrat d'emprunt n'étant pas un acte budgétaire, il pourrait être admis que le directeur général des services adjoint était compétent pour signer ces contrats à compter du 1^{er} juillet (seuls trois emprunts sont concernés pour un capital restant dû de 45 M€). Toutefois, la notion d'administration de la région est particulièrement large alors qu'une délégation de signature doit normalement être précise. Par ailleurs, les signatures apposées sur ces contrats portent toutes le cachet du directeur du budget et des finances (fonction que continuait d'exercer l'intéressé) et non pas celui du directeur général des services adjoint.

En réponse aux observations provisoires, Mme ROYAL et M. FULACHIER (DGS jusqu'en septembre 2013) indiquent que la compétence du directeur du budget et des finances doit également être analysée au regard de l'arrêté d'organisation des services de la région pris en juillet 2007. L'article 18 de cet arrêté stipule que « *la direction du budget et des finances assure la préparation du budget, la mise en œuvre budgétaire et comptable de toute délibérations ou décisions au sein de la collectivité, le contrôle de l'exécution budgétaire ainsi que la gestion de la dette* ». A cet égard, ils rappellent que les emprunts constituent des actes dont les produits sont des recettes d'investissement, relevant des dispositions budgétaires du CGCT.

De même, selon M. SCARBONCHI (DGS du 1^{er} septembre 2014 au 31 décembre 2015), « *l'organisation de la délégation des signatures n'était pas illégale, ni irrégulière. Les signataires agissaient de bonne foi à partir d'analyses juridiques argumentées* ».

La chambre régionale des comptes considère que cette interprétation donnerait une quasi-compétence générale au directeur du budget et des finances et ne saurait donc être retenue pour infirmer les observations précédemment exposées sur l'absence de délégation.

Le choix des produits souscrits

L'assemblée régionale et la commission permanente (qui rassemblait la totalité des élus) arrêtaient quelques grands objectifs en matière d'endettement, mais dans des termes relativement peu précis pour ce qui est du choix des produits à souscrire. Les documents cadres approuvés chaque année, de même que les rapports budgétaires, rappelaient régulièrement la nécessité de veiller à « *maintenir un taux moyen actuariel de l'encours de la dette le plus faible possible* ». A compter de 2014, l'objectif de maintenir « *la meilleure classification au regard de la charte Gissler* » a également fait son apparition mais cette phrase est difficile à interpréter faute de critères plus précis.

En 2011, un rapport de la Cour des comptes portant sur la gestion de la dette publique locale recommandait de recourir à une large consultation lors de chaque opération de financement, en s'appuyant sur un cahier des charges précis.

A compter de 2010, les décisions cadres approuvées chaque année par la commission permanente précisent que les contrats doivent être conclus après mise en concurrence d'au moins deux établissements spécialisés. Seuls des documents portant sur les contrats signés en 2015 attestent d'une procédure formalisée de mise en concurrence entre plusieurs établissements financiers. Les services de l'ex région Poitou-Charentes ont expliqué qu'ils avaient effectué un tri lors du déménagement de la direction des finances intervenu en mai 2014 et qu'ils n'avaient plus d'archives sur les dossiers antérieurs à 2010. La chambre régionale des comptes s'étonne que la collectivité ne soit pas en mesure de produire des pièces aussi déterminantes que celles relatives à la négociation et à la conclusion des contrats.

Le recours à l'emprunt est un acte important pour la région car il s'agit d'un engagement à long terme qui porte sur des montants généralement élevés (souvent plusieurs dizaines de millions d'euros). Les décisions concernant la nature des produits souscrits méritent donc une attention particulière de la part du président, des vice-présidents et du directeur général. Cela ne semble pas avoir été le cas en Poitou-Charentes puisque ces choix étaient laissés à l'appréciation du directeur du budget et des finances. En effet, aucun document ne vient attester qu'une concertation avait lieu avec l'ordonnateur et/ou le vice-président en charge des finances avant la conclusion des contrats. Selon la réponse apportée par la collectivité au cours de l'instruction, « *l'information se faisait de façon informelle, lors des points réguliers avec les DGS et DGA, il n'y avait donc pas de documents transmis* »

Certes, la collectivité avait signé un contrat avec la société Finance Active donnant accès à une plate-forme (INSITO) permettant d'obtenir un certain nombre d'informations utiles pour la gestion de la dette (suivi des marchés et index, fiches emprunts, calcul des échéances, simulations, presse financière etc.). Toutefois, il ne s'agissait, en aucun cas, d'une prestation de conseil personnalisé mais d'un simple droit d'accès facturé à un coût annuel relativement modeste (7 693 € en 2015).

Synthèse intermédiaire:

En Aquitaine et Limousin, les contrats d'emprunts étaient signés par le président du Conseil régional qui possédait une délégation de compétence à cet effet. En Poitou-Charentes, l'assemblée avait également délégué sa compétence à l'ordonnateur mais les contrats étaient signés par le directeur en charge du budget et des finances. Sous réserve de l'appréciation des juridictions compétentes, il ressort de l'analyse des pièces transmises que ce dernier ne possédait pas de délégation lui permettant de signer les contrats d'emprunt¹⁹, du moins, ceux qui n'étaient pas préalablement approuvés par la commission permanente. Or, cette dernière n'était tenue informée des décisions prises que postérieurement.

Au-delà de l'aspect juridique, cette situation soulève la question du pilotage de la politique d'endettement dans la mesure où les décisions et arbitrages concernant le choix des produits souscrits étaient laissés à l'appréciation du seul directeur du budget et des finances, sans directive précise, si ce n'est de maintenir un taux moyen de la dette le plus faible possible. Aucun document ne vient attester qu'une concertation préalable avait lieu avec l'ordonnateur, le vice-président en charge des finances ou le directeur général des services avant la conclusion des contrats.

¹⁹ *Hormis les contrats de couverture pour lesquels il disposait d'un arrêté de délégation.*

3.3. L'ENCOURS DE LA DETTE ET LES RATIOS D'ENDETTEMENT

3.3.1. Précisions méthodologiques

L'analyse de la dette porte sur les budgets principaux. Au 31 décembre 2015, seul le budget annexe « Production d'énergie photovoltaïque » de la région Limousin comporte deux emprunts pour un capital restant dû de 1 059 609 €, ce qui représente une part tout à fait minime (0,07 %) de l'encours total de la dette de la nouvelle région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes au 1^{er} janvier 2016²⁰.

Comme d'autres régions²¹, Poitou-Charentes a fait appel, en 2007 et 2011, au crédit-bail pour financer l'achat de nouvelles rames TER. Les règles comptables et budgétaires des collectivités locales considèrent les dépenses de crédit-bail comme des loyers imputés en section de fonctionnement (compte 612). Il a décidé de ne pas retraiter ces écritures et de ne pas intégrer le crédit-bail à l'encours de la dette. D'une part, la réglementation comptable ne le prévoit pas et, d'autre part, cela empêcherait toute comparaison avec les données nationales.

La chambre régionale des comptes ne méconnaît pas pour autant le poids de ces engagements hors bilan qui s'élèvent, fin 2015, à 303,7 M€ HT dont 182,3 M€ pour la seule part fixe du loyer. Ils font, d'ailleurs, l'objet d'une annexe spécifique au compte administratif.

De même, l'analyse n'intègre pas un emprunt d'un montant maximum de 100 M€, souscrit par la région Aquitaine en juillet 2015 pour financer l'acquisition de 46 rames TER. Ce contrat ne figure pas dans l'état de la dette 2015 car les fonds n'ont pas été mobilisés avant le 31 décembre.

3.3.2. L'encours de la dette et son évolution

Au 31 décembre 2015, l'encours cumulé de la dette des trois régions s'élevait à 1 541,54 M€ dont 1 527,22 M€ au titre des comptes 164 (emprunts souscrits auprès des établissements de crédit) et 163 (emprunts obligataires).

²⁰ Ces deux emprunts, contractés en 2012 et 2013, reposent sur un taux fixe pour le premier (3,95 %) et sur un taux variable classique pour le second (Euribor 3 mois + marge de 1,5 %).

²¹ PACA, Centre, Rhône-Alpes, Champagne-Ardenne, Alsace, Languedoc-Roussillon, Bourgogne.

Tableau 46. Encours total de la dette des trois anciennes régions au 31 décembre

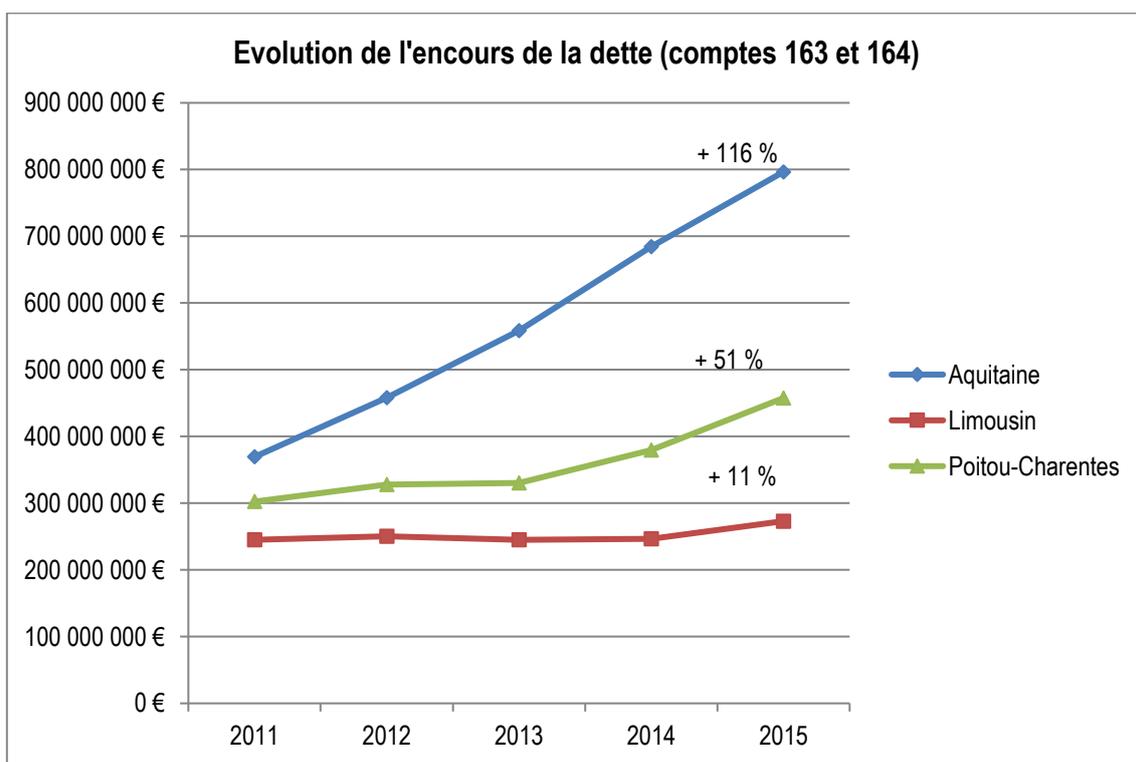
En €

Encours de la dette au 31/12		2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2011- 2015
Aquitaine	Emprunts obligataires	0	9 900 000	9 900 000	9 900 000	9 900 000	
	Emprunts auprès étb de crédit	369 348 395	448 169 272	548 753 392	674 655 299	786 648 824	
	Encours comptes 163 et 164	369 348 395	458 069 272	558 653 392	684 555 299	796 548 824	115,7%
	Autres dettes (cptes 165 et 1687)	0	0	0	0	11 574 179	
	Encours total	369 348 395	458 069 272	558 653 392	684 555 299	808 123 003	118,8%
Limousin	Emprunts obligataires	25 607 000	50 607 000	60 607 000	80 607 000	110 607 000	
	Emprunts auprès étb de crédit	219 722 782	199 878 506	184 435 612	165 727 476	162 457 868	
	Encours comptes 163 et 164	245 329 782	250 485 506	245 042 612	246 334 476	273 064 868	11,3%
	Autres dettes (cptes 165 et 1687)	0	0	0	0	2 719 796	
	Encours total	245 329 782	250 485 506	245 042 612	246 334 476	275 784 664	12,4%
Poitou-Charentes	Emprunts obligataires	0	0	0	0	0	
	Emprunts auprès étb de crédit	302 337 314	327 946 292	330 103 879	379 644 084	457 609 479	
	Encours comptes 163 et 164	302 337 314	327 946 292	330 103 879	379 644 084	457 609 479	51,4%
	Autres dettes (cptes 165 et 1687)	32 112	26 098	24 721	24 874	25 180	
	Encours total	302 369 426	327 972 390	330 128 600	379 668 958	457 634 659	51,3%
Encours ALPC comptes 163 et 164		917 015 490	1 036 501 069	1 122 799 883	1 310 533 859	1 527 223 171	66,5%
Encours Total ALPC		917 047 603	1 036 527 168	1 133 824 604	1 310 558 733	1 541 542 326	68,1%

Source : ANAFI et balances des comptes de gestion

Entre 2011 et 2015, l'encours des comptes 163 et 164 a progressé de 115,7 % en Aquitaine, de 51,4 % en Poitou-Charentes (sans tenir compte des engagements liés au crédit-bail servant à financer les TER) et de 11,3 % en Limousin. Dans le même temps, l'endettement de l'ensemble des régions métropolitaines (hors Ile-de-France et Corse) augmentait de 31 %.

Ces évolutions peuvent, toutefois, s'avérer trompeuses dans la mesure où les régions Poitou-Charentes et, plus encore, Aquitaine, étaient peu endettées en 2011.



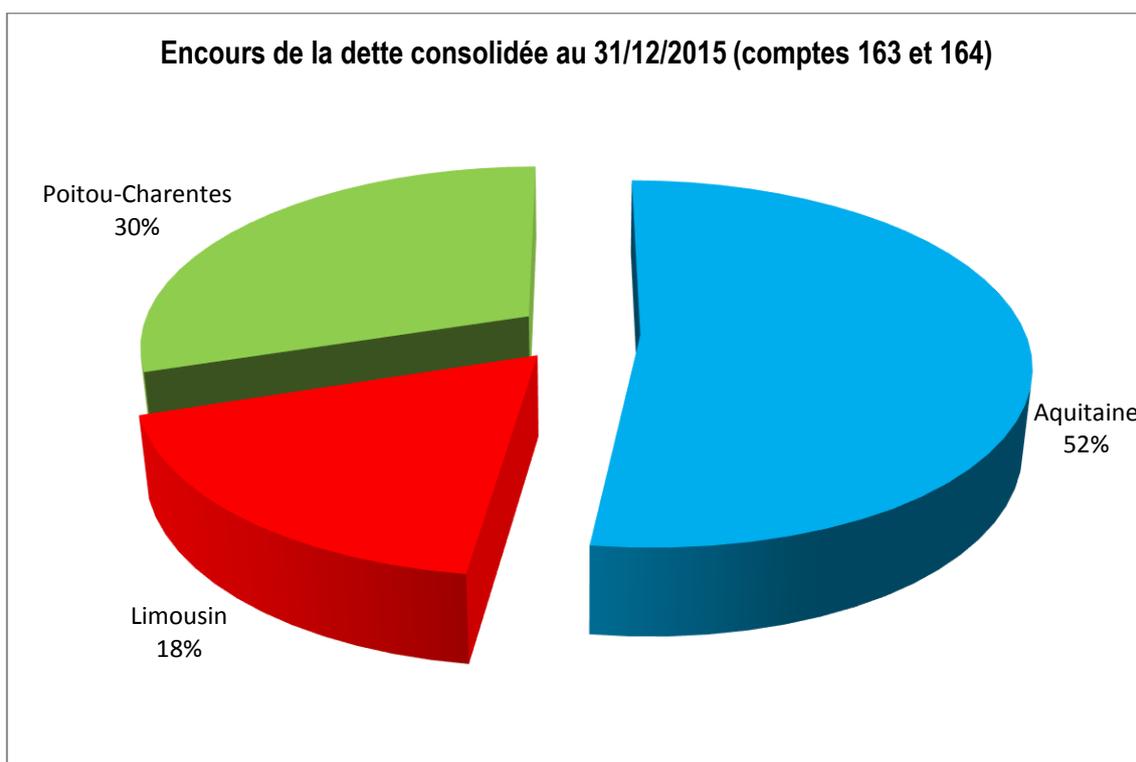
Source : ANAFI et balances des comptes de gestion

Au 31 décembre 2015, 52,2 % du capital restant dû des emprunts de la nouvelle collectivité provient de l'Aquitaine, 30 % de Poitou-Charentes et 17,9 % du Limousin. Pour cette dernière région, le poids de l'endettement transféré est très sensiblement supérieur à la part qu'occupe sa population au sein du nouvel ensemble.

Tableau 47. Part de chaque ancienne région dans l'endettement consolidé au 31/12/2015

Encours au 31/12/2015 (comptes 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 APC	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

3.3.3. Evolution de l'annuité en capital de la dette

Compte tenu de la progression de l'encours, le remboursement de l'annuité en capital de la dette a augmenté au sein de la nouvelle région. Les évolutions ne sont, toutefois, pas identiques selon les collectivités concernées.

La faible augmentation constatée en Limousin tient, d'une part, à la progression contenue de l'endettement au cours de la période étudiée et, d'autre part, à la stratégie d'endettement qui privilégie fortement le recours à l'emprunt obligataire remboursable in-fine. Ce choix allège considérablement l'annuité en capital de la dette les années qui ne sont pas concernées par des échéances de remboursement.

En Poitou-Charentes, le remboursement en capital progresse moins rapidement que l'encours car ce dernier a augmenté de 20,5 % en 2015, ce qui a pour conséquence de reporter le remboursement des annuités d'un certain nombre de contrats sur l'exercice 2016.

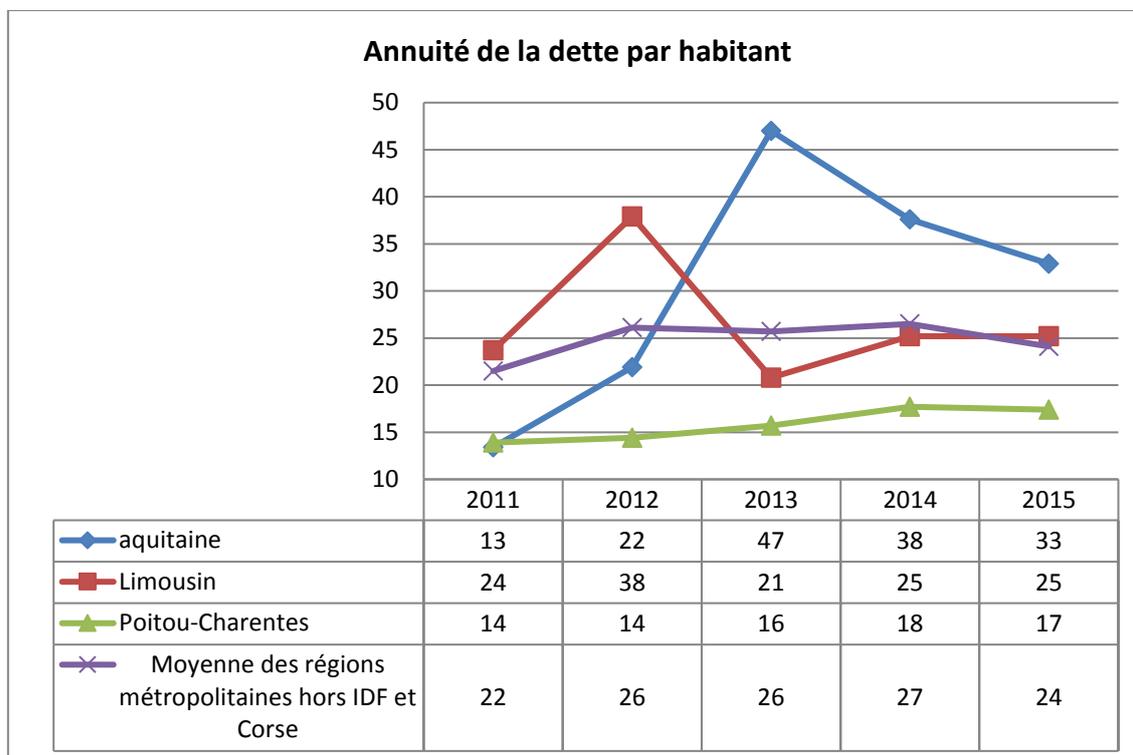
Tableau 48. Remboursement de l'annuité en capital de la dette

En €

Annuité en capital des emprunts	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2011-2015
Aquitaine	42 718 655	70 179 123	151 944 960	122 319 923	108 006 475	153%
Limousin	17 553 986	28 120 137	15 442 894	18 708 136	18 619 608	6%
Poitou-Charentes	24 365 006	25 391 022	27 842 412	31 400 744	31 034 605	27%
Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes	84 637 646	123 690 283	195 230 266	172 428 802	157 660 688	86%

Source : ANAFI

Si l'on raisonne en euros par habitant, l'annuité est aujourd'hui relativement élevée en Aquitaine alors qu'elle était très faible en 2011. Le Limousin se situe légèrement au-dessus de la moyenne nationale (grâce au remboursement in fine de ces emprunts obligataires) et Poitou-Charentes possède un ratio inférieur à la moyenne.



Source : ANAFI

Ces informations, qui varient en fonction du profil de la dette de chacune des régions, doivent être appréciées au regard d'un certain nombre de ratios d'endettement.

3.3.4. Les principaux ratios d'endettement

Afin de pouvoir comparer les données avec les moyennes métropolitaines, les ratios intègrent la totalité de la dette, hors intérêts courus non échus, et non pas seulement les comptes 163 « Emprunts obligataires » et 164 « Emprunts auprès des établissements de crédit » (qui représentent, à eux seuls, 98,2 % de la dette totale).

L'encours de la dette a fortement augmenté en Aquitaine mais les principaux ratios demeurent encore très favorables pour cette région. La situation est plus contrastée en ce qui concerne le Limousin et Poitou-Charentes.

3.3.4.1. La dette par habitant

C'est en Aquitaine que la dette par habitant a le plus progressé (112 %). Toutefois, en 2015, l'encours rapporté au nombre d'habitants (246 €) est encore nettement inférieur à la moyenne métropolitaine. Il en est de même en Poitou-Charentes mais avec des écarts un peu moins prononcés.

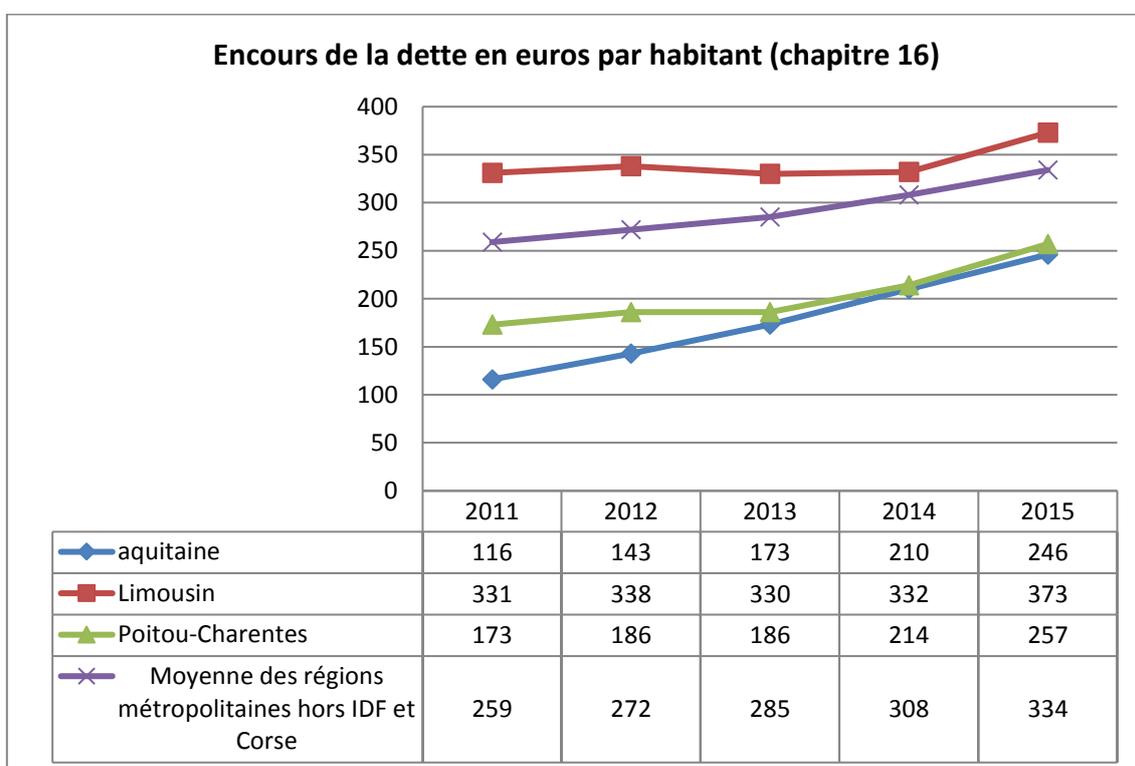
La situation est, en revanche, différente en Limousin où la dette par habitant n'a augmenté que de 13 % mais où le ratio est supérieur à la moyenne.

Tableau 49. Encours total de la dette par habitant au 31 décembre

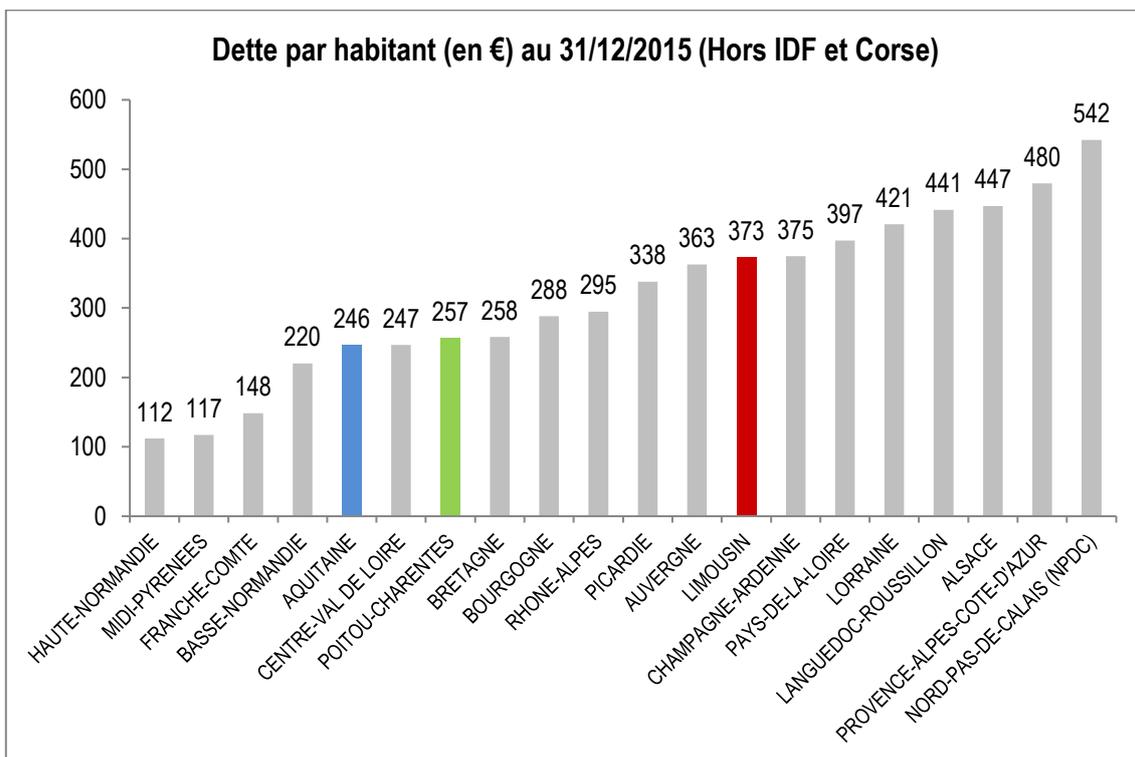
En €

Encours de la dette par habitant au 31 décembre (chapitre 16)	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2011-2015
Aquitaine	116 €	143 €	173 €	210 €	246 €	112%
Limousin	331 €	338 €	330 €	332 €	373 €	13%
Poitou Charentes	173 €	186 €	186 €	214 €	257 €	49%
Aquitaine Limousin Poitou-Charentes	162 €	182 €	197 €	227 €	265 €	64%
Moyenne métropolitaine (hors IDF et Corse)	259 €	272 €	285 €	308 €	334 €	29%
Pour mémoire : Moyenne métropolitaine (avec IDF et Corse)	278 €	293 €	310 €	334 €	361 €	30%

Source : données ANAFI

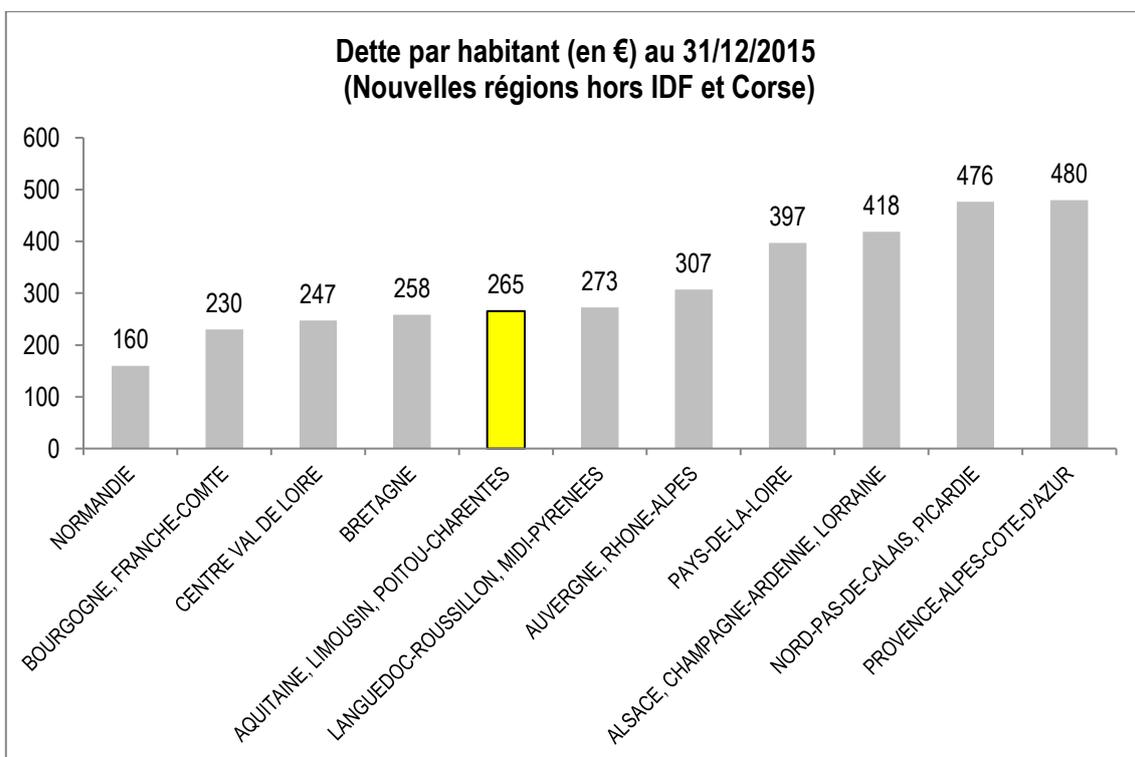


Source : données ANAFI



Source : données ANAFI

Si l'on raisonne de manière consolidée, l'endettement par habitant de la nouvelle région (265 €) est inférieur à la moyenne des régions métropolitaines (334 €, hors Ile-de-France et Corse).



Source : données ANAFI

3.3.4.2. Le taux d'endettement

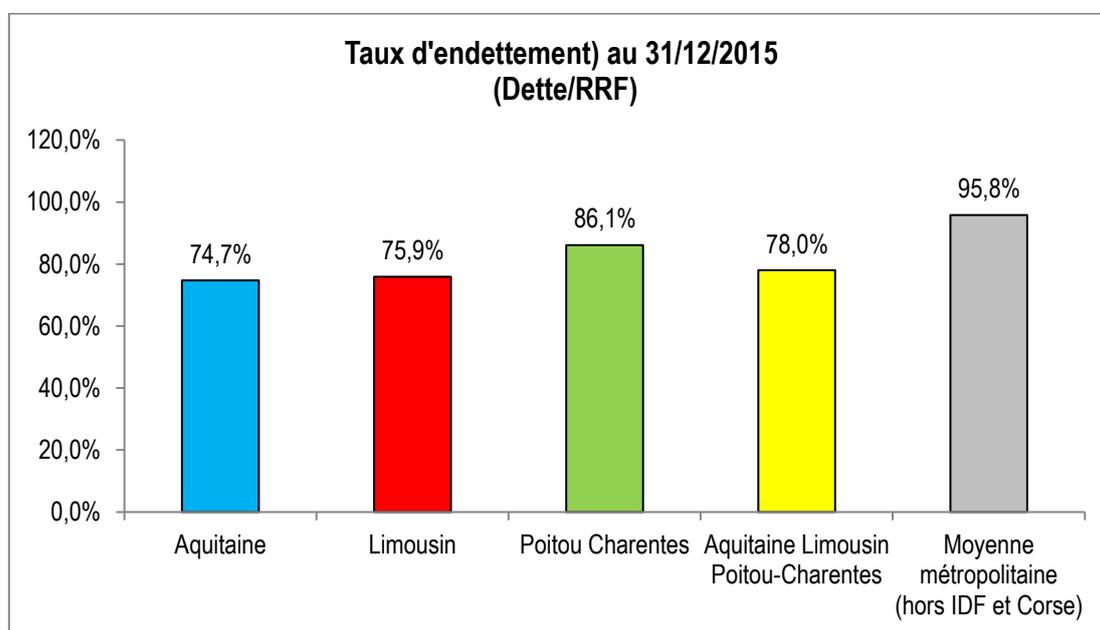
Ce ratio se calcule en rapportant l'encours de la dette aux recettes réelles de fonctionnement. Dans les trois anciennes régions, sa valeur a toujours été inférieure à la moyenne métropolitaine. On constate, toutefois, une relative dégradation du taux d'endettement entre 2014 et 2015 : + 10,5 points en Aquitaine, + 6,8 points en Limousin, + 14,8 points en Poitou-Charentes. Ce phénomène est plus accentué en Poitou-Charentes car les recettes réelles de fonctionnement n'ont quasiment pas progressé entre 2014 et 2015 alors que l'encours de la dette a, quant à lui, augmenté de 20,5 %.

Tableau 50. Taux d'endettement

Taux d'endettement (dette / RRF)	2011	2012	2013	2014	2015
Aquitaine	35,1%	43,3%	52,2%	64,2%	74,7%
Limousin	67,7%	69,1%	68,1%	69,1%	75,9%
Poitou Charentes (*)	56,6%	61,6%	59,9%	70,3%	85,7%
Aquitaine Limousin Poitou-Charentes	47,0%	53,0%	57,2%	67,0%	78,0%
Moyenne métropolitaine (hors IDF et Corse)	75,5%	78,4%	81,7%	89,0%	95,8%
Pour mémoire : Moyenne métropolitaine (avec IDF et Corse)	79,1%	83,0%	87,0%	95,2%	101,1%

Source : données ANAFI (*) Les recettes réelles de fonctionnement intègrent le budget annexe fonds européens

Fin 2015, le taux d'endettement de la nouvelle région était inférieur de près de 18 points à la moyenne métropolitaine (hors Ile-de-France et Corse).



Source : données ANAFI

3.3.4.3. 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.

Fin 2015, l'Aquitaine doit consacrer 2,6 années de CAF pour rembourser sa dette, le Limousin 7,4 années et Poitou-Charentes 19 années.

Tableau 51. La capacité de désendettement

En nombre d'années

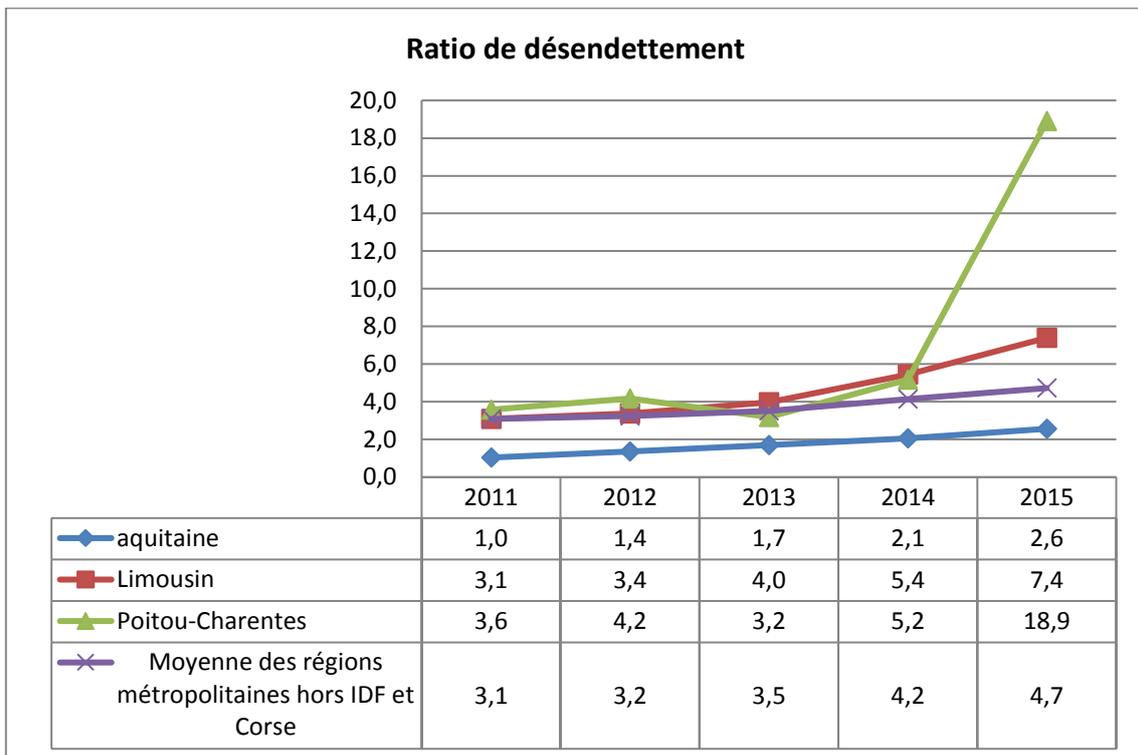
Capacité de désendettement : dette / CAF Brute	2011	2012	2013	2014	2015
Aquitaine	1,0	1,4	1,7	2,1	2,6
Limousin	3,1	3,4	4,0	5,4	7,4
Poitou Charentes (*)	3,6	4,2	3,2	5,2	19,0
Aquitaine Limousin Poitou-Charentes	1,8	2,1	2,3	2,9	4,1
Moyenne métropolitaine (hors IDF et Corse)	3,1	3,2	3,5	4,2	4,7
Pour mémoire : Moyenne métropolitaine (avec IDF et Corse)	3,4	3,6	3,9	4,7	5,2

Sources : balances des comptes et application Anafi (*) La CAF brute intègre le budget annexe fonds européen

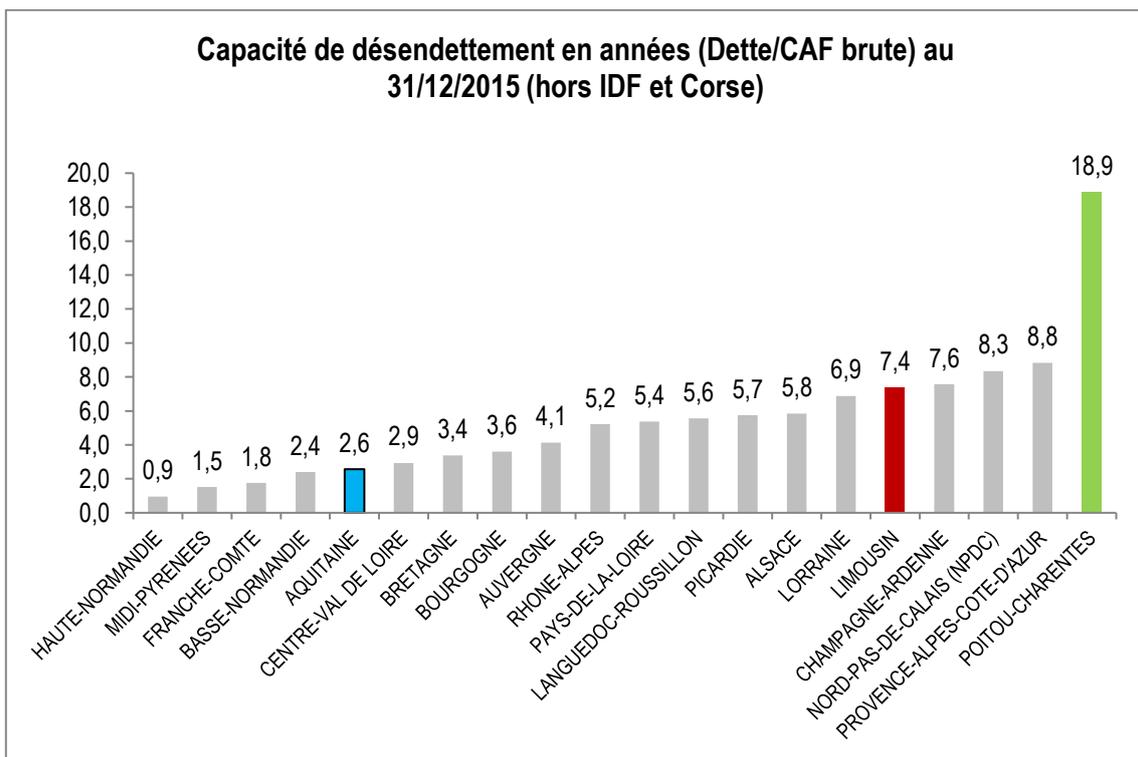
Le ratio 2015 de la région Poitou-Charentes est très dégradé. Cela s'explique par la conjonction de deux phénomènes : une hausse importante de l'encours de la dette par rapport à l'année précédente (+ 20,5 % soit 77,97 M€) et une diminution substantielle de la capacité d'autofinancement brute (- 67 %) qui est passée de 73,30 M€ en 2014 à 24,07 M€ en 2015.

La même tendance peut être constatée en Limousin mais dans une proportion bien moindre : la capacité de désendettement a augmenté de deux ans entre 2014 et 2015 du fait d'une diminution de la CAF brute de 20 % (- 8,93 M€) et d'une progression du volume de la dette de 12 % (+ 29,45 M€, en partie liés à une opération de refinancement intervenue fin 2015).

En Aquitaine, malgré une progression assez importante de l'encours entre 2014 et 2015 (+ 18 % soit 123,57 M€), le ratio de désendettement n'a que légèrement augmenté car la CAF brute n'a pas connu de diminution sensible comme c'est le cas dans les deux autres régions (-5 %, soit 17,31 M€).

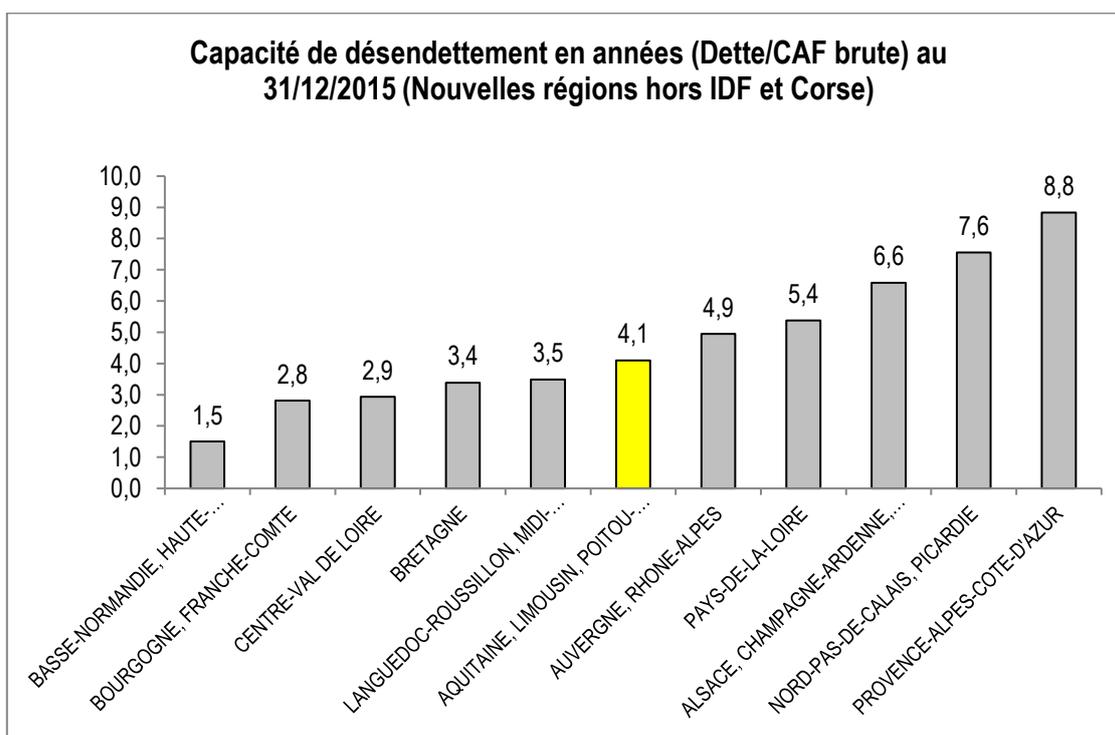


Source : ANAFI



Source : données ANAFI

Grace au ratio favorable de l'Aquitaine et au poids que représente cette région au sein de la nouvelle entité, la capacité de désendettement de la nouvelle collectivité est encore légèrement inférieure à la moyenne.



Source : données ANAFI

3.3.4.4. 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.

Tableau 52. Le taux d'intérêt apparent de la dette

Taux apparent de la dette (charges d'intérêt / encours)	2011	2012	2013	2014	2015
Aquitaine	2,3%	2,4%	2,4%	2,4%	2,2%
Limousin	3,5%	3,9%	3,9%	3,9%	3,4% ²²
Poitou Charentes	3,5%	4,4%	3,8%	3,4%	2,6%
Aquitaine Limousin Poitou-Charentes	3,0%	3,4%	3,2%	3,0%	2,5%
Moyenne métropolitaine (hors IDF et Corse)	2,7%	2,8%	2,7%	2,6%	2,4%
Pour mémoire : Moyenne métropolitaine (avec IDF et Corse)	2,7%	2,8%	2,6%	2,5%	2,5%

Sources : balances des comptes et application Anafi

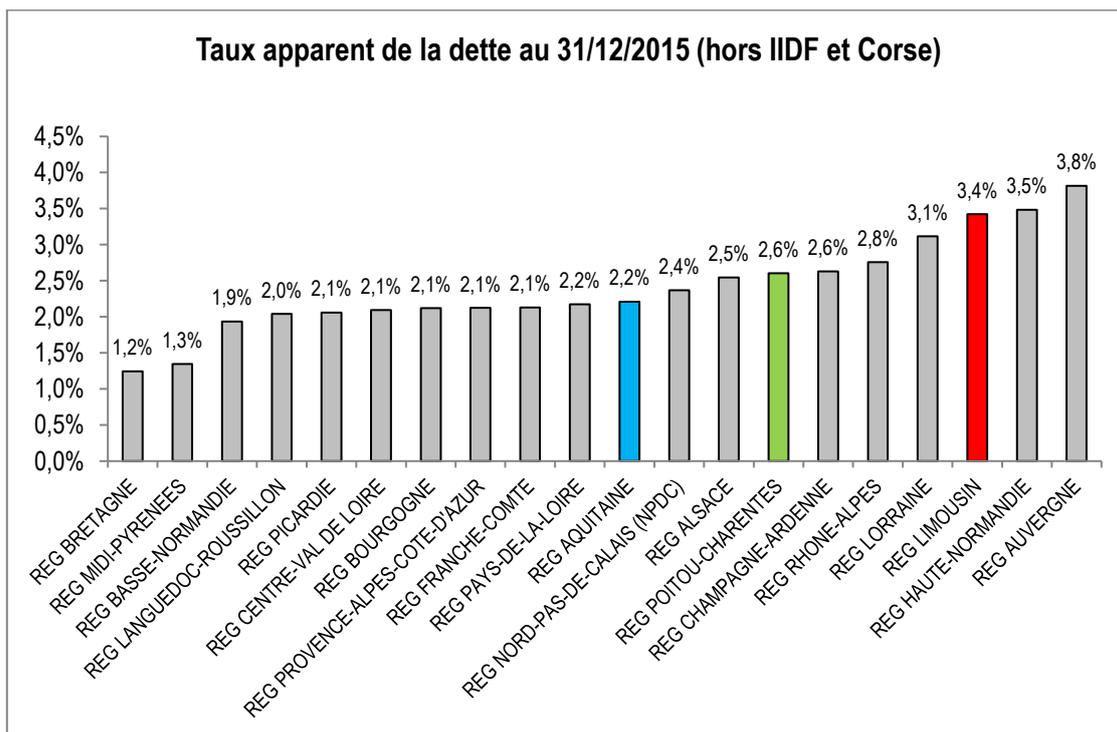
Le taux apparent du Limousin se trouve impacté par des emprunts relativement anciens, souscrits à une période où les taux d'intérêt étaient élevés (notamment un emprunt obligataire de 25,6 M€ au taux de 4,1%).

Le ratio est plus volatile en Poitou-Charentes en raison du profil de la dette qui comporte de nombreux emprunts à taux variable, dont certains produits structurés. La hausse assez significative enregistrée en 2012 est, en partie, liée à un produit de couverture dont le taux d'intérêt payé a atteint cette année-là 19 %.

²² Les charges financières sont corrigées des opérations d'ordre passées dans le cadre de l'opération de refinancement intervenue en 2015.

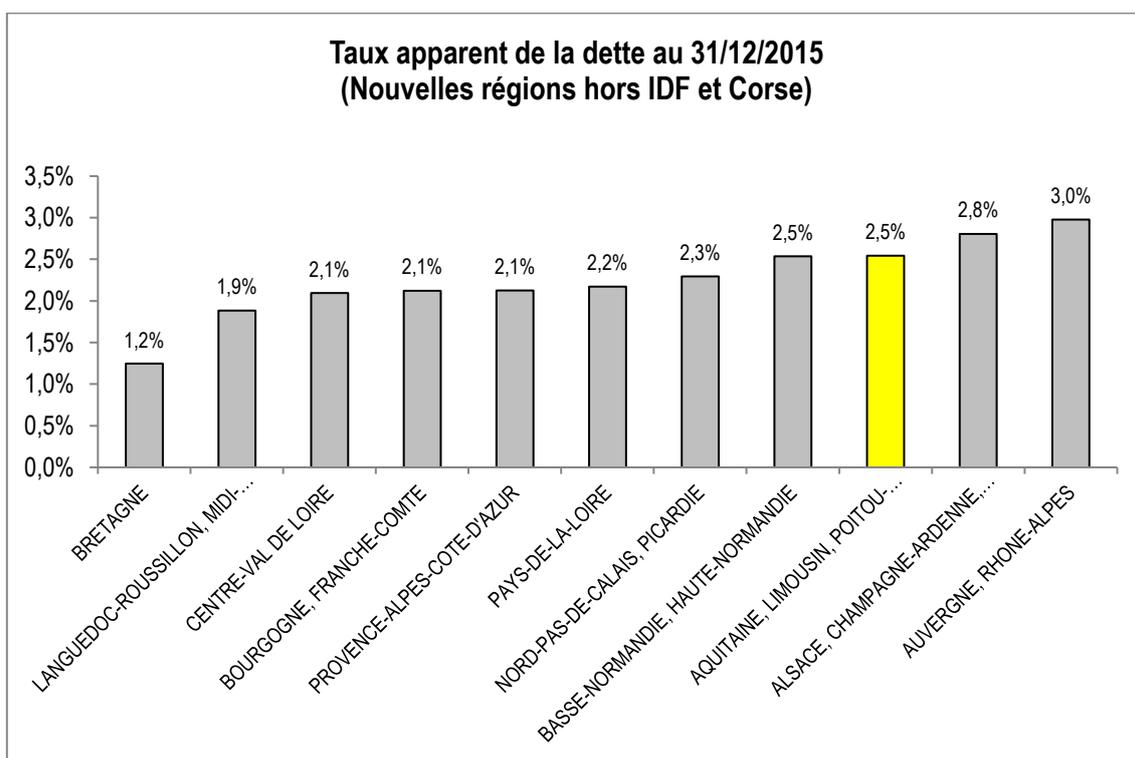
A contrario, l'Aquitaine se démarque par un taux apparent de la dette faible et une grande stabilité compte tenu de l'encours exclusivement composé de produits à taux fixe ou variable classique.

Pour les trois régions, la baisse relativement sensible des taux d'intérêt apparents en 2015 s'explique par l'évolution favorable de certains index (Euribor par exemple) ainsi que par la mobilisation d'emprunts dont les intérêts ne commenceront à être payés qu'à partir de 2016. En Aquitaine, cela concerne deux tirages pour un montant de 150 M€ (18,6 % de l'encours fin 2015). En Poitou-Charentes, c'est le cas de cinq contrats représentant un capital de 114 M€ (24,9 % de l'encours). En Limousin, six contrats sont concernés pour un total de 40,49 M€ (14,7 % de l'encours).



Source : données ANAFI

Fin 2015, le taux d'intérêt apparent de la dette de la nouvelle région est identique à la moyenne des régions métropolitaines.



Source : données ANAFI

Synthèse intermédiaire :

Les deux crédits-bails mobilisés par la région Poitou-Charentes pour financer l'achat de 32 rames TER sont des dépenses de fonctionnement qui ne sont pas intégrées à l'encours de dette. Il n'a pas été procédé au retraitement de ces charges car la réglementation comptable ne le prévoit pas et cela empêcherait toute comparaison avec les données nationales. La chambre régionale des comptes ne méconnaît pas pour autant le poids de ces engagements hors bilan qui s'élèvent, fin 2015, à 303,7 M€ HT dont 182,3 M€ pour la seule part fixe du loyer. De même, l'analyse n'intègre pas les subventions d'équipement que les deux régions Aquitaine et Limousin verseront au cours des années à venir à la SNCF pour les acquisitions de rames TER et pour le financement desquels la région Aquitaine a souscrit, en juillet 2015, un emprunt d'un montant maximum de 100 M€²³.

Au 31 décembre 2015, l'encours consolidé de la dette 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€).

C'est en Aquitaine que la dette a le plus progressé entre 2011 et 2015 (+ 115,7 %). Cependant, très peu endettée en début de période, la région conserve des ratios favorables. Fin 2015, l'encours par habitant (246 €) était sensiblement inférieur à la moyenne métropolitaine (334 € hors Ile-de-France et Corse), de même que la capacité de désendettement²⁴ (2,6 années pour une moyenne nationale de 4,7 ans). Avec un profil d'endettement très peu risqué, la région a réussi à maintenir un taux d'intérêt apparent de la dette relativement faible (2,2 %).

²³ Ce contrat ne figure pas à l'état de la dette 2015 car les fonds n'ont pas été mobilisés avant le 31 décembre. Il concerne l'acquisition de 46 rames TER

²⁴ Rapport dette / capacité d'autofinancement brute

En Poitou-Charentes, la dette a augmenté de 51,4 % sur la même période. L'endettement par habitant est contenu (257 €) mais la capacité de désendettement s'est particulièrement dégradée en 2015. Le ratio atteint 19 ans alors qu'il n'était que de 5,2 ans l'année précédente. Cela s'explique par une hausse importante de l'encours (+ 20,5 % par rapport à 2014) qui s'accompagne, dans le même temps, d'une diminution substantielle de la capacité d'autofinancement brute (- 67 %). En 2015, le taux apparent de la dette est proche de la moyenne métropolitaine (2,6 %) mais supérieur à l'Aquitaine malgré une politique d'endettement plus risquée qui, jusqu'en 2010, faisait appel à des produits structurés.

La dette du Limousin a moins augmenté que dans les deux autres régions (+ 11,3 %) mais l'endettement par habitant (373 €) y est supérieur à la moyenne métropolitaine. La capacité de désendettement s'est également dégradée en 2015 (7,4 ans), dans des proportions toutefois moindres qu'en Poitou-Charentes. Le taux apparent de la dette (3,4 %) s'explique par la présence dans l'encours de certains produits relativement anciens et d'un emprunt obligataire de 25,61 M€, souscrit au taux de 4,1 % (cet emprunt a été remboursé en 2016).

3.4. TYPOLOGIE DE L'ENCOURS ET ANALYSE DES RISQUES

Un rapport remis par le gouvernement au Parlement en 2012 recensait les collectivités détenant un ou des emprunts considérés comme à risque et/ou volatils (cotation à partir de 4 en termes d'indice sous-jacent et à partir de D en termes de structure de taux, selon la classification arrêtée par la charte de bonne conduite signée en 2009). Sur 26 régions, 11, soit 42 %, détenaient ce type de produits. Ces derniers représentaient, en moyenne, 17,5 % de l'encours des collectivités concernées.

Les régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes ont chacune développé des stratégies d'endettement bien différentes. Elles ne se trouvent donc pas exposées au même degré de risque.

3.4.1. Les modes de financement possibles

En matière d'emprunt, plusieurs possibilités s'offrent aux collectivités. La dette souscrite auprès des établissements de crédit peut être contractée sous la forme d'un emprunt « classique » imputé comptablement au compte 1641 « Emprunts en euros ». Elle peut également résulter d'emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie, imputés au compte 1644. Outre les remboursements contractuels à échéance, ce type de contrat permet d'effectuer des remboursements qui offrent, en contrepartie, la possibilité de réaliser des tirages de trésorerie. Toutefois, contrairement aux lignes de trésorerie classiques, les opérations afférentes à l'option de tirage sur ligne de trésorerie peuvent présenter un solde débiteur en cours d'exercice mais doivent impérativement être soldées en fin d'année afin d'être « consolidées » dans la dette à long terme (compte 16441).

Les collectivités peuvent également faire appel au financement désintermédié en utilisant l'emprunt obligataire qui consiste à aller chercher l'épargne long terme à sa source, auprès de gros investisseurs (compagnies assurances, caisses de retraite...) ou du grand public. Alors que ce type de financement est longtemps resté marginal en raison de sa faible compétitivité, il s'est développé à compter de 2011 et surtout 2012 en lien avec la raréfaction de l'offre de crédit et l'augmentation des marges bancaires. Le recours à l'emprunt obligataire impose, au préalable, une procédure relativement lourde passant par la notation financière (exigée par les prêteurs), l'établissement d'un prospectus d'information, le choix d'une ou plusieurs banques « placeuses » (dont la rémunération est généralement proportionnelle au montant de l'émission) et d'une banque « payeuse ». Un visa de l'autorité des marchés financiers est également exigé. Les emprunts obligataires étant généralement remboursables in fine, ce type d'endettement ne génère, jusqu'à l'échéance, que des charges d'intérêt. Les collectivités concernées par ce type de produit doivent, toutefois, anticiper les décaissements à venir pour rembourser le capital qui, contrairement à un emprunt classique, n'est pas amorti sur plusieurs exercices.

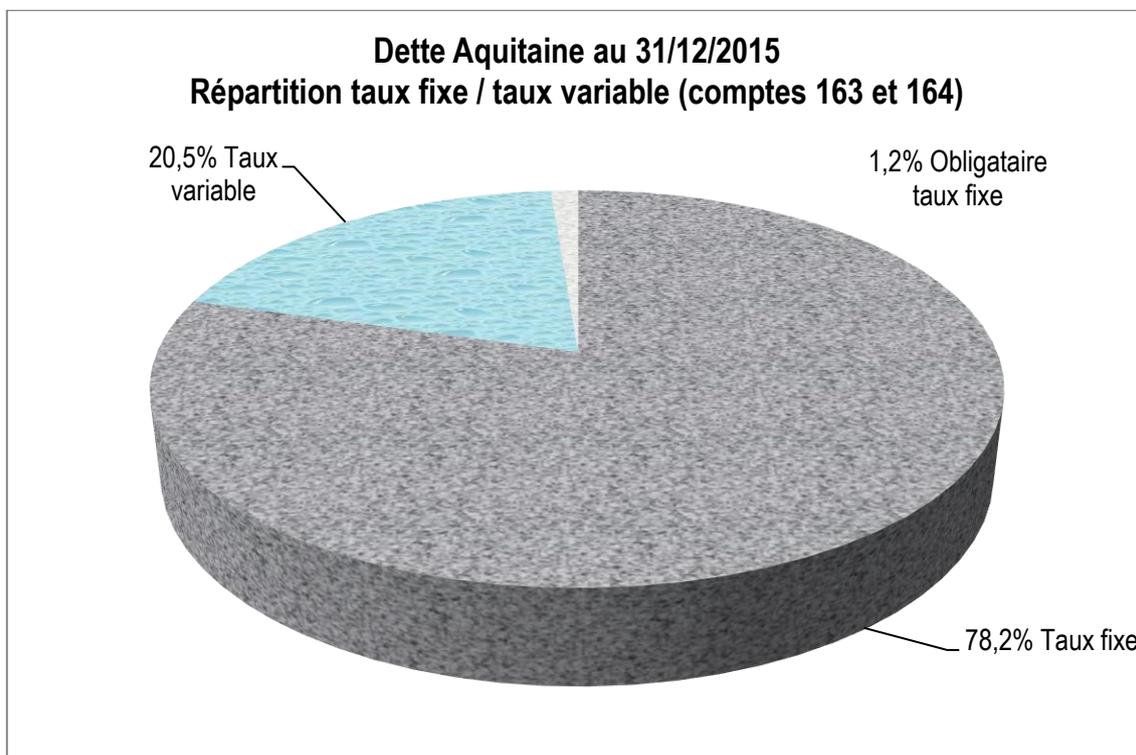
3.4.2. Typologie de l'encours de la région Aquitaine

Au 31 décembre 2015, la totalité de la dette de la région Aquitaine est composée d'emprunts à taux fixe ou à taux variable basés sur des indices de la zone Euro (type Euribor). La structure de l'endettement peut donc être qualifiée de très peu risquée dans la mesure où tous les produits sont classifiés 1A selon la grille proposée par la charte de bonne conduite.

Cette politique prudente était clairement énoncée par la collectivité, notamment au travers des délibérations de l'assemblée et des délégations accordées au président. Ainsi, la délibération du 16 avril 2010 précise, entre

autre, que les emprunts doivent être libellés avec des indices de la zone euro, à taux fixe ou variable simple, sans effet de levier avec un coefficient multiplicateur jusqu'à 3 ou jusqu'à 5 capé.

Fin 2015, 79,5 % de l'encours est constitué de produits à taux fixe et 20,5 % de contrats à taux variable. La grande majorité des emprunts à taux variable étant basée sur l'indice Euribor, ils bénéficient aujourd'hui de la baisse des taux amorcés depuis 2012 (ces derniers sont inférieurs à 1 %, sauf pour deux produits pour lesquels la marge bancaire est supérieure à un point).



Parmi les emprunts à taux fixe figure un emprunt obligataire de 9,9 M€, souscrit en 2012, dont le capital sera remboursable, in-fine, en novembre 2022. Ce financement s'inscrit dans le cadre d'une opération groupée, rassemblant 44 collectivités de toute nature pour un montant total de 610 M€ au taux de 4,3 %. L'engagement de la région Aquitaine demeure faible en la matière car ce produit ne représentait que 1,2 % de la dette régionale au 31 décembre 2015.

De même, la région a peu recours aux emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie (35,80 M€, soit 4,5 % de l'encours).

Le capital restant dû fin 2015 est majoritairement détenu par des prêteurs publics. La Banque Européenne d'Investissement (BEI) a été massivement sollicitée pour financer les dépenses liées aux lycées²⁵. La Caisse des Dépôts et Consignations est le second partenaire financier de la région. Elle est intervenue en 2011 pour le financement de la LGV Tours-Bordeaux et en 2012 pour la réalisation de grands projets d'infrastructures ferroviaires et portuaires. Enfin, la SFIL (Société de financement local), qui a repris les actifs de la banque Dexia, est le troisième créancier de la collectivité pour des emprunts basés sur des taux fixes ou variables simples.

²⁵ Un contrat de 100 M€ (mobilisable en quatre tranches de 25 M€) a également été signé avec ce partenaire en juillet 2015 afin d'acquies de nouvelles rames de TER. Il ne figure pas dans l'état de la dette arrêté au 31 décembre 2015 car aucune mobilisation de fonds n'avait été réalisée à cette date.

Tableau 53. Répartition par prêteurs (Région Aquitaine)

Prêteurs	Encours	%
Banque Européenne d'Investissement	387 923 942 €	49,3%
Caisse des Dépôts et Consignations	197 071 373 €	25,1%
SFIL (ex DEXIA)	47 889 848 €	6,1%
Crédit Agricole	44 717 282 €	5,7%
BFT	37 456 660 €	4,8%
Caisse d'Epargne	31 630 669 €	4,0%
B. N. P.	24 851 720 €	3,2%
Crédit Coopératif	11 357 329 €	1,4%
BCME-ARKEA	3 750 000 €	0,5%
Total hors emprunt obligatoire	786 648 824 €	100%

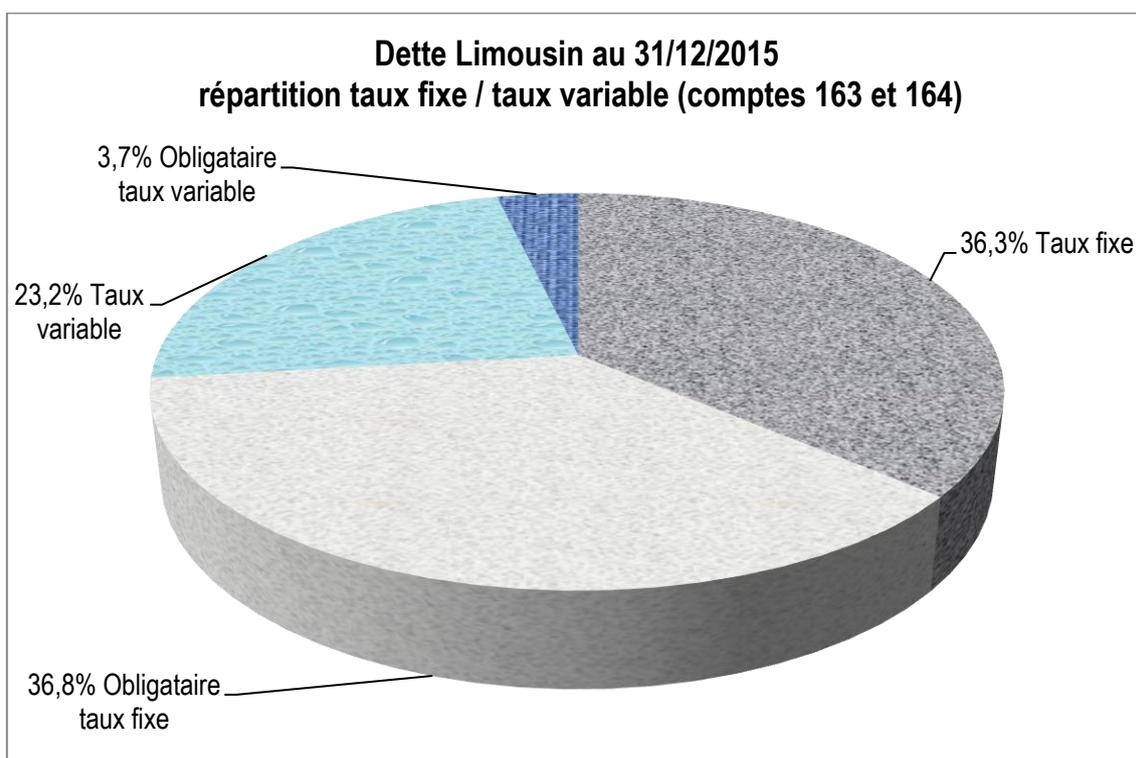
Source : Etat de la dette 2015

3.4.3. Typologie de l'encours de la région Limousin

3.4.3.1. La situation au 31 décembre 2015

La politique d'endettement de la région Limousin se traduit 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. Parmi ces emprunts, sept ont été souscrits à taux fixe et un à taux variable, indexé sur l'Euribor 3 mois.

Fin 2015, les produits à taux fixe (y compris les emprunts obligataires) représentent 73 % de l'encours et les produits à taux variable 27 %. Comme pour l'Aquitaine, la structure de la dette peut être qualifiée de très peu risquée dans la mesure où tous les produits sont classifiés 1A.



Le capital restant dû au titre des emprunts avec option de tirage sur ligne de trésorerie est limité (5,8 % de l'encours au 31 décembre 2015). En revanche, le financement désintermédié a été massivement utilisé.

Le premier emprunt obligataire a été émis en juin 2011 (25,61 M€ empruntés au taux de 4,1 %). Il est arrivé à échéance le 13 juin 2016. Les sept autres seront à rembourser à compter de 2022.

Tableau 54. Echancier emprunts obligataires (Région Limousin)

Emprunts obligataires		Années de remboursement						
Mobilisation	Taux	2016	2021	2022	2023	2024	2025	2026
13/06/2011	4,10%	25 607 000 €						
11/07/2012	3,50%			25 000 000 €				
25/02/2013	2,88%						10 000 000 €	
20/06/2014	2,03%				10 000 000 €			
20/06/2014	2,31%					10 000 000 €		
13/02/2015	1,10%							10 000 000 €
18/02/2015	EUR 3M + 0,50%							10 000 000 €
13/10/2015	0,72%		10 000 000 €					
TOTAL		25 607 000 €	10 000 000 €	25 000 000 €	10 000 000 €	10 000 000 €	10 000 000 €	20 000 000 €

Sources : Etat de la dette et contrats

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. DENANOT a souligné la stabilité de la note attribuée en 2011 et 2013 par l'agence de notation Standard and Poor's.

Fin 2015, la Caisse d'Epargne et le Crédit Agricole sont les deux principaux prêteurs de la région Limousin (hors emprunts obligataires). La SFIL arrive en troisième position pour des emprunts à taux fixe mobilisés entre 2008 et 2010. Contrairement à la région Aquitaine, l'encours emprunté auprès de la banque européenne

d'investissement est faible (un prêt de 5 M€ a été mobilisé en 2015 pour financer un programme d'investissement dans les lycées). Cette situation s'explique par le volume des investissements qui ne permet pas toujours d'avoir accès aux prêts directs de la BEI qui intervient généralement pour financer des opérations d'investissement importantes.

Tableau 55. Répartition par prêteurs (Région Limousin)

Prêteurs	Encours	%
Caisse d'Épargne	76 545 530 €	47,1%
Crédit Agricole	40 409 851 €	24,9%
SFIL (ex DEXIA)	27 842 799 €	17,1%
Société Générale	8 800 000 €	5,4%
Banque Européenne d'Investissement	5 000 000 €	3,1%
Crédit Coopératif	3 750 000 €	2,3%
Crédit Foncier	109 689 €	0,1%
Total hors emprunts obligataires	162 457 868 €	100%

Source : *Etat de la dette 2015*

3.4.3.2. L'opération de refinancement intervenue en 2015

La typologie de la dette de l'ex région Limousin a été profondément modifiée au cours de l'exercice 2015 en raison d'une opération de refinancement visant à « désensibiliser » l'encours. Ce dernier comportait un emprunt risqué, classifié 6F, souscrit en 2005 auprès du Crédit Agricole pour un montant initial de 10 M€.

Un premier tirage a été effectué en décembre 2006 pour 3,50 M€ remboursables sur 15 ans à taux fixe de 3,98 %. Compte tenu de ces caractéristiques, cette première opération ne comportait pas de risque financier. En revanche, un second tirage, intervenu le 1^{er} août 2007 pour un montant de 6,50 M€, s'est avéré beaucoup plus problématique. La formule de calcul du taux d'intérêt a été modifiée par deux avenants signés en août 2007 et en février 2008. A compter du 2 février 2008, le contrat comportait trois phases dont l'une était basée sur une formule faisant intervenir un coefficient multiplicateur avec effet cumulatif :

- du 1^{er} février 2008 au 1^{er} février 2009 : taux fixe de 3,53 % ;
- du 1^{er} février 2009 au 1^{er} février 2020 : 3,53 % + coupon *i* avec coupon $i = \text{Max} [0 \% ; 2 \times (3,20 \% - \text{CMS EUR 10 ans}) + \text{coupon } (i - 1)]$.
Dès que CMS EUR 10 ans > 4,9 %, la région paie définitivement 3,53 % ;
- du 1^{er} février 2020 au 1^{er} août 2027 : taux fixe de 3,53 %.

Au cours de la période examinée, les taux d'intérêt de ce produit ont connu une augmentation très importante pour atteindre 32,6 % en 2014 et 51,4 % en 2015.

Tableau 56. Remboursements 2012-2015 - Emprunt structuré (Région Limousin)

Emprunt Crédit Agricole n°144	Taux	Charges d'intérêt	Capital remboursé
2012	19,18%	546 034 €	325 000 €
2013	21,83%	1 038 587 €	325 000 €
2014	32,59%	1 431 214 €	325 000 €
2015	51,43%	2 130 869 €	325 000 €

Source : *Etats de la dette 2012-2015*

Face à une telle hausse des charges d'intérêt, la région a conclu un protocole transactionnel avec le Crédit Agricole le 5 novembre 2015. Cet accord fait suite à un litige entamé en 2013. La collectivité avait assigné la banque devant le Tribunal de Grande Instance de Limoges afin d'obtenir la nullité de la clause de taux d'intérêt du tirage numéro deux telle que figurant dans les avenants signés en 2007 et 2008. Le 26 juin 2014, le tribunal a déclaré irrecevable, comme prescrite, la demande, ce qui a conduit la région à faire appel de cette décision. L'accord conclu met un terme à la procédure.

La transaction a porté sur le remboursement anticipé de l'emprunt (tirages n°1 et 2) pour un capital restant dû de 5 138 187 €, moyennant le versement d'une indemnité de remboursement anticipé de 12 627 770 € (165 144 € au titre du tirage n°1 et 12 462 626 € au titre du tirage n°2). Le montant de cette indemnité, qui représente près de 2,5 fois le capital restant dû, s'explique par les conditions du marché très défavorables pour l'emprunteur. En échange, le Crédit Agricole a consenti deux nouveaux prêts à taux fixe, intégrant les indemnités de remboursement anticipé. Le premier, d'un montant de 5 138 187 €, court sur une durée de 11 ans et le second, d'un montant de 10 350 000 €, sur une durée de 19 ans.

Suite à cet accord, la région Limousin a sollicité l'intervention du fonds de soutien aux emprunts à risque instauré par la loi de finances initiale pour 2014. Par courrier daté du 22 avril 2016, le président de la nouvelle région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes a reçu notification d'une aide maximale de 9 389 730 € au titre de ce fonds.

A l'issue de cette opération de désensibilisation, l'ensemble de la dette de l'ex région Limousin est désormais classifiée 1A selon les critères de la charte de bonne conduite.

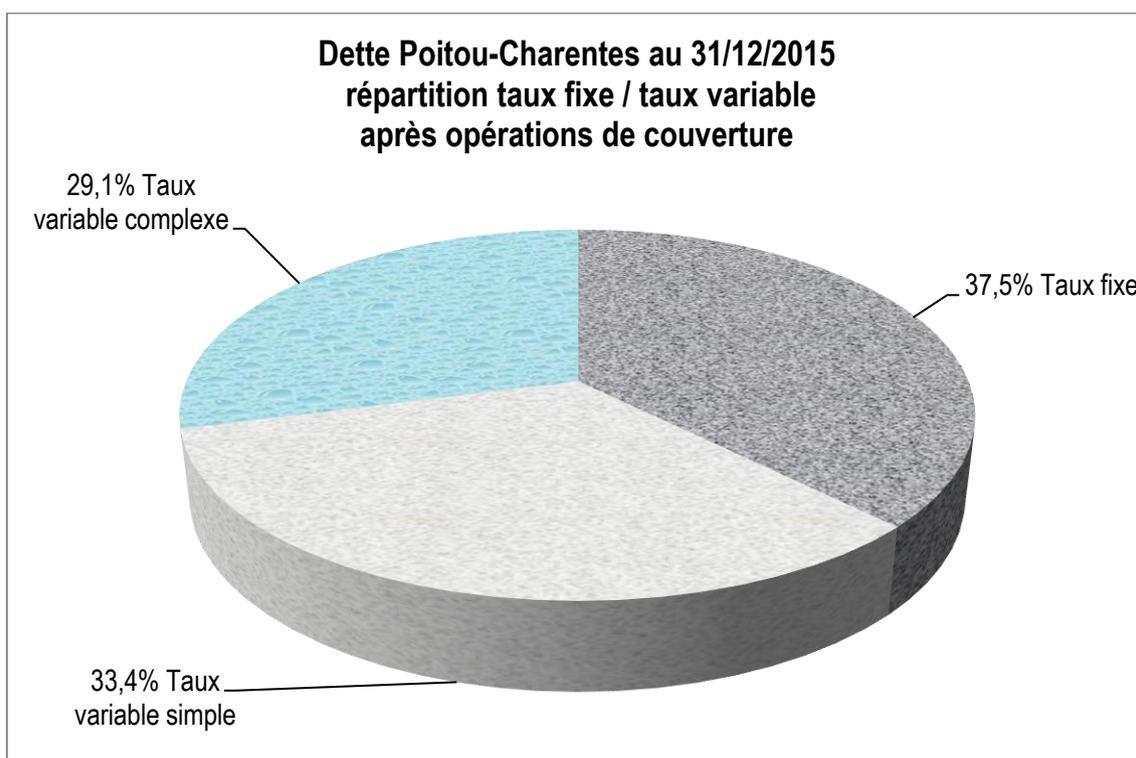
3.4.4. Typologie de l'encours de la région Poitou-Charentes

En matière de remboursement d'emprunts, la région Poitou-Charentes a fait le choix de l'amortissement à capital constant. A chaque échéance, le même montant de capital est remboursé, ce qui se traduit par une diminution de la part des intérêts au fil du temps, comme l'a indiqué M. FULACHIER dans sa réponse aux observations provisoires.

3.4.4.1. L'encours de la dette en fonction du type de taux

En tenant compte des opérations de couverture, l'encours de la dette de l'ancienne région Poitou-Charentes au 31 décembre 2015 est 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 complexe²⁶.

²⁶ Taux variable qui n'est pas seulement défini comme la simple addition d'un taux usuel de référence et d'une marge exprimée en point de pourcentage. Source : maquette du compte administratif



La région Poitou-Charentes a fait appel à des prêteurs diversifiés. La Banque Européenne d'investissement est le principal créancier mais dans des proportions moindres que celle constatées en Aquitaine. Il s'agit d'un contrat souscrit à taux fixe en 2013 pour financer des investissements intégrant des améliorations énergétiques dans les lycées (trois tirages de 30 M€, 20 M€ et 44 M€). Avec un encours de 88,33 M€, la Société Générale occupe, elle aussi, une place importante (19,3 %). On note également la présence de banques étrangères (The Royal Bank of Scotland, Deutsche Bank et DEPFA) pour 8,2 % de l'encours. Si l'on raisonne après opérations de couverture, la part de la Deutsche Bank passe de 2,1 % à 5,3 % et celle de la Royal Bank of Scotland de 4,3 % à 4,8 %, ce qui porte la part des banques étrangères à 11,4 % du capital restant dû.

Tableau 57. Répartition par prêteurs (Région Poitou-Charentes)

Prêteurs	Encours	%
Banque Européenne d'Investissement	92 800 000 €	20,3%
Société Générale	88 325 881 €	19,3%
Caisse Dépôts et Consignations	65 267 957 €	14,3%
SFIL (ex DEXIA)	52 216 243 €	11,4%
La Banque Postale	41 854 167 €	9,1%
B.F.T	40 499 744 €	8,9%
The Royal Bank of Scotland	19 750 000 €	4,3%
Crédit-Foncier	23 228 821 €	5,1%
Deutsche Bank	9 750 000 €	2,1%
DEPFA	8 400 000 €	1,8%
Crédit-Coopératif	6 100 000 €	1,3%
Crédit Mutuel	5 000 000 €	1,1%
Caisse d'Epargne	4 416 667 €	1,0%
Total	457 609 479 €	100%

Source : Etat de la dette 2015

3.4.4.2. L'encours de la dette en fonction de la structure de taux et du type d'indice

Sur les 457,61 M€ de capital restant dû au 31 décembre 2015, 55,4 % est classifié 1A, selon la charte de bonne conduite signée en 2009. Cette catégorie ne représentait que 22,9 % du capital restant dû au 31 décembre 2012. Il s'agit de produits à taux fixe ou variable basés sur des indices de la zone euro. Ils ne comportent pas de risque particulier, même si un taux variable est, par nature, appelé à évoluer (à la hausse comme à la baisse). Par exemple, les produits indexés sur l'Euribor sont classifiés 1A mais leur niveau de taux dépend de la variation de l'indice (à titre d'exemple, le taux moyen de l'Euribor 12 mois était de 4,85 % en 2008 et de 0,17 % en 2015). Si l'on ajoute à ces produits un emprunt classifié 2A, indexé sur l'inflation, 58,2 % de l'encours est classé A (soit 266,2 M€).

A l'opposé, les produits classifiés en D (multiplicateur jusqu'à 3 ou 5 capé) ou E (multiplicateur jusqu'à 5) représentent 18,5 % de l'encours fin 2015 contre 40,2% en 2012. La part des contrats hors charte de bonne conduite (6F) est de 10,2 %, alors qu'elle atteignait 20,6 % fin 2012.

Tableau 58. Répartition de l'encours au 31 décembre 2015 en fonction de la structure des taux

Structure au 31/12/2015		Encours en €	Encours en %	Encours en % de A à C et de D à F
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 variable simple plafonné (cap) ou encadré (tunnel).	266 188 366,52	58,2%	71,3%
B	Barrière simple. Pas d'effet de levier	24 812 154,54	5,4%	
C	Option d'échange (swaption)	35 083 333,35	7,7%	
D	Multiplicateur jusqu'à 3 ; multiplicateur jusqu'à 5 capé	13 400 000,00	2,9%	28,7%
E	Multiplicateur jusqu'à 5	71 301 965,38	15,6%	
F	Autres types de structures (hors charte Gissler)	46 823 658,97	10,2%	
Encours total		457 609 478,75	100%	

Source : Annexe B.1.3 du compte administratif 2015 après intégration des swaps et choix d'option pour 2 emprunts Société générale

Si l'on raisonne à la fois en termes de structure et d'indices, la classification de l'encours, après prise en compte des contrats de couverture et des options, s'établit comme suit :

Tableau 59. Classification de l'encours de dette de la région Poitou-Charentes

Région Poitou-Charentes								
Classification de l'encours au 31/12/2015		(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
(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	55,4%	2,8%					58,2%
	Montant en euros	253 570 942	12 617 424					266 188 366
(B) Barrière simple. Pas d'effet de levier	% de l'encours	3,5%			1,9%			5,4%
	Montant en euros	16 000 000			8 812 155			24 812 155
(C) Option d'échange (swaption)	% de l'encours	7,7%						7,7%
	Montant en euros	35 083 333						35 083 333
(D) Multiplicateur jusqu'à 3 ; multiplicateur jusqu'à 5 capé	% de l'encours	2,4%	0,5%					2,9%
	Montant en euros	11 000 000	2 400 000					13 400 000
(E) Multiplicateur jusqu'à 5	% de l'encours		4,3%	2,2%	9,1%			15,6%
	Montant en euros		19 825 881	10 000 000	41 476 085			71 301 965
(F) Autres types de structures	% de l'encours						10,2%	10,2%
	Montant en euros						46 823 659	46 823 659
Total Poitou-Charentes	% de l'encours	69,0%	7,6%	2,2%	11,0%	0,0%	10,2%	100,0%
	Montant en euros	315 654 275	34 843 305	10 000 000	50 288 239	0	46 823 659	457 609 479

Source : Etat de la dette 2015 après reclassement des swaps et choix d'option pour deux emprunts Société Générale (option levée en décembre 2015)

3.4.4.3. Les produits les plus sensibles au sein de l'encours de la dette

Les produits classifiés à partir de 4 et / ou D, selon la grille arrêtée par la charte de bonne conduite, peuvent être considérés comme étant les plus risqués. Au 31 décembre 2015, 16 contrats sont concernés pour un capital restant dû de 140,34 M€. Cela représente 30,7 % de l'encours après opérations de couverture.

Sur la période 2012-2015, les taux d'intérêt moyens de onze contrats sont demeurés inférieurs à 4 % (compris entre 0,57 % et 3,89 %). En revanche, pour cinq produits, les taux d'intérêt moyens se situent entre 5,08 % et 9,35 %, avec parfois des niveaux dépassant 10 % certaines années. Tous ont été souscrits en 2006 ou 2007.

Le premier de ces cinq contrats est un emprunt Société Générale. Son capital restant dû au 31 décembre 2015 est de 11 M€. S'il est susceptible d'évoluer défavorablement, sa structure de taux est capée à 7,7 %, taux maximal payé en 2014 et 2015.

Le second contrat est un emprunt DEXIA dont le capital restant dû au 31 décembre 2015 est de 6 M€. Pendant la deuxième phase, qui court du 1^{er} août 2012 au 1^{er} août 2022, son taux d'intérêt est déterminé à partir d'une formule basée sur le cours de change entre le Dollar et le Franc Suisse. Le taux d'intérêt moyen payé entre 2012 et 2015 est de 8,54 %. Il présente un risque en raison de la forte volatilité sur le change

Les autres produits comportant un risque élevé sont trois swaps souscrits auprès de la Deutsche Bank, dont deux capés à 9,35 %, taux effectivement payé durant toute la période examinée, et le troisième capé à 19 % (niveau atteint en 2012).

Le capital restant dû au titre de ces cinq contrats (Société Générale, Dexia et Deutsche Bank) s'élève à 41,22 M€ fin 2015, soit 9 % de l'encours total de la dette de la région Poitou-Charentes. Le poids de leurs charges financières atteint 3,19 M€, soit 28,6 % du total des charges nettes payées en 2015 (charges financières après déduction des produits liés aux swaps).

Tableau 60. Taux d'intérêt payés pour 16 emprunts risqués après couverture

Emprunt	Date de signature	Banque	Type de risque en 2015	CI	Niveau du taux au 31 décembre n en %				Moy 2012-2015	Capital restant dû au 31/12/2015 en €
					2012	2013	2014	2015		
200412535a	15/12/2004	Caisse d'épargne	Si Libor 12 mois USD <6,65%, alors : Libor 12 mois USD, sinon barrière à 3,19%	4B	3,19	3,19	3,19	3,19	3,19	3 812 154,56
200212176	24/12/2002	Caisse d'épargne	Barrière Libor USD swappé de 2005 à 2013 auprès de la Royal Bank of Scotland. Auj : Si Libor 12 mois UDS <=6,50%, alors : 3,22% ; sinon, Libor 12 mois USD	4B	3,95	3,95	3,22	3,22	3,59	4 999 999,96
SG2007	29/11/2007	Société générale	Si (CMS 10 ans GBP - CMS 10 ans CHF)>=1,25%, alors : 2,88% ; sinon 6,55% + 5 x {1,25% - (CMS 10 ans GBP - CMS 10 ans CHF)}	1D	2,45	2,45	7,7	7,7	5,08	11 000 000,00
DEPFA2003	22/12/2004	Royal Bank of Scotland	X - [6 x ((CMS 20 ans - CMS 1an) - 1,5 %)]	2D	3,85	2,82	2,82	2,83	3,08	2 400 000,00
SG2005	27/07/2006	Société générale	5,22% - 5 x (inflation zone européenne - inflation française)	2E	2,74	2,74	4,9	4,9	3,82	5 825 880,87
MPH273021EUR	22/10/2010	Dexia CL	Si inflation française >= 0%, alors : Min (Euribor 12 mois ou 4,50%) + 0,09% ; sinon : Min (Euribor 12 mois ou 4,50%) + 0,09% + 5 x (0,00% - inflation française)	2E	0,68	0,68	0,66	0,37	0,60	14 000 000,00
200412535b	15/12/2004	Caisse d'épargne	Si (CMS 10 ans - CMS 2 ans) >= 0, alors barrière au taux fixe bonifié de 3,46% ; sinon : 6,80% - 5 x (CMS 10 ans - CMS 2 ans)	3E	3,46	3,46	3,46	3,46	3,46	10 000 000,00
SG Channel 10	19/12/2006	Société générale	Si (CMS 10 ans GBP - CMS 10 ans EUR)>=0,00%, alors : 2,98% ; sinon : 6,44% - 5 x (CMS 10 ans GBP - CMS 10 ans EUR)	4E	3,89	3,89	3,89	3,89	3,89	20 300 000,00
MPH268419EUR	29/11/2007	Dexia CL	Si (CMS 10 ans GBP - CMS 10 ans CHF)>= 1,40%, alors : 3,29% ; sinon : 3,29% - 5 x (CMS 10 ans GBP - CMS 10 ans CHF) - 1,40%	4E	2,3	2,3	2,95	2,95	2,63	9 750 000,00
LT080197	21/05/2008	BFT	Si (CMS 10 ans GBP - CMS 10 ans EURO)>=0,00%, alors : 3,49% ; sinon : 3,49% - 5 x (CMS 10 ans GBP - CMS 10 ans EURO)	4E	3,49	3,49	3,49	3,49	3,49	11 426 084,50
LT040379	24/05/2007	Deutsche bank	4% - 3 x {(Indice final - Indice initial) - 1} - 1% x N} Taux capé à 9,35%	6F	9,35	9,35	9,35	9,35	9,35	9 473 679,00
MPH982098EUR	09/06/2006	Deutsche bank	4% - 3 x {(Indice final - Indice initial) - 1} x N} Taux capé à 9,35%	6F	9,35	9,35	9,35	9,35	9,35	5 000 000,00
LT070279	14/08/2007	BFT	Si (CMS 20 ans - CMS 2 ans)>=0,15%, alors : 3,62% ; sinon : 5,06% - 9,6 x (CMS 20 ans - CMS 2 ans)	6F	3,62	3,62	3,62	3,62	3,62	10 599 980,00
323327	07/08/2007	DEPFA BANK	0,57% + Max (0 ; EUR/USD - EUR/CHF - 10%)	6F	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	6 000 000,00
MPH250121EUR	23/07/2007	Dexia CL	Si USD/CHF >=1,07, alors : 2,20% ; sinon : 2,20% + 50% x [(1,07 / USD/CHF) - 1]	6F	6,74	6,74	12,13	8,54	8,54	6 000 000,00
2007DB	16/11/2007	Deutsche bank	0,95% + MAX [0%, (- 0,45% - EUR/CHF - {USD/JPY}/100 + {2 x EUR/USD})]	6F	19	5,03	5,03	0,95	7,50	9 750 000,00
Total capital restant dû au 31 décembre 2015										140 337 778,89
Total capital restant dû au 31 décembre 2015 pour les cinq produits dont les taux d'intérêt moyens sont les plus élevés sur la période 2012-2015										41 223 679,00

Source : Etats de la dette des comptes administratifs

3.4.4.4. L'évolution des pratiques d'endettement de la région Poitou-Charentes

Les pratiques d'endettement de la région Poitou-Charentes sont caractérisées par la volonté de contenir le taux d'intérêt moyen de la dette, comme l'indique de nombreuses délibérations ou comptes rendus.

Tout en conservant cet objectif, les pratiques ont évolué au fil du temps et deux périodes distinctes peuvent être identifiées.

La première est marquée par la souscription de produits variés dont certains risqués. Ainsi, sur les 16 contrats dont l'indice sous-jacent est classé au-delà de 3 et dont la structure est classée au-delà de C, 15 ont été signés entre 2002 et 2008, avant l'adoption de la charte de bonne conduite fin 2009.

La seconde période, qui commence en 2010, montre une nette inflexion dans le choix des produits. Les emprunts souscrits sont à taux fixes ou variables simples et bénéficient, par ailleurs, de conditions financières intéressantes compte tenu de l'évolution constatée sur les marchés financiers. A compter de cette date, la région ne s'est endettée qu'avec des produits classifiés 1A, 1B ou 1C. Un seul contrat, classifié 2E, a été souscrit après l'application de la charte de bonne conduite (le 22 octobre 2010 et mobilisé le 1^{er} février 2011).

Malgré le profil d'amortissement constant retenu, qui se traduit par une diminution de la part des intérêts au fil du temps, certains contrats, bien que relativement anciens, exposent encore la collectivité à des risques de taux pouvant être accentués par la formule de calcul des intérêts (produit de pente, coefficient multiplicateur etc.).

Synthèse intermédiaire :

Les trois anciennes régions ont développé des pratiques d'endettement très différentes les unes des autres. Elles ne se trouvent donc pas exposées au même degré de risque.

L'Aquitaine se caractérise par une politique prudente privilégiant les taux fixes (79,5 %) et les taux variables simples (20,5 %). L'ensemble de sa dette est classifiée 1A selon les critères de la charte de bonne conduite.

Le Limousin a massivement fait appel aux emprunts obligataires avec remboursement in fine (110,61 M€, soit 40,5 % de l'encours). La totalité de sa dette est classifiée 1A après une opération de refinancement menée en 2015 qui a consisté à désensibiliser un emprunt dont les taux d'intérêt ont atteint 32,6 % en 2014 et 51,4% en 2015. Compte tenu des caractéristiques de ce produit, le montant de l'indemnité de remboursement anticipée s'est avéré particulièrement élevé (12,63 M€ pour un capital restant à rembourser de 5,14 M€). Toutefois, le coût de ce refinancement a partiellement été couvert par l'intervention du fonds de soutien aux emprunts à risque (montant maximal pris en charge : 9,39 M€).

La région Poitou-Charentes avait développé avant 2010 une pratique d'endettement plus risquée intégrant des produits structurés. Après publication, fin 2009, de la charte de bonne conduite, seuls des emprunts « classiques » basés sur des taux fixes ou des taux variables simples ont été souscrits²⁷. Fin 2015, l'encours est composé à 37,5 % de taux fixe et à 62,5 % de taux variables. Les produits les moins risqués, classifiés 1A selon la charte de bonne conduite, représentent 55,4 % du stock de dette et les plus sensibles, classifiés à partir de 4 et/ou D, 30,7 % (140,34 M€). Parmi

²⁷ A l'exception d'un contrat classifié 2E, de 19,8 M€, souscrit en octobre 2010.

eux, on recense six contrats classifiés hors charte (6F) pour un capital restant dû de 46,8 M€ (10,2 % de l'encours total).

Sur ces 16 contrats les plus risqués, 11 ont maintenu un taux d'intérêt moyen inférieur à 4 % sur la période 2012-2015. Pour cinq produits, dont trois swapés, le taux d'intérêt moyen a dépassé 5 % (compris entre 5,08 % et 9,35 %, avec des niveaux ayant atteint exceptionnellement 12 %, voire 19 %).

3.5. L'UTILISATION DES PRODUITS DE COUVERTURE DE TAUX

3.5.1. Notion de produits de couverture

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 swaps²⁸. 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).

Le montant total des dettes couvertes par les contrats ne peut en aucun cas excéder le montant total de la dette existante. Par ailleurs, le capital de référence des contrats de couverture ne peut être adossé à d'autres types de financements que l'emprunt. Il résulte du décret n°2014-984 du 28 août 2014 que les collectivités ne peuvent recourir aux instruments de couverture de taux qu'adossés à un notionnel précis pour obtenir une position dont le résultat respectera les conditions d'exposition globale au risque de taux.

Selon la maquette budgétaire en vigueur, les opérations de couverture font l'objet de deux tableaux présentés en annexe des comptes administratifs (référence B1.5). Ces documents permettent de suivre les opérations de couverture en comptabilisant, notamment, les charges et produits constatés depuis l'origine des contrats.

3.5.2. Le bilan des opérations de couverture

Seules les régions Poitou-Charentes et Limousin ont eu recours à des produits de couverture au cours de la période examinée.

3.5.2.1. L'opération de couverture de la région Limousin

Fin 2015, un seul contrat de swap figure à l'état de la dette de la région Limousin.

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

²⁸ De l'anglais to swap : échanger.

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 s'éteignent fin 2032, sont tous deux classifiés 1A selon la charte de bonne conduite.

Compte tenu de ses caractéristiques ce produit n'expose pas la région à un risque supplémentaire. La mobilisation de ce swap peut s'expliquer par la volonté de se prémunir contre la hausse de l'Euribor enregistrée en 2006 et 2007 (2,49 % en janvier 2006 et 4,84 % en décembre 2007). Cette tendance s'est, toutefois, inversée dès la fin de l'année 2008 et la baisse s'est confirmée par la suite (les taux sont même négatifs depuis mai 2015).

En raison de cette évolution, ce swap a toujours été perdant pour la collectivité. Fin 2015, les pertes cumulées s'élèvent 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.

Tableau 61. Opération de couverture de la région Limousin

Limousin bilan au 31/12/2015	Emprunt couvert	Instrument de couverture
Etablissement financier	Caisse d'Epargne	Crédit Agricole
Montant	50 000 000 €	24 000 000 €
Capital restant du	32 000 000 €	17 000 000 €
Taux	$\frac{((\text{Moyenne Euribor 3 mois} + (\text{IPCn} - \text{IPCn-1})) / 2 + 0,25 \%) + 1,05\%}{2}$	Fixe 4,66%
Classification Gissler	1A	1A
Date de souscription	13/07/2007	25/12/2008
Date de fin de contrat	25/12/2032	27/12/2032
Cumul des charges payées (cpte 668)		6 831 074,59 €
Cumuls des produits reçus (cpte 768)	3 536 469,51 €	
Pertes ou gains cumulés	-3 294 605,08 €	

Source : états de la dette 2015 et contrats

3.5.2.2. Les opérations de couverture de la région Poitou-Charentes

Le 25 juin 2014, la région Poitou-Charentes a conclu un contrat de couverture de taux avec la Société Générale. Il porte sur un montant initial de 13,5 M€ et s'applique sur la période courant du 31 janvier 2016 au 31 janvier 2034. La collectivité s'acquitte d'un taux fixe de 2,9 % et reçoit en contrepartie un taux basé sur l'Euribor 3 mois. Ce swap, qui couvre un emprunt souscrit en 2013 auprès de la Banque Postale pour un montant de 15 M€, peut être qualifié de « classique » dans la mesure où il n'intègre ni période à taux fixe bonifié ni formule complexe. Il s'inscrit dans le cadre d'une politique d'endettement et de gestion de la dette plus prudente, mise en œuvre depuis 2010.

En revanche, entre 2004 et 2007 la région a conclu plusieurs swaps beaucoup plus risqués dont quatre étaient encore actifs au 31 décembre 2015. Tous les contrats de couverture ont été signés par le directeur du budget et des finances. Toutefois, contrairement aux contrats de prêts, la question de sa compétence ne se pose pas car ce dernier disposait d'une délégation de signature lui permettant de souscrire les instruments de couverture de risque de taux.

Le swap Royal Bank of Scotland

Le contrat de swap le plus ancien encore en vigueur a été conclu fin 2004 avec la Royal Bank of Scotland (RBS) pour couvrir un contrat d'une banque irlandaise (DEPFA) souscrit un an auparavant et adossé sur l'Euribor (taux fixe de 3,07 % pendant quatre ans puis Euribor avec une barrière désactivante fixée à 5 %).

Le produit de couverture, qui a fait l'objet d'un avenant en 2005, prévoit pendant les quatre premières années le versement d'un taux fixe de 1,98 %, ce qui assure à la collectivité un gain immédiat (taux reçu 3,07 %). Au-delà de la quatrième année, il est basé sur un différentiel entre les taux long terme (CMS EUR 20 ans) et court terme (CMS EUR 1 an), le tout intégré dans une formule de calcul relativement complexe faisant jouer un coefficient multiplicateur et le taux de l'Euribor :

$X - [6 \times ((\text{CMS EUR 20 ans} - \text{CMS EUR 1 an}) - 1,5 \%)].$

X signifie $[(2,25 \% \times n/N) + (\text{Euribor} \times (N - n)/N)].$

n signifie le nombre de jours pendant la période d'application des montants de la contrepartie²⁹ durant lesquels l'Euribor est inférieur à 5 %.

N signifie le nombre total de jours calendaires pendant la période d'application des montants de la contrepartie.

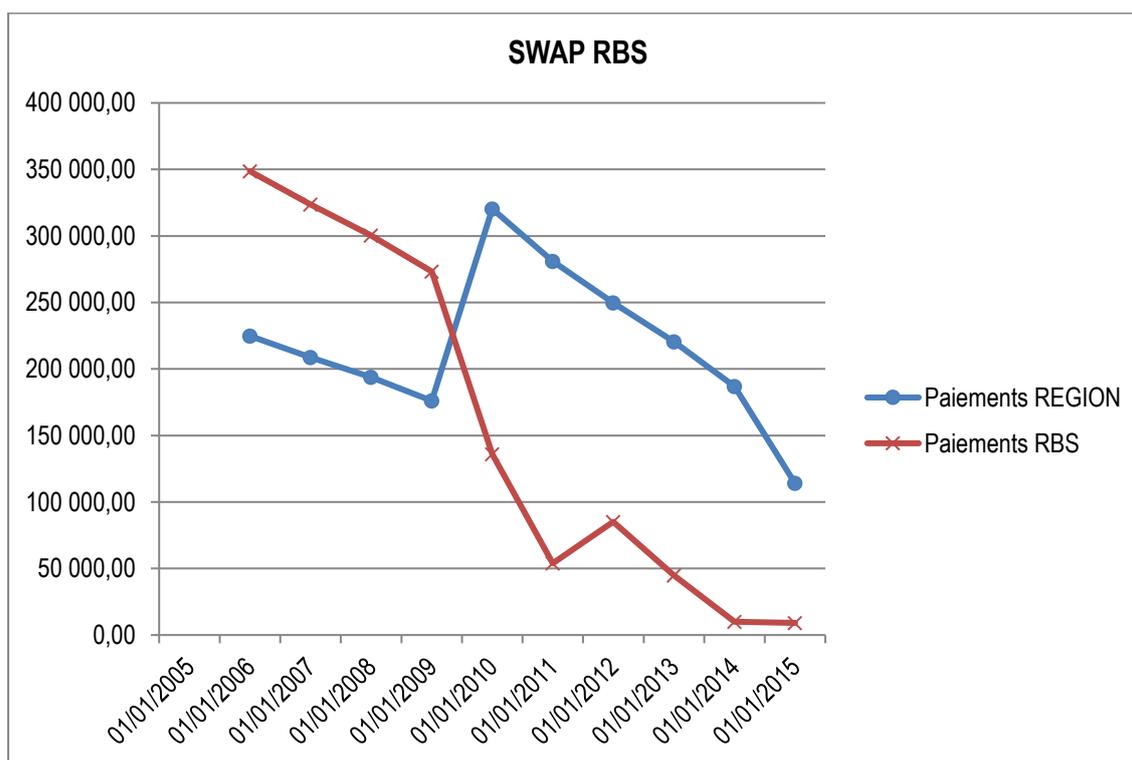
Dans un premier temps, l'anticipation à la hausse de l'Euribor s'est confirmée. Alors qu'en 2003 son taux moyen était de 2,33 %, il atteignait 4,64 % en 2008. Toutefois, cette tendance haussière s'est inversée fin 2008 pour aboutir à des taux négatifs courant 2015. Le bilan de ce produit au 31 décembre 2015 se traduit par une perte pour la collectivité qui s'élève, en cumulé, à 682 819 €. Compte tenu de l'extinction du contrat dans deux ans, il est peu probable que ce dernier se révèle, in fine, positif pour la région.

Tableau 62. Opération de couverture de la région Poitou-Charentes (1)

Poitou-Charentes bilan au 31/12/2015	Emprunt couvert	Instrument de couverture
Etablissement financier	DEPFA Bank (Irlande)	Royal Bank of Scotland
Montant	12 000 000 €	11 200 000 €
Capital restant du	2 400 000 €	2 400 000 €
Taux	Euribor 3 mois	$X - [6 \times ((\text{CMS 20 ans} - \text{CMS 1an}) - 1,5 \%)]$
Classification Gissler	1A	2D
Date de souscription	18/12/2003	22/12/2004
Date de fin de contrat	22/12/2018	22/12/2018
Cumul des charges payées (cpte 668)		1 641 231,00 €
Cumuls des produits reçus (cpte 768)	958 412,00 €	
Pertes ou gains cumulés	-682 818,88 €	

Source : états de la dette 2015 et contrats

²⁹ 12 mois jusqu'au 22/12/2008 puis périodes de 3 mois jusqu'à la fin de l'échéance.



Les swaps Deutsche Bank

En 2006 et 2007, la région a souscrit trois contrats de couverture auprès de la Deutsche Bank. Compte tenu de leurs index de référence, ces produits sont classifiés hors charte Gissler (6F). Ils font partie des produits que les banques signataires de la charte de bonne conduite se sont engagées à ne plus commercialiser à compter de 2009 (référence à des indices propriétaires ou à la valeur relative de devises).

En juin 2006, le premier swap conclu avec la Deutsche Bank a consisté à échanger un taux basé sur la différence entre l'Euribor 12 mois et le TEC 10 contre un taux qui intégrait initialement un différentiel de change entre l'Euro et le Dollar et entre l'Euro et le Franc Suisse. Ce contrat a, par la suite, fait l'objet de quatre avenants dont le dernier a été signé en juillet 2010.

Les conditions de ce produit de couverture varient selon les périodes considérées. Les taux payés par la région Poitou-Charentes s'établissent désormais ainsi :

Du 1/04/2006 au 1/04/2008 : 1 %
 Du 1/04/2008 au 1/04/2009 : 3,7 %
 Du 1/04/2009 au 1/04/2010 : 4 % - 3 x $\{[(\text{Indice final} - \text{Indice initial}) - 1] - 0,63 \% \times N\}$
 Du 1/04/2010 au 1/04/2011 : 4,75 %
 Du 1/04/2011 au 1/04/2018 : 4 % - 3 x $\{[(\text{Indice final} - \text{Indice initial}) - 1] \times N\}$ Taux capé à 9,35%
 (avec un plancher à 0 %).

L'indice mentionné dans le contrat est l'indice « DB Pulse EUR » propre à la Deutsche Bank. Il s'agit donc d'un indicateur qu'il est très difficile de suivre ou d'anticiper, ce qui explique sa classification hors charte Gissler.

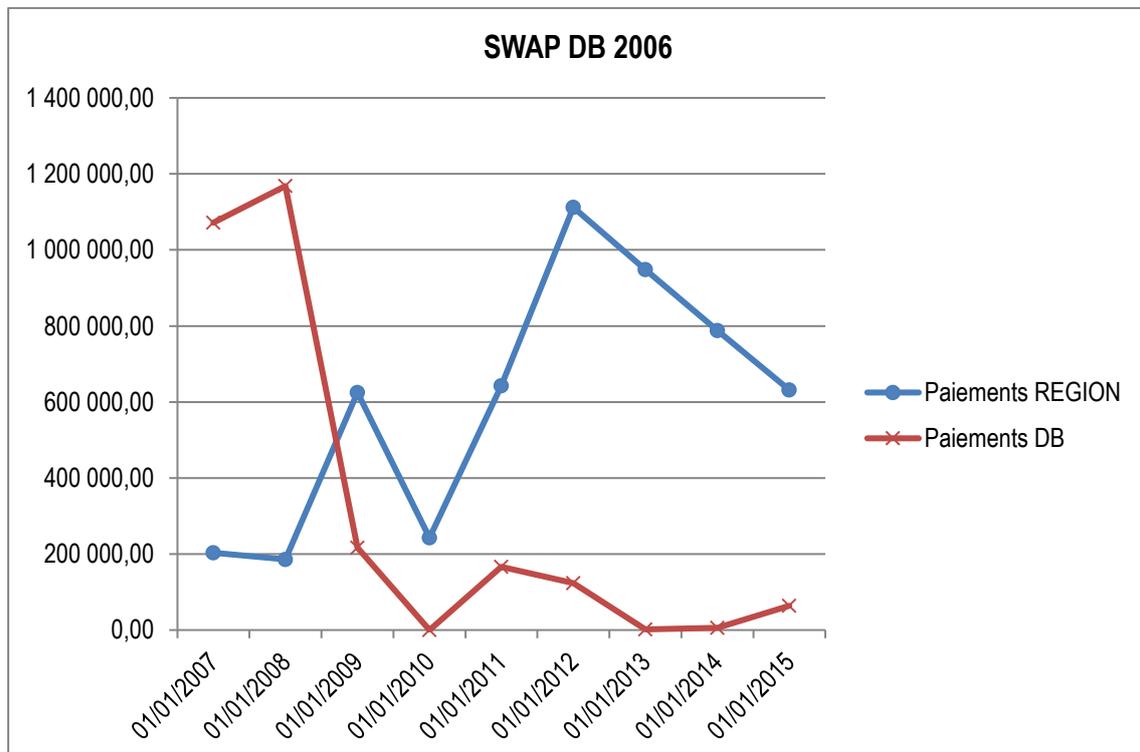
L'application d'un taux fixe de 1 % pendant deux ans a permis à ce swap d'être, dans un premier temps, positif pour la région. Toutefois, dès 2009, les charges payées par la collectivité ont excédé les produits reçus. Depuis 2011, le taux applicable est le taux capé à 9,35 % et au 31 décembre 2015, le différentiel cumulé entre les charges payées par la région et les produits reçus s'établit à 2,56 M€.

Compte tenu de sa date d'échéance (avril 2018) ce produit ne devrait pas connaître de retournement de tendance significatif. Il se traduira donc par d'importantes pertes pour la collectivité (ces dernières atteignent d'ores et déjà plus de 12 % du montant initialement couvert).

Tableau 63. Opération de couverture de la région Poitou-Charentes (2)

Poitou-Charentes bilan au 31/12/2015	Emprunt couvert	Instrument de couverture
Etablissement financier	Dexia CLF	Deutsche Bank
Montant	21 666 667 €	20 000 000 €
Capital restant du	5 000 000 €	5 000 000 €
Taux	2 x Euribor 12M - TEC 10 + 0,96%	4% - 3 x {{{(Indice final - Indice initial) - 1} x N} Taux capé à 9,35%
Classification Gissler	3D	6F
Date de souscription	18/03/2005	09/06/2006
Date de fin de contrat	01/04/2018	01/04/2018
Cumul des charges payées (cpte 668)		5 378 900,65 €
Cumuls des produits reçus (cpte 768)	2 819 053,06 €	
Pertes ou gains cumulés	-2 559 847,59 €	

Source : états de la dette 2015 et contrats



En mai 2007, un autre contrat de swap, également conclu avec la Deutsche Bank, a consisté à échanger un taux Libor USD 12 mois, puis Euribor 12 mois à compter du 15 février 2009, contre un index faisant, lui aussi, référence à l'indice « DB Pulse EUR » propre à la Deutsche Bank. Comme pour le produit précédent, il est très difficile d'anticiper l'évolution de ce contrat du fait de l'utilisation d'un index « maison ».

Un avenant, signé en juillet 2010, a modifié les conditions de calcul des intérêts payés par la région qui sont désormais déterminés comme suit :

Du 15/02/2007 au 15/02/2010 : 1,94 %
 Du 15/02/2010 au 15/02/2011 : 4,75 %
 Du 15/02/2011 au 15/02/2024 : $4\% - 3 \times \{[(\text{Indice final} - \text{Indice initial}) - 1] - 1\% \times N\}$ Taux capé à 9,35 %.

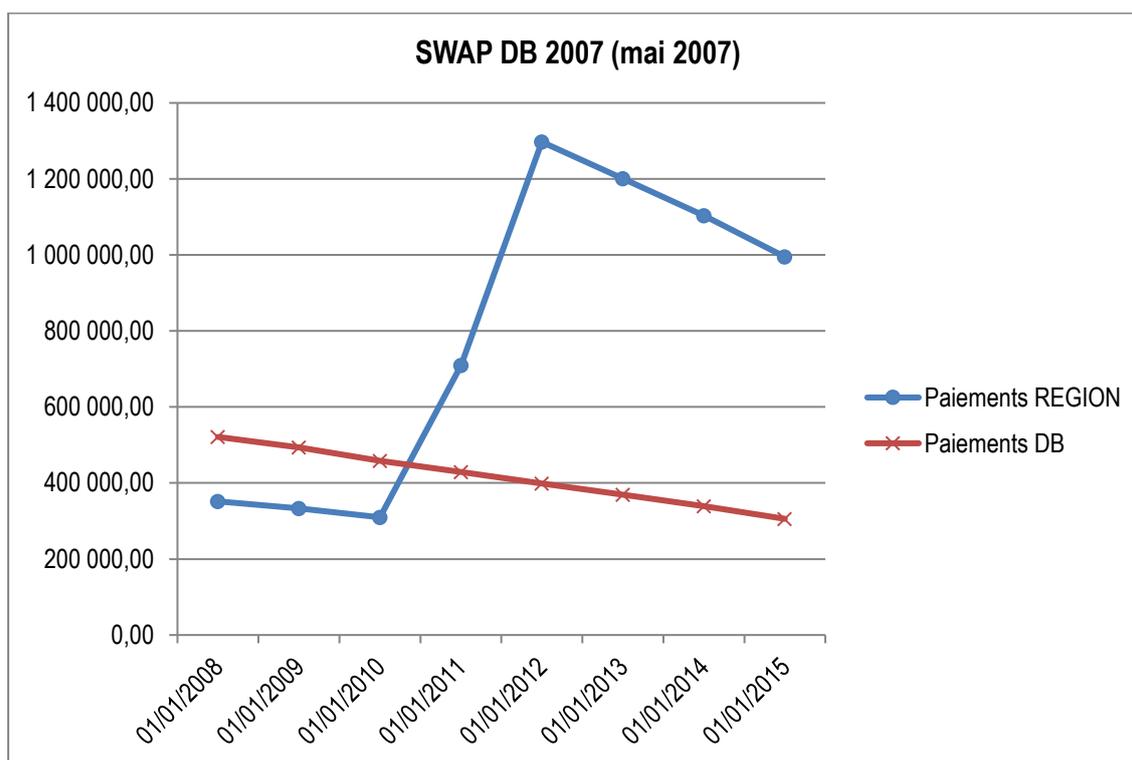
Durant la phase à taux fixe à 1,94 % (trois ans), ce swap était positif pour la région mais en 2011, les charges sont devenues très supérieures aux produits. Alors que le taux Libor 12 mois a fortement diminué (5,38 % en février 2007, 2,80 % en février 2008 et 0,66 % en février 2015), les charges payées par la collectivité ont très vite atteint le niveau plafond (9,35 %).

Au 31 décembre 2015, les pertes cumulées s'établissent à 2,74 M€, ce qui représente 15 % du montant initialement couvert.

Tableau 64. Opération de couverture de la région Poitou-Charentes (3)

Poitou-Charentes bilan au 31/12/2015	Emprunt couvert	Instrument de couverture
Etablissement financier	BFT	Deutsche Bank
Montant	20 000 000 €	17 894 727 €
Capital restant du	9 473 679 €	9 473 679 €
Taux	LIBOR USD puis Euribor 12M à compter de 2019	$4\% - 3 \times \{[(\text{Indice final} - \text{Indice initial}) - 1] - 1\% \times N\}$ Taux capé à 9,35%
Classification Gissler	4B	6F
Date de souscription	24/12/2004	24/05/2007
Date de fin de contrat	15/02/2024	15/02/2024
Cumul des charges payées (cpte 668)		6 301 317,59 €
Cumuls des produits reçus (cpte 768)	3 562 396,68 €	
Pertes ou gains cumulés	-2 738 920,91 €	

Source : états de la dette 2015 et contrats



En novembre 2007, un troisième contrat de couverture a, une fois encore, été signé avec la Deutsche Bank afin d'échanger un taux Euribor 12 mois contre un taux faisant intervenir des différentiels de change entre l'Euro et le Dollar, l'Euro et le Franc Suisse et entre le Dollar et le Yen. Comme les autres produits de couverture souscrits par la région, une phase à taux fixe bonifiée précédait la phase à taux variable :

Du 30/11/2007 au 15/02/2008 :	1,90 %
Du 15/02/2008 au 15/02/2011 :	0,95 %
Du 15/02/2011 au 15/02/2028 :	0,95% + MAX [0%, (- 0,45% - EUR/CHF - {USD/JPY}/100 + {2 x EUR/USD})]

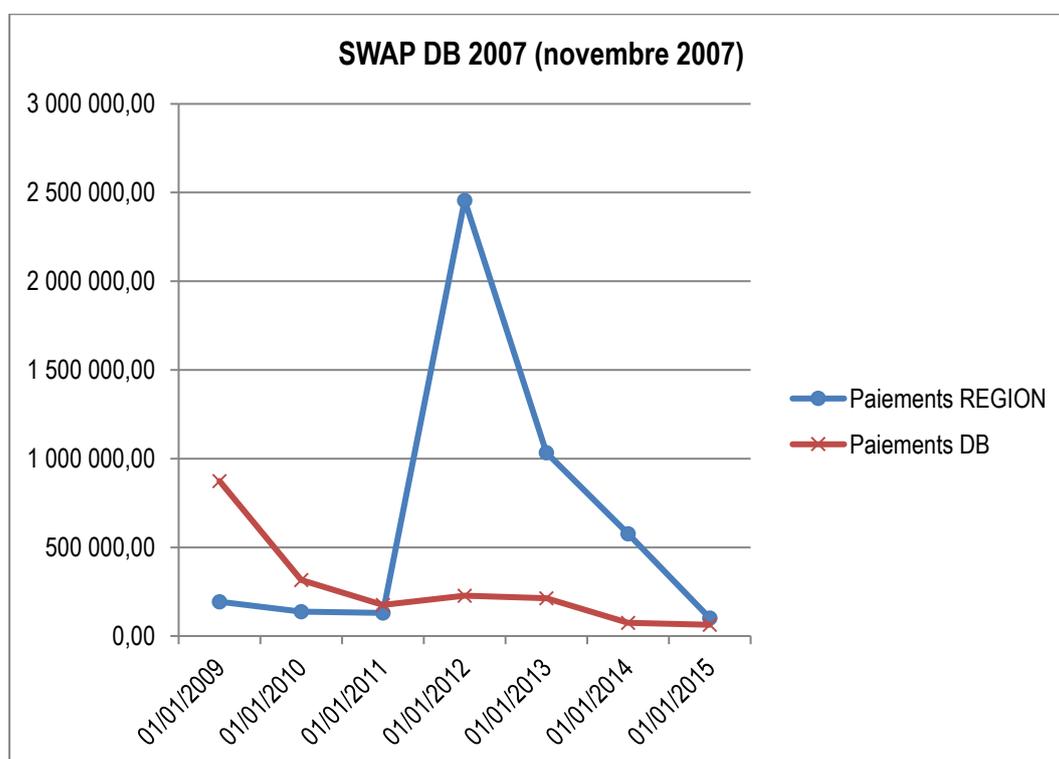
Si une opération de swap était envisageable pour se prémunir contre une éventuelle hausse de l'Euribor, l'échange avec un produit faisant intervenir des différentiels de taux de change avec des monnaies hors zone euro pouvait être considérée comme risquée au regard de la volatilité du cours des devises. En 2012, le plafond (cap) fixé à 19 % a été atteint. Cette année-là, la région a payé 2,23 M€ de charges d'intérêt et n'a perçu que 0,28 M€ de produits. Heureusement, ce pic n'a été que temporaire et le différentiel constaté aujourd'hui est bien moins important : en 2015, 100 858 € ont été payés par la région (taux de 0,95 %) et 63 381 € versés par la Deutsche Bank (taux de 0,63%).

Compte tenu des montants payés en 2012, ce produit est largement perdant pour la collectivité. Au 31 décembre 2015, le montant cumulé des charges payées excède de 2,68 M€ les produits perçus. La tendance enregistrée ces dernières années s'avère moins pénalisante pour les finances de la région mais le bilan définitif ne pourra être établi qu'à l'issue du contrat qui pend fin en février 2028.

Tableau 65. Opération de couverture de la région Poitou-Charentes (4)

Poitou-Charentes bilan au 31/12/2015	Emprunt couvert	Instrument de couverture
Etablissement financier	Deutsche Bank	Deutsche Bank
Montant	15 000 000 €	15 000 000 €
Capital restant du	9 750 000 €	9 750 000 €
Taux	Euribor 12M + 0,05 %	0,95% + MAX [0%, (- 0,45% - EUR/CHF - {USD/JPY}/100 + {2 x EUR/USD})] Taux capé à 19 %
Classification Gissler	1A	6F
Date de souscription	10/12/2007	16/11/2007
Date de fin de contrat	15/02/2028	15/02/2028
Cumul des charges payées (cpte 668)		4 627 334,76 €
Cumuls des produits reçus (cpte 768)	1 943 990,30 €	
Pertes ou gains cumulés	-2 683 344,46 €	

Source : états de la dette 2015 et contrats



3.5.2.3. Bilan provisoire des opérations de couverture de la région Poitou-Charentes

Le bilan des swaps en vigueur au 31 décembre 2015 se traduit par une perte conséquente pour la région Poitou-Charentes. Elle s'élève, en cumulé, à 8,66 M€ depuis la souscription de ces produits de couverture. Ce bilan n'est, toutefois, qu'une photographie de la situation à un moment donné.

Tableau 66. 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 : états de la dette 2015 et contrats

Toute opération de couverture est aléatoire dans la mesure où elle peut se traduire par des gains ou des pertes. Le coût d'un swap peut être considéré comme un coût d'assurance afin de se prémunir contre les évolutions défavorables des index sur lesquels sont adossés les emprunts couverts. Toutefois, le risque est plus ou moins élevé en fonction des produits de couverture souscrits.

Or, les choix opérés entre 2004 et 2007 par la région Poitou-Charentes peuvent être qualifiés de risqués, voire hasardeux pour certains produits même si ces derniers sont capés (à 9,35 % ou à 19 % selon les cas). La stratégie a consisté à échanger des index basés sur des taux relativement classiques (produits classifiés 4B, 3D et même 1A) contre des index complexes faisant intervenir des différentiels de change ou des indices « maison » propres à la Deutsche Bank (classifiés 6F). La souscription de ces contrats de swaps était, certes, antérieure à la charte Gissler mais la collectivité ne pouvait pas ignorer les risques encourus.

Tous les contrats de couverture encore actifs ont pour point commun d'avoir assuré à la région un gain à court terme grâce à une période d'application de taux fixes bonifiés. La volonté de maintenir un taux d'intérêt moyen le plus faible possible (objectif affiché dans de nombreuses délibérations) semble avoir pesé dans les choix effectués par le directeur du budget et des finances qui bénéficiait d'une très grande liberté d'action dans la mesure où aucune directive précise ne figurait dans son arrêté de délégation de signature.

Synthèse intermédiaire :

En 2007, la région Limousin a procédé à une opération de couverture de taux pour un montant de 24 M€. Ce swap, qui se traduit par une perte nette de 3,29 M€ depuis sa souscription, peut être qualifié de classique dans la mesure où il consiste à échanger un taux basé sur l'Euribor et un différentiel d'inflation contre un taux fixe.

Il n'en est pas de même pour les opérations de couverture menées par la région Poitou-Charentes entre 2004 et 2007, qui ont porté sur un montant nominal total de 64,09 M€. Ces contrats 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 6F³⁰.

Les quatre swaps encore en vigueur en 2015 ont engendré d'importantes pertes pour la collectivité qui atteignent, en cumulé, 8,66 M€. Ce bilan n'est, toutefois, qu'une photographie de la situation à un moment donné. 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

³⁰ Ces swaps ont été conclus avant la signature de la charte de bonne conduite et la classification qui lui est rattachée.

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 % depuis plusieurs années).

3.6. LES PROBLEMES SOULEVES PAR LA PRESENTATION DES ETATS DE LA DETTE DE LA REGION POITOU-CHARENTES

Jusqu'à fin 2015, les annexes des comptes administratifs portant sur la classification des contrats et sur les opérations de couverture n'étaient pas conformes à la maquette budgétaire en vigueur. La présentation retenue avait pour conséquence de minimiser les risques de taux des emprunts ou les pertes liées aux swaps. La présentation de ces annexes a été corrigée dans le compte administratif 2015, voté en juin 2016.

3.6.1.1. La classification des emprunts en fonction de leur structure et de leur indice sous-jacent

L'état B1.3 de l'annexe du compte administratif répartit les emprunts par structure de taux, de A à F. L'état B1.4 les distribue en fonction de la structure de taux, de A à F, et de l'indice sous-jacent, de 1 à 6, selon la classification de la charte de bonne conduite. Cette classification s'opère après opérations de couverture, le cas échéant.

Or, il a été constaté que les annexes B1.3 et B1.4 des comptes administratifs antérieurs à 2015 étaient présentées avant opérations de couverture. Quatre emprunts swapés (deux classés 1A, un 4B et un 3 D) auraient dû figurer dans les catégories 2D pour l'un et 6 F pour les trois autres.

Cette répartition de la dette avant opérations de couverture avait pour conséquence de minimiser la part des produits classés hors charte (6F) qui ne représentaient que 4,94 % de l'encours avant prise en compte des swaps mais 10,23 % après opérations de couverture.

Les états annexés au compte administratif 2015 ont été en partie corrigés. Si la répartition des emprunts dans les différentes catégories de la charte Gissler est désormais présentée après opérations de couverture, deux produits souscrits auprès de la Société Générale³¹ sont restés, à tort, classés 1C (swaption). Les options prévues dans les contrats ayant été levées par le prêteur, ils sont aujourd'hui indexés sur des taux fixes (4,3 % et 3,98 %) et auraient donc dû figurer en catégorie 1A au 31 décembre 2015. Cette correction concerne un capital restant dû de 15,2 M€, ce qui porte la part de l'encours classifié 1A à 55,4 % au lieu de 52,1 %.

3.6.1.2. La présentation de l'annexe portant sur les opérations de couverture

La maquette budgétaire officielle applicable aux régions prévoit la tenue d'un tableau portant la référence B1.5, intitulé « Détail des opérations de couverture ».

Ce tableau se décline en deux volets. La première partie indique les caractéristiques des emprunts couverts (référence, capital restant dû, date de fin de contrat) et des instruments de couverture qui leur sont associés (organismes contractants, type de couverture, notionnel de l'instrument de couverture, date de début et de fin de contrat, périodicité de règlement des intérêts et éventuelles commissions ou primes versées et reçues). La seconde partie a pour objectif

³¹ Contrat SG 912 et SG 843

de mesurer les effets de ces instruments de couverture en indiquant les index et les taux payés et reçus ainsi que les charges et produits constatés depuis l'origine des contrats (comptes 668 et 768).

Un tableau numéroté B1.5 est bien présent dans les états de la dette de la région Poitou-Charentes mais, jusqu'en 2015, il était complété par un autre tableau, présenté selon le même modèle mais intitulé « *Détail des autres opérations de couverture* » ou « *des opérations de gestion de dette* » (selon les années).

Interrogés à ce sujet, les services de l'ex région Poitou-Charentes ont répondu que l'annexe B1.5 comportait un tableau supplémentaire qui ne correspondait pas à des produits de couverture mais comparait les taux d'intérêt payés de certains emprunts au taux fixe de marché à la date de l'échéance, afin d'avoir une vision globale des gains et pertes réalisés. « *L'objectif était de mettre en valeur les contrats qui permettaient d'amoindrir les frais financiers* ».

A titre d'exemple, voici l'annexe telle qu'elle était présentée dans le compte administratif 2014.

IV - ANNEXES	IV
ELEMENTS DU BILAN - ETAT DE LA DETTE - DETAIL DES OPERATIONS DE COUVERTURE	B1.5

B1.5 - DETAIL DES OPERATIONS DE COUVERTURE (1) (suite)

Instruments de couverture (Pour chaque ligne, indiquer le numéro du contrat)	Effet de l'instrument de couverture								
	Référence de l'emprunt couvert	Taux payé		Taux reçu (7)		Charges et produits constatés depuis l'origine du contrat		Catégorie d'emprunt (8)	
		Index (5)	Niveau de Taux (6)	Index	Niveau de taux	Charges C/668	Produits C/768	Avant opération de couverture	Après opération de couverture
Taux fixe (total)									
IRS273120	DEPFA 2003	Inflation	2,82%	Euribor 3 mois	0,23%	1 548 712,65 €	957 578,82 €	A1	D2
						1 548 712,65 €	957 578,82 €		
Taux complexe (total) (2)						14 579 558,25 €	7 292 117,67 €		
1517652L	MPH982098EUR	Pulse	9,35%	Euribor 12 mois ; TEC10	0,07%	4 746 909,88 €	2 754 840,09 €	D3	F6
1906975L	LT040379	Pulse	9,35%	LIBOR USD 12 mois	2,87%	5 306 171,94 €	2 656 668,78 €	B4	F6
2163425L	2007 DB	EUR/CHF-EUR/USD-USD/JPY	5,03%	Euribor 12 mois	0,65%	4 526 476,43 €	1 880 608,80 €	A1	F6
TOTAL						16 128 270,90 €	8 249 696,49 €		

B1.5 - DETAIL DES AUTRES OPERATIONS DE COUVERTURE (suite)

Instruments de couverture (Pour chaque ligne, indiquer le numéro du contrat)	Effet de l'instrument de couverture								
	Référence de l'emprunt couvert	Taux payé		Taux reçu (7)		Charges et produits constatés depuis l'origine du contrat		Catégorie d'emprunt (8)	
		Index (5)	Niveau de Taux (6)	Index	Niveau de taux	Charges	Produits	Avant opération de couverture	Après opération de couverture
Total emprunts revolving						0,00 €	2 044 501,53 €		
LT040379	LT040379	LIBOR USD 12 mois	2,87%	-	-	-	900 938,79 €	B4	-
LT070279	LT070279	3,62 %-9,6*(CMS 20 ans - CMS2 ans -0,15 %)	3,62%	-	-	-	629 072,73 €	F3	-
LT080197	LT080197	3,49 %-5*(CMS GBP 10 ans - CMS 10 ans)	3,49%	-	-	-	352 212,47 €	E4	-
LT100707	LT100707	EURIBOR 12 mois	1,04%	-	-	-	162 277,54 €	A1	-
Total autres						1 178 224,11 €	5 785 501,79 €		
837506792A	837506792A	LIBOR USD 12 mois	3,19%	-	-	-	124 386,84 €	B4	-
MPH982098EUR	MPH982098EUR	EURIBOR 12 mois- TEC 10 + 0,96	0,00%	-	-	-	1 592 920,63 €	D3	-
MPH250121EUR	MPH250121EUR	2,20 % +50 %*(1,07/USD/CHF- 1,07 %)	12,13%	-	-	1 178 224,11 €	1 047 854,00 €	F6	-
MPH268419EUR	MPH268419EUR	LIBOR USD 12 mois	2,95%	-	-	-	681 032,62 €	E4	-
SG Channel 10	SG Channel 10	6,45 %-5*(CMSGBP 10 ans - CMS 10 ans)	3,89%	-	-	-	569 684,18 €	E4	-
SG2007	SG2007	Sous-jacent	7,70%	-	-	-	4 031,39 €	D1	-
SG2005	SG2005	INFLATION	4,90%	-	-	-	257 040,74 €	E2	-
323327DS	323327DS	Taux fixe	0,57%	-	-	-	1 508 551,39 €	F6	-
TOTAL						1 178 224,11 €	7 830 003,32 €		

Source : compte administratif 2014 de la région Poitou-Charentes- Annexe B1.5

Le second tableau, non prévu par la maquette budgétaire, n'avait pas à figurer en annexe du compte administratif. Sa présence était susceptible d'induire en erreur les lecteurs car son titre ne correspondait pas à son contenu et aucune mention explicative ne l'accompagnait. De plus, son positionnement, juste en dessous du tableau officiel, entretenait la confusion quant à la nature des charges et des produits figurant dans les deux documents. Alors que, fin 2014, les pertes cumulées liées aux produits de couverture s'élevaient à 7 878 574 €, l'addition des données figurant dans les deux tableaux pouvait laisser penser, à tort, qu'elles n'étaient que de 1 226 795 €.

En réponse aux observations provisoires, Mme ROYAL a indiqué que « *l'exécutif et les services ont toujours veillé à produire dans les meilleures conditions les états annexes aux comptes administratifs, dans des délais brefs, au regard de leur nécessaire production pour la session de juin* ». Selon elle, « *Il n'a pas eu d'intention de créer une confusion dans l'esprit des lecteurs ou de les inciter à procéder à tel ou tel calcul* ».

Tout en en prenant acte, la chambre régionale des comptes considère que cette précision ne remet pas en cause ses observations.

Synthèse intermédiaire :

Contrairement à ce que prévoit la maquette budgétaire, les annexes des comptes administratifs de la région Poitou-Charentes présentaient une répartition de l'encours en fonction de la structure des taux et des indices sous-jacents avant opérations de couverture. Cela avait pour conséquence de réduire le nombre de produits classifiés hors charte (trois contrats pour un capital de 26,1 M€, au lieu de six produits pour un capital de 46,8 M€ après prise en compte des swaps).

*Par ailleurs, l'annexe portant sur les opérations de couverture n'était pas non plus conforme à la maquette officielle. La présence d'un second tableau intitulé « *Détail des autres opérations de couverture* » était susceptible de créer une confusion dans l'esprit des lecteurs. En effet, un rapprochement, à tort, des charges et des produits de ces deux tableaux pouvait avoir pour conséquence de minimiser les pertes engendrées par les swaps.*

3.7. LA DETTE TRANSFEREE A LA NOUVELLE AQUITAINE ET LA QUESTION DE SON EVENTUELLE DESENSIBILISATION

3.7.1. Typologie de l'encours de la nouvelle région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes

L'état de la dette consolidé des trois anciennes régions est composé à 87,4 % de produits classifiés 1A ou 1B selon la charte de bonne conduite.

Le capital restant dû au titre des contrats les plus risqués, dont la classification est supérieure ou égale à 4 et/ou à D, s'élève à 140,34 M€, ce qui représente 9,2 % du stock de dettes au 31 décembre 2015. Parmi ces produits, tous issus de l'ancienne région Poitou-Charentes, six sont classifiés 6F, c'est-à-dire hors charte. Leur capital restant dû (46,82 M€) représente 3,1 % de l'encours de la nouvelle région.

Tableau 67. Classification de l'encours de dette de la nouvelle région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes

Région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes								
Classification de l'encours au 31/12/2015		(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
(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 Poitou-Charentes	% 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

3.7.2. Le non recours aux instruments de désensibilisation de la dette par l'ancienne région Poitou-Charentes

Le dispositif de sortie des emprunts structurés mis en place par l'Etat comporte deux mesures. La première est la fondation, en 2013, de la SFIL (société de financement local) dont l'une des missions est d'aider les collectivités locales qui ont souscrit des emprunts « toxiques » commercialisés par Dexia à sortir du risque que représentent ces produits. La seconde est la création, en 2014, d'un fonds de soutien pluriannuel de 1,5 Md€ pendant 15 ans. En février 2015, ce fonds a été doublé et porté à 3 Md€.

3.7.2.1. Les propositions faites par la SFIL à la région Poitou-Charentes

Selon les informations transmises, l'ex région Poitou-Charentes a reçu cinq propositions successives de désensibilisation de ses emprunts Dexia, par courriels adressés au directeur du budget et des finances, les 28 avril, 6 mai, 24 juillet, 24 octobre 2014 et 19 février 2015, sans que le président en ait été destinataire. En référence, ces offres font état des différents échanges ayant eu lieu entre la société de financement local et la direction du budget et des finances.

Les propositions de la SFIL ne concernent, bien évidemment, que les emprunts souscrits auprès de Dexia. Fin 2015, leur encours s'élève à 52,2 M€, ce qui représente 11,4 % du total de la dette. Parmi ces contrats, certains peuvent être qualifiés de risqués ou sensibles alors que d'autres font référence à des taux fixes ou des index tout à fait classiques.

La dernière proposition de désensibilisation, datée du 18 février 2015, porte sur trois emprunts dont les encours cumulés à la date du refinancement s'élèvent à 28,25 M€, soit 6,2 % du stock de dette au 31 décembre 2015. Son objectif est de transformer 100 % du capital restant dû de ces produits en emprunts à taux fixe classés 1A moyennant le versement d'une indemnité de 9,49 M€, représentant entre 14,6 % et 88,5 % du capital restant dû. Parmi ces trois contrats, deux sont éligibles au fonds de soutien.

L'ex région Poitou-Charentes n'a pas donné suite à cette proposition.

Tableau 68. Proposition de refinancement de la SFIL du 18 février 2015

	DEXIA MPH250121EUR Eligible au fonds de soutien	DEXIA MPH268419EUR Eligible au fonds de soutien	DEXIA MPH273021EUR Non éligible au fonds de soutien
Prêt quitté	au 28 février 2015	au 1er février 2016	au 1er février 2016
Classification Gissler	6F	4E	2E
Index	Si USD/CHF >=1,07, alors : 2,20% ; sinon : 2,20% + 50% x [(1,07 / USD/CHF) - 1]	Si (CMS 10 ans GBP - CMS 10 ans CHF) >= 1,40%, alors : 3,29% ; sinon : 3,29% - 5 x (CMS 10 ans GBP - CMS 10 ans CHF) - 1,40%	Si inflation française >= 0%, alors : Min (Euribor 12 mois ou 4,50%) + 0,09% ; sinon : Min (Euribor 12 mois ou 4,50%) + 0,09% + 5 x (0,00% - inflation française)
Taux d'intérêt moyen 2012 à 2015 payé	8,54%	2,63%	0,60%
Taux d'intérêt minimum payé sur la période 2012-2015	6,74%	2,3%	0,37%
Taux d'intérêt maximum payé sur la période 2012-2015	12,13%	2,95%	0,68%
Terme de la phase de taux d'intérêt structuré	01/08/2022	01/02/2028	01/02/2028
Terme du contrat	01/08/2027	01/02/2028	01/02/2031
Capital restant dû (CRD) en €	6 500 000,00	9 000 000,00	12 750 000,00
Proposition 1	contrat multi index	contrat à taux fixe	contrat à taux fixe
Terme du contrat	01/08/2027	01/02/2028	01/02/2031
Prêt 1 Taux fixe classé 1A en €	6 000 000,00	9 000 000,00	12 750 000,00
Taux	4,10%	4,10%	3,30%
Prêt 2 Taux fixe classé 1A (ICD) en €	4 550 000,00		
Taux	1,13%		
Total en €	10 550 000,00	9 000 000,00	12 750 000,00
Nouvel emprunt / CRD	162,3%	100,0%	100%
Proposition 2	contrat multi index		
Prêt 1 et 2 Taux fixe classé 1A en €	9 800 000,00		
Taux	4,10%		
Nouvel emprunt / CRD	150,8%		
Indemnité de remboursement anticipé (IRA) incluse en €	5 753 000,00	1 871 000,00	1 863 000,00
IRA / CRD	88,5%	20,8%	14,6%

Source : Proposition de la SFIL

3.7.2.2. Le fonds de soutien lié aux emprunts structurés

Le fonds de soutien créé par la loi de finances initiale pour 2014 vise à apporter une aide aux collectivités les plus fortement affectées par les emprunts structurés. Cette aide est calculée par référence à l'indemnité de remboursement anticipé (IRA) due au titre de ces emprunts, allégeant d'autant le coût associé à leur remboursement anticipé. La part de l'IRA prise en charge par l'Etat est en moyenne de 50 %³². La date butoir pour saisir le fonds de soutien était fixée au 30 avril 2015.

D'après les pièces communiquées, le 10 février 2015, le président du Conseil régional a été destinataire d'un courrier de la SFIL mentionnant les contrats de prêt Dexia éligibles au fonds de soutien (un produit 6F et un autre 4E) et les éléments relatifs au calcul de l'IRA. Le 14 avril 2015, un autre courrier a été adressé au président, réitérant la proposition de recours au fonds de soutien et rappelant la date limite de demande d'aide. A ce courrier était joint un tableau récapitulatif des propositions faites pour les deux emprunts éligibles à ce dispositif.

Tableau 69. Emprunts CFFL éligibles au fonds de soutien (courrier du 14 avril 2015)

Emprunt	DEXIA MPH250121EUR - 0263535 - 001	DEXIA MPH268419EUR - 0286696 - 001
Classification Gissler	6F	4E
Capital restant dû au 28 février 2015 (CRD) en €	6 500 000,00	9 750 000,00
Indemnité de remboursement anticipé (IRA) en €	5 643 001,37	2 135 943,90
Ratio IRA / CRD	87%	22%
Terme de la phase de taux d'intérêt structuré	01/08/2022	01/02/2028
Terme du contrat	01/08/2027	01/02/2028

Source : courrier SFIL du 14 avril 2015

L'ancienne région Poitou-Charentes n'a 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.

Selon le président concerné, l'absence de réponse pourrait être liée à l'organisation du circuit du courrier. Au cours de l'instruction, ce dernier a expliqué ne pas avoir eu connaissance du courrier du 10 février 2015 (ou n'en avoir aucun souvenir). En revanche, il a bien été destinataire d'une lettre recommandée avec accusé de réception datée du 15 avril 2015, reçue le 21 avril 2015. A cet envoi, était joint le courrier du 14 avril 2015, sous forme d'annexe, qui semble-t-il ne lui a pas été remis. Ce dernier précise qu'il était fréquent qu'il ne soit destinataire que du courrier de « présentation » qui, dans le cas présent, ne mentionnait pas de date limite pour faire appel au fonds de soutien. A la lecture de cette lettre, le président a porté la mention « *me tenir informé* ». Toutefois, selon lui, il est fort probable que ce courrier annoté soit parvenu à la direction du budget et des finances après le 30 avril (date butoir pour déposer un dossier auprès du fonds de soutien).

³² Source : www.collectivites-locales.gouv.fr/fonds-soutien-aux-emprunts-a-risque. « Les premières notifications (...) proposent la prise en charge d'une part (en moyenne d'environ 50 % mais pouvant aller jusqu'à 75 %) de l'indemnité de remboursement anticipé mis à la charge des collectivités et établissements en cas de remboursement des prêts à risque dont ils restent redevables. »

3.7.3. L'éventuelle désensibilisation de la dette héritée par la Nouvelle Aquitaine

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. A l'appui de cette demande, le président de la Nouvelle Aquitaine fait état d'un encours issu de l'ancienne région Poitou-Charentes de 130 M€, dont les taux sont susceptibles de dériver en fonction de l'évolution des marchés, et des conséquences financières préoccupantes que cela pourrait engendrer. Ce chiffrage englobe des produits de nature différente pour lesquels les risques sont plus ou moins importants. Au regard du volume total de la dette de la nouvelle région (1,5 Md€), l'exposition au risque concerne un peu moins de 9 % de l'encours, même si certains produits se traduisent par le paiement de charges d'intérêts très élevées.

En réponse aux observations provisoires, le président de la nouvelle région a indiqué, d'une part, que le conseil régional a inscrit 25 M€ au budget primitif 2016 afin de couvrir les éventuels coûts de renégociation des emprunts à risque et, d'autre part, qu'il a engagé un audit de la dette structurée devant donner lieu à un plan de défaisance ou de désensibilisation de ladite dette.

Si une opération de désensibilisation de la dette paraît justifiée, il conviendrait d'adopter une approche au cas par cas, en fonction des taux, de la durée de vie des contrats et des éventuelles répercussions que pourrait avoir la sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne, notamment sur les cours de change et les indices exprimés en Livre sterling³³ auxquels plusieurs contrats font référence. A contrario, une renégociation globale exposerait la collectivité au paiement de très lourdes indemnités.

Synthèse intermédiaire :

Au 1^{er} janvier 2016, les ratios d'endettement de la Nouvelle Aquitaine sont plutôt satisfaisants par rapport aux autres régions métropolitaines. La dette par habitant (265 €) est inférieure à la moyenne (334 € hors Ile-de-France et Corse), de même que la capacité de désendettement (4,1 ans contre 4,7 ans). Le taux d'intérêt apparent de la dette (2,4 %) se situe, quant à lui, au niveau de la moyenne nationale.

L'encours transféré par les trois anciennes régions est constitué à 87,4 % de produits classifiés 1A ou 1B. Les emprunts classifiés à partir de 4 et/ou D représentent 9,2 % du stock de dette, dont 3,1 % (46,82 M€) hors charte de bonne conduite (classification 6F).

Ils proviennent de l'ex région Poitou-Charentes qui n'a pas donné suite aux propositions de refinancement faites en 2014 et 2015 par la société de financement local (SFIL). Celles-ci ne concernaient que trois contrats Dexia, dont seulement deux éligibles au fonds de soutien, pour un capital restant dû de 28,25 M€, moyennant le versement d'une indemnité de remboursement anticipé de 9,49 M€. La collectivité n'a pas, non plus, sollicité le fonds de soutien aux emprunts à risque susceptible de prendre en charge une partie des opérations de refinancement de la dette, quels que soit les organismes prêteurs.

Par courrier daté du 11 mars 2016, le président de la nouvelle région a demandé à pouvoir bénéficier de ce fonds, malgré le dépassement de la date limite de dépôt des dossiers fixée au 30 avril 2015. Tous les emprunts structurés de l'ex région Poitou-Charentes n'exposent pas la collectivité pas au même niveau de risque de taux. Si une renégociation partielle de la dette était envisagée, il serait préférable d'adopter une approche au cas par cas, en fonction des taux, de la durée de vie des contrats et des éventuelles répercussions que pourrait avoir la sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne sur certains produits.

³³ CMS (constant maturity swap) GBP (taux pratiqués entre banques exprimé en livre sterling)

3.8. L'UTILISATION TRES PARTIELLE DES MECANISMES PRUDENTIELS

3.8.1. Le provisionnement pour risques et charges sur emprunts

En application de l'instruction budgétaire et comptable M71, dans sa version applicable à compter du 1er janvier 2013, et conformément aux dispositions de l'avis n°2012-04 du 3 juillet 2012 du CNoCP³⁴ 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.

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 d'emprunt proposés par les différents établissements prêteurs, l'indice TEC 10 ³⁵ 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.

L'article 94 de la loi du 27 janvier 2014³⁶ 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 1er 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. Dans ce cas, 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 »³⁷.

Au cours de la période examinée, ce dispositif de provisionnement des emprunts à risque n'a pas été mis en œuvre alors que certains emprunts auraient dû être provisionnés.

C'est le cas de l'emprunt n° XU00208603 (144) de 6,50 M€ souscrit en décembre 2005 et mobilisé le 1er août 2007 auprès du Crédit Agricole par l'ex région Limousin. Ce produit complexe classé 6F selon la classification

³⁴ CNoCP : Conseil de normalisation des comptes publics.

³⁵ Le TEC 10 est l'indice quotidien des rendements des emprunts d'État à long terme correspondant au taux de rendement actuariel d'une obligation du Trésor fictive dont la durée serait de 10 ans. Il est publié par l'Agence France Trésor et sur le site de la Banque de France.

³⁶ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

³⁷ Source : guide pratique du provisionnement des emprunts à risque (mise à jour mai 2015).

Gissler, a engendré un taux d'intérêt de 21,83 % en 2013, 32,59 % en 2014 et 51,43 % en 2015. La charge annuelle au titre des intérêts versés était très supérieure au remboursement du capital emprunté (rappel : cet emprunt, qui a fait l'objet d'une opération de refinancement fin 2015, ne figure plus dans l'état de la dette de la nouvelle région).

Plusieurs emprunts de l'ancienne région Poitou-Charentes aurait également dû faire l'objet de provisions. Ainsi, le taux d'intérêt d'un emprunt DEXIA (n° MPH250121) souscrit et mobilisé en juillet 2007 (classé 6F) a atteint 12,13 % en 2014 et 8,54 % en 2015. C'est le cas également des deux emprunts ayant fait l'objet de swaps auprès de la Deutsche Bank. Compte tenu de leurs index de référence, ces contrats sont classifiés hors charte Gissler (6F) et renforcent le risque des produits d'origine. Le niveau de leur taux d'intérêt a atteint le taux plafond de 9,35 % depuis 2011 et demeure, malgré une période bonifiée, supérieur au taux de référence au moment de la conclusion des contrats³⁸.

Un tel constat aurait justifié la mise en place d'un mécanisme de provisions car le niveau de taux s'apprécie emprunt par emprunt et non pas de façon globale en fonction du taux d'intérêt moyen de la dette. Au-delà du simple respect de la norme comptable, il convient de rappeler que la logique du provisionnement répond au principe essentiel de prudence.

3.8.2. L'amortissement des emprunts obligataires remboursables in fine

L'instruction budgétaire et comptable M71 prévoit un mécanisme prudentiel facultatif³⁹ de mise en réserve budgétaire à l'aide du compte 1632, dans le cas où la collectivité détiendrait des emprunts obligataires remboursables in fine. Ce mécanisme, apparu en 2013, permet à la collectivité de faire face aux échéances de remboursement du capital qui interviennent en fin de période.

Les anciennes régions Aquitaine et Limousin détiennent respectivement 9,90 M€ et 110,61 M€ d'emprunts obligataires remboursables in fine.

Tableau 70. Encours des emprunts obligataires remboursables in fine

En €

	2011	2012	2013	2014	2015
Aquitaine	0	9 900 000	9 900 000	9 900 000	9 900 000
Limousin	25 607 000	50 607 000	60 607 000	80 607 000	110 607 000
Poitou-Charentes	0	0	0	0	0
Total	25 607 000	60 507 000	70 507 000	90 507 000	120 507 000

Source : Comptes de gestion

Après l'échéance intervenue en juin 2016 (25,61 M€ au titre du remboursement du premier emprunt obligataire souscrit par l'ancienne région Limousin en 2011), le prochain remboursement aura lieu en 2021 (10 M€) mais c'est en 2022 que les montants seront les plus élevés (34,90 M€ dont 25 M€ au titre l'ancienne région Limousin

³⁸ A titre d'information, le taux moyen TEC 10 était de 3,8 % en 2006 et de 4,3 % en 2007.

³⁹ Le compte 1632 non budgétaire permet la constatation par anticipation et par tranche annuelle de l'équivalent des amortissements pratiqués au cours de l'exercice au titre des emprunts obligataires remboursables in fine. Chaque année, le compte 1631 « Emprunts obligataires remboursables in fine » est débité par le crédit du compte 1632 par opération semi-budgétaire pour le montant de l'amortissement annuel de l'emprunt (mandat au compte 16311). Lors de l'année d'échéance, pour le remboursement en capital de l'emprunt, le compte 1632 est débité par le crédit du compte 515 « Compte au trésor ».

et 9,90 M€ au titre de l'ex Aquitaine). Par la suite, de 2023 à 2025, la charge sera de 10 M€ par an, puis de 20 M€ en 2026.

Tableau 71. Echancier des remboursements des emprunts obligataires

En €

Mobilisation	Montant	Taux	2016	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Limousin			Remboursements						
13/06/2011	25 607 000	4,10%	25 607 000						
11/07/2012	25 000 000	3,50%			25 000 000				
25/02/2013	10 000 000	2,875%						10 000 000	
20/06/2014	10 000 000	2,029%				10 000 000			
20/06/2014	10 000 000	2,312%					10 000 000		
13/02/2015	10 000 000	1,1015%							10 000 000
18/02/2015	10 000 000	EUR 3M + 0,50%							10 000 000
13/10/2015	10 000 000	0,72%		10 000 000					
TOTAL Limousin	110 607 000		25 607 000	10 000 000	25 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	20 000 000
Aquitaine			Remboursements						
07/11/2012	9 900 000	4,30%			9 900 000				
Total Aquitaine	9 900 000				9 900 000				
TOTAL Limousin et Aquitaine	120 507 000		25 607 000	10 000 000	34 900 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	20 000 000

Source : contrats d'emprunt

Si la part des financements désintermédiés est faible dans la dette de l'ex région Aquitaine (1,2 %), elle représente 40,5 % en Limousin, ce qui aurait pu inciter cette collectivité à mettre en œuvre le mécanisme prudentiel de mise en réserve afin de faire face aux échéances de remboursement des emprunts obligataires.

Par délibération du 28 juin 2012, la région a décidé de constituer une provision de 5 121 400 € « afin d'anticiper le remboursement in fine de l'émission obligataire auprès des particuliers qui arrive à échéance le 13 juin 2016 ». Cette provision n'ayant pas été abondée les années suivantes, son montant, fin 2015, est nettement inférieur au capital à rembourser (25 607 000 €). Par ailleurs, aucun mécanisme de provision ou de mise en réserve budgétaire (compte 1632) n'a été institué pour les emprunts obligataires souscrits après 2011.

L'ex région Limousin explique qu'en cas d'utilisation du compte 1632, le principe comptable de permanence des méthodes aurait imposé un traitement identique pour l'ensemble des emprunts obligataires remboursables in fine, ce qui l'aurait obligé à mobiliser des emprunts pour couvrir la charge constatée et aurait engendré des intérêts qui auraient réduit le gain financier obtenu avec le recours aux emprunts obligataires. Elle ajoute que pour lisser le profil d'extinction de sa dette, un travail a été entrepris pour alléger la charge de remboursement en capital des exercices 2016 (-5,70 M€) et 2022 (-4,70 M€). Pour ce faire, le profil de remboursement de certains emprunts bancaires a été réaménagé afin de rehausser le volume d'amortissement sur les années 2014, 2015, 2020 et 2021⁴⁰.

⁴⁰ Cette opération n'a pas engendré de frais supplémentaire pour la région Limousin.

Synthèse intermédiaire :

L'instruction budgétaire et comptable applicable aux régions impose, depuis le 1^{er} janvier 2013, la constitution de provisions pour risques et charges sur emprunt lorsque 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 variable simple. L'évaluation financière du risque doit être actualisée chaque année pour chaque emprunt concerné. Ce mécanisme n'a pas été utilisé en Poitou-Charentes car la région raisonnait en taux d'intérêt moyen et non ligne par ligne, comme le préconise la réglementation.

Depuis 2013, cette même instruction 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. L'ex région Limousin, qui a fait massivement appel à ce mode de financement, ne l'a mis en œuvre. Elle a, toutefois, procédé à un lissage du profil d'extinction de sa dette afin d'alléger la charge de remboursement en capital de certains exercices (2016 et 2022). Le remboursement du premier emprunt obligataire est intervenu en juin 2016 (25,61 M€) et les prochaines échéances s'échelonneront, chaque année, entre 2021 et 2026. En 2022 La nouvelle région devra faire face à un pic de remboursement de 34,9 M€ (25 M€ pour un emprunt du Limousin et 9,9 M€ pour un emprunt de l'Aquitaine).

3.9. LA DETTE GARANTIE PAR LES TROIS REGIONS

3.9.1. Réglementation en matière de garantie d'emprunts

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 ;
- 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 %⁴¹.

3.9.2. Les garanties accordées par les trois régions

Les engagements pris par la région Limousin sont très limités : 2,85 M€ au 31 décembre 2015. Ils ne concernent que des emprunts à taux fixe contractés par le syndicat mixte du lac de Vassivière (1,91 M€) ou dans le cadre d'opérations de logement aidées par l'Etat (0,93 M€).

En Aquitaine, les garanties d'emprunt sont plus importantes car elles s'élèvent à 22,32 M€ : 1,65 M€ au profit de collectivités ou établissements publics, 6,07 M€ pour des opérations de logement social et 14,59 M€ pour diverses autres structures privées. Parmi celles-ci, on recense des lycées ou des associations en lien avec l'enseignement (5,22 M€), la SEAML Route des Lasers (8,13 M€ pour la construction de bâtiments liés au projet de laser Mégajoule), l'association Agropole entreprises (0,79 M€), le comité régional de la conchyliculture (0,24 M€), le festival Reggae Sun Ska (0,15 M€) ou la fédération des compagnons des métiers du bâtiment d'Agen (0,70 M€). Tous les contrats concernés sont à taux fixe ou indexés sur le Livret A ou l'Euribor.

Les engagements pris par la région Poitou-Charentes sont, quant à eux, beaucoup plus conséquents. L'encours atteint 95,66 M€ fin 2015. Comme en Aquitaine, la majorité des emprunts garantis sont à taux fixe ou indexés sur l'Euribor ou le Livret A.

Parmi les collectivités ou établissements publics concernés, ne figurent qu'une commune et le CROUS de Poitiers pour un montant total de 1,14 M€. 98,8 % des garanties (94,52 M€) portent sur des contrats souscrits par des personnes de droit privé. Fin 2015, les montants les plus importants concernent la SAEML Bois de la Mothe Chandénier, créée pour la réalisation du projet de Center Parcs de la Vienne (20,4 M€) et l'OGEC⁴² Poitiers Nord pour la construction de l'ensemble scolaire Issac de l'Etoile (17,3 M€).

⁴¹. La quotité maximale susceptible d'être garantie peut être portée à 80 % pour certaines opérations d'urbanisme et n'est pas limitée pour les organismes d'intérêt général visés aux articles 200 et 238bis du CGI (principalement les organismes à caractère éducatif, social, humanitaire).

⁴² Les OGEC (Organismes de gestion de l'Enseignement catholique) constituent les supports juridiques, économiques et financiers des établissements catholiques d'enseignement.

Tableau 72. Garanties d'emprunt accordées par la région Poitou-Charentes

Garanties d'emprunts Poitou-Charentes 2015	Montants	%
Total collectivités ou EP	1 137 506 €	1,2%
Total personnes de droit privé	94 524 904 €	98,8%
Plan solaire et énergies renouvelables	41 120 341 €	43,0%
SAEML Bois de la Mothe Chandener (Center Parcs)	20 400 000 €	21,3%
OGEC Poitiers Nord	17 337 545 €	18,1%
ADEF Résidences	5 169 894 €	5,4%
Lycées	4 264 298 €	4,5%
OGEC La Rochelle	3 913 973 €	4,1%
Autres (hors plan solaire et énergies renouvelables)	1 318 853 €	1,4%
Association Hermione La Fayette	1 000 000 €	1,0%
Total général	95 662 410 €	100,0%

Source : annexe du compte administratif 2015

Les garanties accordées dans le cadre de la politique régionale visant à développer les énergies renouvelables représentent, à elles seules, 43 % de l'encours total 2015. La majorité de ces garanties porte sur des montants relativement modestes et concerne de petites entreprises (SARL ou EARL pour la plupart). On recense, toutefois, cinq structures bénéficiant de garanties supérieures à 1 M€. Parmi les engagements les plus importants figurent les emprunts de la SAEML SERGIES pour 8,34 M€ et de la SAS Agrisoleil 86 pour 4,52 M€.

Bien que les montants et les opérations concernés diffèrent d'une région à l'autre, aucune mise en jeu de garantie n'est à signaler au cours de la période examinée.

Le président de la nouvelle région a indiqué qu'une analyse permettant de déterminer le degré de risque pour les années à venir est indispensable et que la Nouvelle Aquitaine a commandé un audit permettant d'identifier le niveau d'exposition aux risques des garanties accordées par l'ex région Poitou-Charentes.

Synthèse intermédiaire :

Fin 2015, le montant des garanties d'emprunts est peu élevé en Limousin (2,85 M€) et concerne, pour l'essentiel, le syndicat mixte du lac de Vassivière (1,91 M€). En Aquitaine, les garanties portent sur 22,32 M€, dont 14,59 M€ pour des structures privées du type lycées, associations ou sociétés anonymes d'économie mixte locales (SAEML).

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

4. PATRIMOINE, CREANCES ET CHARGES A COURT TERME ET AUTRES ENGAGEMENTS TRANSMIS A LA NOUVELLE REGION

Cette partie du rapport vise à faire le point, au 31 décembre 2015, sur le patrimoine, l'actif et le passif à court terme et les autres engagements juridiques transmis par les trois anciennes régions à la nouvelle région.

4.1. LE PATRIMOINE IMMOBILISE DES TROIS ANCIENNES REGIONS AU 31 DECEMBRE 2015

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. Au 31 décembre 2015, le montant total de l'actif brut des trois anciennes régions s'établissait au total à 9 820,77 M€ pour l'ensemble des budgets, principaux et annexes, soit 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.

Les objectifs du contrôle ont consisté à :

- vérifier si toutes les immobilisations incorporelles, corporelles et en cours des comptes 20, 21 et 23 figurant en soldes de sortie 2015 des comptes de gestion des trois anciennes régions étaient bien identifiées sur les états de l'actif tenus par les comptables et sur les inventaires tenus par les ordonnateurs des anciennes régions ;
- vérifier si les règles pour les amortissements de ces immobilisations ont bien été respectées et, le cas échéant, si des écarts significatifs existent à cet égard entre les trois anciennes régions pour ce qui est du choix des durées d'amortissement ;
- vérifier si toutes les immobilisations financières (comptes 26 et 27) figurant en solde de sortie 2015 du compte de gestion des trois anciennes régions étaient bien identifiées sur les états de l'actif tenus par les comptables et sur les documents annexés aux comptes administratifs ;
- effectuer un constat comparatif au 31 décembre 2015 entre les trois anciennes régions, sur la base d'analyses par habitants et par composition structurelle de leur actif immobilisé.

Les analyses qui suivent ne concernent que les budgets principaux car ils retracent l'essentiel de l'actif immobilisé (9 311,39 M€ au total).

4.1.1. L'identification des immobilisations incorporelles, corporelles et en cours

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.

Le contrôle mené sur ce point a consisté à vérifier, au 31 décembre 2015, la concordance 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 qui en résultent sont les suivants :

- les écarts en valeurs absolues entre l'actif brut du compte de gestion et celui figurant à l'état de l'actif représentent un montant total de 0,04 M€, qui concerne le compte 21848 « autres matériels de bureau et mobiliers ». Les écarts sur amortissements s'élèvent à 0,27 M€ et concernent plusieurs comptes. Le comptable a apporté en cours d'instruction diverses explications tenant à quelques opérations de sorties d'inventaire non encore intégrées dans l'application informatique Hélios et à des décalages sur des opérations de traitement des flux d'amortissements dans la même application ;
- les écarts en valeurs absolues entre le compte de gestion et l'inventaire représentent, pour l'actif brut, un montant total de 25,54 M€. Les écarts 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 et concerne plusieurs comptes (dont 0,52 M€ sur le compte 21311 « constructions - bâtiments administratifs » et 0,65 M€ sur le compte 21828 « autres matériels de transport »).

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. ROUSSET a indiqué que l'ajustement des comptes 2313 et 238 sera poursuivi au fur et à mesure que les quitus seront donnés aux mandataires de la région.

Pour l'ancienne région Poitou-Charentes, les constats sont les suivants :

- les écarts en valeurs absolues 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 en valeurs absolues 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). L'ancien payeur a précisé lors de l'instruction que la région s'était inscrite dans une expérimentation mais n'était pas allée au bout de la démarche.

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. ROUSSET a indiqué que la nouvelle région a, dès 2016, réalisé la fusion des trois inventaires des anciennes régions, et que l'ajustement entre les comptes de gestion, les actifs et les inventaires sera réalisé en collaboration avec le comptable public.

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 en valeurs absolues 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.

Les contrôles effectués ont aussi mis en évidence le fait que l'état de l'actif de l'ancienne région Aquitaine comportait des immobilisations qui n'y sont pas identifiables par un intitulé précis mais simplement regroupées sous le terme générique « *migration du compte XX* ». Ces immobilisations non identifiables s'élèvent à un montant total brut de 342,21 M€, dont notamment 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 ».

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. ROUSSET a indiqué qu'il s'agissait d'immobilisations antérieures à 2005 et à la mise en place de l'instruction comptable M71.

Une difficulté de même nature mais d'ampleur bien moindre a été observée pour l'état de l'actif de l'ancienne région Limousin (0,07 M€ d'immobilisations non identifiées au compte 248 « autres mises en affectation »).

En revanche, les états de l'actif produits par le comptable de Poitou-Charentes ne comportaient pas d'immobilisations non identifiées.

Par ailleurs, la vérification a aussi porté sur la recherche d'éventuels retards de transfert entre le compte 23 et 21. En effet, 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. Sur ce point, l'analyse a été volontairement limitée aux 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 ressort de cette analyse que de nombreuses immobilisations anciennes subsistaient au compte 23. Pour la région Aquitaine, cela concerne 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 sont concernées, pour un montant total de 3,55 M€ datant de 2011) ; 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, M. ROUSSET a indiqué que les transferts du compte 23 au compte 21 correspondant aux opérations achevées seront mis en œuvre en 2016.

4.1.2. La pratique des amortissements pour ces 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. C'est en raison des difficultés de mesure de cet amoindrissement que l'amortissement 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.

Les délibérations y afférentes prises par les trois anciennes régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes ont été examinées. Il a été constaté que les anciennes régions pratiquaient bien l'amortissement selon les règles comptables de l'instruction M71. Seules deux anomalies ont été identifiées à cet égard :

- 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 ⁴³ ;
- la région Limousin avait, 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 M71⁴⁴. 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'existe pas de grandes discordances entre elles.

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 suggère donc à la nouvelle région de définir, pour l'avenir, des durées d'amortissements par catégories de biens de la nomenclature comptable.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la nouvelle région a indiqué que la nouvelle région prendra cette remarque en compte.

Les trois anciennes régions ont bien pratiqué des amortissements des immobilisations tout au long de la période 2011-2015. 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 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 ; selon l'instruction : « *un solde créditeur du compte 1068 supérieur au solde débiteur du compte 198 indique que la région a su dans le temps* »

⁴³ Selon l'instruction M.71 : « *Les durées d'amortissement (...) sont fixées (...) par l'assemblée délibérante, à l'exception : / (...) / – des frais de recherche et de développement amortis sur une durée maximum de cinq ans en cas de réussite du projet et immédiatement, pour leur totalité, en cas d'échec ; / (...) / – des subventions d'équipement versées qui sont amorties sur une durée maximale de : / (...) / c) quarante ans lorsqu'elle finance des projets d'infrastructures d'intérêt national (exemples : ligne TGV, logement social, réseaux très haut débit, ...). / (...) »*

⁴⁴ Voir note précédente.

dégager les ressources nécessaires au renouvellement de ces éléments du patrimoine. / Dans le cas contraire, l'indicateur fait ressortir le besoin de reconstitution des fonds propres, dont le financement relève du libre choix de la collectivité ».

Pour l'ensemble des trois anciennes régions, les neutralisations d'amortissements 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).

4.1.3. L'identification des immobilisations financières

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

Pour la région Aquitaine, au 31 décembre 2015, les comptes 26 et 271 présentent un solde de 36,21 M€ au titre de parts de capital détenues dans 30 organismes et cinq fonds communs. 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. Aucun d'entre eux ne dépasse 5,25 M€ par organisme. Les autres formes de participation du compte 166 sont stables sur les exercices 2014-2015 et représentent 1 M€. Par ailleurs, le compte 271 (droits de propriété) présente au 31 décembre 2015 un solde de sortie de 9,83 M€ (dont les deux plus importants sont Aquitaine création Investissement pour un montant global de 4,28 M€ et Aerofund Parts FCPR pour un montant global de 2,42 M€).

Pour la région Poitou-Charentes, au 31 décembre 2015, les comptes 26 et 271 présentent 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 concernent 26 sociétés dont notamment Poitou-Charentes Expansion-SA pour 2,80 M€, Poitou-Charentes Innovation-SA pour 5,61 M€, Valagro Carbone renouvelable-SA pour 3,30 M€, le Fonds de co-investissement Poitou-Charentes-SAS pour 7,50 M€ et la SAEML du Bois de la Mothe-Chandenier pour 5,00 M€. Les engagements financiers comptabilisés au bilan au 31 décembre 2015, sont en baisse de 5,34 M€ par rapport au 31 décembre 2014, ce qui résulte notamment de la liquidation judiciaire de la société MIA Electric.

Pour la région Limousin, au 31 décembre 2015, le compte 26 présente 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. L'engagement le plus important (19,90 M€), a été pris au bénéfice du fonds commun d'investissement Limousin SAS en 2011, avec une augmentation de 2,90 M€ en 2015 ; ce fonds a été créé suite à l'emprunt obligataire émis par la région afin de dynamiser le tissu économique régional. La région possède également des parts de capital à hauteur de 2,84 M€ dans Limousin participations.

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

Pour la région Aquitaine, au 31 décembre 2015, le compte 27 (hors compte 271) présente un solde de sortie de 22,688 M€, dont 21,06 M€ au compte 2745 « avances remboursables ». Ce montant était conforme à l'état d'actif du payeur et à l'inventaire de l'ordonnateur. L'état d'actif détaille précisément les entreprises qui ont reçu

des avances remboursables contrairement à l'inventaire où les avances sont toutes regroupées sous l'intitulé « avances remboursables antérieures à 2005 (agriculture action économique) » ; la majorité des avances sont inférieures à 0,50 M€ ; seules deux avances sont plus importantes : Syndicat mixte Aérologis (1 M€) et Association Agropôle entreprises (1,64 M€). La région Aquitaine a également constitué au compte 29745 des provisions pour dépréciations des avances remboursables d'un montant total de 3,18 M€ au 31 décembre 2015.

Pour la région Poitou-Charentes, au 31 décembre 2015, le compte 27 (hors compte 271) présente un solde de sortie de 37,65 M€, dont 36,35 M€ au compte 2745 « avances remboursables ». Ce montant était conforme à l'inventaire de l'ordonnateur. Parmi ces avances figurent notamment des apports en comptes courants d'associés pour un montant globalisé de 10,86 M€ dans six entreprises : Poitou-Charentes Expansion (4,21 M€), Poitou-Charentes Innovation (3,17 M€), Ester Poitou-Charentes (1,11 M€), Fabrique régionale du Bocage (1,30 M€), SOFINDI (0,15 M€) et Société de gestion Nouvelle Fabrique Ecologique (0,91 M€) ; ces apports sont détaillés dans l'état D2.1 du compte administratif. Pour le reste, il s'agit d'autres avances remboursables, notamment dans le cadre du plan de résistance photovoltaïque.

Pour la région Limousin, au 31 décembre 2015, le compte 27 (hors compte 271) présente un solde de sortie de 18,89 M€ dont 18,59 M€ au c/2745 « avances remboursables ». Ce montant était conforme à l'état d'actif du payeur et à l'inventaire de l'ordonnateur. Les avances remboursables se situent pour l'essentiel entre 0,05 M€ et 0,15 M€ par entreprise. Les trois avances remboursables les plus importantes concernent les entreprises Madeleines Bijou (0,75 M€), Mécabrive (0,45 M€) et Maqprint (0,29 M€).

4.1.4. La synthèse comparative des actifs des trois anciennes régions au 31 décembre 2015

Le tableau des deux pages suivantes synthétise les données patrimoniales des trois anciennes régions telles qu'elles figurent en balances de sortie au 31 décembre 2015. Il convient toutefois de mentionner les précautions et réserves suivantes :

- ces montants doivent s'entendre sous réserve des imprécisions susmentionnées concernant les états de l'actif et les inventaires des trois anciennes régions et des éventuels ajustements qui pourraient résulter de leur clarification ultérieure ;
- s'agissant en particulier des immobilisations corporelles « autres » du tableau ci-après, qui ne représentent qu'environ 8% de la valeur totale brute des immobilisations corporelles du c/21, il n'a pu être vérifié si elles existaient encore ou si leur ancienneté ne les rendait en réalité pas obsolètes ;
- comme indiqué précédemment, certains amortissements pratiqués ont fait par ailleurs l'objet de neutralisations pour ne pas impacter la situation financière des régions concernées, avec pour contreparties des montants importants au c/19 (voir ci-dessus) ;
- enfin et surtout, il n'est pas certain que les valeurs brutes ou nettes issues des comptes de gestion correspondent réellement à la valeur vénale actuelle des biens concernés (en particulier les bâtiments, notamment scolaires), ce qui nécessiterait des expertises au cas par cas.

Sous ces réserves, ce tableau appelle les commentaires et observations suivants.

Tableau 73.

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 habi tant.	Valeur comptable nette	Montant brut	Par habi tant.	Valeur comptable nette	Montant brut	Par habi tant.	Valeur comptable nette	Montant brut	Par habi tant.	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 habi tant.	Valeur comptable nette	Montant brut	Par habi tant.	Valeur comptable nette	Montant brut	Par habi tant.	Valeur comptable nette	Montant brut	Par habi tant.	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	5 305 584	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
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

Situation patrimoniale comparative entre les trois régions au 31 décembre 2015

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. Ces éléments d'ensemble doivent toutefois être affinés pour trois catégories de subventions qui variaient en fonction de la politique de chacune des régions.

- s'agissant des subventions versées aux communes et structures intercommunales », la région Poitou-Charentes présente un montant brut de 172 € par habitant, soit plus que les régions Limousin (130 € par habitant) et Aquitaine (118 € par habitant) ;
- s'agissant du soutien aux transports et infrastructures ferroviaires, la région Aquitaine présente un montant brut de 265 € par habitant, soit nettement plus que la région Limousin (108 € par habitant) et la région Poitou-Charentes (31 € par habitant) ;
- s'agissant des subventions aux personnes de droit privé pour les biens mobiliers, matériels et études, la région Aquitaine présente un montant de 143 € par habitant, soit nettement plus que la région Limousin (88 € par habitant) et la région Poitou-Charentes (17 € 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 ;

Les montants figurant en soldes de sortie au compte 21 « immobilisations corporelles » mettent en exergue la région Limousin avec un montant de 608 M€, soit 823 € par habitant. Les deux autres régions ont des montants par habitants assez proches : la région Poitou-Charentes avec un montant total de 1 236,49 M€, soit 693 € par habitant et la région Aquitaine avec un montant total de 2 188,81 M€, soit 666 € par habitant.

A l'intérieur du compte 21 apparaît tout de même une différence notable au niveau du compte « constructions-bâtiment scolaires » pour lequel la région Poitou-Charentes présente un montant par habitant de 635 €, devant la région Limousin (564 € par habitant) et la région Aquitaine (485 € par habitant).

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 51,106 M € pour la région Poitou-Charentes soit 29 € par habitant.

Les montants enregistrés au compte 26 « Participations et créances rattachées à des participations » indiquent également que les régions avaient des politiques différentes sur ce point. 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 » confirment 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.

Situation patrimoniale agrégée de la nouvelle région au 1^{er} janvier 2016

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

L'actif brut peut être analysé plus finement par comptes afin d'appréhender au mieux le patrimoine de la nouvelle région :

- 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), ce qui représente un montant de 731 € par habitant. Au sein de ces subventions versées, les subventions les plus importantes sont celles versées aux communes et structures intercommunales (avec un montant brut de 791,19 M€, ce qui représente 8,1 % de l'actif et 136 € par habitant), pour les transports et infrastructures ferroviaires (avec un montant brut de 1 003,57 M€, ce qui représente 10,2 % du total de l'actif et 173 € par habitant) et aux personnes de droit privé pour des biens mobiliers, matériels et études (avec un montant brut de 565,18 M€, ce qui représente 5,8 % du total de l'actif et 97 € par habitant) ;
- 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 et 6€ par habitant ;
- le compte 21 « Immobilisations corporelles » présente un montant brut total de 4 033,31 M€, ce qui représente 41,1 % du total de l'actif et 694 € par habitant. Au sein du compte 21, une part très importante est accordée aux bâtiments scolaires avec un montant brut total 3 141,70 M€, ce qui représente 32 % du total de l'actif et 541 € par habitant ;
- 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 et 219 € par habitant.
- le compte 26 « participations et créances rattachées à des participations » présente un montant brut total de 79,82 M€, ce qui représente 0,8 % du total de l'actif et 14 € par habitant ;
- le compte 27 « autres immobilisations financières » comporte un montant brut total de 89,42 M€, ce qui représente 0,9 % du total de l'actif et 15 € par habitant. Au sein du compte 27, les avances remboursables du compte 2745 ont une part significative, puisqu'elles représentent un montant brut de 76 M€, soit 13 € par habitant.

Synthèse intermédiaire

Au 31 décembre 2015, le montant total de l'actif brut des trois anciennes régions s'établissait à 9 821 M€ pour l'ensemble des budgets, principaux et annexes, soit 6 275 M€ pour l'ancienne région Aquitaine, 2 294 M€ pour l'ancienne région Poitou-Charentes et 1 252 M€ pour l'ancienne région Limousin.

Plus des deux cinquièmes de cet actif brut transféré à la nouvelle région (soit 4 243 M€) correspondent à des subventions d'équipement versées à des tiers. Par ailleurs, les immobilisations corporelles représentent 4 033 M€ dont 2 188 M€ en provenance de l'Aquitaine (soit 666 € par habitant de cette ancienne région dont 485 € pour les bâtiments scolaires), 1 236 M€ en provenance du Poitou-Charentes (soit 693 € par habitant de cette ancienne région dont 635 € pour les bâtiments scolaires) et 608 M€ en provenance du Limousin (soit 693 € par habitant de cette ancienne région dont 564 € pour les bâtiments scolaires). Les immobilisations encore en cours au 31 décembre 2015 représentent 1 271 M€ dont la plupart en provenance de l'Aquitaine (1 163 M€ soit 354 € par habitant de cette ancienne région). Les deux régions Poitou-Charentes et Limousin se caractérisent

par des immobilisations financières par habitant (respectivement 37 € et 59 € au 31 décembre 2015) plus élevées que la région Aquitaine (18 €).

Certains de ces éléments de patrimoine ne sont pas identifiés précisément dans les états de l'actif tenus par les comptables et/ou dans les inventaires tenus par les ordonnateurs, ce qui nécessitera une remise en ordre. Par ailleurs, les règles d'amortissement de ces immobilisations ont globalement été respectées et les durées retenues par les trois anciennes régions sont relativement homogènes.

4.2. LE RECOUVREMENT DES CREANCES A COURT TERME DES TROIS ANCIENNES REGIONS

Les trois anciennes régions n'ont pas seulement transmis des actifs immobilisés à la nouvelle région, mais également des actifs circulants, constitués notamment de créances à court terme sur des tiers. Les objectifs du contrôle sur ce point sont les suivants :

- procéder à un état des lieux des créances restant à recouvrer au 31 décembre 2015 pour chacune des trois anciennes régions ;
- identifier le champ potentiel des créances qui auraient dû être apurées avant le 1er janvier 2016, pour éviter à la nouvelle région d'avoir ultérieurement à constater des admissions en non-valeur ou des créances éteintes ;
- examiner plus précisément la politique de chaque ancien ordonnateur en matière d'autorisation de poursuites et, en particulier, vérifier que les anciens ordonnateurs n'ont pas pris à cet égard des décisions susceptibles de contrarier, voire de rendre impossible les recouvrements à partir de 2016 ;
- vérifier que les annulations de titres effectuées de 2011 à 2015 correspondaient bien aux cas prévus par la réglementation et n'ont pas fait disparaître des créances qui auraient pu être recouvrées par la nouvelle région ;
- vérifier que les admissions en non-valeur effectuées de 2011 à 2015 correspondaient bien aux cas prévus par la réglementation et n'ont pas fait disparaître des créances qui auraient pu être recouvrées par la nouvelle région.

4.2.1. L'analyse des restes à recouvrer transmis à la nouvelle région

Le montant total des restes à recouvrer (budget principal et budgets annexes) figurant sur divers comptes⁴⁵ 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).

Le contrôle a consisté à examiner :

- 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 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 ;

⁴⁵ 40971 Fournisseurs – Autres avoirs – Amiable / 4111 Redevables – Amiable / 4141 Locataires-acquéreurs et locataires – Amiable / 4411 Etat et autres collectivités publiques Subventions à recevoir – Amiable / 4416 Etat 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

- les restes à recouvrer de plus de 150 € dont les poursuites avaient été arrêtées pour diverses raisons (mainlevée, suspension demandée par l'ordonnateur, acte de poursuite annulé...).

Sur ces bases, l'examen réalisé a mis en évidence plusieurs titres émis à l'encontre d'entreprises pour lesquels les chances de recouvrement pouvaient apparaître a priori fortement compromises, pour des montants totaux s'établissant à 2,23 M€ pour la région Aquitaine, à 1,64 M€ pour la région Limousin et à 8,74 M€ pour la région Poitou-Charentes.

Cependant, dans le cas de créances problématiques, il appartient à la collectivité d'abonder le compte 491 « provisions pour dépréciations comptes de redevables », ce qui constitue une des applications du principe de prudence contenu dans le plan comptable général. 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 ont fait l'objet d'un redressement ou en liquidation judiciaire.

Or les trois anciennes régions avaient bien constitué ce type de provisions. Les montants des titres susmentionnés potentiellement irrécouvrables ont donc été comparés aux montants provisionnés figurant aux comptes 491 :

- pour la région Aquitaine, le compte 491 comporte au 31 décembre 2015 un montant de 2,50 M€. Le rapprochement effectué a permis de constater que la région avait provisionné l'ensemble des créances potentiellement irrécouvrables et notamment les plus importantes ;
- pour la région Poitou-Charentes, le compte 491 comporte au 31 décembre 2015 un montant de 7,30 M€. Le rapprochement effectué a permis de constater que la région avait provisionné la plupart des créances potentiellement irrécouvrables et notamment celles les plus importantes ;
- pour la région Limousin, le compte 491 comporte au 31 décembre 2015 un montant de 1,30 M€. Le rapprochement des provisions par redevable a cependant montré que la région n'avait pas provisionné toutes les créances potentiellement irrécouvrables. Il serait donc nécessaire que la nouvelle région réexamine ces provisions.

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. ROUSSET a indiqué que les services de la nouvelle région procéderont à un réexamen de l'ensemble des provisions constituées et aux ajustements nécessaires.

4.2.2. L'intervention des ordonnateurs sur le recouvrement des créances

Le recouvrement des créances est une prérogative du comptable public. Mais, l'article R1617-24 du code général des collectivités territoriales dispose que « l'ordonnateur autorise l'exécution forcée des titres de recettes selon des modalités qu'il arrête après avoir recueilli l'avis du comptable. Cette autorisation peut être permanente ou temporaire pour tout ou partie des titres que l'ordonnateur émet. Le refus d'autorisation ou l'absence de réponse dans le délai d'un mois justifie la présentation en non-valeurs des créances dont le recouvrement n'a pu être obtenu à l'amiable ». Aux termes du 4° de l'article L.1617-5 du même code, les actes d'exécution forcée sont ceux allant au-delà de l'ampliation du titre de recettes individuel ou de l'extrait du titre de recettes collectif puis, le cas échéant, de la mise en demeure de payer.

La situation à cet égard était la suivante dans les trois anciennes régions :

- pour la région Aquitaine, l'ordonnateur n'avait pas donné au comptable public une autorisation générale de poursuite afin de permettre un traitement ciblé des questions de recouvrement qu'il s'agisse du personnel du conseil régional, des bénéficiaires d'aides individuelles ou des débiteurs du secteur économique. La Région s'est engagée en contrepartie à répondre à toute demande de poursuite du comptable dans un délai d'un mois. A défaut, la demande d'admission en non-valeur pouvait être présentée d'office. Cette méthode a été reprise dans le cadre de la région Nouvelle Aquitaine ;
- pour la Région Poitou-Charentes, l'ordonnateur n'avait pas donné d'habilitation générale au payeur pour l'exécution forcée ; celui-ci demandait une telle autorisation au cas par cas pour le recouvrement des titres ;
- pour la région Limousin, ont été produites deux autorisations permanentes et générales des poursuites données par le président au comptable, le premier en date du 20 avril 2010 et le second en date du 23 janvier 2012. Cependant, le renouvellement de cette autorisation à compter de l'entrée en fonction du nouveau président, le 1er octobre 2014, n'a pu être établi par la production d'une pièce, même s'il a été indiqué lors de l'entretien de fin de contrôle avec M. VANDENBROUCKE que tel avait bien été le cas.

L'examen des états de restes à recouvrer de la période 2011-2015 a mis en évidence plusieurs titres pour lesquels les ordonnateurs étaient intervenus au stade du recouvrement. Après analyse des motifs de ces interventions, la Chambre a retenu situations suivantes.

Pour la région Aquitaine

Dans le cadre de sa politique de développement économique, le conseil régional d'Aquitaine avait décidé de soutenir la création et la reprise d'entreprises à fort potentiel de croissance. Dans ce cadre, une convention d'avance remboursable en date du 25 juillet 2005 avait été signée entre la région et une société privée pour un montant de 100 000 €. Cette avance devait être remboursée entre 2006 et 2010. L'échéance de 2006 a été honorée mais en 2007, l'échéance de 20 000 € a été reportée suite à des difficultés financières. La société a fait l'objet d'une procédure de redressement judiciaire en 2011. Par courrier du 27 août 2012, le mandataire judiciaire a demandé l'apurement du passif à hauteur de 80%. La région a refusé cet abandon de créance en septembre 2012. Depuis, la société a changé de nom après son redressement judiciaire puis son rachat. Elle fait l'objet d'un plan de redressement et les créances de la Région produites à titre chirographaire font l'objet d'un plan de paiement sur 10 ans à 100 %. Au 31 décembre 2015, il restait 74 566,00 € à recouvrer.

Pour la région Poitou-Charentes :

L'état des restes à recouvrer arrêté au 31 décembre 2015 mentionne quatre titres, émis en 2011, 2012, 2013 et 2014 à l'encontre de la société Biocydex, d'un montant total de 230 000 €.

Il s'agit d'une société par actions simplifiée avec un capital social de 67 940 € et un chiffre d'affaires de 208 000 € au bilan du 31/12/2015. Son dirigeant actuel était cofondateur de cette société et l'a présidée à partir de 2009. Selon des informations publiques⁴⁶ parue sur le site de l'Expansion fin 2012-début 2013, il est titulaire d'un doctorat en chimie appliquée et ancien chercheur au CNRS et il a mis à profit en 2002 la loi sur l'innovation pour monter cette entreprise spécialisée dans le domaine des biotechnologies, qui travaille sur un complexe moléculaire destiné à améliorer la conservation d'organes dans le cadre d'un don. Ce traitement a fait l'objet d'une demande d'autorisation de mise sur le marché.

⁴⁶ Source : <http://ic2mp.labo.univ-poitiers.fr/vie-de-linstitut-theses-hdr-seminaires-conferences-congres-audios-videos/revue-de-presse/lu-dans-lexpansion-special-poitiers-les-10-chercheurs-qui-font-parler-deux-17122012/>

Une avance de 230 000 € avait été consentie par la région à cette société en 2003 et devait être remboursée initialement sur trois années de 2005 à 2007. Des demandes successives de reports ont été faites, et ce dès 2005, justifiées par la fragilité de l'entreprise. Six avenants à la convention initiale ont été pris. Le dernier, en 2010, a procédé au report sur 2011 à 2014 des sommes à rembourser.

Le 24 mars 2015, un ordre a été donné par l'ordonnateur au comptable afin de relancer les poursuites.

En mai 2015, Biocydex a fait à nouveau part de ses difficultés et a produit des éléments comptables précis à l'appui.

Une note interne des services a alors proposé un abandon de la créance en décision modificative n°2, alors même que le dirigeant de la société aurait indiqué par téléphone avoir trouvé un nouveau partenaire commercial pour donner un nouvel élan à son projet. Cette note a reçu un avis favorable du directeur général des services (M. SCARBONCHI) le 21 juillet 2015.

Par courrier du 29 juillet 2015, le président de la région Poitou-Charentes a indiqué au dirigeant de la société que *« vous nous informez également qu'un nouveau partenaire commercial pourrait vous accompagner dans votre démarche de marquage CE, donnant ainsi un nouvel élan à votre projet. Considérant les éléments comptables et les nouvelles perspectives commerciales, je vous informe que je proposerai lors d'une prochaine commission permanente l'abandon de la créance en cours à titre exceptionnel »*.

Le 25 septembre 2015, la commission permanente a décidé d'abandonner la créance de 230 000 € au motif que *« la structure est dans l'incapacité à rembourser l'avance »*.

Pour autant, cette décision, qui aurait dû faire l'objet d'une annulation de titres, n'a pas été menée à son terme puisque ces titres figuraient encore sur l'état de restes à recouvrer arrêté au 31 décembre 2015. L'ancien payeur régional a précisé avoir fait une proposition d'inscription en décision budgétaire modificative n°3 du 20 novembre 2015 mais elle n'y a pas été intégrée.

Lors de l'entretien de fin de contrôle, M. MACAIRE a indiqué que la dette en date de 2003 était très ancienne, et la société demandait depuis le début des reports d'échéances faute d'une situation financière peu stable. A plusieurs reprises, la société avait présenté son projet mais il n'a jamais été retenu par les organisations médicales. Dans ces conditions, il a estimé que cette entreprise étant non viable, il était préférable de demander à la commission permanente l'abandon de la créance, afin de ne pas la transférer à la nouvelle région.

Dans sa réponse aux observations provisoires, il a rajouté *« que les aides aux entreprises innovantes sont généralement remboursables « en cas de succès » (...). Même si cette mention n'avait pas été stipulée par le conseil régional en 2003, c'est bien dans cet esprit que la collectivité a travaillé, de façon à prendre en compte l'intensité du risque pris par l'entrepreneur et ne pas lui imposer la charge de remboursement sur une opération qui n'a généré aucune recette. Or, nous sommes dans ce cas de figure puisque l'entreprise n'a pas atteint l'objectif qu'elle s'était fixé à l'origine et pour lequel le financement avait été consenti. Douze ans plus tard, il est équitable qu'elle bénéficie de l'extinction de sa dette. (...) »*

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. SCARBONCHI a indiqué que *« le système des avances remboursables présente l'avantage de ne pas systématiquement aider par subvention (financement « perdu » pour la collectivité). Il conduit cependant à constater parfois l'insolvabilité d'une entreprise et à proposer en conséquence un abandon de créance. Tel a été le cas pour la société Biocydex dont aucun bilan ne démontre la rentabilité ni même l'équilibre financier. La rédaction du rapport d'observations provisoires peut laisser entendre que les services de la région proposent un abandon de créance alors que la société serait relancée (...). Je confirme bien sûr l'avis favorable que j'ai émis sur cette note des services et ce pour deux raisons : la première parce que les services de la région sont compétents et que les notes soumises aux élus (avec avis du DGS) sont argumentées et fondées ; la deuxième parce que le constat basé sur les informations convergentes*

et souvent publiques indiquait que cette entreprise persistait dans ses difficultés, malgré les déclarations de son responsable ».

Dans sa réponse aux observations provisoires, la société BIOCYDEX n'a pas formulé de remarque, se contentant d'indiquer « avoir pris acte de la délibération de la commission permanente (...) du 25 septembre 2015 (décidant) l'abandon de la créance ».

Pour la région Limousin

L'état des restes à recouvrer arrêté au 31 décembre 2015 mentionne un titre, émis en 2010, d'un montant de 166 724,66 €, émis à l'encontre d'une SCI.

Celle-ci avait reçu une avance remboursable de la région de 166 724,66 € (sous forme de trois mandats entre 2008 et 2009) pour un projet immobilier (projet de création d'un hôtel de 4 étoiles) par convention du 23 mai 2008. Ce projet était initialement porté par deux sociétés, dont l'une a été déclarée en liquidation judiciaire par jugement du tribunal de commerce le 2 février 2010.

Le projet n'étant pas maintenu conformément à la convention, la région a demandé un reversement de l'avance en 2010. Le 16 novembre 2011, le comptable a suspendu les poursuites suite à une autorisation de poursuivre différée.

Selon des données financières accessibles sur un site internet spécialisé, la SCI a un capital social de 535 600 €, avec un chiffre d'affaires estimé en 2014 à 882 000 €.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la nouvelle région a indiqué qu'une instruction serait diligentée par ses services afin d'identifier s'il y a lieu ou non de reprendre les poursuites pour recouvrer cette créance.

4.2.3. Les annulations de titres effectuées au cours de la période 2011-2015

Aux termes de l'instruction comptable M71, les réductions ou annulations de recettes, qui font l'objet de simples décisions de l'ordonnateur, ne peuvent avoir pour objet que de rectifier des erreurs matérielles ou de constater la décharge de l'obligation de payer prononcée par une décision de justice passée en force de chose jugée.

Le contrôle sur ce point a consisté à vérifier que les annulations de titres effectuées correspondaient bien aux cas prévus par la réglementation (rectification des erreurs matérielles ou constat d'une décharge de l'obligation de payer prononcée par une décision de justice passée en force de chose jugée). Ce contrôle a été limité aux titres annulés d'un montant unitaire supérieur à 10 000 €. Pour la région Aquitaine, ce contrôle 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.

Pour la région Aquitaine, une anomalie a été constatée pour ce qui est de l'annulation du titre n°272 émis au cours du même exercice pour un montant de 110 000 €. En effet, les éléments produits en cours d'instruction indiquent que cette annulation consiste en réalité en un « abandon de créance » avalisé par le conseil régional dans le cadre d'une décision budgétaire modificative.

Pour la région Limousin, une anomalie a été constatée pour ce qui est de l'annulation, en 2012 du titre n°2441/2011 pour un montant de 10 150 €, suite à des difficultés financières de l'entreprise concernée. En effet,

la situation relevait d'une remise gracieuse ayant fait l'objet d'une délibération de la commission permanente en date du 16 octobre 2012.

Pour la région Poitou-Charentes, une anomalie a été constatée pour deux annulations de titres effectuées en 2013 : l'annulation du titre n°2087/12 pour un montant de 11 848 € et l'annulation du titre n°2539/10 pour un montant de 197 000 €. En effet, ces situations relevaient d'une remise gracieuse ayant fait l'objet d'une délibération budgétaire modificative en date du 18 octobre 2013.

L'ensemble des dépenses susmentionnées n'auraient donc pas dû être imputées au compte 673 qui est réservé aux annulations de titres.

4.2.4. Les admissions en non valeurs effectuées au cours de la période 2011-2015

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 poursuites⁴⁷) 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 sur ce point a consisté à vérifier que les admissions en non-valeur effectuées correspondaient bien aux cas prévus par la réglementation susmentionnée. Ce contrôle a été limité aux mandats d'un montant unitaire supérieur à 10 000 €. Pour la région Aquitaine, ce contrôle 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.

Ce contrôle appelle, au vu des pièces produites pour la seule région Aquitaine, les observations suivantes :

- 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 ;

⁴⁷ En effet, aux termes de l'article R1617-24 du code général des collectivités territoriales : « L'ordonnateur autorise l'exécution forcée des titres de recettes (...) / Le refus d'autorisation ou l'absence de réponse dans le délai d'un mois justifie la présentation en non-valeurs des créances dont le recouvrement n'a pu être obtenu à l'amiable. »

- un mandat a été imputé en 2012 au compte 6542 alors qu'il s'agissait en fait d'une remise gracieuse. Par délibération du 23 avril 2007, le conseil régional avait attribué une aide à un organisme pour la création d'un parc équestre régional. Un premier versement de 0,20 M€ a été effectué en juillet 2007 lors du démarrage des travaux. Mais le conseil des Equidés a été contraint d'abandonner le projet. Le 10 mars 2011, la région a donc émis un titre de recettes pour récupérer l'aide apportée. L'organisme bénéficiaire a remboursé 0,03 M€ et a indiqué qu'il était en mesure de rembourser la somme complémentaire de 0,11 M€. La région a alors procédé à une admission en non-valeur sur le compte 6542 « créances éteintes » pour le reste, à savoir 0,06 M€ « *compte-tenu des frais engagés dans le projet (...), de (la) capacité financière actuelle (de l'organisme) et afin de ne pas compromettre ses activités* ». Or, cet organisme ne faisant pas l'objet d'une procédure collective, cet abandon partiel de créance n'aurait pas dû être imputé au compte 6542.

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. ROUSSET a indiqué qu'il veillera à ce que « *les services poursuivent leurs efforts de suivi rigoureux des imputations comptables, en particulier concernant le compte 673, tout en soulignant (...) la faiblesse du nombre d'erreurs relevées sur ce point* ».

Synthèse intermédiaire

L'examen des créances à court terme transmises par les trois anciennes régions à la nouvelle région montre qu'y figurent plusieurs titres qui avaient été émis à l'encontre d'entreprises pour lesquels les possibilités de recouvrement peuvent apparaître 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. Toutefois, les trois anciennes régions avaient également constitué des provisions pour dépréciations des comptes de redevables, à hauteur de 2,50 M€ pour l'Aquitaine, de 7,30 M€ pour le Poitou-Charentes et de 1,30 M€ pour le Limousin.

L'examen des états de restes à recouvrer de la période 2011-2015 a par ailleurs permis de constater que les ordonnateurs des trois anciennes régions étaient intervenus au stade du recouvrement pour suspendre les mesures d'exécution forcée pour quelques titres.

L'examen des annulations de titres décidées au cours de la même période a mis en évidence, pour chacune des trois anciennes régions, quelques situations qui relevaient de remises gracieuses ou d'abandons de créances et qui n'auraient donc pas dû être imputées en annulations de titres. Pour les admissions en non-valeur, dans le cas de l'Aquitaine, une dépense imputée à tort au compte retraçant les créances éteintes a par ailleurs été identifiée.

4.3. L'ANALYSE DES REPORTS DE CHARGES SUR LA NOUVELLE REGION

Pour application du principe d'annualité budgétaire, rappelé dans le cas des régions par l'article L.4311-1 du code général des collectivités territoriales⁴⁸, 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, impliquent une approche rigoureuse et vigilante à plusieurs étapes du processus de préparation puis d'exécution budgétaire.

Dans le cadre de la fusion des trois anciennes régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes intervenue au 1^{er} janvier 2016, cette 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.

Dans ce contexte, la question de l'existence de reports de charges 2015 des trois anciennes régions sur la nouvelle région a nécessité des approfondissements pour tenter d'en mieux cerner la réalité, l'ampleur, l'origine et les causes.

4.3.1. *La mise en œuvre par les trois anciennes régions des mécanismes visant au respect du principe d'annualité*

4.3.1.1. **Les règles qui encadrent le principe d'annualité :**

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

- lors de la préparation du budget, une évaluation sincère⁴⁹ 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 prévisionnelles⁵⁰, afin de garantir a priori que les dépenses à intervenir pourront effectivement être mises en paiement car suffisamment couvertes par des recettes ;

⁴⁸ « Le budget de la région est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de la région. (...) »

⁴⁹ 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 (...) ».

⁵⁰ Voir la note précédente

- 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 ;
- la question des 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, se rapporte également à 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, dans le cas d'opérations de portée pluriannuelle et pour éviter d'avoir à ouvrir immédiatement l'ensemble des crédits pluriannuels nécessaires sur un seul exercice, 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 1er janvier au 31 décembre. Mais, en application de l'article R.4311-1 du code général des collectivités territoriales aux termes de l'instruction comptable M71, *« bien qu'il ne s'agisse que d'une simple faculté, il est possible de prolonger fictivement la journée comptable du 31 décembre jusqu'au dernier jour du mois de janvier de l'année suivante, pour suivre, (d'une part), l'exécution des opérations intéressant la section de fonctionnement, afin de permettre l'émission des mandats correspondant à des services faits au cours de l'exercice considéré et des titres de recettes correspondant à des droits acquis à la région au cours dudit exercice, (et, d'autre part), l'exécution des opérations d'ordre de chacune des deux sections »* ;
- 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.

4.3.1.2. La mise en œuvre de ces dispositifs par les trois anciennes régions

AU STADE DE LA PREVISION BUDGETAIRE

L'ampleur du recours aux techniques des AP / AE / CP par les trois anciennes régions

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 la période, c'est la quasi-totalité des dépenses ventilées par fonction qui a fait l'objet d'un suivi sous forme d'autorisations de programmes. Tel était le cas de 2012 à 2015 pour 98 % des dépenses ventilées en Aquitaine (soit 108 autorisations de programmes distinctes mentionnées au budget primitif 2015), pour 99 % en Poitou-Charentes (soit 98 autorisations de programmes distinctes mentionnées au budget primitif 2015), et pour 79 % en Limousin (soit 52 autorisations de programmes distinctes mentionnées au budget primitif 2015) ; pour cette dernière région, le taux s'établissait entre 97 % et 100 % de 2011 à 2014.

En fonctionnement, la situation diffère selon les régions :

- en Aquitaine, de 2011 à 2014, ce sont environ 40 % des dépenses ventilées par fonction qui ont fait l'objet d'un suivi sous forme d'autorisations d'engagement. En 2015, ce ratio y est passé à 71 % (soit 132 autorisations d'engagement distinctes mentionnées au budget primitif 2015) ;
- en Poitou-Charentes, de 2011 à 2015, ce sont environ 75 % des dépenses ventilées par fonction qui ont fait l'objet d'un suivi sous forme d'autorisations d'engagement (en 2015, ce suivi concernait 166 autorisations d'engagement distinctes mentionnées au budget primitif 2015) ;
- en Limousin, de 2012 à 2015, selon les comptes administratifs, ce serait la quasi-totalité (99 %) des dépenses ventilées par fonction qui aurait fait l'objet d'un suivi sous forme d'autorisations d'engagement (en 2015, ce suivi concernait 94 autorisations d'engagement distinctes mentionnées au budget primitif 2015). 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 qui *ne savait pas distinguer pour les lignes dites mixtes les crédits gérés hors AE et en AE. Selon ces mêmes explications, en fonctionnement le taux des dépenses suivies en autorisations d'engagement était en réalité, de 2012 à 2015, proche du taux observé en 2011 (77 %).*

La mise en place d'autorisations d'engagement en section de fonctionnement est soumise aux conditions posées par l'article L.4312-4 du code général des collectivités territoriales, 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'autorisation de programmes en section d'investissement doit respecter les conditions fixées par l'article R.4312-3 du code général des collectivités territoriales, 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.

Il n'a pas été possible de vérifier dans le détail si toutes les AP – AE ouvertes par les trois anciennes régions en 2015 respectaient bien strictement ces définitions, ce qui aurait nécessité de consulter en détail l'ensemble des délibérations ayant procédé à l'ouverture puis à l'abondement éventuel de ces autorisations.

Mais au vu des intitulés de certaines d'entre elles, il n'est pas certain que le strict respect des conditions d'ouverture prévues par les dispositions législatives et réglementaires susmentionnées ait été assuré.

Tel est notamment le cas :

- pour la région Poitou-Charentes avec les intitulés d'AE suivants : « affranchissement-colis » ; « travaux d'impression », « entretien ménager » « fluides énergie », « fournitures consommables », « frais de représentation hébergement déplacement des agents », « frais de représentation hébergement

déplacement des élus », « achats et services divers », « frais de relations publiques », « formation personnel », « prestations sociales participations employeur », « prévention santé social », « organisation communication interne recrutement », « impression et diffusion », « presse et études », « documentation », « évènements régionaux », « manifestations diverses », « santé nutrition », « gestion des groupes d'élus », « charges personnel groupes politiques », « rémunération personnel groupes politiques ». Des interrogations sur le caractère réellement pluriannuel existent aussi au vu des intitulés d'AP suivants : « matériels audio vidéo », « divers », « équipement et sécurité », « mobilier », « véhicules », « matériel informatique », « logiciel » ;

- pour la région Aquitaine avec les intitulés d'AE suivants : « promotion –communication », « information communication », « tarifications », « études et enquêtes » et avec les intitulés d'AP suivants : « matériel mobilier », « système d'information », « autres frais de gestion courante », « travaux et services liés aux bâtiments » ;
- pour la région Limousin avec les intitulés d'AE suivants : « fonctions support », « informatique », « recueillir et diffuser l'information et la veille documentaire », « personnel extérieur ».

L'apparente singularité de la région Poitou-Charentes issue de cette comparaison doit être relativisée puisque les deux autres régions ont retenu des intitulés de programmes qui renvoient davantage à des priorités politiques (voir ci-après) et que dans leurs cas également, il est aussi possible de s'interroger sur le fait que la totalité des dépenses d'investissement relèvent d'une logique pluriannuelle ou que, en 2015, 70 % des dépenses de fonctionnement de l'Aquitaine et 77 % de celles du Limousin rentraient bien dans les critères prescrits pour l'éligibilité à un suivi au titre d'autorisations d'engagement.

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. ROUSSET a indiqué qu'il « ne partage pas totalement l'analyse de la chambre selon laquelle plusieurs indices (l')amène(nt) à penser qu'il n'est pas certain que les dispositions du code général des collectivités territoriales aient été strictement respectées ». Il a rappelé notamment que tant en investissement qu'en fonctionnement, pour l'exercice de la grande majorité des compétences régionales, les modalités d'intervention qui en découlent se traduisent par des dépenses qui s'exécutent au-delà d'un seul exercice budgétaire, le dispositif des autorisations de programme et d'engagement s'en trouvant dès lors parfaitement justifié au regard des règles de la comptabilité publique.

La chambre régionale des comptes prend acte de cette réponse. Elle rappelle, à travers les exemples susmentionnés, la nécessité d'une vigilance et d'une rigueur en ce domaine.

En effet, ces éléments mettaient aussi en évidence une problématique plus large laissant à penser que les organes délibérants des trois anciennes régions privilégiaient une approche des dépenses axée sur des stratégies, politiques et objectifs de portée pluriannuelle, ce qui est compréhensible et au demeurant souhaitable. Toutefois, la technique des autorisations pluriannuelles de programmes et d'engagement, déclinées en crédits de paiement annuels successifs n'a pas été instituée pour permettre l'affichage et le suivi des déclinaisons stratégiques et opérationnelles des dépenses, mais simplement pour une raison budgétaire :

- en dépenses, pour ne pas obliger les collectivités locales à inscrire au budget d'un seul exercice la totalité des paiements qui sont susceptibles de s'étaler sur plusieurs exercices ;
- en recettes, pour ne pas obliger les collectivités locales à inscrire au budget d'un seul exercice l'ensemble des financements nécessaires à la couverture de l'ensemble de ces dépenses pluriannuelles ;
- cette technique vise donc simplement à éviter la constatation de taux de réalisation annuels très faibles et/ou à devoir inscrire des restes à réaliser en dépenses et en recettes très importants chaque année.

Or, il ressort des intitulés de nombreuses autorisations de programmes et d'engagement des trois anciennes régions Aquitaine⁵¹, Limousin⁵² et Poitou-Charentes⁵³ que c'est apparemment avant tout la volonté d'un suivi par politiques qui semble avoir prévalu dans le choix d'ouvrir des autorisations de programme ou d'engagement, tandis que le strict respect des critères juridiques permettant ou pas la mise en place desdites autorisations semble être passé au second plan.

Cette logique apparaît particulièrement affirmée dans deux des anciennes régions, dans leurs règlements budgétaires et financiers applicables tout au long de la période 2011-2015 :

- dans ceux de Poitou-Charentes, il est indiqué que « *l'ensemble du budget régional est couvert par des enveloppes d'AP et d'AE, à l'exception des dépenses relevant de la gestion de la dette, des frais de personnel, ainsi que des dépenses d'ordre* » ;
- dans celui du Limousin, très complet et précis, il est indiqué au point 1.2.2 que le document stratégique régional, qui prévoit un « *cadre stratégique pour l'action régionale (...) se décline en trois axes stratégiques, dix-huit orientations, cinquante-deux objectifs stratégiques et cent vingt objectifs opérationnels* », chacun de ces derniers étant lié à une autorisation de programme et/ou d'engagement.

Or, l'évaluation et la prévision et le suivi précis des crédits de paiements annuels dans le cadre des autorisations de programmes affectés n'est pas toujours sans poser des difficultés pour ce qui est du respect du principe d'annualité budgétaire, notamment lorsqu'il s'agit de procéder, au stade de la prévision, à une évaluation précise des montants des crédits de paiement annuels nécessaires.

La chambre régionale des comptes rappelle donc que :

- la possibilité d'ouvrir des autorisations de programmes et d'engagement n'a été admise que pour des raisons de technique budgétaire et est encadrée de manière limitative par diverses conditions fixées par les articles L.4312-4 et R.4312-3 du code général des collectivités territoriales ;
- selon la réglementation (en particulier les articles D.4311-4 et -5 du code général des collectivités territoriales, précisés par l'instruction comptable M71), l'outil idoine prévu pour suivre les dépenses en fonction des différentes politiques suivies est normalement l'approche budgétaire par fonction et sous-fonction. Au demeurant, les trois anciennes régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes ont fait le choix de voter leurs budgets de cette manière.

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. ROUSSET a insisté sur le fait qu'une approche des dépenses régionales axée sur des stratégies politiques n'exclut nullement le recours à la technique des AP / AE ; il a indiqué également que des intitulés d'AP / AE en parfaite adéquation avec les priorités régionales définies par les assemblées délibérantes ne sauraient suffire à conclure au non-respect des dispositions du code général des collectivités territoriales.

⁵¹ « Industries culturelles et médias » ; « Insertion par l'économie » ; « Tourisme littoral » ; « Tourisme d'agglomération » ; « Tourisme vitivinicole » ; « Relations internationales et interrégionales » ; « Equipement sportif » ; « Lycée numérique amélioration des conditions de travail » ; « Innovation et filière numérique » ; « Fonctionnement des syndicats agricoles » ; « Soutien aux initiatives de projets des jeunes » ; « Observatoire de la culture » ; « Education sensibilisation artistique et culturelles »

⁵² « Appuyer les initiatives de la communauté éducative » ; « Contribuer à l'égalité des chances par les aides à la scolarité » ; « Doter les équipements scolaires d'équipements pédagogiques de qualité » ; « Favoriser la connaissance et l'éducation à l'environnement » ; « Accompagner les projets des ligues et comités » ; « Faire du sport un levier de l'image régionale » ; « Facilitation de l'accès aux marchés » ; « Faire connaître l'institution » ; « Contribuer au soutien d'initiatives citoyennes » ; « Mettre en œuvre les outils d'études de prospective et d'évaluation »

⁵³ « Culture divers » ; « Culture image » ; « Culture Livre » ; « Culture Spectacle vivant » ; « Education artistique et culturelle » ;

Enfin, l'analyse des données des annexes C7 et C8 des comptes administratifs 2014 et 2015, pour chacune des trois régions, a mis en évidence les constats suivants :

- pour l'ancienne région Aquitaine, 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 2 137 M€, soit environ 650 € par habitant de l'ancienne région (373 € en AP et 278 € en AE) ;
- pour l'ancienne région 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 cette date à 1 792 M€, soit environ 1 005 € par habitant de l'ancienne région (600 € en AP et 405 € en AE) ;
- pour l'ancienne région 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) ;

Au total, pour la nouvelle région issue de la fusion des trois anciennes régions, 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 de la nouvelle région (455 € en AP et 373 € en AE).

Cette analyse montre aussi 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 a augmenté de 29% ; mais cette augmentation est uniquement due à celle concernant les AE (+154 %), tandis que les AP affectées non-mandatées ont diminué de 6 % ;
- pour le Poitou-Charentes, le montant total des AP-AE affectées non couvertes par des crédits de paiement déjà mandatés a augmenté de 106 % ; cette augmentation concerne les AP (+83 %) et les AE (+151 %) ;
- pour le Limousin, le montant total des AP-AE affectées non couvertes par des crédits de paiement déjà mandatés a augmenté de 161 % ; cette augmentation concerne les AP (+91 %) et les AE (+242 %) ;

Même si une part de ces augmentations constatées entre fin 2014 et fin 2015 peut s'expliquer par le processus de fusion et par diverses dispositions transitoires spécifiques de l'article 133 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015⁵⁴, cet élément ne suffit pas à expliquer les augmentations constatées en Poitou-Charentes et Limousin pour les autorisations de programmes et les augmentations très importantes constatées, pour les trois anciennes régions, pour ce qui est des autorisations d'engagement.

S'agissant en particulier de l'ancienne région Limousin, M. VANDENBROUCKE a indiqué lors de l'entretien de fin de contrôle que les augmentations constatées s'expliquaient par la signature de nouveaux contrats territoriaux et de nouveaux contrats pour l'utilisation des fonds européens.

⁵⁴ « (...) Par dérogation à l'article L. 1612-2 du même code, pour la région issue d'un regroupement en application de la même loi, la date limite d'adoption du budget, pour l'exercice 2016, est fixée au 31 mai 2016. / (...) / Pour l'exercice budgétaire 2016, par dérogation aux mêmes articles L. 1612-1 et L. 4312-6, avant le vote du budget, les assemblées délibérantes des régions peuvent, par délibération, modifier les autorisations de programme et les autorisations d'engagement antérieures ou reconduire les autorisations de programme et les autorisations d'engagement du dernier exercice budgétaire, dans la limite de cinq douzièmes des autorisations de programme et des autorisations d'engagement votées l'année précédente pour les régions issues d'un regroupement au 1^{er} janvier 2016 (...). L'exécutif peut les liquider et les mandater dans la limite d'un montant de crédits de paiement égal au montant de ces autorisations ouvertes. (...) ».

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. ROUSSET, « rappelle que les trois anciennes régions ont ouvert des AE nouvelles en octobre 2015 par des décisions modificatives pour assurer les premiers mois de l'exercice 2016 ce qui explique le caractère atypique en 2015 de ces montants ». Il a par ailleurs expliqué les montants élevés constatés pour les anciennes régions Limousin et Poitou-Charentes par les engagements financiers dans le cadre des contrats de plan Etat-Région, des contrats de territoires, des programmes pluri-annuels d'investissement immobiliers et, pour ce qui est en particulier de la région Poitou-Charentes, du service public de formation.

Quoi qu'il en soit, la chambre régionale des comptes observe qu'il appartiendra à l'avenir à la nouvelle région d'apprécier la pertinence du maintien de ces affectations en AE / AP, en prenant en compte, au cas par cas, d'une part, ses priorités politiques et, d'autre part, une analyse précise des affectations qui sont susceptibles d'avoir également déjà entraîné des engagements juridiques définitifs vis-à-vis de tiers.

Dans sa réponse, le président de la nouvelle région a indiqué que celle-ci procédera en octobre 2016 à une décision budgétaire modificative permettant « des annulations de montants très significatifs d'AP et d'AE affectées ou libres d'emploi, afin de « resserrer » les modalités de gestion pluriannuelle » ainsi qu'à une modification de son règlement financier qui ira dans le même sens, « avec la volonté d'une plus grande maîtrise de la gestion pluriannuelle ».

AU STADE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

La tenue de la comptabilité d'engagement

Aux termes de l'article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 : « L'engagement est l'acte juridique par lequel une personne morale mentionnée à l'article 1er crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire »⁵⁵. L'article L.4341-1 du code général des collectivités territoriales dispose que « Le président du conseil régional tient la comptabilité de l'engagement des dépenses dans les conditions fixées par arrêté (ministériel) ».

L'arrêté ministériel du 26 avril 1996 (NOR: FPPA9610077A) apporte les précisions suivantes :

- le contrôle de la disponibilité des crédits est opéré lors de l'engagement comptable, qui est préalable ou concomitant à l'engagement juridique ;
- lors de la liquidation de la dépense, il est procédé au contrôle du montant de l'engagement initial ; si celui-ci se révèle insuffisant, il y a lieu de prendre un engagement complémentaire permettant le paiement de la dépense dans la limite des crédits budgétaires ouverts ; s'il est supérieur à la dépense liquidée, il est réduit à due concurrence ;
- les engagements relatifs aux obligations constatées à l'encontre de la collectivité au 1er janvier de l'exercice pour tout ou partie de l'année, et dont le montant peut faire l'objet d'une estimation à cette date, donnent lieu à un engagement provisionnel. Sont notamment concernées par le présent article les dépenses résultant des contrats, marchés et conventions en cours au 1er janvier, prévoyant des paiements dont le montant est chiffré ou estimé, ainsi que la rémunération du personnel en place. Ces contrats incluent les contrats de prêts ;

⁵⁵ L'article 29 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 disposait que « L'engagement est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. / (...) / Il doit rester dans la limite des autorisations budgétaires et demeurer subordonné aux autorisations, avis ou visas prévus par les lois ou règlements propres à chaque catégorie d'organismes publics ».

- les contrats, marchés ou conventions conclus postérieurement au 1er janvier, les recrutements de personnel opérés en cours d'exercice, ainsi que toutes les opérations nouvelles, donnent lieu à un engagement spécifique et, s'il y a lieu, provisionnel, et sont comptabilisés (...).

Les trois anciennes régions ont indiqué avoir mis en œuvre de telles comptabilités d'engagement. Leurs modalités d'utilisation en partie inappropriées pour ce qui est de la constatation du service fait seront toutefois évoquées dans la partie ci-après relative aux rattachements des charges

Le respect des délais de paiement dans la commande publique

En application conjointe des articles 37 à 40 de la loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 et du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 :

- les sommes dues par un pouvoir adjudicateur en exécution d'un contrat ayant pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures ou la prestation de services, avec une contrepartie économique constituée par un prix ou un droit d'exploitation, ou la délégation d'un service public sont payées, en l'absence de délai prévu au contrat, dans un délai maximal fixé à 30 jours pour les collectivités locales (dont 10 jours pour le comptable public et, par voie de conséquence, 20 jours pour l'ordonnateur) ;
- le délai de paiement court à compter de la date de réception de la demande de paiement. Cette date et celle de l'exécution des prestations sont constatées par les services du pouvoir adjudicateur. Le délai ne peut être suspendu que s'il est constaté que la demande de paiement ne comporte pas l'ensemble des pièces et des mentions prévues par la loi ou par le contrat ou que celles-ci sont erronées ou incohérentes ;
- l'ordonnateur indique au comptable public, sur l'ordre de payer ou tout autre support en tenant lieu, le délai de paiement sur lequel il est engagé, sa date de départ ainsi que la date de son expiration. Le comptable public indique à l'ordonnateur la date à laquelle il a procédé au paiement.
- le retard de paiement fait courir, de plein droit et sans autre formalité, des intérêts moratoires à compter du jour suivant l'expiration du délai de paiement ou l'échéance prévue au contrat. Le retard de paiement donne aussi lieu au versement d'une indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement.

L'obligation de respecter un délai de paiement maximal de 30 jours dans le cas des collectivités locales était déjà établie avant ces textes de 2013, puisqu'elle reposait auparavant sur les 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.

Le tableau ci-après détaille les intérêts moratoires payés par les trois anciennes régions au cours de la période sous contrôle.

Tableau 74. Montants figurant au c/6711 – Intérêts moratoires et pénalités sur marchés pour les trois anciennes régions

Données en €	2011	2012	2013	2014	2015
Région Aquitaine	58 999	58 310	52 830	87 164	50 166
Région Poitou Charentes	4 337	10 784	3 336	0	7 111
Région Limousin	1 403	757	1 074	6 534	284

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. ROUSSET indique, pour la seule région Poitou-Charentes, que « la chambre relève qu'aucun intérêt moratoire n'était payé par l'ancienne région (...) cette pratique semble contraire aux dispositions des articles 39 de la loi n°2013-100 (...) et du décret n°2013-269 (...) ».

Dans sa réponse aux observations provisoires, Mme ROYAL a indiqué « que c'est au vu des retards de paiement existants (du fait d'une gestion directe par direction des marchés publics et des commandes) qu'à été décidée la création d'une direction de la commande publique, précisément chargée de veiller au respect des règles de la commande publique, notamment des délais de paiement. Cette création a permis (...) une nette réduction des délais de paiement et du volume des intérêts de retard ».

Le fait que la région Aquitaine soit celle qui en a payé le plus ne signifie pas qu'elle était plus sujette à des retards de paiement que les deux autres régions. En effet, il ressort de l'instruction que c'est la seule des trois régions qui avait mis en place un système formalisé de décompte des délais de paiement, avec notamment un enregistrement des dates de réception des demandes de paiement dans le logiciel financier utilisé et un réel suivi des délais de paiement par les services de l'ordonnateur, les intérêts moratoires étaient systématiquement liquidés et payés aux créanciers lorsque le retard était imputable à la région. Selon les données de synthèse produites, le délai moyen de paiement était de 32 jours en 2014 (soit 2 jours de plus que le seuil règlementaire de 30 jours) mais était revenu à 25 jours en 2015.

Pour ce qui est de la région Poitou-Charentes, il ressort d'une note interne rédigée le 26 janvier 2015 par la direction de la commande publique que des intérêts moratoires importants avaient été payés en 2009 (91 999 €) et en 2010 (122 654 €). Une baisse importante avait été constatée en 2011 (4 337 €) attribuée au rattrapage dans le traitement des factures. En 2014, aucun intérêt moratoire n'a été versé. Cependant, en 2015, un montant de 7 111 € l'a été. Il ressort de divers documents et explications recueillis en cours d'instruction que le problème venait du fait que les services de l'ordonnateur ne saisissaient pas dans les logiciels informatiques les dates d'arrivées des factures ou demandes de paiement. Pour le calcul des délais de paiement, l'application Hélios ne disposait donc que de la date de mandatement. La paierie régionale ne pouvait donc suivre que le respect du délai de dix jours incombant au comptable entre la date de mandatement et la date de mise en paiement⁵⁶. Quant aux services de l'ordonnateur, ils n'étaient plus en mesure d'apprécier le respect du délai global de paiement et, le cas échéant, de verser les intérêts moratoires dus.

Pour ce qui est de la région Limousin, il a été indiqué en cours d'instruction qu'aucune organisation formalisée n'a été réellement mise en place entre l'ordonnateur et le payeur pour le suivi des retards de paiement, cette situation insatisfaisante résultant du fait que l'outil financier utilisé ne disposait pas d'un module « factures ». De fait, cette organisation ne permettait pas de calculer précisément le délai global de paiement ; par ailleurs, le montant des intérêts moratoires versés chaque année par cette ancienne région est assez faible, sauf en 2014.

AU STADE DES OPERATIONS DE FIN D'EXERCICE

Le recours à la journée complémentaire en 2015

Si les trois anciennes régions utilisaient bien de 2011 à 2014 inclus la possibilité offerte d'une « journée complémentaire » pour solder diverses opérations de dépenses et recettes jusqu'à la fin du mois de janvier de l'année N+1, tel n'a pas été le cas en 2015, en raison de la fusion des trois régions au 1^{er} janvier 2016, des

⁵⁶ Selon les fiches d'analyses précises produites, les délais moyens de mise en paiement, calculés à partir de la réception des mandatements, étaient continuellement inférieurs à 10 jours depuis 2012, sauf dans le cas de quelques mois où ils excédaient très légèrement ce seuil (mars et mai 2015, août 2014 et janvier 2013). Le délai annuel moyen observé en 2015 était de 8,33 jours.

instructions ayant été données aux services pour accélérer les émissions de titres et de mandats à l'automne 2015.

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* ».

Les écritures de rattachement font intervenir des opérations de fin d'exercice liées à la constatation de charges et produits en classes 6 ou 7 avec pour contreparties des inscriptions à des comptes spécifiques en classe 4 (comptes 408, 4286, 4386, 4486 ou 4686 pour les charges rattachées et comptes 418, 4387, 4487 ou 4687 pour les produits rattachés). Le cas des intérêts courus non échus est traité par l'utilisation du compte 1688.

Pour la mise en œuvre des processus de rattachement à l'exercice (et aussi de la constatation des restes à réaliser), la constatation du service fait dans la comptabilité d'engagement est donc primordiale. L'article 31 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 dispose que la certification du service fait, incluse dans l'étape de liquidation des dépenses, est « *l'opération par laquelle l'ordonnateur atteste la conformité à l'engagement de la livraison ou de la prestation* ».

Aux termes de l'instruction comptable M71⁵⁷ : « (...) *La constatation du service fait dans la comptabilité des engagements permet de suivre l'exécution matérielle de la dépense. (...). Il convient de relever à cet effet la date de livraison des fournitures commandées, ou de réalisation des prestations demandées. Le service fait n'est constaté pour autant qu'il a été porté à la connaissance de l'ordonnateur. / (...)* ».

Selon les informations obtenues en cours d'instruction, la mise en œuvre des dispositions relatives à la certification du service fait était effectuée de la manière suivante par chacune des trois anciennes régions :

- pour l'Aquitaine, « *Les factures sont réceptionnées par le service « courrier » de la collectivité, la date de réception est apposée sur chacune d'entre elles. / Les factures sont aussitôt enregistrées dans le logiciel financier. / Elles sont transmises au service destinataire qui a un délai de huit jours pour effectuer les contrôles avant de les retourner à la direction des finances pour mandatement. / La certification du service fait s'effectue au sein de ce service destinataire, après réception des factures ou demandes de paiement, au moment de la liquidation de la dépense concernée. L'attestation de la conformité est matérialisée par la signature sur la facture d'une personne ayant la délégation. / Après ce contrôle, les factures ou demandes de paiement sont transmises à la direction des finances pour mandatement, cette*

⁵⁷ Tome 2, titre 4, chapitre 1, point 2.3 (tenue de la comptabilité des dépenses engagées)

date de transmission vaut date de certification du service fait, cette date est saisie dans le logiciel financier » ;

- pour l'ancienne région Poitou-Charentes, « *avant octobre 2014 et la mise en œuvre de la dématérialisation des pièces justificatives, la certification du service fait était établie par les responsables des services administration-gestion par le biais d'un visa sur le document (facture...). Après octobre 2014, (elle) était établie sur la base d'un visa dématérialisé qui consistait en une validation des pré-mandats par les responsables des services administration gestion. Cette validation transformait les pré-mandats⁵⁸ en mandats définitifs pour signature des bordereaux par l'ordonnateur. La certification du service fait avait lieu entre la réception de la facture et le pré-mandatement* ».
- pour l'ancienne région Limousin, la validation du service fait était produite par le service à l'initiative de l'engagement juridique et après réception de la facture ou de la demande de paiement. Toutefois, la date de certification du service fait n'était pas servie dans le logiciel financier. Elle figurait uniquement sur les pièces comptables notamment du fait que la chaîne de traitement n'était pas dématérialisée.

La chambre régionale des comptes observe donc que, contrairement aux dispositions précitées, 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.

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. ROUSSET a repris les éléments explicatifs susmentionnés pour ce qui concerne l'ancienne région Aquitaine. Il a rajouté que si la constatation du service fait n'était pas matérialisée dans le logiciel, le suivi de l'exécution technique et des engagements comptables des commandes et des marchés permettent d'effectuer les rattachements de charges à l'exercice et d'identifier les restes à réaliser. Il a précisé que l'organisation et les systèmes de gestion actuellement mis en œuvre à la région ne permettent pas la saisie d'une date de service fait dans la comptabilité d'engagement ; toutefois, selon lui, cela évoluera « *si un nouveau mode de gestion des factures dans la collectivité est mis en œuvre à travers notamment la mise en place d'un outil de dématérialisation globale de la chaîne de l'achat jusqu'à son paiement* ».

Par ailleurs, le tableau ci-après retrace la manière dont les trois anciennes régions ont mis en œuvre les dispositions précitées relatives au rattachement des charges à l'exercice.

Il montre que :

- les trois régions ont bien procédé au rattachement des intérêts courus non échus ;
- la région Aquitaine a également procédé au rattachement d'autres charges tout au long de la période 2011 à 2015 inclus ;
- la région Poitou-Charentes n'a procédé à aucun autre rattachement de charges au long de la période ;
- la région Limousin a procédé à d'autres rattachements de charges de 2011 à 2013 inclus mais pas en 2014 et 2015. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la nouvelle région a expliqué la situation propre à cette région par le fait qu'elle avait modifié son système d'informations financières entre 2015 et 2016, ce qui a provoqué une surcharge de travail et rendu les rattachements

⁵⁸ Le pré-mandatement consiste en une « proposition de mandat » faite par les gestionnaires dans les services administration-gestion avant la validation définitive c'est-à-dire la transformation du pré-mandat en mandat définitif au niveau de la direction des finances

difficiles du fait de l'utilisation de deux outils différents sur les deux exercices concernés par les rattachements et les contrepassations.

Tableau 75. Rattachement des charges des trois anciennes régions

Données en €	2011	2012	2013	2014	2015
Région Aquitaine	3 193 747	6 407 086	4 409 966	4 440 447	5 511 170
408 Fournisseurs Factures non parvenues	1 386 367	2 511 675	326 856	142 126	945 925
4486 Etat Charges à payer	2 611	2 611	0	0	0
1688 Intérêts courus non échus (ICNE)	1 804 769	3 892 800	4 083 110	4 298 321	4 565 244
Région Poitou-Charentes	1 950 010	3 413 778	3 416 678	3 257 527	3 608 817
408 Fournisseurs Factures non parvenues	0	0	0	0	0
1688 Intérêts courus non échus (ICNE)	1 950 010	3 413 778	3 416 678	3 257 527	3 608 817
Région Limousin	2 686 625	3 271 076	5 157 653	2 446 576	2 248 770
408 Fournisseurs Factures non parvenues	816 270	1 019 480	2 686 626	0	0
1688 Intérêts courus non échus (ICNE)	1 870 355	2 251 596	2 471 028	2 446 576	2 248 770

Le tableau ci-après retrace la manière dont les trois anciennes régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes ont mis en œuvre ces dispositions pour ce qui est du rattachement des produits. Ces données sont celles figurant aux balances de sortie des comptes de gestion.

Tableau 76. Rattachement des produits des trois anciennes régions

Données en €	2011	2012	2013	2014	2015
Région Aquitaine	12 965 573	12 202 581	16 920 863	7 660 739	43 598 048
4487 Etat Produits à recevoir	12 965 573	12 202 581	16 920 863	7 660 739	43 598 048
Région Poitou-Charentes	0	0	0	0	2 729 700
4487 Etat Produits à recevoir	0	0	0	0	2 729 700
Région Limousin	8 280 203	3 401 958	6 693 360	4 126 584	16 731 885
4487 Etat Produits à recevoir	8 280 203	3 401 958	6 693 360	4 126 584	16 731 885

Il montre :

- que les deux régions Aquitaine et Limousin ont bien procédé au rattachement de produits tout au long de la période 2011 à 2015 inclus ;
- que la région Poitou-Charentes n'a procédé à de tels rattachements qu'en 2015.

La constatation des restes à réaliser

Les résultats de l'exercice budgétaire figurant au compte administratif sont constitués du déficit ou de l'excédent réalisé de chacune des deux sections, mais aussi des restes à réaliser en dépenses et en recettes. Les montants de ces restes à réaliser sont déterminés à partir de la comptabilité d'engagement. En revanche, ils n'apparaissent pas dans les comptes de gestion tenus par le comptable, qui n'enregistrent que les mandats ou titres émis⁵⁹. En effet :

⁵⁹ L'instruction comptable M71 précise toutefois que l'ordonnateur doit adresser au comptable un état détaillé des restes à réaliser pour lui permettre le règlement des dépenses y figurant, jusqu'à la reprise des crédits en cause au budget de l'exercice suivant.

- aux termes de l'article R.4312-5 du code général des collectivités territoriales : « *Le besoin ou l'excédent de financement de la section d'investissement constaté à la clôture de l'exercice est constitué du solde d'exécution corrigé des restes à réaliser. / (...) / Les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre* » ;
- aux termes de l'article R.4312-6 du même code : « *Le résultat de la section de fonctionnement correspond à l'excédent ou au déficit de l'exercice. Pour son affectation, il est cumulé avec le résultat antérieur reporté à l'exclusion des restes à réaliser. / Les restes à réaliser de la section de fonctionnement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et non rattachées ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et non rattachées* ». L'instruction M71 précise que « *pour la section de fonctionnement, les restes à réaliser correspondent, en raison du rattachement des charges et des produits à l'exercice, aux dépenses engagées n'ayant pas donné lieu à service fait au 31 décembre de l'exercice ou n'ayant pas fait l'objet d'un rattachement* ».

Cependant, l'article L.4312-5 du même code dispose que « (...) le conseil régional établit son règlement budgétaire et financier (qui) (...) précise notamment : / 1° Les modalités de gestion des autorisations de programme, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement y afférents, et notamment les règles relatives à l'annulation des autorisations de programme et des autorisations d'engagement ; / (...) / Il peut aussi préciser les modalités de report des crédits de paiement afférents à une autorisation de programme, dans les cas et conditions fixés par arrêté (ministériel) ». En application de ces dispositions législatives, l'instruction comptable M71⁶⁰ comporte en son tome 2 ⁶¹ des dispositions spécifiques concernant les restes à réaliser compris dans des autorisations de programme ou d'engagement : « *En principe, les crédits de paiement compris dans une autorisation d'engagement et une autorisation de programme non mandatés en fin d'exercice ont vocation à tomber. / Toutefois, il est admis que les régions puissent définir des règles régissant les modalités de report des crédits de paiement correspondant à des autorisations de programme votées, affectées et engagées, dans leur règlement budgétaire et financier (...). / La définition de ces règles est encadrée par les principes suivants : - les reports de crédits de paiement d'une année sur l'autre constituent une exception. Ils doivent être limités à des cas de retards de travaux ou pour solder des programmes en cours ; / - la constitution des restes à réaliser n'est possible que pour des crédits de paiement afférents à une autorisation de programme votée, affectée et engagée et qui sont inscrits au budget et adossés à un engagement juridique (contrat)* ».

Ces dispositions de portée législative et réglementaire permettent donc de déroger partiellement aux articles R.4312-5 et 6 précités du code général des collectivités territoriales, en autorisant les régions à adopter dans leurs règlements budgétaires et financiers des dispositions qui les exonèrent de constater des restes à réaliser pour les dépenses comprises dans des autorisations de programme ou d'engagement.

S'agissant des trois anciennes régions Aquitaine, Poitou-Charentes et Limousin, leurs règlements budgétaires et financiers en vigueur au cours de la période 2011-2015 comportaient des dispositions distinctes pour ce qui est des restes à réaliser compris dans des autorisations de programme ou d'engagement.

- pour la région Aquitaine, le règlement adopté lors de la délibération du conseil régional du 28 juin 2010 (et modifié par la suite à deux reprises mais pour des sujets autres) comporte la disposition suivante en son point III 2 e) : « *tous les crédits de paiement (relatifs à des autorisations de programmes ou d'engagement) qui ne sont pas engagés ou mandatés au cours de l'exercice sont automatiquement*

⁶⁰ Qui a fait l'objet de l'arrêté du 1er août 2004 –NOR MDIB0400012A) et ayant été modifiée depuis à plusieurs reprises, la dernière fois à ce jour, par l'arrêté du 21 décembre 2015 – NOR : INTB1526075A

⁶¹ Titre 4 « la tenue des comptabilités », chapitre 1, point 2.3 (et notamment 2.3.2.6 « établissement des restes à réaliser »)

annulés ». Ce même règlement ne définit l'engagement que pour ce qui est des autorisations de programmes, en son point I 1 c) en retenant la définition précitée de l'article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012. Il y a donc lieu de considérer que même pour les dépenses incluses dans des autorisations de programme ou d'engagement, les crédits de paiement non mandatés en fin d'exercice mais ayant à cette date déjà donné lieu à un engagement juridique devaient être repris en restes à réaliser à la clôture de l'exercice ;

- pour la région Poitou Charentes, le règlement adopté lors de la délibération du conseil régional du 19 avril 2010 puis modifié en 2011 et 2012 comporte les dispositions suivantes : « *en fin d'exercice, les CP non mandatés font l'objet d'annulations* » (point II 2-1) ; « *dans le cadre d'une gestion budgétaire pluriannuelle où les affectations s'effectuent au niveau des AP et AE, les reports de CP ne peuvent être autorisés que sur les lignes de dépenses non dotées d'AP ou d'AE* » (point II 2-3) ; « *conformément aux textes en vigueur, la région tient la comptabilité des dépenses engagées de manière annuelle, sur la base d'une part des AP et AE, et d'autre part des CP non couverts par une AP ou une AE* » (point III 3-4). S'agissant de la définition des engagements donnée par ces règlements successifs, elle renvoie à celle précitée donnée par l'article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, précisé par quelques exemples illustratifs utiles. Toutefois, aucune disposition de ce règlement ne précise, que ce soit de manière explicite ou implicite, de quelle manière appréhender la notion de « restes à réaliser » pour ce qui est dépenses et recettes engagées mais non mandatées incluses dans des autorisations de programmes ou d'engagement. ;
- pour la région Limousin, le règlement adopté lors des délibérations du conseil régional des 20 avril 2010 et 28 juin 2012 était très précis et complet. Il indique notamment que : « *la gestion comptable des crédits de paiement des AP et des AE n'échappe pas à la règle commune relative à la comptabilité d'engagement des dépenses (...)* » (point 3.2.3). Il comporte des précisions très utiles sur la définition de l'engagement juridique des AP et des AE objets d'une affectation (point 3.3.2.). Il pose pour principe en son point 3.5. que « *les crédits de paiement inscrits au budget et non utilisés à la clôture de l'exercice sont annulés sauf les restes à réalisés justifiés (...)* ». Pour ces derniers, il renvoie à son point 3.7. qui donne une définition des restes à réaliser identiques à celle donnée par les dispositions précitées des articles R.4312-5 et -6 du code général des collectivités territoriales telles que précisés par l'instruction comptable M71.

La chambre régionale des comptes observe donc qu'il existait des différences entre les règlements budgétaires et financiers des trois anciennes régions, pour ce qui est des règles concernant la constatation de « restes à réaliser » pour les dépenses et recettes incluses dans des autorisations de programmes ou d'engagement : la région Aquitaine et la région Limousin le prévoyaient tandis que la Région Poitou-Charentes ne le prévoyait pas.

Le tableau ci-après retrace les restes à réaliser qui apparaissent sur les comptes administratifs 2011 à 2014 des trois anciennes régions. Les comptes administratifs 2015 n'ont pas été repris puisqu'ils ont tous été réalisés en début juin 2016 par la nouvelle région. Il montre que :

- l'Aquitaine a procédé de 2011 à 2014 à la constatation de restes à réaliser en dépenses, mais uniquement sur des dépenses de fonctionnement hors AE, ce qui n'est donc pas totalement conforme aux dispositions de son règlement budgétaire et financier ;
- depuis 2012, 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 aucun reste à réaliser au cours de la période 2011 à 2014 inclus, que ce soit dans le cadre des AP

/AE ou en dehors de ce cadre. Il a été indiqué en cours d'instruction que « *La région (...) votant son budget en décembre n'utilisait pas la procédure des restes à réaliser* ». Cette explication laisse donc entendre que le budget primitif N voté en décembre N-1, qui doit effectivement reprendre les restes à réaliser de l'année N-1, ne pouvait le faire puisque ceux-ci n'étaient connus qu'en fin janvier N (à la clôture de la journée complémentaire de l'exercice N-1). Il peut cependant être observé que ce type de situation est prévu et réglé par la combinaison des dispositions des articles L.4312-9⁶² et R.4312-8⁶³ du code général des collectivités territoriales.

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président de la nouvelle région a indiqué que « *considérant l'hétérogénéité de la situation, la nouvelle région s'engage à procéder à la modification du nouveau règlement budgétaire et financier mis en place le 1^{er} février 2016* »

Tableau 77. Les restes à réaliser des trois anciennes régions de 2011 à 2014

	Données en €	2011	2012	2013	2014
Aquitaine	Dépenses d'investissement	0	0	0	0
	Recettes d'investissement	0	0	0	0
	Dépenses de fonctionnement	39 445 456	34 884 453	24 878 453	20 610 512
	<i>Dont sur opérations suivies en AE</i>	0	0	0	0
	Recettes de fonctionnement	0	0	0	0
Poitou-Charentes	Dépenses d'investissement	3 133 064	0	0	0
	Recettes d'investissement	41 000 000	30 000 000	45 940 948	20 000 000
	Dépenses de fonctionnement	1 550 744	0	0	0
	<i>Dont sur opérations suivies en AE</i>	0	0	0	0
	Recettes de fonctionnement	8 585 607	0	0	0
Limousin	Dépenses d'investissement	0	0	0	0
	Recettes d'investissement	0	0	0	0
	Dépenses de fonctionnement	0	0	0	0
	<i>Dont sur opérations suivies en AE</i>	0	0	0	0
	Recettes de fonctionnement	0	0	0	0

L'exclusion des charges et produits constatés d'avance

Aux termes de l'instruction M71, parallèlement au rattachement des charges et des produits, sont exclus du résultat annuel (de fonctionnement) les charges et les produits constatés d'avance qui ont donné lieu à émission d'un mandat de paiement ou d'un titre de recettes mais qui se rapportent partiellement ou totalement à l'exercice suivant. La technique comptable pour y procéder recourt à l'émission en fin d'exercice, sur les comptes de

⁶² « (...) / (...) le conseil régional peut, au titre de l'exercice clos et avant l'adoption de son compte administratif, reporter de manière anticipée au budget le résultat de la section de fonctionnement, le besoin de financement de la section d'investissement, ou le cas échéant l'excédent de la section d'investissement, ainsi que la prévision d'affectation. / Si le compte administratif fait apparaître une différence avec les montants reportés par anticipation, le conseil régional procède à leur régularisation et à la reprise du résultat dans la plus proche décision budgétaire suivant le vote du compte administratif et, en tout état de cause, avant la fin de l'exercice »

⁶³ « En l'absence d'adoption du compte administratif à la date du vote du budget de l'exercice suivant, lorsque le résultat de la section de fonctionnement, le besoin de financement ou, le cas échéant, l'excédent de la section d'investissement et la prévision d'affectation sont reportés par anticipation, dans les conditions fixées au troisième alinéa de l'article L. 4312-9, les inscriptions au budget sont justifiées par la production en annexe d'une fiche de calcul des résultats prévisionnels. / (...) / L'ordonnateur produit l'état des restes à réaliser arrêté au 31 décembre de l'exercice clos. Les restes à réaliser de la section de fonctionnement sont reportés à la décision budgétaire de reprise des résultats par anticipation. »

classe 6 et 7 de mandats ou de titres d'annulations ou de réduction dont la contrepartie est imputée aux comptes 486 (pour les charges constatées d'avance) et 487 (pour les produits constatés d'avance).

Des trois anciennes régions, seule la région Aquitaine a mis en œuvre cette procédure de 2011 à 2014 inclus (mais pas en 2015, ce qui s'explique par la fusion des trois régions au 1^{er} janvier 2016), pour des montants annuels de près d'1 M€ en 2011 et 2012 et de près de 0,50 M€ en 2013 et 2014. Ces reports de charges 2013 et 2014 concernaient presque exclusivement des paiements de divers loyers, provisions pour charges et honoraires faits en avance au titre du 1^{er} trimestre N+1.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la nouvelle région a indiqué que cette procédure, bien appliquée par la seule ancienne région Aquitaine, sera étendue et mise en œuvre dans le cadre de la nouvelle région.

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, le solde des compte 471 et 472 s'établissaient respectivement à 6,36 M€ et à 0,87 M€ pour la région Aquitaine, à 15,90 M€ et à 0,01 M€ pour la région Poitou-Charentes et à 4,29 M€ et à 0,00 M€ pour la région Limousin.

Les explications suivantes ont été apportées en cours d'instruction pour ce qui est des soldes constatés au 31 décembre 2015.

- pour la région Aquitaine, le solde du compte 471 a été expliqué par la fusion des régions ce qui n'avait pas permis d'émettre tous les titres dans les délais, la nature de ces recettes étant très diverse ; pour le compte 472, le montant correspond pour l'essentiel à des débits d'office concernant un remboursement d'annuité en capital constaté au 31 décembre 2015 ;
- la région Limousin, le solde de sortie du compte 471 concerne notamment des encaissements constatés le 23 décembre 2015 pour une subvention globale émanant de l'Etat (1,96 M€) et pour le financement de l'apprentissage (1,02 M€). La quasi-totalité des autres sommes correspond à des encaissements opérés entre le 14 et le 30 décembre 2015 et peut donc s'expliquer par la fusion des trois régions sans application d'une journée complémentaire jusqu'au 31 janvier 2016 ;
- pour la région Poitou-Charentes, le solde de sortie du compte 471 concerne notamment des encaissements effectués en fin d'année, au cours du mois de décembre, les montants les plus importants ayant été encaissés le 24 décembre 2015 pour la ressource régionale de l'apprentissage (4,05 M€), le 21 décembre 2015 pour deux versements au titre de la TICPE de novembre (6,90 M€) et le même jour pour l'encaissement d'avances sur frais de gestion (1,12 M€). Les titres et mandats n'avaient pas été émis principalement pour les raisons suivantes : soit car la région ne disposait pas des pièces justificatives, soit parce que l'encaissement s'est fait après le 25 décembre.

Tout en prenant acte des explications produites pour 2015 (qui renvoient aux conséquences de la fusion des trois régions au 1^{er} janvier 2016 sans possibilité d'appliquer une journée complémentaire jusqu'au 31 janvier

2016), la chambre régionale des comptes observe 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.

Synthèse intermédiaire

Les trois anciennes régions ont recouru très largement à la technique des autorisations de programme (AP) et des autorisations d'engagement (AE) : tel était le cas de 2011 à 2015 pour la quasi-totalité des dépenses d'investissement des trois anciennes régions ventilées par fonction et, de 2011 à 2014, pour les deux cinquièmes des dépenses de fonctionnement ventilées par fonction en Aquitaine et pour les trois quarts en Poitou-Charentes et Limousin. Entre la fin 2014 et la fin 2015, le montant des AP / AE non couvertes par des crédits de paiement déjà mandatés a très fortement augmenté en Aquitaine (+154 % mais uniquement pour les AE, une baisse de 6% ayant été constatée pour les AP), en Poitou-Charentes (+ 83 % pour les AP et + 151 % pour les AE) et en Limousin (+ 91 % pour les AP et + 242 % pour les AE). Sur ces points, la chambre rappelle la nécessité de se conformer strictement aux cas prévus par les textes pour le recours aux AP / AE et prend acte des explications produites et des démarches engagées en ce sens par la nouvelle région.

Par ailleurs, divers dispositifs réglementaires, budgétaires et comptables visent à garantir le respect du principe budgétaire d'annualité et à empêcher tous reports de charges d'un exercice à un autre. L'analyse de leur mise en œuvre par les trois anciennes régions a montré que :

- les règles visant au respect des délais de paiement dans la commande publique n'ont été pleinement appliquées de 2011 à 2015 que par la région Aquitaine ; pour ce qui est des régions Poitou-Charentes et Limousin, 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 commandées ou de la réalisation des prestations demandées, puisque les trois attendaient la réception des demandes de paiement pour y procéder ;*
- le processus comptable de rattachement des charges de fonctionnement à l'exercice a été mis en œuvre par la région Aquitaine tout au long de la période 2011-2015 ; la région Limousin y a procédé de 2011 à 2013 ; la région Poitou-Charentes n'a quant à elle pas appliqué cette procédure pourtant obligatoire, hormis pour ce qui concerne le rattachement des intérêts courus non échus ;*
- 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. Pour les opérations incluses dans les AP ou AE, la constatation des restes à réaliser n'a été effectuée par aucune des trois régions, ce qui, pour les régions Aquitaine et Limousin, était en contradiction avec les dispositions de leurs règlements budgétaires et financiers ;*
- seule la région Aquitaine a mis en œuvre le dispositif comptable visant à exclure des comptes d'un exercice les charges et produits constatés d'avance concernant l'exercice suivant.*

4.3.2. Synthèse sur les reports de charges 2015 sur 2016

La notion d'« impayé » ou de « report des charges » n'a pas de définition juridique précise au sens de la comptabilité publique. Lorsqu'un créancier d'une collectivité locale n'a pas été payé, il peut mettre en jeu la procédure prévue par les articles L.1612-15 et 16 du code général des collectivités territoriales. Pour les régions Aquitaine et Limousin, aucune saisine n'a été enregistrée en 2015. Pour la région Poitou Charentes, la Chambre régionale des comptes a bien enregistré en mars 2015 une saisine sur le fondement du premier de ces deux articles⁶⁴, mais cette saisine s'est achevée par un désistement du créancier, qui avait finalement été payé.

La chambre régionale des comptes, en accord sur ce point avec les services de la nouvelle région, estime que la notion « d'impayé » ou de « report des charges » couvre un périmètre plus large que celui de la part des dépenses de fonctionnement qui auraient dû être rattachées à l'exercice 2015. En effet, toutes les factures de la section d'investissement doivent faire l'objet (à l'instar des factures de la section de fonctionnement) d'un suivi spécifique dans le cadre du délai global de paiement (30 jours) qui s'impose aux collectivités locales et dont le non-respect implique le versement d'intérêts moratoires au fournisseur. Dans la même perspective, la notion doit également couvrir le périmètre des subventions, en particulier des subventions dont les conventions prévoient le versement à date d'une avance, d'un acompte ou d'un solde (sous la seule réserve que si ladite convention prévoit la production de justifications, celles-ci doivent bien avoir été produites à l'appui de la demande de paiement).

Sur cette base de définition, 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.

Pour établir les montants des reports de charges, la chambre régionale des comptes s'est appuyée sur les documents produits en réponses aux questionnaires adressés en cours d'instruction.

Après analyse, et, le cas échéant, retraitement de ces données, les chiffres concernant chacune des trois anciennes régions sont les suivants.

⁶⁴ Saisine du 2 mars 2015 émanant du comptable du Grand port maritime de La Rochelle qui réclamait un montant de 904 508,67 € au titre de subventions d'investissement.

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 %

Les modalités de calcul de ces reports et les documents pris en compte sont détaillées dans les parties qui suivent.

Dans le cadre de la fusion des trois régions, le niveau élevé des reports de charges de la région Poitou-Charentes comparativement aux deux autres régions a justifié un approfondissement de la part de la chambre. Ce d'autant plus que les modalités d'évaluation du montant total de ces reports ont soulevé de nombreuses questions méthodologiques.

4.3.3. Les reports de charges 2015 sur 2016 concernant les régions Aquitaine et Limousin

Ces reports de charges ont été identifiés sur la base d'un questionnaire d'instruction. Les réponses produites l'ont été sous la forme de deux tableaux renseignés par les services de chacune des deux anciennes régions:

- pour l'ancienne région Aquitaine, les données produites mentionnaient notamment, pour chacune des 446 demandes de paiement reçues avant le numéro de mandat, le créancier, l'objet des dépenses, les références d'imputation par chapitre fonctionnel et par nature, la date de l'engagement juridique, la date de la facture, la date de sa réception, la date de départ du délai de paiement, la date d'émission du mandat et la date de mise en paiement. Pour cette même région, un second fichier a été produit le 26 juin 2016 comportant 440 demandes de paiement reçues en janvier 2016. Il a été vérifié que ces données ne concernaient pas des demandes de paiement qui auraient donné lieu, par ailleurs, à des rattachements de charges à l'exercice 2015.
- pour l'ancienne région Limousin, les données produites comportaient notamment, pour chacune des 527 demandes de paiement identifiées, des renseignements similaires à ceux susmentionnés.

Le tableau ci-après synthétise les éléments produits.

Tableau 78. Synthèse des dépenses reportées pour les régions Aquitaine et Limousin

Données en €	Aquitaine		Limousin	
Montant des dépenses reportées	4 586 595,83		5 360 622,71	
Demandes de paiement reçues avant octobre 2015	11 405	0%	24 821	0%
Demandes de paiement reçues en octobre 2015	2 742	0%	68 738	1%
Demandes de paiement reçues en novembre 2015	53 292	1%	493 972	9%
Demandes de paiement reçues en décembre 2015	1 833 535	40%	3 685 297	69%
A- Total des demandes de paiement reçues avant 2016	1 900 974	41%	4 272 829	80%
Demandes de paiement reçues en janvier 2016	2 685 622	59%	905 489	17%
Demandes de paiement reçues en février 2016	0	0%	112 422	2%
Demandes de paiement reçues en mars et avril 2016	0	0%	69 883	1%
Nombre total de demandes de paiement	886 (dont 446 arrivées avant le 1er janvier 2016)		712 (dont 527 arrivées avant le 1er janvier 2016)	
B1- Total 2015 des dépenses réelles de fonctionnement des chapitres 930 à 939	749 532 365		303 392 073	
B2- Total 2015 des dépenses réelles d'investissement des chapitres 900 à 909	545 748 675		129 057 376	
B -Total B1 + B2	1 295 281 040		432 449 449	
Ratio A/B	0,15%		0,99%	

Les montants relativement modérés de ces reports n'ont pas justifié une vérification en détail de la fiabilité de ces données.

Sur ces bases, 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€.

4.3.4. Les reports de charges 2015 sur 2016 concernant la région Poitou-Charentes

4.3.4.1. Les documents et explications obtenus en cours d'instruction et la base d'analyse à retenir

Par questionnaire adressé en début d'instruction (le 18 mars 2016), il a été demandé à la nouvelle région de produire des éléments précis sur l'identification de tous les mandats de paiement effectués par la nouvelle région du 1^{er} janvier au 30 mars 2016 et qui concernaient des factures reçues par l'ancienne région Poitou-Charentes en 2015.

En réponse ont été produits des fichiers réalisés en février 2016, à la demande des services financiers de la nouvelle région, par les services « *administration et gestion* » de l'ancienne région Poitou-Charentes et leur agrégation dans un fichier de synthèse. Celui-ci mentionne un montant total de d'environ 132 M€ et qui précise,

pour chacune des 3 821 demandes de paiement qui y sont identifiées, les politiques ou secteurs concernées, les références des programmes, les chapitres d'imputation fonctionnelle, le cas échéant l'objet, la nature de la dépenses (avance, acompte ou solde de subvention, facture...), la date de la réception de la demande de paiement (acompte, facture...), l'identité du (des) bénéficiaire(s) et les réclamations éventuelles. Plusieurs autres fichiers ont été produits mais les intitulés et les détails de certains d'entre eux ne permettaient pas de distinguer, d'une part, les paiements effectués en début 2016 pour des demandes arrivées en 2015 et, d'autre part, les paiements effectués pour des demandes de paiement arrivées en 2016.

Par ailleurs, a également été produite une note en date du 24 mai 2016 émanant du pôle administration générale et de la direction des finances de la nouvelle région selon laquelle, pour « absorber » le surcroît de dépenses induit par les retards de paiements de l'ex-Région Poitou-Charentes ainsi que par la nécessité de "rebaser" plusieurs de ses lignes budgétaires sous-budgétisées », « ce sont donc 197 M€ qui doivent faire l'objet d'un rattrapage en 2016 ».

Interrogés sur le fait que le fichier susmentionné mentionnant 132 M € de report de charges 2015 sur 2016 comportait de nombreuses données comptabilisées en double pour un montant d'environ deux fois 20 M€, les services de la nouvelle région ont présenté en juin 2016 deux autres tableaux de synthèse tendant à établir que le montant de ces reports de charges s'établissait à un peu plus de 131 M€.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, la chambre régionale des comptes a retenu l'approche suivante :

- elle a décidé d'écarter les deux tableaux de synthèse produits en juin 2016 car ils comportaient des données et des retraitements peu précis et, pour certains, inexpliqués ;
- en revanche, elle a retenu pour analyse les deux documents suivants : d'une part, la note susmentionnée en date du 24 mai 2016 qui mentionnait un « rattrapage » budgétaire nécessaire de 197 M€ ; d'autre part, les fichiers détaillés et le fichier de synthèse susmentionnés aboutissant à un montant de reports de charges 2015 sur 2016 d'environ 132 M€.

Ces éléments sont les seuls documents suffisamment détaillés qui ont été produits par la nouvelle région en réponse aux questions précises posées en cours d'instruction. Par ailleurs, les montants mentionnés par ces deux documents ont fait l'objet de communications publiques avant, puis pendant le cours de l'instruction, et le second a été transmis à un cabinet privé chargé d'un audit financier, dont les conclusions ont également été diffusées.

Or, ces informations rendues publiques posent d'importantes questions sur la transparence de l'information financière ou l'équilibre des charges dans le temps entre les trois anciennes régions fusionnées.

4.3.4.2. La note du 24 mai 2016 mentionnant un « rattrapage » budgétaire de 197 M€

Cette note rédigée à l'attention du président de la nouvelle région comporte les mentions suivantes :

« Conformément aux orientations budgétaires, le projet de BP (2016) qui rassemble pour la première fois l'ensemble des trois anciens budgets doit, en priorité, s'attacher, sur un seul et même exercice, à « absorber » le surcroît de dépenses induit par les retards de paiements de l'ex-Région Poitou-Charentes ainsi que par la nécessité de « rebaser » plusieurs de ses lignes budgétaires sous-budgétisées (s'agissant des dépenses de fonctionnement) ou sur-budgétisées (s'agissant de l'investissement) en 2015 ».

1) Une sous-budgétisation au BP 2015 de la section de fonctionnement (...) L'analyse des comptes a ainsi permis d'établir un écart entre le BP 2015 et le CA 2015 de l'ex-Région Poitou-Charentes de 62,6 M€ (de 434,9

à 497,5 M€) sur la section de fonctionnement (soit un écart budgétaire de l'ordre de 68,9 M€ sur la base d'un taux de réalisation moyen de 90%).

2) Des retards de paiement de 2015 à prendre en charge sur l'exercice budgétaire 2016. Les retards de paiement non budgétés et déclarés par les services s'élèvent à 127,8 M€. Ces retards correspondent à des dossiers pour lesquels les demandes de paiement, accompagnées des pièces justificatives ont été déposées auprès des services en 2015 et n'ont pas fait l'objet de paiement sur le même exercice.

Ce sont donc 197 M€ qui doivent faire l'objet d'un rattrapage en 2016 (128 M€ + 69 M€) »

L'examen de cette note appelle plusieurs observations.

En premier lieu, elle se base sur des « retards de paiement (...) déclarés par les services » d'un montant de 127,8 M€. Pour autant, et comme le montreront les analyses qui suivent (point 4.3.4.3 du présent rapport), au vu des documents produits en cours d'instruction, le montant des demandes de paiements 2015 reportées en 2016 n'a pu être évalué par la chambre régionale des comptes que soit à 86,4 M€ (approche basse) ou à 111,6 M€ (approche haute).

En réponse aux observations provisoires, M. ROUSSET a produit un audit qui évalue ces passifs 2015 reportés sur 2016 à 131,9 M€. Après analyse de ce nouveau document ainsi que du fichier et des pièces qui y sont joints, la chambre régionale des comptes n'a pas été en mesure de valider ce nouveau montant, pour des raisons qui sont précisées au point 4.3.4.4. du présent rapport.

En deuxième lieu, le fait d'ajouter le montant de ces retards de paiement au montant des écarts entre ceux figurant au budget primitif et ceux figurant au compte administratif 2015 pour les chapitres 930 à 940 et 944 de la section de fonctionnement correspond à une logique de « rebasage » budgétaire 2016, incluant à la fois un apurement du passif antérieur ainsi que la volonté de rompre avec la pratique budgétaire antérieure de l'ancienne région Poitou-Charentes (ouverture aux budgets primitifs de crédits de fonctionnements limités et de crédits d'investissement très larges, des ajustements entre les deux sections étant réalisés par la suite lors du vote de budgets supplémentaires), avec la décision d'ouvrir dès le budget primitif 2016 des crédits de fonctionnement a priori suffisants pour l'ensemble de l'exercice, sans avoir à les accroître par la suite par des décisions modificatives.

Toutefois, dans cette logique, il aurait été utile de distinguer, parmi les « retards de paiement 2015 », ceux relevant du fonctionnement (63,7 M€ dans l'approche haute) et ceux relevant de l'investissement (47,9 M€ dans l'approche haute), afin de préciser les montants issus d'un tel « rebasage » pour chacune de ces deux sections. En effet, comme l'a indiqué M. ROUSSET dans sa réponse aux observations provisoires, une telle distinction prend tout son sens au regard du principe de spécialité budgétaire, qui amène notamment à distinguer clairement les sections de fonctionnement et d'investissement.

Contrairement à ce qui était mentionné aux observations provisoires, il n'est plus proposé de mentionner dans les observations définitives les approches « basses » sur les reports de charges. En effet, en toute rigueur et logique, le « rebasage » budgétaire doit bien s'appliquer sur l'approche haute (c'est-à-dire sur l'ensemble des reports de charges 2015, pas seulement sur ceux arrivés avant les dates de fin de mandatement, qui avaient été anticipées en 2015 du fait de la fusion).

En troisième lieu, cette note intègre dans le montant de 197 M€ une « sous-budgétisation de la section de fonctionnement » d'un montant de 68,9 M€ calculée sur la base d'un écart constaté uniquement en section de fonctionnement, entre des montants figurant, d'une part, aux chapitres 930 à 940 + 944 et 945 du compte administratif 2015 et, d'autre part, aux mêmes chapitres du budget primitif 2015.

Cependant, il peut être observé :

- d'une part, que le montant réel de l'écart constaté en section de fonctionnement 2015 entre le budget primitif et le compte administratif (62,6 M€) a été majoré de 6,3 M€ pour atteindre 68,9 M€ sur la base d'un calcul fondé sur un « *taux de réalisation moyen de 90 %* », (c'est-à-dire en considérant qu'il fallait inscrire 68,9 M€ pour réaliser 62,6 M€) ; dans sa réponse aux observations provisoires, M. ROUSSET a cependant admis qu'une telle majoration n'avait effectivement pas lieu d'être ;

- d'autre part, que la note ne prend pas en compte l'écart inverse observé en section d'investissement (177,4 M€ prévus au budget primitif 2015 pour les dépenses des chapitres 900 à 909 et seulement 135 M€ de dépenses réalisées au compte administratif, soit un écart en moins de 42,4 M€). Or, cette non prise en compte apparaît contestable.

En définitive, et comme l'indique le tableau ci-après qui reprend l'ensemble de ces éléments, la chambre régionale des comptes estime qu'en suivant la logique budgétaire retenue par la note du 24 mai 2016 mais en l'appliquant aux deux sections (fonctionnement et investissement), le montant du « rebasage » budgétaire nécessaire en 2016 s'élève au total à 131,8 M€ (dont 126,3 M€ en section de fonctionnement et 5,5 M€, en section d'investissement) et non pas à 197 M€.

Données en M€	A- Ecart entre le compte administratif 2015 et le budget primitif 2015	Approche <u>haute</u> sur les charges 2015 reportées sur 2016	
		B1 - Montant des charges reportées	Montant total du "rebasage" budgétaire nécessaire (= A + B1)
Section de fonctionnement	62,6	63,7	126,3
Section d'investissement	-42,4	47,9	5,5

Il convient aussi de préciser que ces montants ne sauraient donc, du fait de leurs modes de calcul, être assimilés à des estimations du montant maximal des reports de charges 2015 sur 2016. Ils représentent en effet simplement les montants supplémentaires nécessaires pour prévoir dès le budget primitif 2016 les crédits de fonctionnement et d'investissement jugés nécessaires pour faire face à l'ensemble des dépenses de l'exercice.

Enfin, dans sa réponse aux observations provisoires, M. ROUSSET a également fait part de la nécessité de prévoir dans le budget 2016 des dépenses supplémentaires relatives à l'exploitation du TER (10 M€) et aux dépenses de personnel (8 M€), sans pour autant préciser si ces dépenses supplémentaires étaient imputables à des reports de charges 2015 ou à un effet de « rebasage » par rapport à la logique budgétaire précédemment suivie par la région Poitou-Charentes. Il a enfin rappelé que la nouvelle région avait dû préparer ce budget 2016 dans un cadre extrêmement contraint du fait de la nécessité de mise en place de mesures correctrices et de l'harmonisation des politiques et des interventions régionales.

4.3.4.3. Les fichiers de février 2016 mentionnant des reports de charges sur 2016 de 132 M€

La présentation d'ensemble

Le fichier de synthèse produit en cours d'instruction par la région pour justifier le montant de 132 M€ de reports de charges 2015 sur 2016 classe les 3 821 demandes de paiement qui y sont identifiées en quatre colonnes :

- montants reportés en 2016 pour des dossiers dont les PJ sont arrivées antérieurement à la date d'interruption des paiements ;
- montants déjà payés par ordre de paiement ou mandat depuis le 1er janvier ;

- montants reportés en 2016 pour des dossiers dont les pièces jointes sont arrivées postérieurement à la date d'interruption des paiements ;
- montants déjà payés par ordre de paiement ou mandat depuis le 1er janvier.

Il convient de préciser que la « *date d'interruption des paiements* » dans le cadre de la fusion est définie par ce même fichier de la manière suivante : « *Date d'interruption définitive des paiements en 2015 : subventions : 15/11/15 - Factures : 04/12/2015 – Dépenses obligatoires 18/12/15 (dette et ressources humaines)* »

Le tableau ci-après figurait en synthèse sur le document transmis en cours d'instruction. Le bas de la dernière colonne est l'addition des quatre autres et représente un montant approximatif de 132 M€.

	Montants reportés en 2016 pour des dossiers dont les PJ sont arrivées antérieurement à la date d'interruption des paiements	Montants déjà payés par OP ou Mandat depuis le 1er janvier	Montants reportés en 2016 pour des dossiers dont les PJ sont arrivées postérieurement à la date d'interruption des paiements	Montants déjà payés par OP ou Mandat depuis le 1er janvier2	
Investissement	20 332 047,67	14 142 978,33	19 669 582,58	7 666 357,30	
Fonctionnement	39 630 329,25	19 270 191,53	6 017 644,22	5 228 152,84	
Total	59 962 376,92	33 413 169,86	25 687 226,80	12 894 510,14	131 957 283,72

La question de l'exhaustivité du fichier

Il n'était pas possible en cours de contrôle de rechercher d'autres demandes de paiement afférentes à l'exercice 2015 et qui auraient été imputées sur l'exercice 2016, ce qui aurait impliqué de pouvoir examiner en détail l'ensemble des paiements intervenus de janvier à mars 2016, ainsi que leurs pièces justificatives.

Le cas particulier des dépenses du service administration-gestion de la culture

Il ressort toutefois d'éléments produits en cours d'instruction que les données recensées dans le fichier de synthèse n'intégraient pas celles figurant dans un fichier spécifique concernant le service administration – gestion de la culture. Celles-ci représentent au total 304 lignes concernant des demandes de paiement arrivées presque toutes avant le 31 décembre 2015, pour un montant total de 5,33 M€ (en supprimant les doublons – voir ci-après), dont 1,01 M€ pour le budget annexe régie Cinéma et 4,32 M€ pour le budget principal (soit 0,22 M€ pour le chapitre 903 en investissement et 4,09 M€ pour le chapitre 933 en fonctionnement).

Même si ces données très détaillées ne figuraient pas dans le tableau de synthèse produit, la chambre régionale a décidé d'en tenir compte et de les réintégrer dans les analyses ci-après concernant les rattachements de charges et les reports de charges 2015 sur 2016.

Le cas particulier des paiements relatifs au Fonds régional d'initiative locale (FRIL),

Le fichier de synthèse n'incluait pas de demandes de paiement relatives à ce fonds régional. Selon des éléments produits en cours d'instruction, ces reports de charges s'élevaient à 7,87 M€. Mais ce montant n'a été étayé précisément par aucune pièce.

Le FRIL a été créé en 2005 pour soutenir les petites communes de moins de 10 000 habitants (ainsi que leurs groupements ou associations) lorsqu'elles sont confrontées à un besoin d'investissement qui s'inscrit dans les actions suivantes : le patrimoine de caractère et ses abords et/ou les services de première nécessité. Il existait aussi des dispositifs appelés « FRIL Dignes » et « FRIL Culture » qui avaient des objets différents.

En cours d'instruction, le règlement de ce fonds et ses modalités d'attribution ont été examinés. Il en ressort que le service chargé de l'instruction des dossiers proposait un montant d'aide comprenant une évaluation de la base subventionnable à partir des devis transmis et d'une règle de calcul basée sur le potentiel fiscal de la commune. Une première réunion au sein de la direction du budget et des finances permettait à son directeur, d'arbitrer un montant indépendamment des crédits ouverts dans le programme. Ce montant proposé faisant ensuite l'objet d'un échange bilatéral entre lui et M DEBIEN, vice-président aux finances pour un éventuel réajustement. Un arbitrage final était ensuite demandé au président. La décision finale d'octroi faisait l'objet d'un vote en commission permanente. Il pouvait arriver qu'un bénéficiaire fasse une réclamation du montant de l'aide attribué en commission permanente. L'arbitrage du président était alors demandé pour proposer, le cas échéant, à la commission permanente, d'attribuer un supplément.

M. DEBIEN, rencontré en cours d'instruction, a confirmé cette procédure et a indiqué que toutes ces attributions étaient votées, le plus souvent à l'unanimité, par la commission permanente, qui regroupait l'ensemble des élus régionaux, ces derniers suivant très attentivement ce programme. Dans sa réponse aux observations provisoires, M. SCARBONCHI a également insisté sur le fait que « *la commission permanente réunissait tous les élus du conseil régional et que l'ensemble des séances (...) étaient publiques* ». Il a aussi pu être vérifié en cours d'instruction que les dernières affectations de FRIL effectuées en fin 2015 l'ont toutes été par la commission permanente.

Il ressort d'autres éléments produits en cours d'instruction qu'il restait début 2016 encore 31,5 M€ des affectations des années antérieures du FRIL à mandater en sachant que près de 20 M€ de ces affectations avaient été faites en 2015.

Ce point renvoie donc à la problématique plus générale déjà mentionnée précédemment de l'augmentation entre la fin 2014 et la fin 2015 des montants des affectations sur les AP ou AE, qui a concerné plus largement les trois régions. En revanche, ce montant ne peut servir de base à une évaluation des demandes de paiement reçues en 2015 et reportées sur 2016, puisque la décision d'affectation du FRIL n'emporte pas immédiatement demande de paiement, celle-ci n'intervenant que bien après, lorsque les collectivités bénéficiaires ont réalisé les travaux subventionnés et en ont apporté la justification à la région.

Il a aussi été indiqué qu'en avril 2016, 5,98 M€ avaient été mandatés depuis la reprise des mandatements dès 2016 pour 303 dossiers : 3,12 M€ pour 98 dossiers antérieurs à 2015 (soldes) et 2,86 M€ pour 205 dossiers de 2015 (acomptes). Pour autant, il n'a été produit aucune liste détaillée de ces paiements.

En l'absence de précisions, la chambre régionale des comptes a donc décidé de ne retenir dans l'analyse ni le montant susmentionné de 7,87 M€, ni celui de 5,98 M€.

D'autres éléments relatifs à l'exhaustivité du fichier

Le fichier de synthèse inclut, entre autres, sept demandes de paiement concernant le budget annexe agence régionale de l'innovation, pour un montant total de 0,11 M€. Ces données ont été prises en compte dans l'analyse.

En fin d'instruction, les services de la nouvelle région ont encore fait parvenir plusieurs documents, dont l'un concerne les reports de paiements 2015 sur 2016 relatifs à la convention SNCF-TER ; il met en évidence un

report de 2015 vers 2016 d'un montant de 9,99 M€. Cependant, ce montant figurait déjà dans le fichier de synthèse déjà produit. Il n'y avait donc pas lieu de le rajouter une seconde fois.

La question de la fiabilité du fichier

Comme indiqué précédemment, lors de l'examen du fichier de synthèse, il a été observé que pour 873 de ses lignes, le montant des demandes de paiement se retrouvait de manière identique dans deux colonnes distinctes. Le tableau ci-dessous reprend à titre d'exemple les six lignes dont les montants de ces « doublons » étaient les plus importants.

Tableau 79. Exemples de doublons figurant sur le fichier transmis par la région Poitou-Charentes

Identité du (des) bénéficiaire(s)	Montants reportés en 2016 pour des dossiers dont les PJ sont arrivées <u>antérieurement</u> à la date d'interruption des paiements	Montants déjà payés par OP ou Mandat depuis le 1er janvier	Montants reportés en 2016 pour des dossiers dont les PJ sont arrivées <u>postérieurement</u> à la date d'interruption des paiements	Montants déjà payés par OP ou Mandat depuis le 1er janvier
SIPEA HABITAT			776 238,50	776 238,50
OPH LOGELIA Charente			864 430,00	864 430,00
IRTS	1 045 631,88	1 045 631,88		
LOGIPARC	1 285 388,00	1 285 388,00		
2315 particuliers - Plan Isolation Toiture	383 100,00	383 100,00	2 573 155,00	
APPR	2 499 049,97	2 499 049,97		

L'analyse de l'ensemble du fichier a mis en évidence des « doublons » d'un montant total de 40,71 M€ dont 24,27 M€ pour les deux premières colonnes du tableaux (« Montants reportés en 2016 pour des dossiers dont les PJ sont arrivées antérieurement à la date d'interruption des paiements ») et 16,43 M€ pour les deux dernières colonnes (« Montants reportés en 2016 pour des dossiers dont les PJ sont arrivées postérieurement à la date d'interruption des paiements »)

Il ressort des explications produites en cours d'instruction que certains services qui avaient renseigné ces tableaux avaient cru que les montants payés se soustrayaient aux montants reportés sur les deux périodes et d'autres voyaient ces colonnes comme mutuellement exclusives. Le caractère erroné de la totalisation de ces doublons a par ailleurs été confirmé en fin d'instruction par la direction des services de la nouvelle région.

La chambre régionale des comptes a donc rectifié le fichier de synthèse uniquement pour en supprimer les doublons, ce qui amène à diminuer son montant de 20,35 M€.

Les incertitudes subsistant sur d'autres éléments du fichier de synthèse

Des demandes de paiements dont la totalisation a suscité des interrogations et des vérifications

Pour 16 autres lignes de ce fichier, les montants des demandes de paiement étaient ventilés sur plusieurs colonnes, avec dans certains cas (les montants les plus élevés), des montants "déjà payés" qui correspondent à la moitié des "montants reportés". Il était donc possible de se demander si ces montants devaient bien tous être additionnés pour établir le total des reports 2015 en 2016. Cette situation concerne un montant total de 10,84 M€. Les 16 lignes en question sont récapitulées dans le tableau ci-après.

Une vérification plus précise pour ces 16 demandes de paiement a été effectuée en cours d'instruction. Une consultation des pièces qui y étaient jointes a permis de valider le fait que, pour les quatre centres hospitaliers qui représentent les montants les plus importants, il pouvait effectivement être considéré qu'il y avait lieu de totaliser les montants des colonnes car il s'agit de sommes restant dues pour le fonctionnement des instituts de formations sanitaires et sociales au titre de l'exercice comptable 2015 (même si certaines de ces sommes n'avaient pas encore donné lieu à demande de paiement et certifications du service fait au 31 décembre 2015).

Tableau 80. Eléments vérifiés en cours d'instruction

Identité du (des) bénéficiaire(s)	Montants reportés en 2016 pour des dossiers dont les PJ sont arrivées <u>antérieurement</u> à la date d'interruption des paiements	Montants déjà payés par OP ou Mandat depuis le 1er janvier	Montants reportés en 2016 pour des dossiers dont les PJ sont arrivées <u>postérieurement</u> à la date d'interruption des paiements	Montants déjà payés par OP ou Mandat depuis le 1er janvier
Handball Celles sur Belle			1 000,00	100,00
Collectif d'animation du village d'inspiration des peintres			500,00	5 400,00
Marchés Forum Internet	3 600,00		5 748,30	
ECONOMIE NUMERIQUE - chèque numérique	6 500,00		13 750,00	
Communauté de Communes de Haute Charente			24 196,17	24 186,17
Région Pays de la Loire	42 347,00		42 346,65	
Marchés SRHDV4	1 848,00	83 397,00	6 733,06	
EFFIA SYNERGIES – CTA	2 322,95		96 880,99	
GIP-FCIP	58 584,00	46 627,20		
Syndicat Mixte Pays de Gâtine			37 870,00	378 701,00
Economie - BRDE particuliers		250 000,00		231 770,00
CH Saintes	440 394,28	220 197,14		
CH La Rochelle	660 729,20	330 364,60		
CH Niort	1 064 808,84	532 404,42		
CHU Poitiers	1 925 251,68	962 625,84		
2315 particuliers - Plan Isolation Toiture	383 100,00	383 100,00	2 573 155,00	
	4 589 485,95	2 808 716,20	2 802 180,17	640 157,17

En revanche, il n'a pu être trouvé trace du paiement d'une somme de 0,38 M€ au syndicat mixte de la Gâtine au cours du premier semestre 2016. Une difficulté similaire a été observée pour identifier le montant de 0,10 M€ dû à EFFIA SYNERGIES – CTA. Les autres données n'ont pu être vérifiées en détail notamment les « 2315 particuliers » ayant sollicité des aides dans le cadre du plan isolation toitures. Toutefois, la chambre régionale a malgré tout décidé de conserver ces deux données dans le champ de l'analyse, tout en évoquant les interrogations susmentionnées.

Des demandes de paiement dont les dates ne sont pas mentionnées précisément

Le fichier de synthèse comporte un ensemble de 451 lignes pour lesquelles les dates précises de réception des demandes de paiement n'étaient pas indiquées et, dans certains cas très rares, manifestement erronées (références aux mois d'août, octobre, novembre ou décembre 2016). Après suppression susmentionnée des doublons, cette situation concerne un montant total de 33,03 M€, dont 32,99 M€ pour les demandes sans dates précises et de 0,04 M€ pour les dates manifestement erronées.

S'agissant en particulier de 64 lignes représentant chacune plus de 0,10 M€, il avait été redemandé en cours d'instruction des explications précises justifiant l'imputabilité sur l'exercice 2015, qui n'ont toutefois pas été apportées.

Il aurait notamment pu être envisagé de retraiter (mais uniquement pour la question de l'appréciation des reports de charges 2015 sur 2016) la ligne comportant la mention « 2315 particuliers - Plan Isolation Toiture) qui comporte un montant total de 2,96 M€ et pour laquelle il est indiqué que les dates de réception des demandes de paiement s'échelonnaient de novembre 2015 à janvier 2016 : en l'absence de précisions, une simple règle de trois aurait permis d'affecter un montant de 1,97 M€ sur l'exercice 2015 et un montant de 0,99 M€ sur l'exercice 2016.

La chambre régionale a malgré tout décidé de conserver ces données dans le champ de l'analyse, et de les considérer comme des demandes de paiement arrivées en 2015.

Le résultat du fichier après suppression des doublons

Au final, la chambre régionale des comptes a donc retenu comme base de travail le fichier de synthèse retraité uniquement pour en supprimer les doublons.

Comme l'indique le tableau ci-après, il en résulte un montant total de 111,61 M€, dont 51,77 M€ en investissement et 59,84 M€ en fonctionnement.

Ce montant se répartit par ailleurs entre, d'une part, un montant total pour des dossiers dont les pièces jointes sont arrivées antérieurement à la date d'interruption des paiements du fait de la fusion (81,24 M€) et un montant total pour des dossiers dont les pièces jointes sont arrivées postérieurement à la date d'interruption des paiements du fait de la fusion (30,37 M€).

Tableau 81. Synthèse finale des montants 2015 reportés en 2016

	Montants reportés en 2016 pour des dossiers dont les PJ sont arrivées antérieurement à la date d'interruption des paiements	Montants déjà payés par OP ou Mandat depuis le 1er janvier (retraité des doublons)	Montants reportés en 2016 pour des dossiers dont les PJ sont arrivées postérieurement à la date d'interruption des paiements	Montants déjà payés par OP ou Mandat depuis le 1er janvier (retraité des doublons)	Total
Total investissement c/900-909	20 332 047,67	8 531 543,24	19 671 351,48	3 234 088,99	51 769 031,38
Total fonctionnement c/930-939	39 630 329,25	12 745 479,83	6 017 644,22	1 443 620,98	59 837 074,28
Total	59 962 376,92	21 277 023,07	25 688 995,70	4 677 709,97	111 606 105,66
dont	81 239 399,99		30 366 705,67		

Pour pouvoir effectuer une comparaison avec la situation des deux autres anciennes régions, le tableau ci-après synthétise les éléments retenus par date d'arrivée des demandes de paiement.

Ainsi, sur ces bases, le montant total des demandes de paiement arrivées en 2015 mentionnées sur ce fichier et de celles sans mention de date ou à mention erronée qui ont été reportées sur 2016 sans avoir fait l'objet d'un paiement sur l'exercice 2015 est de 106,30 M€, ce qui représente 16,98% des dépenses réelles 2015 des chapitres budgétaires 900 à 909 (investissement) et 930 à 939 (fonctionnement).

Tableau 82. Les demandes de paiements par date d'arrivée de la région Poitou-Charentes

	Fonctionnement	Investissement	Total	% du total
Demandes de paiement reçues avant 2015	7 763,61	25 377,93	33 141,54	0,0%
Demandes de paiement reçues en 2015 (sans précision de la date)	248 200,00	0,00	248 200,00	0,2%
Demandes de paiement reçues de janvier à juin 2015	360 298,52	3 205 416,90	3 565 715,42	3,2%
Demandes de paiement reçues en juillet et août 2015	1 552 838,98	8 323 081,82	9 875 920,80	8,8%
Demandes de paiement reçues en septembre 2015	1 166 975,00	3 813 220,05	4 980 195,05	4,5%
Demandes de paiement reçues en octobre 2015	5 378 036,15	1 202 030,35	6 580 066,50	5,9%
Demandes de paiement reçues en novembre 2015	18 946 048,00	13 916 127,60	32 862 175,60	29,4%
Demandes de paiement reçues en décembre 2015	5 260 742,60	9 858 239,33	15 118 981,93	13,5%
Demandes de paiement dont la date n'est pas précisée	25 642 607,89	7 350 456,09	32 993 063,98	29,6%
Demandes de paiement dont la date de réception est manifestement erronée	10 020,00	30 150,52	40 170,52	0,0%
A - Total demandes prises en compte jusqu'au 31 décembre 2015	58 573 530,75	47 724 100,59	106 297 631,34	95,2%
Demandes de paiement reçues en janvier 2016	1 213 843,67	2 644 899,57	3 858 743,24	3,5%
Demandes de paiement reçues en février 2016	49 699,86	1 400 031,22	1 449 731,08	1,3%
Demandes de paiement reçues en mars 2016	0,00	0,00	0,00	0,0%
Demandes de paiement reçues en avril 2016	0,00	0,00	0,00	0,0%
Total demandes reçues en 2016	1 263 543,53	4 044 930,79	5 308 474,32	4,8%
B1- Total 2015 des dépenses réelles de fonctionnement des chapitres 930 à 939	491 178 551,08		491 178 551,08	
B2- Total 2015 des dépenses réelles d'investissement des chapitres 900 à 909		134 974 189,94	134 974 189,94	
B -Total B1 + B2		626 152 741,02		
Ratio A/B		16,98%		

Si l'on intègre dans le raisonnement le montant de 5,33 M€ concernant les données produites par le service administration gestion culture (voir ci-dessus), on aboutit à un total de 111,62 M€ représentant 17,83 % des chapitres budgétaires 900 à 909 et 930 à 939.

Les constats pouvant être effectués à partir de ces données pour ce qui du non rattachement irrégulier des charges à l'exercice 2015

Comme indiqué précédemment, la notion de rattachement des charges ne s'applique que pour la section de fonctionnement. L'élément principal permettant de déterminer une charge de fonctionnement doit faire l'objet d'un rattachement comptable à l'exercice est la date de constatation du service fait dans la comptabilité d'engagement de l'ordonnateur.

Or, ces dates, pourtant demandées dans le premier questionnaire, ne figuraient pas sur le fichier de synthèse produit. Toutefois, et puisque, comme indiqué précédemment, la certification du service fait n'intervenait dans la comptabilité d'engagement de la région Poitou-Charentes qu'après réception des demandes de paiement, en retenant une approche là aussi très large, il est possible de retenir au maximum l'ensemble des demandes de paiement arrivées jusqu'au 31 décembre 2015 inclus, en y intégrant aussi les demandes de paiement non datées et celles dont les dates sont erronées.

Sur la base du fichier de synthèse produit, c'est donc un maximum de 58,57 M€ de dépenses de fonctionnement qui auraient dû faire obligatoirement l'objet d'un rattachement à l'exercice 2015, auquel il est possible de rajouter 4,09 M€ pour le chapitre 933 du budget principal (rajout issu du fichier spécifique du SAGE Culture qui n'avait pas été intégré), soit un total de 62,67 M€.

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. ROUSSET a produit une analyse qui évalue le montant des charges non rattachées à l'exercice 2015 au niveau de la section d'investissement à 70,4 M€. Cependant, après

analyse de ce nouveau document ainsi que du fichier et des pièces qui y sont joints, la chambre régionale des comptes ne peut pas valider ce nouveau montant, pour des raisons qui sont précisées au point 4.3.4.4. du présent rapport.

Le tableau ci-après reprend ces dépenses non rattachés par chapitres budgétaires et les compare aux crédits ouverts restant inutilisés au 31 décembre 2015.

Tableau 83. Les charges non rattachées à l'exercice 2015 par chapitres budgétaires

Chapitre	Intitulé	A- Montant des rattachements 2015 non effectués	B- Crédits restant disponibles fin 2015 en fonctionnement	Ecart avec les rattachements non réalisés (= B-A)
930	Services généraux	233 885,89	1 391 367,10	1 157 481,21
931	Formation professionnelle et apprentissage	35 624 897,01	12 422 997,71	-23 201 899,30
932	Enseignement	60 690,35	2 012 786,41	1 952 096,06
933	Culture, sports et loisirs (<i>complété par les données du Service administration gestion de la culture</i>)	4 841 958,52	687 295,83	-4 154 662,69
934	Santé et action sociale	585 733,66	134 708,31	-451 025,35
935	Aménagement des territoires	2 546 105,34	2 401 284,65	-144 820,69
937	Environnement	1 270 935,70	248 739,94	-1 022 195,76
938	Transports	10 604 668,50	2 620 009,19	-7 984 659,31
939	Action économique	6 899 030,10	1 238 210,45	-5 660 819,65
	Total	62 667 905,07	23 157 399,59	-39 510 505,48

Il montre que l'utilisation des crédits restant disponibles n'aurait permis de procéder qu'au rattachement comptable d'un total de 23,16 M€. Ce sont donc 39,51 M€ de demandes de paiement reçues en 2015 ou à des dates non précisées qui n'auraient pu être rattachées à l'exercice, par manque de crédits. Il manquait notamment 23,20 M€ de crédits sur le chapitre 931 (formation professionnelle et apprentissage), 7,98 M€ de crédits au chapitre 938 (transports) et 5,66 M€ de crédits au chapitre 939 (action économique).

Il convient cependant également de signaler qu'il ressort d'un document produit en cours d'instruction que la région Poitou-Charentes n'avait pas non-plus procédé en 2015 au rattachement de 10,32 M€ de produits de fonctionnement (notamment des produits sur carte grises de 0,75 M€, divers produits TIPP de 3,21 M€ et des produits de la taxe d'apprentissage de 4,05 M€).

Si tous ces rattachements avaient été effectués en 2015, le résultat de la section de fonctionnement du budget principal ne se serait pas établi à 26,60 M€ (soit 4,25 % des recettes de fonctionnement) mais à - 25,74 M€, (soit - 4,05 % des recettes de fonctionnement), comme le montre le tableau ci-après.

Tableau 84. Modification du résultat 2015 de Poitou-Charentes en intégrant les rattachements omis

Recettes nettes de fonctionnement	625 357 168
Recettes non rattachées	10 323 775
Recettes nettes de fonctionnement rectifiées des produits non rattachés	635 680 943
Dépenses nettes de fonctionnement	598 755 893
Dépenses non rattachées	62 667 905
Dépenses nettes rectifiées des charges non rattachées	661 423 798
Résultat de fonctionnement	26 601 275
<i>en % des recettes nettes de fonctionnement</i>	4,25%
Résultat de fonctionnement rectifié des recettes et dépenses non rattachés	-25 742 855
<i>en % des recettes nettes de fonctionnement rectifiées</i>	-4,05%

Par ailleurs, en prenant en compte ces rattachements de charges qui ont été omis, et comme l'a indiqué M. ROUSSET dans sa réponse aux observations provisoires, la capacité d'autofinancement brute aurait été

négative (-28,3 M€) au lieu d'être positive (24,1 M€) et la capacité d'autofinancement nette aurait été négative de - 59,3 M€ au lieu de - 7 M€.

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. MACAIRE estime que les éléments précités relatifs au résultat de fonctionnement 2015 n'intègrent pas le résultat de la section de fonctionnement 2014 positif reporté et non affecté en 2015 (38,3 M€ pour le budget principal et 6,6 M€ pour le budget annexe fonds européens). La chambre régionale des comptes rappelle toutefois que tel est le cas habituellement lorsqu'il s'agit d'apprécier le résultat de la section de fonctionnement d'un seul exercice. En revanche, il y aurait effectivement eu lieu d'intégrer ces éléments pour apprécier la situation comptable de clôture (investissement + fonctionnement) à la fin 2015, ce qui n'était pas le but poursuivi par l'analyse ci-dessus.

Dans sa réponse aux observations provisoires, Mme ROYAL a indiqué que le retraitement effectué pour intégrer les rattachements qui avaient été omis en 2015 devrait aussi, à l'inverse, procéder à la soustraction des éventuelles dépenses imputées sur l'exercice 2015 mais qui auraient en réalité dû être rattachées à l'exercice antérieur (2014). Toutefois, et comme elle l'indique, un tel retraitement n'était pas envisageable, en l'absence d'éléments plus précis sur les montants en cause.

Il n'a pas été possible de vérifier le montant des non-rattachements de charges et produits en 2011, 2012, 2013, 2014, pour voir notamment s'ils avaient évolué en cours de période. En effet, notamment en dépenses, le fait que les dates de demandes de paiement n'étaient pas saisies en informatique n'a pas permis aux services, interrogés sur ce point en cours d'instruction, de procéder à des extractions informatiques et de donner des éléments précis (il aurait donc fallu examiner l'ensemble des pièces jointes aux mandats arrivés au début de chaque exercice pour voir de quand dataient les demandes de paiement et les certifications du service fait et, le cas échéant, si elles ne remontaient pas à N-1). Toutefois, il ressort d'autres éléments produits, notamment de l'ensemble des documents concernant le processus de régulation des paiements mis en place en fin d'exercice que c'est vraisemblablement surtout à la fin des exercices 2014 puis 2015 que les rattachements à l'exercice non effectués ont été les plus importants en montants.

Quoi qu'il en soit, l'absence de rattachement des charges et produits de fonctionnement à l'exercice 2015 constitue une irrégularité comptable clairement établie mais ne suffit pas, en tant que telle, à caractériser le champ des reports de charges 2015 sur 2016.

Les constats pouvant être effectués pour ce qui est de la notion de reports de charges 2015 sur 2016

Le tableau ci-après détaille les constats auxquels aboutissent les deux approches mentionnées au point 4.3.2.

Tableau 85. Les reports de charges 2015 sur 2016 de Poitou-Charentes : approches basse et haute

Totaux des demandes de paiement arrivées en 2015 ou sans mention de date ou à dates erronées	Montants reportés en 2016 pour des dossiers dont les PJ sont arrivées antérieurement à la date d'interruption des paiements	Montants déjà payés par OP ou Mandat depuis le 1er janvier (retraité des doublons)	Montants reportés en 2016 pour des dossiers dont les PJ sont arrivées postérieurement à la date d'interruption des paiements	Montants déjà payés par OP ou Mandat depuis le 1er janvier (retraité des doublons)
Fonctionnement	39 623 434,25	12 745 479,83	4 760 995,69	1 443 620,98
Investissement	20 314 815,67	8 531 543,24	15 979 941,17	2 897 800,51
Total	59 938 249,92	21 277 023,07	20 740 936,86	4 341 421,49
Approche basse	81 215 272,99			
Approche haute	106 297 631,34			

L'approche basse s'établit à 81,22 M€ de reports de charges 2015 sur 2016. Si on y rajoute également, dans les mêmes conditions, les données figurant sur le fichier séparé du SAGE « culture », on aboutit à une approche basse de 86,37 M€.

L'approche haute s'établit à 106,3 M€ de reports de charges 2015 sur 2016. Si on y rajoute également, dans les mêmes conditions, les données figurant sur le fichier séparé du SAGE « culture », on aboutit à une approche haute de 111,62 M€.

Pour caractériser le montant des reports de charges 2015 sur 2016, ce sont donc ces deux montants de 86,37 M€ (approche basse) ou 111,62 M€ (approche haute) que la chambre régionale des comptes a décidé de retenir après analyse.

Par ailleurs, il n'a pas été possible d'approfondir l'instruction pour examiner la réalité et l'ampleur éventuelle des reports de charges en fin d'exercices 2011, 2012, 2013, 2014. En effet, les services de la région, sollicités en cours d'instruction pour donner des éléments précis à cet égard, n'ont pas été en mesure de le faire. Toutefois, comme indiqué également précédemment il ressort d'autres éléments produits en cours et en fin d'instruction que c'est vraisemblablement surtout à la fin des exercices 2014 puis 2015 que les reports de charges sur l'exercice suivant ont été les plus importants en montants.

4.3.4.4. L'étude produite par le président de la nouvelle région en réponse aux observations provisoires

En fin d'instruction, la direction des services de la nouvelle région avait indiqué que la reconstitution de l'état détaillé de ces reports de charges pour chaque chapitre et par opération individuelle s'avère être une démarche extrêmement complexe et lourde à mettre en œuvre, au regard du nombre de mandats et de la diversité des sources d'alimentation puisqu'il serait indispensable d'examiner chacun des mandats de dépenses de la nouvelle Région émis par le site de Poitiers depuis le début de l'année, en contrôlant les pièces justificatives associées à chacun d'entre eux. Il avait également été demandé à la chambre régionale des comptes si elle pouvait déployer les moyens permettant de réaliser ce contrôle sur place ou si la nouvelle région devait lancer un audit à cet effet.

Prenant acte des intentions annoncées par les services de la nouvelle région à la fin de phase d'instruction, la chambre régionale des comptes avait indiqué, dans ses observations provisoires, que si le président de la nouvelle région souhaitait effectuer ou faire effectuer de nouvelles analyses sur les reports de charges, elles seraient examinées en vue de la formulation des observations définitives.

La chambre régionale des comptes avait précisé que, pour pouvoir être prises en compte, ces analyses complémentaires devraient comporter des éléments précis et vérifiables, qui permettent de faire la part des choses entre les rattachements de charges et de produits de fonctionnement qui auraient été omis, les dépenses d'investissement qui auraient effectivement dû être payées sur l'exercice 2015 et qui ne l'ont pas été, et, le cas échéant, sur toutes les autres considérations et précisions juridiques et factuelles amenant à intégrer d'autres dépenses dans le champ des reports de charges 2015 sur 2016.

La chambre avait rappelé que ces éléments précis sont d'ailleurs ceux qui avaient déjà en quasi-totalité été demandés à la nouvelle région dans le cadre de l'instruction, et ce dès la fin du mois de mars 2016, à savoir, entre autres, la mention des créanciers ; l'objet des dépenses ; leurs imputations budgétaires et comptables ; le cas échéant, la mention de l'autorisation de programme ou d'engagement auquel elles se rapportent, les montants concernés ; les dates d'engagement juridique ; les dates de réception des factures par la région, les dates de certification du service fait dans la comptabilité d'engagement ; les dates retenues pour le point de

départ du délai global de paiement, les dates d'émission des mandats de paiement par l'ordonnateur (et leurs numéros) ; les dates de mise en paiement par le comptable.

A l'appui de ses réponses aux observations provisoires, le président de la nouvelle région a produit une étude réalisée par un prestataire externe intitulé « *analyse du passif 2015 de l'ancienne région Poitou-Charentes repris dans le budget de la région Nouvelle Aquitaine en 2016* ».

Cette étude rappelle les dates susmentionnées d'interruption des paiements en 2015, dans le cadre de la fusion. Elle retient, pour les passifs 2015 repris dans le budget 2016, la définition suivante : d'une part, les mandats pour lesquels les conditions de mandatement étaient réunies avant la clôture des comptes et, d'autre part, les mandats pour lesquels les conditions étaient réunies afin de mandater postérieurement aux dates de clôture précitées et avant le 31 décembre 2015. Cette double définition est conforme à celle, susmentionnée, retenue par la chambre régionale des comptes pour est des notions « *d'impayés* » ou de « *reports des charges* » ; elle reprend également à l'identique la distinction faite par la chambre entre les approches « basse » et « haute ».

Sur ces bases, l'étude produite évalue le passif 2015 ainsi défini et reporté à 2016 à un total de 131 908 132 €, qui se décompose de la manière suivante :

- 94 617 389 € concernant des mandats « *testés à 100%* » « *sur pièces* » ;

- 37 290 743 € concernant des mandats « *identifiés suivant (une) méthodologie d'échantillonnage via des tests par sondages sur pièces* ».

Cette présentation ainsi que le document relatif à la méthodologie suivie, également produit, appellent une première observation relative au deuxième des montants susmentionnés, présenté comme résultant d'échantillonnages et de sondages.

Une telle approche statistique a pour objet d'extrapoler, à partir d'un ou plusieurs échantillons choisis parmi une population bien plus large, les proportions de telle ou telle caractéristique étudiée. Mais elle nécessite une certaine rigueur, notamment dans l'énonciation de son résultat. En effet, celui-ci ne saurait être extrapolé au niveau d'une population entière qu'avec la mention d'une double précision : celle du degré de certitude et celle de la fourchette dans laquelle se situe l'estimation, ces deux aspects étant liés (plus le degré de certitude souhaité sera élevé, plus la fourchette des résultats sera large).

Or, sur ce point, la chambre régionale des comptes observe que l'étude finale et la note méthodologique qui y est jointe ne font pas état de telles précisions, les extrapolations qui y figurent ayant été effectuées en transposant de manière mécanique les pourcentages observés pour divers échantillons aux populations globales dont ils sont censés être représentatifs.

Quoi qu'il en soit, et au-delà de cette interrogation d'ordre méthodologique, la chambre régionale des comptes s'est surtout attachée à examiner le contenu précis du listing qui a également été joint à cette étude, et qui détaille, par mandats ou lignes globales, le rattachement au passif 2015 de la somme 131 908 132 €.

Les dépenses que ce listing rattache au passif 2015 se répartissent de la manière suivante :

- 326 mandats de paiement d'un montant total de 94 728 988,97 € qui ont été accompagnés de pièces justificatives ;

- 2 588 mandats de paiement d'un montant total de 34 549 581,03 € qui n'ont été accompagnés d'aucune pièce justificative ;

- deux lignes globales relatives, d'une part, à des mandats versés à 1 436 bénéficiaires au titre du « plan isolation toitures » (1 767 716,00 €) et, d'autre part, au titre du FEDER (861 846,00 €), ces montants ne comportant aucune mention de numéros de mandats.

L'examen par la chambre régionale des comptes des données de ce listing a mis en évidence les constats suivants.

En premier lieu, pour les 326 mandats de paiement (d'un montant total de 94 728 988,97 €) qui ont été accompagnés de pièces justificatives, il peut être observé que la liste produite ne mentionne que dans 31 cas (d'un montant total de 4 853 268,25 €) des factures antérieures à 2016, dans 25 cas (d'un montant total de 4 385 720,20 €) des dates de réception des factures antérieures à 2016 et dans 10 cas (d'un montant total de 423 098,17 €) des « dates de service fait » antérieures à 2016.

Cependant, pour ces 326 mandats, la chambre régionale des comptes a pu aller plus loin dans l'analyse en examinant en détail les pièces justificatives produites.

Cet examen plus détaillé a montré que dans 296 cas, d'un montant total de 87 330 391,67 €, il a été produit des documents pouvant effectivement confirmer l'exigibilité du paiement dès 2015, et ce même, dans certains cas, en l'absence formelle de demande de paiement, entre autres car des conventions avaient été passées avec certains bénéficiaires pour le financement d'activités menées au cours de l'ensemble de l'exercice 2015. Comme l'indique l'étude, cela concerne en particulier les dotations de fonctionnement des instituts de formations sanitaires et sociales dépendant de divers établissements hospitaliers ou encore les dotations de fonctionnement aux centres de formations d'apprentis.

Cependant, pour 30 mandats, l'analyse a montré également que l'imputabilité totale ou partielle au passif 2015 est en réalité contredite par les pièces produites à l'appui de l'étude. Ces cas peuvent être résumés de la manière suivante :

- dans 16 cas⁶⁵, d'un montant total de 3 462 302,08 €, les factures ou demandes de paiement produites datent de 2016 ;

- dans six cas⁶⁶, d'un montant total de 1 326 015,94 €, les pièces exigibles pour pouvoir procéder aux paiements en 2015 n'ont pas été produites ;

- dans deux cas⁶⁷, d'un montant total de 168 416,16 €, la certification du service fait, condition préalable au paiement, a été faite en 2016 ;

- dans un cas⁶⁸, d'un montant de 93 200,00 €, la convention qui fonde la dépense a été signée en avril 2016,

- dans cinq cas⁶⁹, pour diverses raisons tenant aux modalités de versement prévues par les conventions fondant les paiements et aux pièces justificatives, ce n'est au total pas 2 348 663,12 € qui sont imputables à l'exercice 2015 mais seulement 1 087 551,96 €.

⁶⁵ Mandats n°s 39737, 46206, 818, 18829, 29022, 33743, 29366, 29012, 30472, 50739, 48781, 17079, 16328, 20621, 6736 et 31747

⁶⁶ Mandats n°s 6643, 13378, 12257, 6695, 23660 et 8380

⁶⁷ Mandats n°s 30400 et 3985

⁶⁸ Mandat n° 30747

⁶⁹ Mandats n°s 41325, 47980, 33795, 6705 et 5773.

En définitive, pour ces 30 mandats (soit 9,2 % des 326 mandats), et au vu des pièces produites, la chambre régionale des comptes estime dès lors que c'est un montant de 6 311 045,34 € (soit 6,7 % du montant total des 326 mandats) qui ne saurait être imputé au passif 2015.

En deuxième lieu, pour les 2 588 mandats (d'un montant total de 34 549 581,03 €) qui ne sont accompagnés d'aucune pièce justificative, ce n'est que pour 946 d'entre eux (d'un montant total de 7 529 639,65 €) que la liste produite mentionne, dans sa colonne « *date de la facture* », des dates antérieures à 2016. Pour les 1 642 autres mandats (d'un montant total de 27 019 941,38 €), les dates des factures mentionnées par le listing s'échelonnent du 4 janvier au 18 août 2016.

De même, si l'on se limite aux dates de réception des factures mentionnées par le listing, seuls 938 mandats (d'un montant total de 7 479 681,65 €) comportent des dates antérieures à 2016, tandis que pour tous les 1 650 autres (d'un montant total de 27 069 899,38 €), les dates de réception des factures s'échelonnent du 6 janvier au 18 août 2016).

Enfin, ce n'est que pour 187 mandats (d'un montant total de 1 228 437,42 €) qu'une date de service fait antérieure à 2016 est mentionnée, tandis que pour 39 autres mandats (d'un montant total de 561 426,68 €), il est indiqué une date de service fait en 2016 et que, pour tous les autres mandats, il n'est mentionné aucune date de service fait.

En l'absence de production de pièces justificatives, aucun examen plus précis n'a pu être effectué pour ces 2 588 mandats. Cependant, au regard des renseignements susmentionnés figurant sur le listing, il n'apparaît pas possible pour la Chambre de considérer qu'ils entraient tous dans la définition retenue par l'étude pour le passif 2015 reporté (« *mandats pour lesquels les conditions étaient réunies afin de mandater avant le 31 décembre 2015* »). En effet, la réception d'une facture et/ou un service fait constaté avant 2016 constituaient en principe des préalables indispensables avant tout mandatement en 2015.

En troisième lieu, pour la ligne globale « *plan isolation toitures* », l'étude fait état de « *demandes de paiement complètes et validées au 31 décembre 2015* » mais n'est accompagné d'aucune autre précision ou pièce justificative. Pour la ligne globale « FEDER », son montant résulte d'une extrapolation, sans autre précision ou pièce justificative. Pour ces deux lignes globalisées de dépenses, il n'a donc pas été possible d'en valider les montants de manière certaine.

A l'issue de son audition du 2 novembre 2016, le président de la nouvelle région a produit une « *note complémentaire relative à la démarche retenue* » émanant du prestataire ayant effectué l'étude.

Selon cette note « *la date de facture et la date de réception de facture indiquées dans Coriolis en 2016 n'ont pas été retenues (...) puisque jugées peu fiables par un faisceau d'indices concordants* ». S'agissant en particulier des mandats relatifs à des subventions, ces dates correspondraient en réalité, selon cette note, aux dates de « *pré-mandatement* ».

Toutefois, pour les volumes et montants importants de mandats susmentionnés qui comportaient pourtant de manière explicite, sur le listing transmis à la chambre régionale des comptes, des dates de factures ou de réception de factures postérieures à 2015, ni l'étude initiale ni cette note complémentaire n'ont été accompagnées d'éléments ou de pièces justificatives⁷⁰ permettant de clarifier quelles seraient, dès lors, les

⁷⁰ Hormis pour une vingtaine de mandats relatifs au Marais poitevin, d'un montant total d'un peu plus de 155 000 €, pour lesquels des pièces justificatives qui n'avaient initialement pas été produites ont été jointes à la note complémentaire.

dates auxquelles les demandes de paiement auraient réellement été reçues ou auxquelles ces paiements auraient réellement été exigibles en l'absence de réception de factures.

Par ailleurs, la note complémentaire mentionne le cas particulier d'un paiement de près de 2 M€⁷¹ pour lequel la pièce émanant du créancier et valant appel de fonds avait été produite à la chambre régionale des comptes. Cette pièce est datée du 14 mars 2016 et a été réceptionnée à la région le 16 mars 2016. L'imputation à 2015 retenue malgré tout par la note en raison « *d'échange avec le SAGE* » et d'un certificat d'avancement de travaux daté de 2015 ne saurait être validée par la chambre régionale des comptes en l'absence de pièces justificatives établissant avec certitude la transmission du certificat à la région en 2015, la réception d'un appel de fonds avant 2016 et précisant les raisons du « *blocage* » allégué en 2015.

La chambre régionale des comptes rappelle qu'en vertu des dispositions du code des juridictions financières qui régissent ses attributions et procédures, ce n'est qu'au vu de pièces justificatives produites avant le délibéré qu'elle peut étayer ses observations et, le cas échéant, valider les données. Les observations provisoires précisaient clairement les conditions dans lesquelles les premières évaluations des reports de charges pouvaient être modifiées à l'issue de la contradiction, ainsi que les informations nécessaires à cette fin qui avaient, au demeurant, déjà été demandées en cours d'instruction, dès le mois de mars 2016.

Il ressort de l'ensemble de ce qui précède que, pour un volume important de mandats pris en compte par l'étude jointe à la réponse du président de la nouvelle région, les éléments indispensables pour établir de manière probante et certaine l'imputabilité au passif 2015 n'ont pas été produits.

Dans ces conditions, la chambre régionale des comptes ne peut pas valider le montant total retenu par cette étude. Elle estime dès lors qu'il y a lieu de maintenir les évaluations des reports de charges 2015 sur 2016 telles qu'elles figurent au point 4.3.4.3. du présent rapport.

4.3.4.5. Les conséquences pour les créanciers et pour les services de la région chargés de la gestion

Une situation qui a mis temporairement en difficulté de nombreux créanciers

En cours d'instruction, ont été produit de nombreux documents (mails, courriers, ..) émanant aussi bien d'organismes publics (centres hospitaliers, centres de formations d'apprentis, chambres consulaires, ...) se plaignant de ne pas avoir obtenu à temps le paiement des sommes qu'ils estimaient leur être dues. Il est donc indéniable que les importants reports de charges 2015 sur 2016 ont pu mettre temporairement en difficulté de nombreux créanciers.

Dans ses réponses aux observations provisoires, le président de la nouvelle région a indiqué que « *le fait que des entreprises ne se soient pas trouvées (...) dans des situations extrêmes les conduisant à fermer leur activité n'exclut pas qu'elles aient éprouvé des difficultés importantes de trésorerie ayant compromis au moins temporairement, leurs marges de manœuvre (...)* ».

Toutefois, la nouvelle région, interrogée sur ce point en cours d'instruction, n'a signalé aucun cas d'entreprise placée en redressement et/ou liquidation judiciaire de ce fait. Par ailleurs, les reports de charges 2015 sur 2016 ont pour la plupart été honorés au cours des mois de mars à mai 2016.

⁷¹ Correspondant au mandat n°39737 mentionné à la note de bas de page n°65

Ainsi, au vu des éléments produits en cours d'instruction, il est possible de considérer que, pour ce qui est de son impact sur les créanciers de l'ancienne région Poitou-Charentes, cette situation certes difficile et qui a légitimement suscité de nombreuses inquiétudes et réclamations, apparaît donc désormais réglée.

Des difficultés de gestion ayant donné lieu à des alertes en 2015 de la part de plusieurs services de la région et ayant abouti à la mise en place fin 2014 puis fin 2015 à une procédure de régulation des paiements les plus élevés

Les difficultés liées à des demandes de paiement ne pouvant être immédiatement satisfaites en 2015 peuvent être illustrées par plusieurs notes émanant des services de l'ancienne région Poitou-Charentes.

La plus emblématique est celle en date du 13 mai 2015 émanant de la direction de la formation, de l'apprentissage et de l'enseignement supérieur qui fait état d'un report d'exécution du budget 2014 sur 2015 d'un montant de 28,8 M€, d'une sous-dotation budgétaire 2015 de 34,3 M€ en crédits de paiement et de mesures nouvelles non prévues au budget 2015 évaluées à 8,45 M€. En conséquence, au 31 mars 2015, cette direction avait déjà consommé plus de 50 % de son budget (28 % en janvier). De même, un mail du 29 juin 2015 du responsable, alors chargé du FRIL, fait état du fait que « l'enveloppe FRIL (fortement sous-évaluée) est entièrement consommée (4.359M€ consommés sur 4.5M€ d'enveloppe) ». Par ailleurs, une note du service Culture, en date du 26 août 2015, fait état d'une situation des crédits de paiement ouverts mentionnant, au 17 août 2015, un taux de consommation de 90 % en fonctionnement et de 50 % en investissement et du fait que « les crédits de paiement disponibles ne permettent pas de couvrir les besoins générés par les dossiers antérieurs et les affectations à venir, notamment en fonctionnement où la situation est critique ».

Il convient cependant d'observer que ces alertes, qui sont certes le signe de tensions croissantes dès le milieu de l'exercice 2015, avaient donné lieu à des réponses, certes partielles, d'ouverture de nouveaux crédits au cours de cet exercice.

Ces notes illustrent également les limites de la procédure budgétaire retenue par la région Poitou-Charentes, consistant à ouvrir des crédits assez contraints en section de fonctionnement lors de l'adoption du budget primitif, quitte à ajuster par la suite les crédits ouverts à la hausse (par virements ou décisions budgétaires modificatives) (voir ci-après).

Pour faire face aux afflux de demandes de paiement en fin d'exercices 2014 puis 2015, des procédures de régulations des dépenses avaient été mises en place par notes du directeur du budget et des finances, en dates du 24 octobre 2014 puis du 16 octobre 2015. Ces notes demandaient notamment aux services administration gestion d'« indiquer à la direction du budget et des finances (...) toutes prévisions de mandats supérieures à 50 000 €, qui feront l'objet d'un visa préalable du directeur général adjoint pour chaque pôle, et, selon les cas, d'une validation finale (du) président et de la direction générale des services (...) ». Les critères d'arbitrage éventuels entre les différentes demandes n'étaient pas explicités dans ces notes. De nombreux documents produits en cours d'instruction attestent de la mise en place effective de cette procédure de « régulation budgétaire » en fin d'exercices 2014 puis 2015.

4.3.5. Quelles sont les causes des reports de charges de 2015 sur 2016 ?

Plusieurs explications peuvent être avancées pour tenter de mieux cerner les raisons des reports de paiements 2015 sur 2016. Certaines difficultés, liées à la fusion des trois régions au 1^{er} janvier 2016, sont communes à l'ensemble des trois anciennes régions. Pour la région Poitou-Charentes, des analyses spécifiques et plus approfondies ont dû être effectuées.

4.3.5.1. Certaines difficultés qui se sont posées en termes identiques pour les trois anciennes régions

La fusion des trois régions au 1^{er} janvier 2016 a eu plusieurs effets qui ont impacté le processus normal de paiement.

En premier lieu, en 2015, et comme l'a également rappelé M. ROUSSET dans ses réponses aux observations provisoires, les mandatements ont été arrêtés plus tôt que d'habitude, sans recours à la possibilité offerte de mandatements au cours de la « journée complémentaire » jusqu'au 31 janvier 2016. Ainsi, pour l'Aquitaine, les mandatements ont été arrêtés le 4 décembre 2015. Pour le Poitou-Charentes, comme indiqué précédemment, les mandatements de subventions ont cessé le 15 novembre 2015, ceux relatifs aux factures le 4 décembre 2015. Des dispositions similaires ont été mises en œuvre en Limousin (fin des paiements pour l'investissement à fin novembre 2015 et pour le fonctionnement à début décembre 2015).

Cependant, pour prévenir les difficultés éventuelles, il avait été demandé aux services des trois régions d'informer les créanciers de la nécessité de déposer leurs demandes de paiement suffisamment avant la fin de l'exercice. L'ancien payeur régional de Poitou-Charentes, a notamment indiqué que des mandatements plus importants que d'habitude avaient eu lieu de septembre à novembre 2015 pour compenser l'absence de journée complémentaire.

Pour les trois régions, seules les dépenses de personnel et celles liées à la dette ont été mandatée plus tard, jusque vers la fin décembre 2015.

En second lieu, des problèmes de paiements rencontrés en début 2016 résultent des différences d'avancement au niveau de la dématérialisation entre les trois anciennes régions. Celle de Poitou Charentes était totalement dématérialisée depuis novembre 2014 mais selon un format « scan ». L'Aquitaine utilisait un outil qui permet en principe une dématérialisation plus complète mais n'avait pas encore tout dématérialisé. Le Limousin, qui utilisait un autre outil, n'avait rien dématérialisé. En raison de ces différences, il était impossible de fusionner les outils de mandatement des trois anciennes régions et de basculer immédiatement l'ensemble des mandats de paiement dans l'outil Hélios dès le 1^{er} janvier 2016. Pour la suite, c'est l'outil de l'ancienne région Aquitaine qui a été retenu pour l'ensemble des trois anciennes régions.

Pour l'Aquitaine, les informations utiles aux paiements ont été rentrées entre le 1^{er} janvier et la mi-février.

Pour les dépenses du Poitou-Charentes, il a été recouru à la méthode des dépenses à régulariser (enregistrement d'ordre de paiements avec pièces justificatives, pour une régularisation ultérieure sous forme de mandats). La difficulté pour cette région est qu'il y a beaucoup de petits mandats de faibles montants, à régler, notamment pour des petits marchés (pour les lycées). Du 1^{er} au 30 mars, la trésorerie a dû traiter 1000 bordereaux, dont 800 pour Poitou Charentes.

Ainsi, certains reports de paiement 2015 sur 2016 peuvent s'expliquer pour ces raisons. Tel est notamment le cas des reports des anciennes régions Aquitaine et Limousin, et pour une petite partie, de ceux de l'ancienne région Poitou-Charentes.

Mais pour cette dernière, ces explications ne sauraient rendre compte de l'ensemble des reports, et des raisons plus spécifiques doivent donc être recherchées.

4.3.5.2. Des raisons propres à l'ancienne région Poitou-Charentes

Une explication à écarter

A partir de septembre 2015, les effectifs de la paierie régionale de Poitou-Charentes étaient de moins en moins étoffés, avec notamment des agents qui avaient déjà obtenu leur mutation dans la perspective de la fusion et de la disparition de cette paierie. Toutefois, il a été indiqué en cours d'instruction que toutes les dépenses qui avaient été mandatées en 2015 ont été payées sur cet exercice, ce qui était de toute façon une condition du passage sur la comptabilité de la nouvelle région.

Une accélération de certaines demandes de paiement en fin d'exercice dans la perspective de la fusion

Cette explication semble pouvoir être admise pour le dispositif « Plan isolation toitures », qui avait fait l'objet en fin de période de règles d'intervention assouplies (car ouvertes à davantage de bénéficiaires potentiels).

Il ressort en effet d'une note produite en cours d'instruction qu'au 15 novembre 2015, date d'arrêt des mandatements, 300 dossiers étaient en instance, pour un montant total de 0,38 M€.

Or, au 8 février 2016, date de reprise des mandatements, soit seulement deux mois et demi plus tard, 2 315 dossiers étaient en instance, pour un montant total de 2,57 M€, ce qui a au demeurant nécessité la mise en place d'un dispositif spécial de traitement des dossiers, en lien avec la paierie régionale. Le 14 mars 2016, ce sont 3 385 dossiers qui étaient en instance de paiement. Au 28 avril 2016, 2948 dossiers avaient été traités.

Par ailleurs, selon des informations produites en cours d'instruction, une enveloppe budgétaire de 26,20 M€ avait été affectée en 2015 à ce programme qui avait donné lieu au cours de cette même année à des dossiers affectés d'un montant de 23,62 M€, ce qui laissait donc un solde disponible de 2,580 M€. Toutefois, les 3 697 dossiers qui restaient encore en stock début janvier représentaient un montant de 4,44 M€ soit un solde restant à financer de 1,86 M€.

Cette accélération des demandes de paiement en fin d'année pour ce dispositif peut s'expliquer par la crainte des particuliers bénéficiaires potentiels et des entreprises réalisant les travaux de voir le dispositif être arrêté après la fusion.

Il n'a pas été mentionné en cours d'instruction d'autres dispositifs régionaux qui auraient pu avoir été massivement concernés par ce type d'accélération des demandes de paiement en fin de période, par crainte de la fusion, même si cet effet a pu jouer ponctuellement pour certains d'entre eux.

Un processus budgétaire qui présente certaines spécificités et qui nécessite des ajustements budgétaires importants en cours d'exercice

Les explications conjoncturelles susmentionnées ne suffisent toutefois pas à expliquer l'ampleur des reports sur 2016 des demandes de paiement reçues en 2015 par l'ancienne région Poitou-Charentes.

En effet des causes plus structurelles, tenant au processus budgétaire mis en œuvre tout au long de la période, sont susceptibles d'avoir eu un impact négatif révélé en fin de période, au moment de la fusion.

Les conditions de la prévision budgétaire

Tout d'abord, comme indiqué précédemment, la région Poitou-Charentes (comme les deux autres anciennes régions) réalisait une grande part de ses dépenses réelles (hors dépenses financières) selon un suivi en AP ou AE.

Or, ce procédé qui permet l'ouverture d'autorisation et leur affectation sur une période pluriannuelle nécessite un suivi rigoureux et régulièrement revu au niveau des crédits de paiement nécessaires et de leur phasage sur plusieurs exercices. De plus, dans un tel cadre, la prévision budgétaire est rendue encore plus compliquée par

le fait que les régions interviennent en de nombreux domaines par le versement d'aides ou de subventions à des tiers, sur la base de règlements qui en fixent les conditions et qui ouvrent des droits potentiels à de multiples acteurs, sans que leur nombre et l'ampleur des montants à verser chaque année ne puisse être précisément connu à l'avance. De tels dispositifs nécessitent donc, dans le cadre de la prévision budgétaire annuelle, des estimations faites sur la base des réalisations passées et d'autres éléments d'informations, avec toutefois des risques de décalages pouvant être plus ou moins importants entre, d'une part, les montants des prévisions faites ex ante et, d'autre part, les montants des réalisations constatée ex post.

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. ROUSSET a indiqué qu'il « ne partage pas cette analyse et considère au contraire que la majorité des dépenses inscrites au niveau de la section de fonctionnement peuvent être évaluées, au stade de la prévision (de l'année N+1), de manière précise (...) sans difficulté particulière ».

Dans sa réponse aux observations provisoires, pour expliquer la difficulté de prévision budgétaire rencontrée par l'ancienne région Poitou-Charentes, Mme ROYAL a indiqué que « la région Poitou-Charentes avait fait le choix de réduire les intermédiaires et de verser directement les aides aux bénéficiaires (...) : cela expose plus directement la région au demandes de paiements (émanant des) (...) entreprises, (des) collectivités et organismes (...) (et des) particuliers. C'est notamment le cas pour les projets d'investissement, avec des montants unitaires (...) qui peuvent être élevés, sans grande visibilité pour les services de la région ». Par ailleurs, « la période faisant l'objet du contrôle a été marquée par des évolutions importantes dans plusieurs domaines d'intervention des régions, notamment les multiples réformes de l'apprentissage, le transfert des fonds européens, qui ont rendu plus difficiles les prévisions de dépenses ».

Les demandes de crédits formulées par les services et le processus d'arbitrage

Dans le cas de Poitou-Charentes, tout au long de la période 2011 à 2015 inclus, des conférences budgétaires se tenaient au mois de mai de l'exercice N-1, au cours desquelles les services en charge des politiques régionales présentaient leurs demandes de crédits pour l'exercice N, en tenant compte à la fois de l'impact financier des autorisations de programme et d'engagement déjà affectées et de celles susceptible de l'être encore ou au cours des exercices N-1 et N.

Au vu des éléments produits en cours d'instruction, il n'y a pas de raisons de penser que les estimations de demandes initiales de crédits formulées en mai de l'année N-1 par les services aient été minorées par rapport aux besoins réels en termes de crédits annuels à prévoir. Cependant, et cela n'est pas anormal en soi, il est possible que les services aient parfois présenté des demandes d'inscriptions budgétaires à venir qui excèdent en partie les besoins réels évalués au plus près.

Le processus d'arbitrage mis en place au niveau de la direction générale et des élus associés au processus d'élaboration budgétaire a donc consisté à prendre en compte, pour l'essentiel, deux paramètres :

- les choix politiques exprimés dans les notes de cadrage budgétaires (voir ci-après) ;
- les taux de réalisation effectifs constatés par rapport aux crédits ouverts lors des années précédentes pour les différents programmes et chapitres de dépenses.

Les budgets annuels finalement votés par le conseil régional tiennent donc compte de cet ensemble de paramètres.

Le tableau et le graphique suivants synthétisent les éléments issus de ce processus au cours de la période.

La comparaison entre les demandes de crédits en dépenses réelles formulées par les services en mai N-1 (ligne A) et les crédits en dépenses réelles votés au budget primitif N (ligne B) montre un très faible écart en 2011, un

écart assez important en 2012, à nouveau réduit en 2013 mais de plus en plus important en 2014 puis en 2015 (seulement 89% puis 84 % des demandes de crédits acceptées lors du vote du budget primitif).

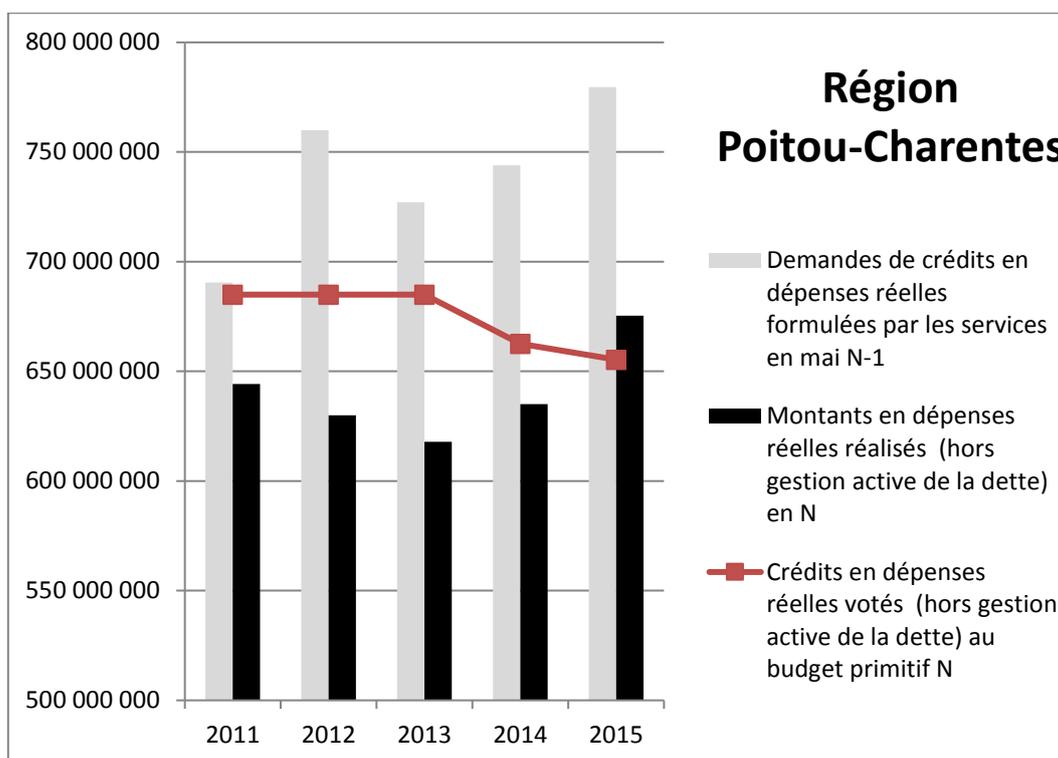
Sur la même période, l'écart entre les crédits votés au budget primitif (ligne B) et les dépenses réelles réalisées (ligne C) s'est fortement réduit en 2014 (rapport de 104 % entre les deux alors qu'il était à 111 % en 2013) et s'est inversé en 2015 (rapport de 97 %).

La comparaison entre les demandes de crédits (ligne A) et les dépenses réalisées (ligne C) montrent que ces dernières ont eu tendance à se rapprocher des premières au cours de la période, le rapport entre les deux passant de 83 % à 87 % entre 2012 et 2015.

De plus, les données des deux dernières comparaisons susmentionnées ne tiennent pas compte des reports de charges 2015 sur 2016 (entre 86,4 et 111, 6 M€) et minorent donc les réalisations effectives. Si on les réintérait dans le raisonnement pour ce dernier exercice 2015, il apparaît que les demandes des services formulées en mai 2014 pour l'exercice 2015 étaient en réalité assez proches des besoins réels.

Tableau 86. Analyse du processus budgétaire

Montants (fonctionnement et investissement) hors gestion « active » de la dette	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2011-2015
A - Demandes de crédits en dépenses réelles formulées par les services en mai N-1	690 504 847	759 936 130	727 092 481	744 028 729	779 615 769	13%
B- Crédits en dépenses réelles votés au budget primitif N	685 000 000	685 000 000	685 000 000	662 600 000	655 340 500	-4%
C- Montants en dépenses réelles réalisés en N	644 240 847	629 905 254	617 825 584	635 085 762	675 379 815	5%
Ecart B-A	-5 504 847	-74 936 130	-42 092 481	-81 428 729	-124 275 269	
Rapport B/A	99%	90%	94%	89%	84%	
Ecart B-C	40 759 153	55 094 746	67 174 416	27 514 238	-20 039 315	
Rapport B/C	106%	109%	111%	104%	97%	
Ecart C-A	-46 264 000	-130 030 876	-109 266 897	-108 942 967	-104 235 954	
Rapport C/A	93%	83%	85%	85%	87%	



Il a par ailleurs été observé que si, en Poitou-Charentes, des conférences budgétaires se tenaient avec les services chaque année en mai N-1 pour la préparation des budgets de l'année N, en 2010 et en 2011 (pour la préparation des budgets 2011 et 2012), de telles conférences s'étaient également tenues en octobre pour mieux affiner les prévisions. Or, ce processus de conférences budgétaires tenues en automne avec les services n'a pas été poursuivi en 2012 (budget 2013), en 2013 (budget 2014) et en 2014 (budget 2015).

L'instruction n'a toutefois pas permis de définir précisément si, et, dans l'affirmative, dans quelle mesure, l'abandon de cette procédure automnale avait pu avoir un impact négatif sur la qualité de la prévision budgétaire.

L'ouverture au budget primitif de crédits de fonctionnements évalués de manière restrictive

Au-delà du seul raisonnement en masses budgétaires globales, le processus budgétaire mis en place par la région Poitou-Charentes au cours de la période 2011 à 2015 se caractérise également par le choix de prévoir au niveau du budget primitif, d'une part, des crédits de fonctionnement évalués de manière très restrictive et, d'autre part, des crédits d'investissement évalués plus largement. Selon des explications recueillies en cours d'instruction, ce choix résultait d'une volonté d'afficher au stade du budget primitif le souhait de privilégier l'investissement sur le fonctionnement.

Dans sa réponse aux observations provisoires, Mme ROYAL a indiqué que « la construction du budget de la région était fondée sur la priorité donnée à l'investissement. (...) Cela visait également à permettre au budget régional de financer les opérations au fur et à mesure de la présentation des demandes de compléments ou de solde au titre des subventions attribuées par la région. C'est pour cela que le budget présenté chaque année en décembre pour l'exercice suivant visait à couvrir le plus largement possible les prévisions de dépenses à ce titre puis à procéder en cours d'année aux ajustements nécessaires, sans mobiliser inutilement des crédits ».

Cette option a cependant eu pour conséquence la nécessité de voter en cours d'exercices des décisions budgétaires modificatives pour rééquilibrer la répartition des deux sections en fonction des besoins et des demandes de paiement réelles. Ce processus est illustré par les tableaux suivants.

Tableau 87. Les évolutions en cours d'exercice des crédits ouverts en investissement

SECTION D'INVESTISSEMENT - DEPENSES		Effets des décisions budgétaires modificatives sur les montants des crédits ouverts en budgets primitifs					Moyenne 2011-2014	Part moyenne 2011-2015 du chapitre dans le total budget primitif
Chapitre	Intitulé	2011	2012	2013	2014	2015		
900	Services généraux	-3%	-9%	2%	-5%	-39%	-4%	8%
901	Formation professionnelle et apprentissage	-73%	-62%	-53%	-77%	-22%	-66%	7%
902	Enseignement	-10%	-22%	-18%	12%	-21%	-10%	31%
903	Culture, sports et loisirs	-10%	7%	-9%	-32%	-38%	-11%	3%
904	Santé et action sociale	-45%	0%	-72%	-6%	133%	-31%	1%
905	Aménagement des territoires	-11%	16%	-7%	9%	22%	2%	18%
907	Environnement	83%	-8%	35%	59%	40%	42%	5%
908	Transports	0%	0%	-37%	-50%	21%	-22%	13%
909	Action économique	47%	16%	4%	-3%	-12%	16%	13%
TOTAL 900 à 909 (hors 906)		-1%	-7%	-15%	-5%	-6%	-7%	100%

Tableau 88. Les évolutions en cours d'exercice des crédits ouverts en fonctionnement

SECTION DE FONCTIONNEMENT - DEPENSES		Effets des décisions budgétaires modificatives sur les montants des crédits ouverts en budgets primitifs					Moyenne 2011-2014	Part moyenne 2011-2015 du chapitre dans le total budget primitif
Chapitre	Intitulé	2011	2012	2013	2014	2015		
930	Services généraux	1%	4%	8%	2%	8%	4%	14%
931	Formation professionnelle et apprentissage	4%	23%	18%	16%	27%	15%	29%
932	Enseignement	5%	4%	3%	4%	3%	4%	26%
933	Culture, sports et loisirs	-9%	-3%	-6%	17%	24%	0%	5%
934	Santé et action sociale	-9%	0%	-2%	6%	-9%	-1%	1%
935	Aménagement des territoires	26%	36%	47%	146%	-14%	64%	3%
937	Environnement	13%	-1%	11%	24%	19%	12%	2%
938	Transports	4%	0%	16%	34%	19%	14%	15%
939	Action économique	57%	46%	57%	37%	90%	49%	5%
TOTAL 930 à 939 (hors 936)		7%	11%	14%	17%	18%	12%	100%

Ces tableaux montrent qu'en moyenne 2011-2014 (l'exercice 2015 n'a pas été pris en compte dans cette moyenne, étant atypique pour ce qui est de la difficulté de voter des décisions modificatives jusqu'à la fin de l'année du fait de la fusion) :

- les décisions budgétaires modificatives intervenues en cours d'exercice ont eu pour effet de diminuer les crédits des dépenses d'investissement de - 7 % et d'augmenter les crédits des dépenses de fonctionnement de +12 % ; à titre de comparaison ces ratios s'établissent respectivement à -1 % et à + 6% pour l'ancienne région Aquitaine et à 0 % et + 3% pour l'ancienne région Limousin ;
- ces évolutions ont concerné en particulier des chapitres budgétaires dont la part structurelle dans le budget est très importante : à titre d'exemple, le chapitre 902 (enseignement) qui représentait en moyenne près d'un tiers des dépenses d'investissement réelles prévues au budget primitif a vu le montant de ses crédits d'investissement diminuer en moyenne de 10 % ; le chapitre 931 (Formation professionnelle et apprentissage) qui représentait en moyenne près de 30 % des dépenses de fonctionnement réelles prévues au budget primitif a vu le montant de ses crédits de fonctionnement augmenter en moyenne de 15 % ;

Ainsi, pour pouvoir fonctionner correctement, ce processus budgétaire nécessite un suivi régulier ainsi que le vote de décisions modificatives en cours d'exercice. Il présente de ce fait deux inconvénients importants qui ont

pu être de nature à amplifier les difficultés observées en 2015 pour ce qui est des reports de demandes de paiement sur l'exercice 2016 :

- il a pour effet de mettre « sous tension », au plus tard à l'automne de l'année en cours, les services chargés de la liquidation et du mandatement des demandes de paiements relevant des crédits de fonctionnement, lesdits services devant alors solliciter, pour pouvoir faire face aux engagements, soit des virements de crédits (lorsque cela est possible) soit des décisions budgétaires modificatives (selon un processus assez lourd) ; en 2015, comme indiqué précédemment, cette mise « sous tension » de certains services est intervenue bien plus tôt dans l'année, dès la fin du premier semestre ;
- en 2015, année de la fusion, la possibilité de modifier la structure budgétaire par virements ou décisions modificatives a été restreinte par la nécessité d'arrêter la plupart des mandatements dès la mi-novembre, ce qui n'a pas rendu possible le redéploiement de certains crédits pourtant encore disponibles vers d'autres secteurs sous tension. Cela peut expliquer en partie que, de manière paradoxale, alors que d'importantes demandes de paiement arrivées en 2015 ont été reportées en 2016 (pour un total se situant entre 86,4 M€ et 111,6 M€) il restait encore en fin d'exercice 2015 plus de 32,5 M€ de crédits disponibles sur les chapitres 900 à 909 et de 23,3 M€ de crédits disponibles sur les chapitres 930 à 939 et 944.

L'appréciation de ce processus au regard de la notion de « sincérité budgétaire »

Les services de la nouvelle région ont évoqué en cours d'instruction l'existence d'une pratique budgétaire de l'ancienne région Poitou-Charentes caractérisée, selon eux, par une insincérité récurrente au niveau des budgets primitifs.

Cet argument a été repris et développé par M. ROUSSET en plusieurs points de sa réponse aux observations provisoires en ces termes : « *la nécessité de rééquilibrer la répartition des sections (de fonctionnement et d'investissement) par des décisions modificatives, en particulier de cette ampleur, atteste bien de l'existence d'un déséquilibre initial des prévisions, non adaptées aux besoins. (...) Ce n'est pas le recours à des décisions modificatives qui est en cause mais le volume des crédits supplémentaires inscrits à ce titre qui nécessite de s'interroger sur la rigueur avec laquelle les prévisions budgétaires ont été réalisées au niveau du budget primitif* ».

Par ailleurs, il a indiqué que « *(la) position de la chambre m'interpelle dans la mesure où elle vient valider une pratique budgétaire consistant à minorer les dépenses de fonctionnement, ayant un caractère certain, au stade de la prévision initiale (...). En outre, elle ne me semble pas conforme à une jurisprudence constante sur ce point qui amène le juge à censurer un budget non voté en équilibre réel, en raison de dépenses minorées* ». « *La chambre, en qualifiant cette pratique de régulière (...) risque de banaliser sinon de légitimer la pratique consistant à annuler systématiquement des crédits ouverts en investissement pour financer des dépenses de fonctionnement* ».

Il apparaît nécessaire, en préalable, de rappeler que tout au long de la période 2011 à 2015, les crédits totaux ouverts par l'ancienne région Poitou-Charentes (budgets primitifs + supplémentaires) ont toujours couvert largement les mandatements effectués, aucun paiement en dépassement de crédits n'ayant été identifié.

Le terme de « sincérité » est mentionné par l'article L1612-4 du code général des collectivités territoriales dans le cadre de l'appréciation de l'équilibre budgétaire, en ces termes : « *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, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes*

d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice ».

L'instruction comptable M71 précise en son tome 2 que « *la sincérité du budget suppose qu'il comprenne l'intégralité des dépenses obligatoires* ». Il convient à cet égard de rappeler que l'article L.1612-15 du code général des collectivités territoriales dispose que « *Ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé* ». Les chambres régionales des comptes considèrent généralement qu'il résulte des dispositions précitées qu'une dépense est obligatoire pour une collectivité pour ce qui concerne les dettes échues, certaines, liquides, non sérieusement contestées dans leur principe et dans leur montant, quelle que soit l'origine de l'obligation dont procède la dette ;

Ces dispositions ont été précisées par plusieurs décisions des juridictions administratives. Le Conseil d'Etat a ainsi jugé, dans sa décision n°60678 du 23 décembre 1988, que l'équilibre réel du budget constitue une condition de légalité des délibérations budgétaires. Il a toutefois précisé, dans sa décision n°112026 du 27 mai 1994 que l'appréciation de l'équilibre réel est faite à la date de vote du budget⁷². D'autres décisions ont précisé la manière d'apprécier la sincérité budgétaire⁷³

D'une manière générale, l'appréciation de la sincérité des évaluations doit aussi tenir compte de la nécessaire marge d'approximation que comportent certaines prévisions de dépenses et recettes. Elle peut s'apprécier notamment par rapport aux prévisions budgétaires du budget N-1 et par rapport à son exécution retracée dans le compte administratif de l'exercice N-1. Or, dans le cas de l'ancienne région Poitou-Charentes, une analyse détaillée effectuée sur ce point met en évidence les constats suivants :

- les dépenses prévues aux budgets primitifs en section d'investissement ont presque toujours été, sur la plupart des chapitres, nettement supérieures aux dépenses d'investissement réalisées ;
- en revanche, les dépenses prévues aux budgets primitifs en section de fonctionnement ont presque toujours été globalement inférieures, sur la plupart des chapitres, aux dépenses de fonctionnement réalisées. Toutefois, sur l'ensemble des chapitres 930 à 939, les écarts constatés de 2011 à 2014 inclus ne sont pas très importants puisqu'ils se situent entre 2% et 4% des dépenses prévues au budget primitif. Ce n'est qu'en 2015 que l'écart est bien plus important (56,8 M€, soit 13 % du budget primitif) ;
- certes, pour la période 2011-2014, si l'on entre dans le détail des différents chapitres budgétaires de fonctionnement, des écarts plus importants existent ; ceux d'entre eux qui sont négatifs et qui sont les plus importants concernent surtout le chapitre 931 (formation professionnelle et apprentissage) en 2012 et 2013, le chapitre 935 (aménagement des territoires) de 2011 à 2014, le chapitre 938 (transports) en 2014 et le chapitre 939 (action économique) en 2011, 2012 et 2013. Cependant, ces écarts particuliers peuvent provenir de la difficulté qu'il peut y avoir à évaluer en fin N-1 l'ensemble des dépenses

⁷² Ainsi, au cas d'espèce, la circonstance que la délibération créant une recette inscrite au budget ait été annulée par le juge postérieurement au vote du budget était sans influence sur la légalité du budget qui a été voté en équilibre.

⁷³ Conseil d'Etat en A n° 160257 du 16 mars 2001 : Est dénuée de caractère sincère l'inscription de subventions dont l'attribution n'est pas certaine et de subventions qui, faute que les opérations au titre desquelles elles avaient été accordées, aient reçu un commencement d'exécution, étaient, à la date de la délibération litigieuse, devenues caduques. N'a pas davantage de caractère sincère l'inscription de ressources d'emprunts dont la conclusion était aléatoire compte tenu du niveau très élevé d'endettement de la commune au regard de ses capacités de remboursement et qui, d'ailleurs, n'avaient fait l'objet, à la date de la délibération en cause, d'aucun avis exprès favorable de la part d'un organisme prêteur.

Voir aussi la décision du Conseil d'Etat en B n°159041 du 3 décembre 1999 et les arrêts des Cours administratives d'appel de Lyon (n°96LY02665 du 14 octobre 1999) et de Bordeaux (n°05BX01886 du 23 octobre 2007).

obligatoires qui viendront s'imputer en année N sur ces chapitres budgétaires constitués pour l'essentiel de dépenses d'intervention ; à titre de comparaison, pour la région Aquitaine, pour le chapitre 939, des écarts négatifs du même type ont également été constatés notamment en 2011 (-8%), en 2013 (-23%) et en 2014 (-8%). Pour le chapitre 938, l'écart constaté en 2014 pour Poitou-Charentes peut aussi s'expliquer par le rattrapage non anticipé initialement des paiements suite au contentieux qui avait opposé la région à la SNCF ;

- les écarts constatés sur 2015 doivent être appréhendés différemment. Ils montrent en effet ex post des écarts négatifs plus importants sur plusieurs chapitres ; en outre, ces montants n'intègrent pas les reports de charges de 2015 sur 2016 (qui, comme indiqué précédemment, peuvent être estimés entre 52,4 et 58,6 M€ en fonctionnement).

Peut-on pour autant affirmer que les budgets primitifs (en particulier celui de 2015) étaient insincères en section de fonctionnement au sens de l'article L.1612-4 précité du code général des collectivités territoriales ?

Pour répondre à cette question, et conformément à la jurisprudence susmentionnée du Conseil d'Etat, il convient de se placer au moment du vote desdits budgets, en fin N-1. En effet, à ce moment, les élus ne disposent au mieux que d'une simple estimation des dépenses réalisées en N-1 et ne connaissent avec certitude que les montants réalisés en N-2. Le tableau ci-après reprend cette approche en comparant les montants votés aux budgets primitifs 2012 à 2015 aux montants réalisés aux comptes administratifs N-1 (2011 à 2014).

N° chapitre	Ecart entre le B. Primitif 2012 et le CA 2011	% que représente cet écart par rapport aux CA 2011	Ecart entre le B. Primitif 2013 et le CA 2012	% que représente cet écart par rapport aux CA 2012	Ecart entre le B. Primitif 2014 et le CA 2013	% que représente cet écart par rapport aux CA 2013	Ecart entre le B. Primitif 2015 et le CA 2014	% que représente cet écart par rapport aux CA 2014
930	3 890 401	7%	491 801	1%	4 003 462	7%	-739 771	-1%
931	-7 855 598	-6%	-14 969 237	-11%	-12 748 090	-9%	-3 313 430	-3%
932	-658 732	-1%	-624 288	-1%	726 112	1%	-646 291	-1%
933	2 162 633	10%	1 834 030	8%	-433 112	-2%	-1 971 083	-9%
934	744 843	33%	1 170 117	51%	486 849	17%	296 113	10%
935	-4 671 842	-28%	-3 702 051	-22%	-10 227 930	-57%	2 345 445	22%
937	-1 852 272	-16%	188 283	2%	-1 750 720	-21%	-1 504 423	-20%
938	2 215 720	4%	7 767 584	14%	27 015 785	63%	-10 159 652	-13%
939	-11 042 686	-34%	-7 806 985	-28%	-6 057 339	-22%	-1 182 901	-5%
TOTAL	-17 067 534	-4%	-15 650 746	-4%	1 015 018	0%	-16 875 992	-4%

Il montre que les écarts négatifs globaux entre ces deux données représentent entre 0% et 4% (avec certes des écarts plus importants par chapitre dont les explications ont été évoquées précédemment). Il paraît donc difficile de conclure, sur la seule base de ces écarts, à une pratique budgétaire insincère au sens de l'article L1612-4 précité du code général des collectivités territoriales.

Une autre manière d'aborder la question consiste à rappeler que les comparatifs en montants (budgets primitifs – comptes administratifs) ne constituent que des indices d'une éventuelle insincérité. En effet, selon un raisonnement juridique plus précis, on ne peut parler avec certitude d'insincérité que s'il est établi qu'au moment du vote du budget primitif, il est avéré que des dépenses qui présentaient, à ce moment-là, le caractère de dépenses obligatoires, n'ont pas été inscrites au budget.

Or, dans le cas de Poitou-Charentes, aucun élément produit ou mis en évidence au cours de l'instruction ne permet d'affirmer que tel avait été le cas lors des votes des budgets primitifs 2011 à 2013, puis le 19 décembre 2013 (lors du vote du budget 2014) ou le 12 décembre 2014 (lors du vote du budget 2015). Les écarts négatifs

susmentionnés peuvent en effet résulter de dépenses obligatoires intervenues en cours d'exécution des budgets et qui n'étaient pas forcément déjà connues avec précision lors du vote des budgets primitifs.

Au vu de ces éléments, la chambre régionale des comptes estime donc qu'il n'est pas possible de conclure à l'existence d'une pratique budgétaire qui aurait été constitutive d'insincérités au sens de l'article L.1612-4 du code général des collectivités territoriales lors du vote des budgets primitifs de la région Poitou-Charentes au cours de la période 2011 à 2015.

Des choix politiques assumés en termes de non recours à d'autres recettes pour compenser les baisses des dotations de l'Etat

Les éléments explicatifs susmentionnés relatifs notamment au processus budgétaires mis en œuvre ne suffisent pas à expliquer l'essentiel des difficultés observées en 2015.

Il ressort en effet de l'instruction que la cause principale des tensions budgétaires observées fin 2015 provient de choix politiques qui ont été annoncés et assumés par les anciens présidents de la région Poitou Charentes.

Ces choix politiques, qui sont demeurés constants tout au long de la période, ont été exprimés à la fois dans les notes de cadrage des conférences budgétaires et dans les rapports suivis de débats en conseil régional sur les orientations budgétaires.

Ainsi, dans la note de cadrage du budget 2011 il est indiqué que « *la priorité des élus reste de ne pas peser sur le pouvoir d'achat en amputant par des hausses de la fiscalité régionale les revenus de habitants de la région. Avec le même objectif, il n'est pas raisonnable d'augmenter la dette régionale. Pour autant, au moment où l'on doit lutter contre les effets néfastes de la crise, il importe de pouvoir apporter aux acteurs économiques des ressources supplémentaires pour accélérer la sortie de crise* ». A cet effet, le budget doit « *être construit autour des principes suivants : stabilité des dépenses (...); maintien des taux de la fiscalité régionale ; limitation au plus juste de l'emprunt (...)* ». Ces éléments ont été repris dans le rapport de la présidente de la région sur le débat d'orientations budgétaires 2011 qui insiste sur la volonté de la région Poitou-Charentes de soutenir l'activité économique. Ainsi, « *pour tenir son rôle dans les dispositifs contra-cycliques face à une croissance atone, la région maintient le rythme de ses dépenses d'investissement (...) (et) s'évertue (...) à maintenir son niveau d'interventions au titre de ses priorités régionales (...). Du côté des dépenses, (il est retenu) (...) un objectif de stabilité des crédits de paiement à ouvrir, à environ 685 M€ (...) en recherchant encore une fois à privilégier les investissements* ».

Des choix politiques similaires (pas de vote de centimes additionnels au titre de la taxe intérieure sur les produits pétroliers -TIPP- puis de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques –TICPE-), emprunt d'équilibre calibré au minimum) ont été retenus lors des débats d'orientations budgétaires 2012, 2013 et 2014. Toutefois, pour l'exercice 2014, les crédits ouverts en dépenses réelles ont été réduits, passant de 685 M€ à 663 M€.

Pour l'exercice 2015, la note de cadrage budgétaire avait encore été signée le 18 avril 2014 par Mme ROYAL juste avant son départ de la région. Elle indiquait notamment que le contexte de la préparation de ce budget « doit s'appuyer sur l'orientation du budget 2014 qui a déjà prévu une réduction de la dépense publique ». Dans son rapport présenté le 17 octobre 2014 au conseil régional pour le débat d'orientations budgétaires 2015, M. MACAIRE indiquait que « *Les orientations budgétaires pour 2015 se trouvent déjà fortement influencées par la nécessaire contribution des collectivités au redressement des comptes publics (...) (et) la réforme du financement de l'apprentissage. (...) Du côté des dépenses, le niveau actuel de consommation des crédits sur l'exercice 2014 et l'analyse des besoins par les services pour 2015, ainsi que l'analyse statistique portant sur les exercices antérieurs, incitent à envisager une nouvelle diminution du budget pour 2015 de l'ordre de 2 à 3 % (...) avec un montant des crédits de paiement à ouvrir qui pourrait s'établir entre 640 et 650 M€. Cette hypothèse permettrait à la Région d'afficher une politique fiscale vertueuse définie dès 2005, en n'utilisant pas*

le levier de l'augmentation des parts de modulation de la TICPE qui pénaliserait les ménages de la Région. En contrepartie, l'emprunt d'équilibre pour le BP 2015 pourrait représenter un montant de l'ordre de 85 M€ ».

Des conséquences de ces choix politiques insuffisamment anticipées pour 2014 et 2015

Toutefois, divers éléments ont pu concourir à une information insuffisamment actualisée des élus lors du vote des budgets primitifs en particulier pour la période 2014 et 2015:

- tel est le cas du non rattachement irrégulier des charges à l'exercice, ce qui n'a pas permis de prendre la pleine mesure de la totalité des tensions budgétaires croissantes, notamment du fait de la baisse des dotations de l'Etat et de la hausse continue des charges de gestion ;
- tel a aussi pu être le cas du fait du choix effectué de ne pas procéder à la constatation des restes à réaliser sur autorisations de programmes et d'engagement en fin d'exercice (cette absence de constatation n'étant toutefois pas irrégulière au regard de l'instruction M71) ;
- tel aussi été le cas, de manière plus ponctuelle, en 2013, du fait que la région n'avait pas payé cette année-là l'intégralité de ses contributions à la SNCF, le montant non payé (28,7 M€) ayant ainsi eu pour effet de minorer les dépenses de fonctionnement réalisées au cours de cet exercice.

En effet, pour la préparation des budgets 2014 puis 2015, les notes de cadrage budgétaires et les débats d'orientations budgétaires se fondaient, entre autres, sur la constatation d'écart très importants et relativement constants entre, d'une part, les prévisions budgétaires des années antérieures à 2014 et, d'autre part, les réalisations budgétaires au cours de ces mêmes exercices.

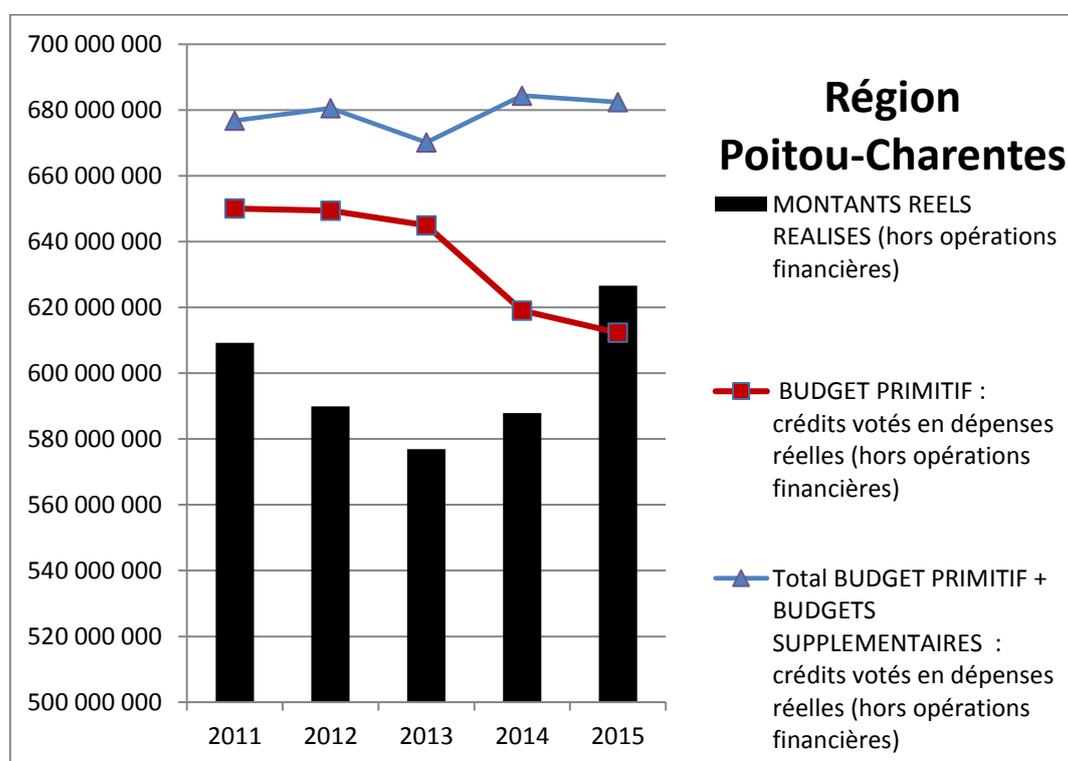
S'agissant en particulier du budget 2015, la note de cadrage avait été signée en avril 2014 par Mme ROYAL avant que le compte administratif 2013 ne soit définitivement adopté. Par ailleurs, le rapport sur débat d'orientations budgétaires présenté par M. MACAIRE en octobre 2014 ne mentionnait (en sa page 151) que les éléments comparatifs sur la période 2008 à 2013 entre les crédits votés en budgets primitifs et les réalisations constatées aux comptes administratifs ; cette situation peut là aussi s'expliquer par le fait que le compte administratif 2014 n'était pas encore voté ; pour autant, si une conférence budgétaire avait été tenue avec les services en octobre 2014, des éléments pertinents (soit en augmentation des recettes, soit en maîtrise accrue des dépenses) auraient sans doute pu en être tirés pour le vote du budget 2015.

Or, par rapport à un niveau annuel moyen d'environ 650 M€ de dépenses votées aux budgets primitifs 2011 à 2013 (dépenses de fonctionnement réelles, hors service et gestion active de la dette), les choix politiques effectués ont eu pour conséquence que les crédits ouverts en budgets primitifs n'ont représenté que 619 M€ en 2014 et 612 M€ en 2015, soit une baisse globale cumulée, pour ces deux exercices, de 69 M€.

De ce fait, comme le montrent le tableau et le graphique ci-après, qui ne reprennent que les données des dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement hors opérations relatives à la dette (annuités en capital et en intérêts + crédits pour la gestion active de la dette), même sans intégrer les rattachements de charges (omis) et les restes à réaliser (non constatés), la comparaison de ces données montrait dès 2014 un resserrement très net, qui aurait pu être un élément d'alerte important sur la nécessité d'infléchir la politique budgétaire suivie jusqu'alors.

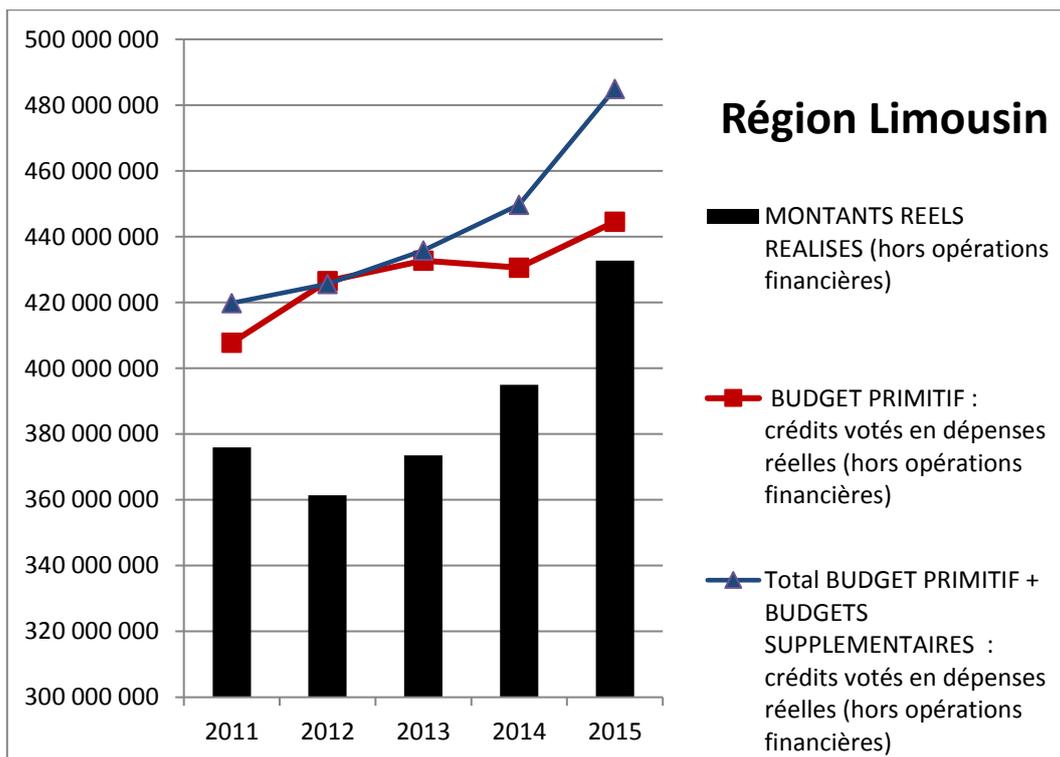
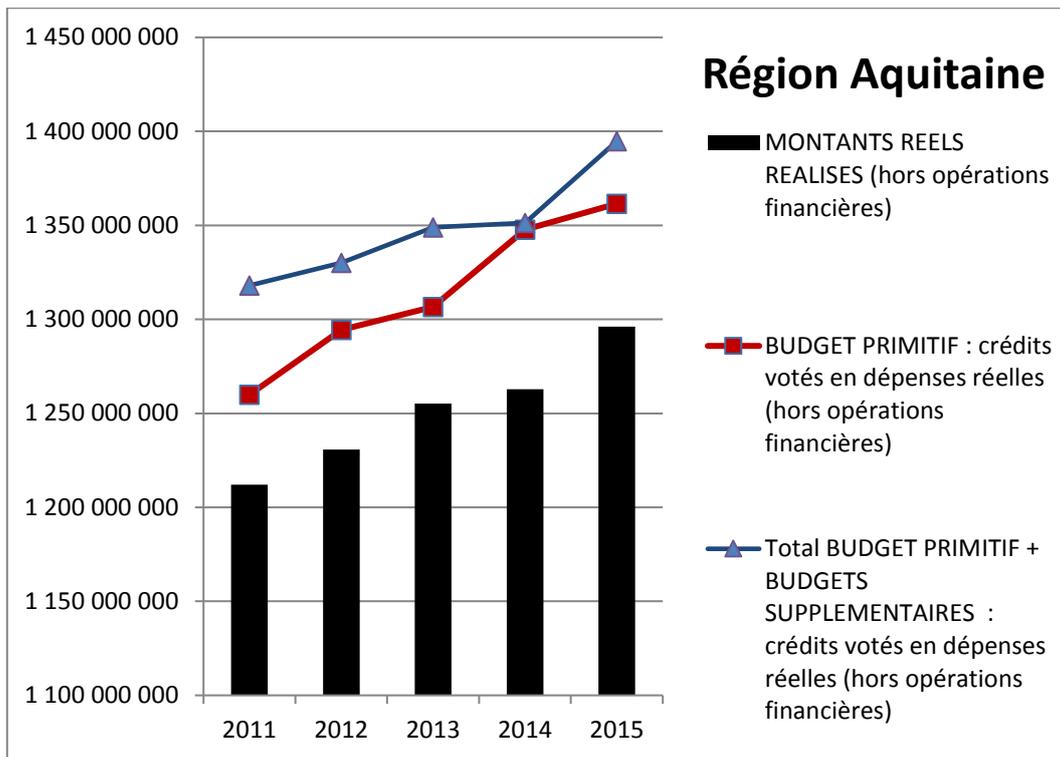
Tableau 89. Comparaison 2011-2015 entre les budgets votés et réalisés

Données hors opérations financières	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution
BUDGET PRIMITIF : crédits votés en dépenses réelles	650 050 000	649 447 000	644 930 000	619 000 000	612 310 000	-6%
Total BUDGET PRIMITIF + BUDGETS SUPPLEMENTAIRES : crédits votés en dépenses réelles	676 827 621	680 608 505	670 165 605	684 403 332	682 441 947	1%
MONTANTS REELS REALISES	609 281 230	589 892 824	576 965 488	587 864 539	626 564 324	3%
CREDITS OUVERTS NON UTILISES	67 546 391	90 715 681	93 200 116	96 538 792	55 877 623	
<i>en % du total des crédits ouverts</i>	10%	13%	14%	14%	8%	
<i>dont investissement 900-909</i>	54 822 104	61 036 727	45 092 986	36 078 977	32 548 057	
<i>dont fonctionnement 930-939 + 944</i>	12 724 287	29 678 954	48 107 130	60 459 815	23 329 566	
Taux couverture Budget primitif / Montant réalisé	107%	110%	112%	105%	98%	
Taux de couverture Budget primitif + supplémentaires / Montant réalisé	111%	115%	116%	116%	109%	



En effet, si ces éléments d'informations plus précis avaient été pleinement pris en compte lors du vote des budgets primitif 2014 puis 2015, il aurait pu (et dû) conduire soit à une modification des choix politiques effectués en matière de recettes, soit à la mise en œuvre d'une politique plus accentuée de maîtrise et de réduction des dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement.

A titre de comparaison, les graphiques suivants réalisés selon les mêmes modalités de calcul exposent les évolutions observées en Aquitaine et Limousin. Ils montrent que, contrairement à la région Poitou-Charentes, ces deux régions, notamment celle d'Aquitaine, ont eu en particulier en fin de période une politique budgétaire consistant à faire croître les montants des crédits votés pour les dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement (hors service de la dette) aux budgets primitifs, et ce notamment en 2015.



Dans le cas de Poitou-Charentes, il convient toutefois de signaler que M. MACAIRE, conscient des difficultés, avait annoncé publiquement en août 2015 que l'année 2016 marquerait la fin de « l'exception » picot-charentaise pour ce qui est du non prélèvement de la part régionale de la TIPP. Cependant, ces annonces étaient surtout justifiées par un nécessaire alignement dans le cadre de la fusion des régions.

Synthèse sur les raisons des reports de charges 2015 sur 2016

Il ressort donc des analyses qui précèdent que c'est une conjonction de phénomènes qui a généré un engorgement rapide des services de Poitou-Charentes, confrontés dès fin 2014 puis vers le milieu de l'année 2015 à des demandes de paiement ne pouvant être immédiatement satisfaites et dont certaines ont été reportés sur l'exercice 2016, pour un montant se situant entre 86,37 et 111,62 M€ :

- quelques 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) ; ces raisons ne semblent toutefois être de nature à n'expliquer qu'une petite partie de reports constatés ;
- une raison liée au 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, qui n'est pas en soi irrégulier, a cependant, du fait de sa rigidité, pu avoir pour effet d'accroître les tensions en fin 2014 puis en 2015 ;
- pour l'essentiel, une raison liée aux choix 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, alors même que les dotations de l'Etat baissaient ; en outre, les informations sur lesquelles se fondaient ces choix politiques étaient insuffisamment actualisées, ce qui n'a pas permis aux élus de prendre la pleine mesure de leurs implications quant aux décisions à prendre en termes de croissance des recettes et/ou d'une maîtrise accentuée des charges.

4.3.6. *L'impact des reports de charges pour les habitants de la nouvelle région*

La réponse à cette question ne peut résulter de la simple comparaison entre, d'une part, l'agrégation des budgets primitifs 2015 des trois anciennes régions et, d'autre part, le budget primitif 2016 qui a été adopté le 27 mai 2016 par la nouvelle région.

Certes, comme indiqué précédemment, cette dernière a procédé à une harmonisation de la procédure budgétaire pour le budget 2016 consistant à appliquer au nouvel ensemble fusionné une logique d'ouverture immédiate, dès le budget primitif, de crédits de fonctionnement censés suffire pour l'ensemble de l'exercice. Ainsi, la comparaison entre, d'une part, l'agrégation des montants des comptes 900 à 909 (investissement – hors 906) et 930 à 939 (fonctionnement hors 936) des trois budgets primitifs 2015 des trois anciennes régions et, d'autre part, les montants votés pour ces mêmes chapitres au budget primitif 2016 de la nouvelle région montre que ce dernier excède le total 2015 des trois premiers de 3,04 M€ en investissement et de 188,59 M€ en fonctionnement, soit une augmentation totale au niveau du budget primitif 2016 de 191,63 M€ par rapport aux budgets primitifs 2015 des trois anciennes régions.

Toutefois, ce montant intègre à la fois les effets de la prise en compte des reports de charges sur 2016, de l'harmonisation de l'approche budgétaire, et de décisions relatives à des économies et/ou des changements de priorités politiques. De plus, cette approche ne tient pas compte des dettes et créances à court terme ainsi que des trésoreries nettes transmises par chacune des trois anciennes régions à la nouvelle région. La simple comparaison entre les budgets primitifs 2015 et 2016 ne saurait donc donner une information suffisamment précise sur l'impact financier réel à court terme de la fusion pour les habitants de la nouvelle région et, en particulier, sur l'impact des reports de charges des trois anciennes régions sur l'exercice 2016.

Il y a lieu, dès lors, d'aborder cette question selon une approche différente.

Comme indiqué précédemment, les trois anciennes régions ont transmis à la nouvelle région des reports de charges 2015 sur 2016 pouvant être estimés aux montants suivants :

- selon une approche basse⁷⁴ à 0,07 M€ pour l'ancienne région Aquitaine, à 86,37 M€ pour l'ancienne région Poitou-Charentes et à 0,59 M€ pour l'ancienne région Limousin ;
- selon une approche haute⁷⁵ à 1,90 M€ pour l'ancienne région Aquitaine, à 111,62 M€ pour l'ancienne région Poitou-Charentes et à 4,27 M€ pour l'ancienne région Limousin ;

Ces reports de charges 2015 sur 2016 sont assimilables à des dettes à court terme qu'il convient donc de réintégrer, par rectification, dans les situations nettes des créances et dettes à court terme⁷⁶ de chacune des trois anciennes régions au 31 décembre 2015. Celles-ci s'établissaient avant cette 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 2015 sur 2016, les situations nettes sur créances et dettes à court terme rectifiées s'établissent donc 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, il convient également de prendre en compte les situations des trésoreries nettes⁷⁷ au 31 décembre 2015 de chacune des anciennes régions, qui ont également été 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 pour la définition des reports de charges 2015 sur 2016, 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 - 47,13 M€ pour la région Poitou-Charentes et à 1,29 M€ ou à -2,40 M€ pour la région Limousin.

Cependant, et dès lors que la trésorerie nette est également directement liée au fonds de roulement, lequel est abondé notamment par de la dette à long terme qui devra également être remboursée, il y a lieu d'élargir la perspective à cette dernière. Ces dettes à long terme⁷⁸ 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.

Au final, et selon que l'on retienne l'approche basse ou l'approche haute pour la définition des reports de charges 2015 sur 2016, 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

⁷⁴ Telle que définie précédemment pour Poitou Charentes et qui est définie pour les deux autres régions comme consistant à intégrer dans les reports de charges toutes les demandes de paiement arrivées jusqu'en fin novembre 2015.

⁷⁵ Telle que définie précédemment pour Poitou Charentes et qui peut être définie pour les deux autres régions comme consistant à intégrer dans les « impayés » les demandes de paiement arrivées jusqu'en fin décembre 2015.

⁷⁶ Ce qui correspond au besoin en fonds de roulement calculé de la manière suivante (budget principaux + BA Crédits européens pour Poitou-Charentes) : SD41-SD419-SC41+SC419+SD-SC441+SD-SC442+SD-SC4456+SD-SC4487+SD-SC451+SD-SC453+SD-SC429+SD-SC409+SD-SC4287+SD-SC4387+SD-SC462+SD-SC465+SD-SC4672+SD-SC4687+SD-SC472+SD-SC475+SD-SC476+SD-SC46772+SD-SC486+SD-SC32+SD-SC37+SD2768-SC2768)-(SC1688-SD1688+SC269-SD269+SC279-SD279+SC40-SC409-SD40+SD409+SC-SD42-SC4287+SD4287+SD429+SC43-SC4387-SD43+SD4387+SC-SD443+SC-SD4452+SC-SD4455+SC-SD4457+SC-SD4458+SC-SD447+SC-SD4482+SC-SD4486+SC-SD419+SC-SD461+SC-SD463+SC-SD464+SC-SD466+SC-SD4671+SC-SD4675+SC-SD46771+SC-SD4686+SC-SD471+SC-SD477+SC-SD478+SC-SD487

⁷⁷ Disponibilités - crédits ou lignes de trésorerie (SD - SD classe 5)

⁷⁸ Dettes figurant aux comptes 163 et 164 des budgets principaux et annexes.

à court terme rectifiées des reports de charges 2015 sur 2016 et des transferts des trésoreries nettes) s'établissaient au 31 décembre 2015 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.

Ces éléments sont détaillés dans les deux tableaux-ci-après, le premier retenant l'approche basse pour les reports de charges 2015 sur 2016 et le second l'approche haute.

Les quatre dernières lignes de ces tableaux quantifient les effets de la fusion sur la dette globale due par chaque habitant ainsi que par l'ensemble des habitants des trois anciennes régions :

- pour la région Aquitaine, avant fusion, au 31 décembre 2015, chaque habitant avait une dette globale de 230,61 € (approche basse sur les reports de charges) ou de 231,17 € (approche haute). Après la fusion, au 1^{er} janvier 2016, il avait une dette globale de 259,98 € ou de 265,27 € (mêmes approches). Sa situation s'est donc aggravée du fait de la fusion de 29,37 € ou de 34,11 €, soit une aggravation globale pour l'ensemble des 3 285 970 habitants de l'ancienne région Aquitaine de 96,46 M€ ou de 112,07 M€ ;
- pour la région Poitou-Charentes, avant fusion, au 31 décembre 2015, chaque habitant avait une dette globale de 268,77 € (approche basse sur les reports de charges) ou de 282,93 € (approche haute). Après la fusion, au 1^{er} janvier 2016, il avait une dette globale de 259,98 € ou de 265,27 € (mêmes approches). Sa situation s'est donc améliorée du fait de la fusion de 8,79 € ou de 17,65 €, soit une amélioration globale pour l'ensemble des 1 783 991 habitants de l'ancienne région Poitou-Charentes de 15,69 M€ ou de 31,49 M€ ;
- pour la région Limousin, avant fusion, au 31 décembre 2015, chaque habitant avait une dette globale de 369,38 € (approche basse sur les reports de charges) ou de 374,37 € (approche haute). Après la fusion, au 1^{er} janvier 2016, il avait une dette globale de 259,98 € ou de 265,27 € (mêmes approches). Sa situation s'est donc améliorée du fait de la fusion de 109,40 € ou de 109,09 €, soit une amélioration globale pour l'ensemble des 738 633 habitants de l'ancienne région Limousin de 80,81 M€ ou de 80,58 M€ ;

Il ressort donc en définitive de cette analyse que, s'agissant en particulier de la situation de l'ancienne région Poitou-Charentes, 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, se traduit au final par un transfert de charges sur les habitants de la nouvelle région qui se situe, selon que l'on retienne l'approche basse ou l'approche haute pour la définition des reports de charges à 15,69 M€ ou 31,49 M€.

Tableau 90. Dettes à long terme, situations nettes à court terme et effets de la fusion

Approche BASSE 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 HAUTE 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

Synthèse intermédiaire

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). Pour la région Poitou-Charentes, les reports de charge de 2015 à 2016 s'établissent à 86,4 M€ (approche basse) ou à 111,6 M€ (approche haute).

Pour les deux premières régions, ces reports de charges de montants modérés trouvent leur origine dans deux difficultés liées à la fusion des régions au 1^{er} janvier 2016 : d'une part, l'arrêt des mandatements en 2015 plus tôt que d'habitude et l'impossibilité de recourir à la journée complémentaire et, d'autre part, des problèmes de mise en cohérence des logiciels utilisés par les trois anciennes régions.

Pour établir le montant des reports de charges sur 2016 concernant la région Poitou-Charentes, deux documents produits en cours d'instruction ont été analysés.

Le premier document est une note en date du 24 mai 2016 qui fait état d'un « rattrapage » budgétaire nécessaire de 197 M€ en 2016. La logique qui y est suivie est double : d'une part, prévoir dans le budget primitif 2016 les crédits nécessaires au paiement des reports de charges 2015 de la région Poitou-Charentes ; d'autre part, rompre avec l'approche budgétaire appliquée auparavant par cette ancienne région (ouverture aux budgets primitifs de crédits de fonctionnements limités et de crédits d'investissement très larges, des ajustements entre les deux sections étant réalisés par la suite lors du vote de budgets supplémentaires), en prévoyant dès le budget primitif 2016 des crédits de fonctionnement correspondant aux dépenses effectivement réalisées au cours de l'ensemble de l'exercice 2015. Cependant, outre la question du montant exact des reports de charges à prendre en compte (voir ci-après), le fait que cette note n'applique pas la seconde logique susmentionnée (prise en compte des dépenses effectivement réalisées en 2015) pour ce qui concerne la section d'investissement est contestable. En réintégrant tous ces éléments dans les calculs, le montant total du « rattrapage » nécessaire s'élève à 131,8 M€ (126,3 M€ en section de fonctionnement et 5,5 M€ en section d'investissement). Par ailleurs, puisque ces montants agrègent plusieurs données, ils ne sauraient être assimilés aux montants des seuls reports de charges 2015 sur 2016.

Le second document est un fichier de synthèse comportant près de 3 900 demandes de paiement pour un montant de 132 M€, auquel a été rajouté un autre fichier mentionnant environ 300 demandes d'un montant total de 5,3 M€. Toutefois, le premier de ces fichiers comportait des données d'un montant de 20,4 M€ qui avaient été comptabilisées à tort en double et qui ont donc dû être supprimées. Par ailleurs, plusieurs interrogations et incertitudes qui n'ont pu être levées en cours d'instruction (portant notamment sur les dates précises d'arrivée de certaines demandes de paiement, d'un montant total de 33 M€) subsistent pour plusieurs demandes de paiement qui y figurent, mais elles ont néanmoins toutes été prises en compte dans le champ de l'analyse.

A partir de ces fichiers qui n'ont donc été rectifiés que par la suppression des doublons comptabilisés à tort, le montant total des charges de fonctionnement qui auraient dû être rattachées au compte administratif 2015 et qui ne l'ont pas été peut être évalué à 62,7 M€ (il n'y a pas de rattachement en investissement).

Sur ces bases, le montant de l'ensemble des charges reportées par l'ancienne région Poitou-Charentes sur 2016 (en fonctionnement et en investissement) peut donc être estimé à 86,4 M€ en approche basse (demandes de paiement dont les pièces justificatives sont arrivées avant la date d'interruption des paiements en 2015) ou à 111,6 M€ en approche haute (ensemble des demandes de paiement arrivées en 2015 ou à des dates non précisées).

A l'appui de ses réponses aux observations provisoires, le président de la nouvelle région a produit une nouvelle étude évaluant à 131,9 M€ le montant du passif 2015 de l'ancienne région Poitou-Charentes repris dans le budget de la région Nouvelle Aquitaine en 2016. Toutefois, après un examen détaillé de ce document et des pièces qui y étaient jointes, la chambre régionale des comptes ne peut pas valider ce montant et maintient ses estimations initiales (approches basse et haute susmentionnées).

Quoi qu'il en soit, l'importance des reports de charges a mis temporairement en difficulté de nombreux créanciers de l'ancienne région Poitou-Charentes mais cette situation a pu être réglée par la nouvelle région au cours du premier semestre 2016.

Si ces importants reports de charges peuvent trouver, pour une petite partie, leur origine dans les deux difficultés susmentionnées liées à la fusion, d'autres raisons propres à l'ancienne région Poitou-Charentes ont également pu être identifiées :

- un accélération des demandes de paiements en toute fin 2015 pour un dispositif particulier (plan « isolation toitures »), dont les reports de paiements sur 2016 s'élèvent à environ 3 M€ ;

- le recours, tout au long de la période, 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 a, du fait de sa rigidité, pu avoir pour effet d'accroître les tensions et de ne pas permettre certains ajustements qui auraient encore été possibles et nécessaires en fin 2014 puis en fin 2015. Toutefois, l'examen détaillé de la manière et des conditions dans lesquelles il a été mis en œuvre ne permet pas de qualifier ce processus budgétaire d'irrégulier ou d'insincère au regard des textes et jurisprudences applicables ;

- mais, pour l'essentiel, ces reports de charges ont pour origine la situation financière de la région Poitou-Charentes. Les choix de cette région en matière de fiscalité et d'endettement l'on conduite 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. En outre, les informations sur lesquelles se fondaient ces choix politiques étaient insuffisamment actualisées, ce qui n'a pas permis aux élus de prendre la pleine mesure de leurs implications et des décisions à prendre en termes de croissance d'autres recettes et/ou d'une maîtrise accentuée des charges.

L'impact financier global pour la nouvelle région des reports de charges 2015 sur 2016 par les trois anciennes régions a été estimé en considérant que ces reports sont assimilables à des dettes à court terme et qu'il convenait donc de les réintégrer dans les situations nettes des créances et dettes à court terme de chacune des trois anciennes régions au 31 décembre 2015. Ont également été pris en compte les montants des trésoreries nettes transmises par chacune des trois anciennes régions à la nouvelle région, dont les niveaux différaient notablement entre elles. Par ailleurs, et puisque lesdites trésoreries étaient directement liées aux fonds de roulement, lesquels sont abondés notamment par des dettes à long terme qui devront également être remboursées, ces dernières ont également été intégrées dans l'analyse afin de calculer les dettes globales (à long terme et à court terme) transmises par chacune des trois anciennes régions à la nouvelle région.

Il en ressort 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 sur les reports de charges) 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 sur les reports de charges) 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 sur les reports de charges) 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).

4.4. D'AUTRES ENGAGEMENTS A INCIDENCE FINANCIERE TRANSMIS A LA NOUVELLE REGION

4.4.1. Les opérations sous mandat encore en cours au 31 décembre 2015

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). En cours d'opération, les dépenses et les recettes donnent lieu à l'émission de titres et de mandats.

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...).

L'ancienne 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 résulte un écart de 147,73 M€ correspondant à des dépenses au titre de seize opérations réalisées par la région en tant que mandataire et qui n'étaient donc pas totalement couvertes par des recettes externes. 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).

Les services de la région ont indiqué en cours d'instruction que : *« faisant suite aux recommandations de la chambre régionale des comptes formulées dans le cadre de l'enquête sur la situation financière des collectivités locales, la région Aquitaine a lancé (le 11 septembre 2013) une mission dédiée à ces opérations sous mandat. / Une première étape a eu pour objectif de réviser l'ensemble des opérations sous mandat et d'identifier les cofinancements. Dans un second temps, la direction des finances a commencé un travail de reconstitution de l'historique des opérations sous mandat les plus anciennes (dépenses réalisées et cofinancements perçus). A ce jour ce travail n'est pas achevé pour toutes les opérations ».*

La chambre régionale des comptes observe que cette situation non réglée apparaît peu satisfaisante et que, au-delà de la seule question de comptable, la régularisation devra vraisemblablement également passer par la constatation d'importantes subventions d'équipement au compte 204 (pour équilibrer les opérations déficitaires), qui devront par la suite faire l'objet d'amortissements.

Dans ses réponses aux observations provisoires, M. ROUSSET, a repris les explications susmentionnées pour montrer que des travaux avaient déjà été engagés par ses services pour corriger cette situation. Il a par ailleurs indiqué qu'il leur demanderait de finaliser les travaux de clôture comptable des opérations achevées.

L'ancienne région Poitou-Charentes présentait au 31 décembre 2015 un solde de sortie du compte 4581 de 30,47 M€ et un solde de sortie du compte 4582 de 20,24 M€. Il en résulte un écart de 10,23 M€ correspondant à des dépenses au titre de quatre opérations réalisées par la région en tant que mandataire et qui n'étaient donc pas totalement couvertes par des recettes externes. 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). La chambre régionale des comptes observe que même si les montants en jeu sont bien moins importants que pour l'ancienne région Aquitaine, cette situation devra également faire l'objet d'un suivi pour solder les opérations concernées à leur achèvement.

L'ancienne région Limousin n'avait pas d'opérations sous mandats dans ses comptes arrêtés au 31 décembre 2015.

4.4.2. Les contrats de partenariats public privé

Aucun contrat de partenariat public-privé n'était en vigueur dans les régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes au 31 décembre 2015.

4.4.3. Les contrats de délégations de service public

Pour l'ancienne région Aquitaine, les délégations de services publics encore en vigueur au 31 décembre 2015 sont mentionnées dans le tableau ci-dessous, issu des données transmises en cours d'instruction.

Tableau 91. Les délégations de services publics de la région Aquitaine

Cocontractant	Objet	Date de début	Durée	Montant
Chambre de commerce et d'industrie de Bayonne-Pays Basque (pour l'activité de commerce du Port de Bayonne)	Délégations de service public sous forme d'une concession d'exploitation du Port de Bayonne à risques et périls	01/01/2009 (Délibération 2008.2942 du 15/12/2008)	15 ans	
Communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz (pour l'activité de plaisance du Port Brises Lames d'Anglet) devenue depuis le 01/01/2011 Agglomération Côte Basque Adour	Concession d'établissement et d'exploitation du Port de plaisance d'Anglet Arrêté ministériel du 27/03/1973 Convention de transfert de propriété et de compétence du Port de Bayonne du 26/07/2006 en application de l'art. 30 de la loi n° 2004-809 du 13/08/2004	Délibération 2006.0940 du 19/06/2006	Jusqu'au 31/12/2023	
Société Keolis Gascogne (exploitation des deux lignes routières Agen-Mont-de-Marsan et Marmande-Barbotan)	Délibération 2015.868.CP du 01/06/2015	01/09/2015	6 ans	3 208 282,94 € (1)
Société Keolis Gascogne (exploitation de la ligne routière Dax-Mauléon)	Délibération 2015.868.CP du 01/06/2015	01/09/2015	6 ans	1 344 365,50 € (1)
Société Citram Pyrénées (exploitation de la ligne routière Oloron-Canfranc)	Délibération 2009.0353 du 23/03/2009	01/09/2009	7 ans	2 084 384,30 € (2)
Société Citram Pyrénées (exploitation des deux lignes routières Pau-Agen et Pau-Mont-de-Marsan)	Délibération 2015.868.CP du 01/06/2015	01/09/2015	6 ans	1 832 566,34 € (1)
Société Autocars Pascal (mandataire d'un groupement avec Citram Aquitaine, exploitation de la ligne routière Agen-Villeneuve sur Lot)	Délibération 2015.868.CP du 01/06/2015	01/09/2015	6 ans	2 067 246,68 € (1)

(1) Contribution financière prévisionnelle sur la durée du contrat (non indexée et non actualisée)

(2) Contribution financière réelle (du 01/09/2009 au 31/12/2014) + contribution financière prévisionnelle (du 01/01/2015 au 31/08/2016)

Pour l'ancienne région Limousin, les délégations de services publics encore en vigueur au 31 décembre 2015 sont mentionnées dans le tableau ci-après issu des données transmises en cours d'instruction.

Tableau 92. Les délégations de services publics de la région Limousin

Cocontractant	Objet	Date de début	Durée	Montant annuel 2016
Faure Corrèze Autocars	Ligne Ussel-Montluçon	01/09/2015	6 ans	469 665 €
Gefleur	Ligne La Souterraine-Felletin	01/09/2015	6 ans	335 508 €
Thuret Voyages	Ligne Limoges-Felletin	01/09/2015	6 ans	240 509 €
CFTA Centre Ouest	Ligne Limoges-Tulle	01/09/2015	6 ans	617 000 €

La région Poitou-Charentes n'avait pas signé de conventions de délégation de services publics.

4.4.4. Les créations d'établissement publics et les adhésions à des organismes de regroupement

La région a produit en cours d'instruction une liste des établissements publics créés et des organismes de regroupement auxquels adhéraient les trois anciennes régions, arrêtée au 31 décembre 2015. La chambre régionale des comptes n'a pas souhaité intégrer l'examen de ces entités dans le périmètre de ce contrôle, conformément aux objectifs et aux délais qu'elle s'était fixé.

La région Aquitaine adhère à vingt et un organismes⁷⁹ représentant un total annuel de participations d'un montant de 3,88 M€. Les montants des participations annuelles les plus importantes concernaient en 2015 le syndicat mixte du parc naturel régional des landes de Gascogne (1,2 M €) et le GIP EUSKARA – Office public langue basque (0,86 M€),

La région Poitou-Charentes adhère à dix organismes de regroupement⁸⁰ représentant un total annuel de participations d'un montant de 2,76 M€. Le montant de la participation annuelle la plus importante concernait en 2015 l'Ecole Européenne Supérieure de l'Image (0,87 M€).

La région Limousin adhère à onze organismes de regroupement⁸¹ représentant un total annuel de participations d'un montant de 6,16 M€. Les montants des participations annuelles les plus importantes concernaient en 2015 le Syndicat Mixte pour l'aéroport de Limoges Bellegarde (2,58 M€) et le Syndicat Mixte Le Lac de Vassivière (1,28 M€).

Synthèse intermédiaire

La région Aquitaine présente au 31 décembre 2015, en soldes de sortie des comptes dédiés aux opérations qu'elle a menées en tant que mandataire pour d'autres entités, un écart de 147,73 M€ qui correspond à des dépenses au titre de seize opérations réalisées par la région pour le compte de tiers (notamment des établissements d'enseignement supérieur) et qui n'étaient donc pas totalement couvertes par des recettes externes. Cette situation nécessitera donc une régularisation, qui, sauf à obtenir des financements conséquents de la part des tiers concernés, devra vraisemblablement passer par la constatation comptable, par la nouvelle région, d'importantes subventions d'équipement pour équilibrer ces opérations actuellement déficitaires.

La région Poitou-Charentes présente une situation similaire mais avec un écart global bien moindre (écart de 10,23 M€ concernant quatre opérations réalisées pour le compte de tiers).

Par ailleurs, un état des lieux des délégations de services publics ainsi que des diverses participations prises par les trois anciennes régions et de leurs adhésions à divers organismes a été réalisé.

⁷⁹ Institut national du développement local, Pôle international de la préhistoire, GIP Cafés Cultures, GIP LITTORAL AQUITAIN, Syndicat mixte de la grande dune du Pilat, Lot et Garonne Numérique, Syndicat mixte Périgord numérique, SM DEP Equipement Communes LANDES, GIP Aménagement du Territoire et Gestion des Risques - GIP ATGER, Syndicat mixte Forum des MARAIS ATLANTIQUES, Syndicat mixte Etudes Aménagement GARONNE SMEAG, Conservatoire Végétal Régional d'AQUITAINE, Conservatoire Botanique Sud Atlantique, Syndicat mixte de gestion des milieux naturels, syndicat mixte du Haut Béarn, Syndicat mixte de l'aéroport du Pau Pyrénées, Syndicat mixte du Haut Béarn, Cancéropôle Grand Sud Ouest, SMIDDEST, GIP EUSKARA – Office public langue basque et SM Parc Naturel Régional Landes de GASCOGNE

⁸⁰ Syndicat Mixte Interrégional du Parc du Marais Poitevin, Syndicat Mixte du Forum des Marais Atlantiques, Syndicat Mixte du Conservatoire Botanique Sud-Atlantique (CBNSA), Syndicat Mixte pour le Développement Durable de l'Estuaire de la Gironde (SMIDDEST), Syndicat Mixte "Mission Nutrition et Alimentation Poitou-Charentes", Syndicat Mixte du Pôle Image (SMPI) Magelis, EPCC CIBD, Etablissement Public de Coopération Culturelle (EPCC) Abbaye de Saint-Savin-sur-Gartempe et Vallée des Fresques, Etablissement Public Territorial du Bassin de la Vienne et l'Ecole Européenne Supérieure de l'Image (EESI)

⁸¹ DORSAL - Syndicat Mixte pour la boucle haut-débit, Etablissement Public du Bassin de la Vienne EPBV, PNR Périgord Limousin, SM pour la création et l'aménagement de l'aérodrome Brive Souillac, Syndicat Mixte de la cité internationale de la tapisserie et de l'art tissé, Etablissement Public Loire, GIP Massif Central, SMALB - Syndicat Mixte pour l'aéroport de Limoges Bellegarde, Syndicat Mixte Le Lac de Vassivière, PNR Millevaches 2004 et GIP Prisme Limousin

ANNEXE 1 : FORMATION DE L'AUTOFINANCEMENT

Région Aquitaine – Autofinancement et financement des investissements

en €	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne	Variation 2015/2011
Ressources fiscales propres	525 551 439	526 154 822	540 425 468	590 540 123	650 246 777	5,5%	23,7%
+ Fiscalité reversée	46 185 013	46 081 052	48 106 362	50 719 724	46 579 816	0,2%	0,9%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	474 716 497	477 273 443	471 472 992	404 814 161	376 067 984	-5,7%	-20,8%
+ Ressources d'exploitation	4 507 039	5 449 663	2 060 879	1 963 061	5 534 753	5,3%	22,8%
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	N.C.	N.C.
= Produits de gestion (A)	1 050 959 988	1 054 958 981	1 062 065 701	1 048 037 069	1 078 429 330	0,6%	2,6%
Charges à caractère général	84 247 967	82 327 848	83 363 630	78 096 475	74 521 101	-3,0%	-11,5%
+ Charges de personnel	134 369 194	136 607 349	139 394 829	144 873 418	148 277 533	2,5%	10,4%
+ Aides à la personne	38 584 104	44 880 164	44 101 736	44 275 858	40 944 850	1,5%	6,1%
+ Subventions de fonctionnement	151 790 348	155 757 217	162 365 940	162 822 379	187 918 308	5,5%	23,8%
+ Autres charges de gestion	280 804 785	288 082 840	299 964 561	287 154 682	297 328 816	1,4%	5,9%
= Charges de gestion (B)	689 796 399	707 655 418	729 190 697	717 222 812	748 990 608	2,1%	8,6%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	361 163 589	347 303 562	332 875 005	330 814 257	329 438 722	-2,3%	-8,8%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>34,4%</i>	<i>32,9%</i>	<i>31,3%</i>	<i>31,6%</i>	<i>30,5%</i>		
+/- Résultat financier (réel seulement)	-7 536 111	-10 376 805	-13 073 567	-15 845 252	-17 337 824	23,2%	-130,1%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0	N.C.	N.C.
+/- Autres produits et charges excep. réels	989 893	-617 812	7 796 017	16 953 133	2 512 712	26,2%	153,8%
= CAF brute	354 617 371	336 308 946	327 597 455	331 922 138	314 613 609	-2,9%	-11,3%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>33,7%</i>	<i>31,9%</i>	<i>30,8%</i>	<i>31,7%</i>	<i>29,2%</i>		
- Dot. nettes aux amortissements	177 418 338	200 054 970	221 168 454	244 594 625	265 227 922	10,6%	49,5%
- Dot. nettes aux provisions	2 365 813	-687 274	-1 957 908	4 330 758	-5 101 487	N.C.	-315,6%
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	30 385 964	33 422 539	35 992 198	38 092 780	40 258 831	7,3%	32,5%
+ Neutralisation des amortissements	124 416 926	140 643 392	154 005 593	166 633 750	175 790 975	9,0%	41,3%
+ Neutralisation des provisions pour risques et emprunts	0	0	0	0	-420 000	N.C.	N.C.
= Résultat section de fonctionnement	329 636 111	311 007 182	298 384 700	287 723 285	270 116 981	-4,9%	-18,1%
CAF brute	354 617 371	336 308 946	327 597 455	331 922 138	314 613 609	-2,9%	-11,3%
- Annuité en capital de la dette	42 718 655	70 179 123	151 944 960	122 319 923	108 006 475	26,1%	152,8%
= CAF nette ou disponible (C)	311 898 717	266 129 823	175 652 495	209 602 215	206 607 134	-9,8%	-33,8%

en €	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul sur les années	Variation 2015/2011
CAF brute	354 617 371	336 308 946	327 597 455	331 922 138	314 613 609	1 665 059 519	-11,3%
- Annuité en capital de la dette	42 718 655	70 179 123	151 944 960	122 319 923	108 006 475	495 169 135	152,8%
= CAF nette ou disponible (C)	311 898 717	266 129 823	175 652 495	209 602 215	206 607 134	1 169 890 384	-33,8%
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	22 547 994	20 420 956	24 678 097	26 428 743	29 434 957	123 510 747	30,5%
+ Subventions d'investissement reçues	58 498 744	51 329 174	50 348 760	49 572 071	60 872 685	270 621 433	4,1%
+ Produits de cession	2 491 791	297 446	87 902	1 724 396	101 041	4 702 575	-95,9%
+ Autres recettes	0	-3 500	0	0	0	-3 500	N.C.
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	83 538 529	72 044 076	75 114 759	77 725 210	90 408 683	398 831 256	8,2%
= Financement propre disponible (C+D)	395 437 246	338 173 898	250 767 254	287 327 425	297 015 817	1 568 721 640	-24,9%
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y.c. tx en régie)</i>	<i>243,8%</i>	<i>208,3%</i>	<i>156,0%</i>	<i>182,5%</i>	<i>188,9%</i>		
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	162 187 302	162 314 569	160 762 862	157 407 589	157 264 616	799 936 937	-3,0%
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	326 648 123	309 315 479	327 299 547	358 813 860	357 178 294	1 679 255 302	9,3%
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-63 238	0	67 737	-2 593 970	43 169 396	40 579 926	68365,5%
- Participations et investissements financiers nets	1 122 580	-1 993 575	3 019 193	1 609 248	688 895	4 446 341	-38,6%
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	0	-11 574 179	-11 574 179	N.C.
= Besoin (-) capacité (+) de financement propre	-94 457 522	-131 462 574	-240 382 085	-227 909 301	-249 711 205	-943 922 687	-164,4%
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-21 450 558	-36 696 754	-19 598 680	-13 379 784	17 804 761	-73 321 016	183,0%
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-115 908 080	-168 159 328	-259 980 765	-241 289 085	-231 906 444	-1 017 243 702	-100,1%
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	106 000 000	158 900 000	252 529 080	248 221 830	220 000 000	985 650 910	107,5%
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	-9 908 080	-9 259 328	-7 451 685	6 932 744	-11 906 444	-31 592 792	-20,2%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion
Sans retraitement des fonds FEADER au titre de 2015

Région Limousin – Autofinancement et financement des investissements

en €	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne	Variation 2015/2011
Ressources fiscales propres	144 337 494	148 144 606	149 371 207	160 356 968	180 768 003	5,8%	25,2%
+ Fiscalité reversée	16 725 541	16 557 505	17 480 637	19 536 892	19 162 798	3,5%	14,6%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	193 619 585	189 279 419	187 798 501	166 232 383	143 906 234	-7,1%	-25,7%
+ Ressources d'exploitation	6 309 332	6 980 482	3 136 673	7 599 445	5 557 583	-3,1%	-11,9%
+ Production immobilisée, travaux en régie	298 008	493 298	1 199 225	868 402	240 562	-5,2%	-19,3%
= Produits de gestion (A)	361 289 960	361 455 309	358 986 243	354 594 090	349 635 180	-0,8%	-3,2%
Charges à caractère général	37 401 391	37 149 217	40 327 480	42 408 912	39 201 259	1,2%	4,8%
+ Charges de personnel	53 267 132	53 837 551	55 310 364	57 638 039	59 332 173	2,7%	11,4%
+ Aides à la personne	12 780 072	29 551 178	24 622 338	30 834 430	28 276 613	22,0%	121,3%
+ Subventions de fonctionnement	66 099 721	65 244 438	65 432 520	75 574 440	80 722 101	5,1%	22,1%
+ Autres charges de gestion	103 498 512	91 711 771	100 371 651	94 160 684	94 177 981	-2,3%	-9,0%
= Charges de gestion (B)	273 046 828	277 494 155	286 064 354	300 616 505	301 710 128	2,5%	10,5%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	88 243 132	83 961 154	72 921 889	53 977 585	47 925 052	-14,2%	-45,7%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>24,4%</i>	<i>23,2%</i>	<i>20,3%</i>	<i>15,2%</i>	<i>13,7%</i>		
+/- Résultat financier (réel seulement)	-8 594 492	-9 871 374	-9 584 833	-9 544 102	-9 440 324	2,4%	-9,8%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	20 000	44 895	69 100	N.C.	N.C.
+/- Autres produits et charges excep. réels	-492 328	-77 016	-1 602 084	838 688	-1 119 161	22,8%	-127,3%
= CAF brute	79 156 311	74 012 764	61 714 973	45 227 275	37 296 468	-17,1%	-52,9%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>21,9%</i>	<i>20,5%</i>	<i>17,2%</i>	<i>12,8%</i>	<i>10,7%</i>		
- Dot. nettes aux amortissements	33 174 070	41 166 090	43 518 740	48 196 994	53 091 517	12,5%	60,0%
- Dot. nettes aux provisions	949 531	6 233 447	804 529	2 660 906	-4 039 681	N.C.	-525,4%
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	5 198 432	8 657 138	9 587 973	11 847 435	14 432 322	29,1%	177,6%
+ Neutralisation des amortissements	0	31 354 266	32 759 042	34 708 199	36 364 914	N.C.	N.C.
+ Neutralisation des provisions pour risques et emprunts	0	0	0	0	-1 084 300	N.C.	N.C.
= Résultat section de fonctionnement	50 231 143	66 624 632	59 738 719	40 925 008	37 957 567	-6,8%	-24,4%
CAF brute	79 156 311	74 012 764	61 714 973	45 227 275	37 296 468	-17,1%	-52,9%
- Annuité en capital de la dette	17 553 986	28 120 137	15 442 894	18 708 136	18 619 608	1,5%	6,1%
= CAF nette ou disponible (C)	61 602 325	45 892 627	46 272 079	26 519 139	18 676 859	-25,8%	-69,7%

en €	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul sur les années	Variation 2015/2011
CAF brute	79 156 311	74 012 764	61 714 973	45 227 275	37 296 468	297 407 791	-52,9%
- Annuité en capital de la dette	17 553 986	28 120 137	15 442 894	18 708 136	18 619 608	98 444 762	6,1%
= CAF nette ou disponible (C)	61 602 325	45 892 627	46 272 079	26 519 139	18 676 859	198 963 029	-69,7%
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	5 881 693	5 189 994	3 834 035	5 194 242	5 484 315	25 584 279	-6,8%
+ Subventions d'investissement reçues	10 412 130	11 995 063	9 053 701	9 655 936	39 168 203	80 285 033	276,2%
+ Produits de cession	915	80 325	395 827	208 700	46 084	731 851	4935,5%
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0	N.C.
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	16 294 738	17 265 382	13 283 564	15 058 877	44 698 602	106 601 163	174,3%
= Financement propre disponible (C+D)	77 897 063	63 158 009	59 555 643	41 578 016	63 375 461	305 564 192	-18,6%
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y.c. tvx en régie)</i>	<i>265,9%</i>	<i>304,7%</i>	<i>267,7%</i>	<i>129,3%</i>	<i>235,0%</i>		
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	29 299 032	20 728 965	22 246 680	32 149 730	26 970 444	131 394 851	-7,9%
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	49 469 120	94 294 218	59 285 497	52 715 112	92 716 042	348 479 989	87,4%
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	-38 028 676	454 343	304 898	0	-37 269 435	100,0%
- Participations et investissements financiers nets	19 124 373	1 737 706	211 417	-2 601	2 832 716	23 903 612	-85,2%
- Charges à répartir	0	228 792	131 754	143 816	10 464 524	10 968 886	N.C.
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	0	-2 719 796	-2 719 796	N.C.
= Besoin (-) capacité (+) de financement propre	-19 995 461	-15 802 997	-22 774 047	-43 732 939	-66 888 469	-169 193 914	-234,5%
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-25 036	0	6 105 654	0	0	6 080 618	100,0%
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-20 020 497	-15 802 997	-16 668 394	-43 732 939	-66 888 469	-163 113 296	-234,1%
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	30 607 000	33 275 862	10 000 000	20 000 000	45 350 000	139 232 862	48,2%
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	10 586 503	17 472 865	-6 668 394	-23 732 939	-21 538 469	-23 880 434	-303,5%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion
Sans retraitement des fonds FEADER au titre de 2015

Région Poitou-Charentes – Autofinancement et financement des investissements

en €	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne	Variation 2015/2011
Ressources fiscales propres	247 265 929	254 297 920	272 210 361	320 106 647	343 825 903	8,6%	39,1%
+ Fiscalité reversée	12 114 488	12 193 286	12 210 760	9 608 727	7 205 278	-12,2%	-40,5%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	265 510 881	258 201 399	259 839 438	202 467 188	170 674 411	-10,5%	-35,7%
+ Ressources d'exploitation	3 652 787	4 047 144	4 428 889	2 548 777	4 670 722	6,3%	27,9%
+ Production immobilisée, travaux en régie	2 019 016	2 006 555	1 789 023	1 654 661	1 597 738	-5,7%	-20,9%
= Produits de gestion (A)	530 563 101	530 746 304	550 478 470	536 385 999	527 974 053	-0,1%	-0,5%
Charges à caractère général	47 090 423	47 725 549	50 540 353	54 436 663	59 985 271	6,2%	27,4%
+ Charges de personnel	98 077 886	100 408 074	104 074 801	109 958 869	113 619 835	3,7%	15,8%
+ Aides à la personne	23 232 993	30 129 058	30 782 456	30 683 084	32 626 019	8,9%	40,4%
+ Subventions de fonctionnement	213 239 129	200 322 469	193 700 290	196 698 281	217 644 012	0,5%	2,1%
+ Autres charges de gestion	56 591 227	60 002 467	54 707 667	58 261 855	67 521 348	4,5%	19,3%
= Charges de gestion (B)	438 231 657	438 587 617	433 805 568	450 038 752	491 396 485	2,9%	12,1%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	92 331 444	92 158 687	116 672 903	86 347 247	36 577 568	-20,7%	-60,4%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>17,4%</i>	<i>17,4%</i>	<i>21,2%</i>	<i>16,1%</i>	<i>6,9%</i>		
+/- Résultat financier (réel seulement)	-10 188 892	-14 041 849	-12 663 894	-12 947 789	-11 912 339	4,0%	-16,9%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0	N.C.	N.C.
+/- Autres produits et charges excep. réels	2 287 774	430 590	-576 219	-96 931	-594 033	N.C.	-126,0%
= CAF brute	84 430 326	78 547 428	103 432 790	73 302 527	24 071 196	-26,9%	-71,5%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>15,9%</i>	<i>14,8%</i>	<i>18,8%</i>	<i>13,7%</i>	<i>4,6%</i>		
- Dot. nettes aux amortissements	65 990 419	65 908 886	84 460 397	83 425 336	87 677 187	7,4%	32,9%
- Dot. nettes aux provisions	3 383 562	-4 479 545	1 109 607	11 989 070	-8 838 360	N.C.	-361,2%
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	17 502 877	21 755 030	25 036 622	24 203 391	26 026 802	10,4%	48,7%
+ Neutralisation des amortissements	43 159 815	36 780 689	52 463 159	52 196 473	55 169 168	6,3%	27,8%
+ Neutralisation des provisions pour risques et emprunts	0	0	0	0	0	N.C.	N.C.
= Résultat section de fonctionnement	75 719 037	75 653 805	95 362 567	54 287 985	26 428 339	-23,1%	-65,1%
CAF brute	84 430 326	78 547 428	103 432 790	73 302 527	24 071 196	-26,9%	-71,5%
- Annuité en capital de la dette	24 365 006	25 391 022	27 842 412	31 400 744	31 034 605	6,2%	27,4%
= CAF nette ou disponible (C)	60 065 320	53 156 405	75 590 378	41 901 783	-6 963 410	N.C.	-111,6%

en €	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul sur les années	Variation 2015/2011
CAF brute	84 430 326	78 547 428	103 432 790	73 302 527	24 071 196	363 784 266	-71,5%
- Annuité en capital de la dette	24 365 006	25 391 022	27 842 412	31 400 744	31 034 605	140 033 789	27,4%
= CAF nette ou disponible (C)	60 065 320	53 156 405	75 590 378	41 901 783	-6 963 410	223 750 477	-111,6%
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	12 116 112	8 211 662	7 279 015	7 195 359	7 275 937	42 078 085	-39,9%
+ Subventions d'investissement reçues	55 208 304	31 786 443	19 309 742	17 000 116	20 228 807	143 533 411	-63,4%
+ Produits de cession	508 802	32 810	6 698 781	6 196	12 000	7 258 589	-97,6%
+ Autres recettes	186 158	194 408	1 997 264	0	0	2 377 830	-100,0%
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	68 019 375	40 225 323	35 284 802	24 201 671	27 516 744	195 247 915	-59,5%
= Financement propre disponible (C+D)	128 084 696	93 381 728	110 875 180	66 103 454	20 553 334	418 998 392	-84,0%
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y.c. tx en régie)</i>	<i>297,0%</i>	<i>206,4%</i>	<i>225,9%</i>	<i>141,0%</i>	<i>47,7%</i>		
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	43 133 397	45 247 460	49 076 197	46 895 180	43 066 932	227 419 165	-0,2%
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	96 825 059	88 845 675	72 378 646	75 786 058	87 624 494	421 459 933	-9,5%
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-190 761	-176 217	-955 242	-409 450	-171 570	-1 903 239	10,1%
- Participations et investissements financiers nets	2 154 750	10 568 988	13 697 752	5 649 899	-3 931 559	28 139 830	-282,5%
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-5 449	6 014	1 377	-153	-306	1 483	94,4%
= Besoin (-) capacité (+) de financement propre	-13 832 301	-51 110 192	-23 323 550	-61 818 080	-106 034 657	-256 118 780	-666,6%
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-657 349	272 908	8 775	501 024	23 778	149 135	103,6%
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-14 489 649	-50 837 284	-23 314 776	-61 317 056	-106 010 880	-255 969 645	-631,6%
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	20 000 000	51 000 000	30 000 000	80 940 948	109 000 000	290 940 948	445,0%
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	5 510 351	162 716	6 685 224	19 623 892	2 989 120	34 971 303	-45,8%

L'analyse financière agrège le budget principal et le budget annexe Fonds européens, afin d'être en cohérence avec les budgets principaux des régions Aquitaine et Limousin.

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes – Autofinancement et financement des investissements

en €	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne	Variation 2015/2011
Ressources fiscales propres	917 154 862	928 597 349	962 007 036	1 071 003 738	1 174 840 683	6,4%	28,1%
+ Fiscalité reversée	75 025 042	74 831 843	77 797 759	79 865 343	72 947 892	-0,7%	-2,8%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	933 846 963	924 754 261	919 110 931	773 513 732	690 648 629	-7,3%	-26,0%
+ Ressources d'exploitation	14 469 158	16 477 289	9 626 441	12 111 283	15 763 058	2,2%	8,9%
+ Production immobilisée, travaux en régie	2 317 024	2 499 852	2 988 248	2 523 062	1 838 300	-5,6%	-20,7%
= Produits de gestion (A)	1 942 813 049	1 947 160 594	1 971 530 415	1 939 017 158	1 956 038 563	0,2%	0,7%
Charges à caractère général	168 739 781	167 202 615	174 231 464	174 942 049	173 707 631	0,7%	2,9%
+ Charges de personnel	285 714 211	290 852 974	298 779 995	312 470 327	321 229 542	3,0%	12,4%
+ Aides à la personne	74 597 169	104 560 399	99 506 530	105 793 372	101 847 481	8,1%	36,5%
+ Subventions de fonctionnement	431 129 199	421 324 124	421 498 751	435 095 101	486 284 421	3,1%	12,8%
+ Autres charges de gestion	440 894 524	439 797 079	455 043 880	439 577 221	459 028 146	1,0%	4,1%
= Charges de gestion (B)	1 401 074 884	1 423 737 191	1 449 060 618	1 467 878 070	1 542 097 221	2,4%	10,1%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	541 738 165	523 423 403	522 469 797	471 139 088	413 941 341	-6,5%	-23,6%
<i>en % des produits de gestion</i>	27,9%	26,9%	26,5%	24,3%	21,2%		
+/- Résultat financier (réel seulement)	-26 319 495	-34 290 028	-35 322 294	-38 337 143	-38 690 487	10,1%	-47,0%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	20 000	44 895	69 100	N.C.	N.C.
+/- Autres produits et charges excep. réels	2 785 339	-264 238	5 617 715	17 694 890	799 518	-26,8%	-71,3%
= CAF brute	518 204 009	488 869 138	492 745 218	450 451 940	375 981 272	-7,7%	-27,4%
<i>en % des produits de gestion</i>	26,7%	25,1%	25,0%	23,2%	19,2%		
- Dot. nettes aux amortissements	276 582 827	307 129 945	349 147 590	376 216 955	405 996 626	10,1%	46,8%
- Dot. nettes aux provisions	6 698 906	1 066 628	-43 772	18 980 733	-17 979 528	N.C.	-368,4%
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	53 087 273	63 834 707	70 616 793	74 143 605	80 717 956	11,0%	52,0%
+ Neutralisation des amortissements	167 576 741	208 778 347	239 227 794	253 538 422	267 325 057	12,4%	59,5%
+ Neutralisation des provisions pour risques et emprunts	0	0	0	0	-1 504 300	N.C.	N.C.
= Résultat section de fonctionnement	455 586 291	453 285 619	453 485 987	382 936 279	334 502 886	-7,4%	-26,6%
CAF brute	518 204 009	488 869 138	492 745 218	450 451 940	375 981 272	-7,7%	-27,4%
- Annuité en capital de la dette	84 637 646	123 690 283	195 230 266	172 428 802	157 660 688	16,8%	86,3%
= CAF nette ou disponible (C)	433 566 362	365 178 855	297 514 952	278 023 137	218 320 584	-15,8%	-49,6%

en €	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul sur les années	Variation 2015/2011
CAF brute	518 204 009	488 869 138	492 745 218	450 451 940	375 981 272	2 326 251 576	-27,4%
- Annuité en capital de la dette	84 637 646	123 690 283	195 230 266	172 428 802	157 660 688	733 647 686	86,3%
= CAF nette ou disponible (C)	433 566 362	365 178 855	297 514 952	278 023 137	218 320 584	1 592 603 890	-49,6%
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	40 545 798	33 822 612	35 791 147	38 818 344	42 195 209	191 173 110	4,1%
+ Subventions d'investissement reçues	124 119 177	95 110 680	78 712 203	76 228 122	120 269 695	494 439 878	-3,1%
+ Produits de cession	3 001 508	410 581	7 182 510	1 939 292	159 125	12 693 016	-94,7%
+ Autres recettes	186 158	190 908	1 997 264	0	0	2 374 330	-100,0%
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	167 852 642	129 534 781	123 683 124	116 985 758	162 624 029	700 680 334	-3,1%
= Financement propre disponible (C+D)	601 419 004	494 713 636	421 198 076	395 008 895	380 944 613	2 293 284 224	-36,7%
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y.c. tx en régie)</i>	256,3%	216,7%	181,5%	167,1%	167,6%		
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	234 619 731	228 290 993	232 085 738	236 452 499	227 301 991	1 158 750 953	-3,1%
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	472 942 302	492 455 372	458 963 690	487 315 030	537 518 829	2 449 195 223	13,7%
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-253 998	-38 204 893	-433 162	-2 698 522	42 997 827	1 407 252	17028,4%
- Participations et investissements financiers nets	22 401 702	10 313 120	16 928 362	7 256 546	-409 947	56 489 783	-101,8%
- Charges à répartir	0	228 792	131 754	143 816	10 464 524	10 968 886	N.C.
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-5 449	6 014	1 377	-153	-14 294 281	-14 292 492	-262228,5%
= Besoin (-) capacité (+) de financement propre	-128 285 284	-198 375 763	-286 479 683	-333 460 320	-422 634 331	-1 369 235 381	-229,4%
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-22 132 942	-36 423 846	-13 484 252	-12 878 760	17 828 538	-67 091 262	180,6%
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-150 418 226	-234 799 609	-299 963 934	-346 339 081	-404 805 792	-1 436 326 643	-169,1%
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	156 607 000	243 175 862	292 529 080	349 162 778	374 350 000	1 415 824 720	139,0%
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	6 188 774	8 376 253	-7 434 854	2 823 697	-30 455 792	-20 501 923	-592,1%

L'analyse financière agrège les budgets principaux des régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes et le budget annexe Fonds européens de la région Poitou-Charentes, afin d'être en cohérence avec les budgets principaux des régions Aquitaine et Limousin.

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion
Sans retraitement des fonds FEADER au titre de 2015

ANNEXE 2 : PART DES PRINCIPALES DEPENSES PAR FONCTION

(en cumul 2011-2015)

	Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total		
	en €	%	en €	%	en €	%	
Région Aquitaine	900 et 930 Services généraux	134 823 714	3,9%	422 141 608	11,5%	556 965 321	7,9%
	901 et 931 Formation professionnelle et apprentissage	104 808 337	3,1%	1 207 463 516	32,9%	1 312 271 853	18,5%
	<i>dont formation professionnelle</i>	27 644 951	0,8%	539 689 168	14,7%	567 334 119	8,0%
	<i>dont apprentissage</i>	69 729 018	2,0%	442 998 098	12,1%	512 727 115	7,2%
	<i>dont formation sanitaire et sociale</i>	7 434 368	0,2%	224 776 251	6,1%	232 210 619	3,3%
	902 et 932 Enseignement	834 161 926	24,4%	786 018 856	21,4%	1 620 180 782	22,9%
	<i>dont enseignement du second degré</i>	715 666 852	21,0%	731 003 750	19,9%	1 446 670 602	20,4%
	<i>dont enseignement supérieur</i>	115 243 042	3,4%	20 767 884	0,6%	136 010 926	1,9%
	905 et 935 Aménagement des territoires	137 947 748	4,0%	30 018 534	0,8%	167 966 282	2,4%
	907 et 937 Environnement	42 680 195	1,2%	23 057 957	0,6%	65 738 152	0,9%
	908 et 938 Transports	706 248 535	20,7%	726 065 939	19,8%	1 432 314 474	20,2%
	<i>dont transport ferroviaire régional de voyageurs</i>	228 561 380	6,7%	715 397 834	19,5%	943 959 214	13,3%
	<i>dont gares et autres infrastructures ferroviaires</i>	21 032 969	0,6%	0	0,0%	21 032 969	0,3%
	<i>dont routes et voiries</i>	27 529 063	0,8%	0	0,0%	27 529 063	0,4%
	909 et 939 Action économique	607 798 720	17,8%	233 773 104	6,4%	841 571 823	11,9%
	<i>dont interventions économiques transversales</i>	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	<i>dont recherche et innovation</i>	244 265 597	7,2%	93 056 996	2,5%	337 322 593	4,8%
<i>dont agriculture, pêche, agro-alimentaire</i>	128 560 576	3,8%	46 019 868	1,3%	174 580 444	2,5%	
<i>dont industrie, artisanat, commerce et autres services</i>	186 525 401	5,5%	70 013 806	1,9%	256 539 207	3,6%	
923 et 943 Dettes et autres opérations financières	761 690 078	22,3%	68 648 937	1,9%	830 339 014	11,7%	
DEPENSES TOTALES BUDGET PRINCIPAL 2011-2015	3 415 145 752	100,0%	3 672 204 538	100,0%	7 087 350 290	100,0%	
Région Limousin	900 et 930 Services généraux	25 618 231	3,5%	187 442 471	12,4%	213 060 702	9,5%
	901 et 931 Formation professionnelle et apprentissage	19 174 167	2,6%	381 976 741	25,4%	401 150 908	17,9%
	<i>dont formation professionnelle</i>	152 764	0,0%	216 730 138	14,4%	216 882 901	9,7%
	<i>dont apprentissage</i>	17 176 345	2,3%	98 158 478	6,5%	115 334 823	5,1%
	<i>dont formation sanitaire et sociale</i>	1 845 058	0,3%	67 088 126	4,5%	68 933 184	3,1%
	902 et 932 Enseignement	141 233 210	19,2%	294 607 326	19,6%	435 840 536	19,4%
	<i>dont enseignement du second degré</i>	121 052 725	16,5%	274 321 953	18,2%	395 374 678	17,6%
	<i>dont enseignement supérieur</i>	20 180 485	2,7%	18 284 660	1,2%	38 465 145	1,7%
	905 et 935 Aménagement des territoires	45 943 125	6,3%	18 714 490	1,2%	64 657 615	2,9%
	907 et 937 Environnement	10 304 700	1,4%	7 045 150	0,5%	17 349 850	0,8%
	908 et 938 Transports	87 408 194	11,9%	347 300 859	23,0%	434 709 053	19,4%
	<i>dont transport ferroviaire régional de voyageurs</i>	42 464 765	5,8%	326 938 906	21,7%	369 403 671	16,5%
	<i>dont gares et autres infrastructures ferroviaires</i>	462 501	0,1%	0	0,0%	462 501	0,0%
	<i>dont routes et voiries</i>	14 001 562	1,9%	0	0,0%	14 001 562	0,6%
	909 et 939 Action économique	107 293 558	14,6%	156 669 899	10,4%	263 963 457	11,8%
	<i>dont interventions économiques transversales</i>	45 398 990	6,2%	97 026 542	6,4%	142 425 532	6,4%
	<i>dont recherche et innovation</i>	7 453 109	1,0%	5 824 050	0,4%	13 277 159	0,6%
<i>dont agriculture, pêche, agro-alimentaire</i>	21 007 107	2,9%	23 256 777	1,5%	44 263 884	2,0%	
<i>dont industrie, artisanat, commerce et autres services</i>	26 047 109	3,5%	11 735 364	0,8%	37 782 473	1,7%	
923 et 943 Dettes et autres opérations financières	242 126 820	32,9%	61 093 732	4,1%	303 220 553	13,5%	
DEPENSES TOTALES BUDGET PRINCIPAL 2011-2015	735 015 689	100,0%	1 506 789 527	100,0%	2 241 805 215	100,0%	
Région Poitou-Charentes	900 et 930 Services généraux	52 075 935	5,0%	298 010 873	12,7%	350 086 808	10,3%
	901 et 931 Formation professionnelle et apprentissage	20 735 527	2,0%	684 619 823	29,3%	705 355 349	20,8%
	<i>dont formation professionnelle</i>	127 601	0,0%	214 326 326	9,2%	214 453 927	6,3%
	<i>dont apprentissage</i>	20 484 861	2,0%	341 842 335	14,6%	362 327 196	10,7%
	<i>dont formation sanitaire et sociale</i>	0	0,0%	103 329 904	4,4%	103 329 904	3,1%
	902 et 932 Enseignement	238 138 983	22,7%	567 478 989	24,3%	805 617 971	23,8%
	<i>dont enseignement du second degré</i>	227 820 884	21,7%	478 156 252	20,5%	705 977 136	20,8%
	<i>dont enseignement supérieur</i>	10 318 099	1,0%	3 494 052	0,1%	13 812 151	0,4%
	905 et 935 Aménagement des territoires	164 601 338	15,7%	70 986 865	3,0%	235 588 203	7,0%
	907 et 937 Environnement	58 952 084	5,6%	43 137 585	1,8%	102 089 668	3,0%
	908 et 938 Transports	65 393 679	6,2%	317 590 554	13,6%	382 984 232	11,3%
	<i>dont transport ferroviaire régional de voyageurs</i>	7 654 368	0,7%	311 646 503	13,3%	319 300 871	9,4%
	<i>dont gares et autres infrastructures ferroviaires</i>	17 837 580	1,7%	3 564 627	0,2%	21 402 207	0,6%
	<i>dont routes et voiries</i>	33 524 439	3,2%	0	0,0%	33 524 439	1,0%
	909 et 939 Action économique	108 847 686	10,4%	148 784 643	6,4%	257 632 329	7,6%
	<i>dont interventions économiques transversales</i>	75 474 828	7,2%	53 435 760	2,3%	128 910 587	3,8%
	<i>dont recherche et innovation</i>	16 783 896	1,6%	26 890 513	1,2%	43 674 410	1,3%
<i>dont agriculture, pêche, agro-alimentaire</i>	13 627 512	1,3%	34 429 358	1,5%	48 056 869	1,4%	
<i>dont industrie, artisanat, commerce et autres services</i>	1 051 201	0,1%	20 753 479	0,9%	21 804 680	0,6%	
923 et 943 Dettes et autres opérations financières	315 520 636	30,1%	64 225 009	2,7%	379 745 646	11,2%	
DEPENSES TOTALES BUDGET PRINCIPAL ET BA FONDS EUROPEENS 2011-2015	1 049 818 450	100,0%	2 337 368 569	100,0%	3 387 187 019	100,0%	

Source : CRC d'après données des comptes de gestion

ANNEXE 3 : CLASSIFICATION DES EMPRUNTS EN FONCTION DE LEUR INDICE ET DE LEUR STRUCTURE

(Source : Ministère de l'Intérieur DGCL)

Classification en fonction de l'indice :

Le taux d'intérêt d'un emprunt structuré est déterminé en fonction d'indices sous-jacents. Ces indices, qui peuvent être des taux du marché interbancaire ou encore des indices dans ou hors la zone euro, sont des valeurs qui fluctuent plus ou moins fortement dans le temps, conditionnant ainsi la variation du taux d'intérêt. Ces indices sont classés de 1 à 5 en fonction de leur risque croissant.

(1) Indices zone euro

Il s'agit des taux d'échange interbancaire en zone euro (EURIBOR), des taux obligataires dans la zone euro, des CMS euro (*constant maturity swap*), du taux du Livret A, etc.

(2) Indices inflation française ou zone euro ou écart entre ces indices

Il s'agit des indices retraçant l'évolution des prix en France, dans tout autre pays de l'union monétaire, ou d'écart entre ces indices (soustraction).

(3) Ecart d'indices en zone euro

Il s'agit de la différence entre deux indices classés (1). Par exemple, les produits de pente dont le taux est construit sur un différentiel de taux entre les taux longs et taux courts de la zone euro, du type CMS EUR 30 ans – CMS EUR 2 ans. Cette différence est communément appelée « *spread* » de taux.

(4) Indices hors zone euro et écart d'indices dont l'un est un indice hors zone euro (mais dans la zone OCDE)

Indices monétaires ou obligataires hors zone euro, de type LIBOR (taux interbancaire pratiqué au Royaume-Uni), STIBOR, CMS GBP, CMS USD, etc. On retrouve également des écarts entre indices situés en zone euro et hors zone euro.

(5) Ecart d'indices hors zone euro (mais dans la zone OCDE)

Il s'agit de la différence entre deux indices classés (4). Par exemple, les produits de pente hors zone euro de type CMS GBP 10 ans – CMS GBP 2 ans.

(6) Les index au-delà de (5)

Les emprunts libellés en devises, ou encore les produits de change sont classés hors charte.

Classification en fonction de la structure :

Les prêts structurés sont la combinaison d'un produit bancaire classique et d'un ou plusieurs produits dérivés. La structure d'un prêt est la façon dont est construit le taux et apparaît généralement sous forme de formule dans les contrats qui traduit l'existence d'une option ou d'un instrument à terme. La structure peut également démultiplier les effets de la variation d'un indice. Dans les cas les plus simples et les moins risqués, le taux est égal à la variation de l'indice auquel s'ajoute la marge de la banque, c'est le cas d'un taux variable simple. Certains contrats font cependant apparaître des formules complexes ou la variation de l'indice doit être multipliée par un coefficient (3, 5, voire davantage), pour obtenir le taux d'intérêt applicable. La variation du taux d'intérêt est alors plus que proportionnelle à la variation de l'indice.

(A) Taux fixe simple / taux variable simple / échange de taux fixe contre taux variable et inversement / échange de taux structuré contre taux variable ou taux fixe (sens unique) / taux variable simple plafonné (cap) ou encadré (tunnel)

Cette catégorie regroupe les emprunts à taux fixe, taux variable simple ainsi que les produits assortis d'instruments de couverture permettant d'échanger des taux à risque contre un taux fixe ou variable simple (*swap*) ou permettant de se couvrir vis-à-vis de l'évolution des taux (options telles que les *cap*, *floor* ou *tunnel*).

(B) Barrière simple / pas d'effet de levier

Un emprunt à barrière est un emprunt classique assorti d'une option dans lequel le taux est conditionné par la fluctuation de l'indice sous-jacent par rapport à un seuil fixe à l'avance (la barrière). La barrière est déterminée à l'avance dans le contrat de prêt et fait automatiquement basculer le taux sur la nouvelle structure ou le nouvel indice. Si, pendant la durée du contrat, l'indice franchit le seuil de la barrière (dans un sens ou dans un autre, selon les modalités du contrat), le taux d'intérêt passe sur une nouvelle indexation (généralement supérieur au taux du marché). Il s'agit le plus souvent de passer d'un taux fixe à un taux variable. Cependant, si un effet multiplicateur est également introduit, c'est-à-dire si le franchissement de la barrière conduit à une augmentation plus que proportionnelle du taux d'intérêt par rapport à l'indice sur lequel il est indexé, le produit structure ne sera pas classé en B mais en D, E ou F6 (si le multiplicateur est supérieur à 5).

(C) Option d'échange (swaption)

Cette catégorie regroupe les produits dans lesquels la banque détient une option d'échange (de taux ou de parité) auprès de la collectivité qui devient la contrepartie. Avec les *swaptions*, la banque se réserve le droit de changer le taux (passer d'un taux fixe à un taux variable le plus souvent) durant la vie de l'emprunt, en fonction des conditions de marché. Selon les dispositions du contrat, la possibilité pour la banque de procéder à un changement de taux peut intervenir soit à tout moment ou être conditionnée par la fluctuation d'un indice (barrière). C'est donc un contrat dans lequel la collectivité est passive.

(D) Multiplicateur jusqu'à 3 / multiplicateur jusqu'à 5 capé

La formule de taux fait apparaître un multiplicateur jusqu'à trois. Ainsi, le taux d'intérêt ne correspond plus seulement à l'évolution de l'indice mais également à l'évolution multipliée par un chiffre allant jusqu'à 3. Sont classés également dans cette catégorie les contrats incluant un multiplicateur jusqu'à 5 mais contenant un *cap* (plafond), qui est le taux maximum que la banque et la collectivité s'accordent à appliquer, quel que soit le taux calculé par la formule. Souvent cette formule s'applique dans le cadre d'un écart d'indice : le produit sera alors classé D3. Le multiplicateur peut être négatif (précède d'un « - »), dans ce cas, l'indice multiplié ou l'écart d'indice multiplié est généralement négatif. Le résultat de la formule de calcul est alors positif.

(E) Multiplicateur jusqu'à 5

La formule de taux fait apparaître un multiplicateur allant jusqu'à cinq.

La catégorie « hors Charte » (F6)

La catégorie « hors Charte » recense les emprunts les plus risqués qui comprennent des indices ou des structures qui n'ont pas pu être répertoriés par les catégories précédentes. Cette catégorie correspond aux produits que les établissements de crédit signataires de la Charte se sont engagés à ne plus commercialiser ainsi qu'aux produits déconseillés de la circulaire IOCB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Cela concerne notamment :

- les emprunts libelles en devise ;
- les emprunts dont l'indice sous-jacent est une parité monétaire ;
- les produits dont le taux est basé sur le cours d'une matière première (blé, pétrole, métaux) ;
- les structures comportant un multiplicateur supérieur à 5 ;
- les produits à effet de structure cumulatif : « effet boule de neige » ou *snowball* (la formule de taux intègre le taux d'intérêt de l'échéance précédente) ;

- les produits faisant référence à des indices propriétaires. Un indice propriétaire n'est pas un indice de marché. Il est développé par un établissement bancaire qui en détient donc la propriété. Celui-ci est donc le seul à connaître les composantes de l'indice.

ANNEXE 4 : GLOSSAIRE DES TERMES UTILISES DANS LA PARTIE « ENDETTEMENT » DU RAPPORT

Barrière	<p>Les produits à barrière désactivante : Dans ce cas, l'emprunteur paie un taux fixe bonifié par rapport aux conditions de marché tant que l'index de référence ne franchit pas un seuil (barrière) préalablement défini. S'il est atteint, le taux bonifié est désactivé au profit d'un autre taux, le plus souvent variable, augmenté d'une marge.</p> <p>Les produits à barrière de change : L'emprunteur bénéficie au départ d'un taux bonifié, dont le maintien dépend de l'évolution d'une parité monétaire. Lorsque le seuil de parité est dépassé, le taux bonifié est remplacé par un taux composite, intégrant l'écart entre le seuil de parité et la parité du moment, affecté d'un multiplicateur.</p>
Cap	<p>Le cap est une option. Il existe une très grande variété d'options, la plus simple étant le cap qui permet à son acheteur de se couvrir contre une hausse excessive des taux moyennant le versement d'une prime. Il ne jouera et donc profitera à l'acquéreur que si les conditions de déclenchement sont réunies, permettant ainsi de payer un taux inférieur au taux qui aurait dû être supporté en l'absence de cap.</p>
CMS	<p>Constant maturity swap. Le CMS est un indice usuel sur les marchés de taux, similaire aux taux interbancaires, pour lequel il existe différentes maturités. A titre d'exemple, le CMS EUR 20 ans correspond au prix auquel une banque se finance pour une durée de 20 ans en euros, amortis in fine. L'ensemble de ces CMS de maturités différentes forme la courbe des taux. On retrouve en particulier le CMS dans les produits structurés dits "de pente" dans lesquels on compare deux points plus ou moins éloignés de la courbe. Il peut être exprimé dans diverses devises (EUR, GBP, USD etc.).</p>
Euribor	<p>Euro interbank offered rate ou Tibeur : taux interbancaire offert sur l'Euro. Ce taux correspond à la moyenne arithmétique des taux monétaires pratiqués par un échantillon de 57 établissements de crédit européens sur les échéances suivantes : 1, 2, 3, 6, 9 et 12 mois. Il est publié chaque jour par la Fédération interbancaire européenne.</p>
Floor	<p>Le floor est une option. C'est un contrat de garantie de taux plancher par lequel le souscripteur accepte un taux minimal pour une période donnée, en échange de la réception d'une prime. Le floor permet à l'organisme financier prêteur à taux variable de se garantir un taux fixe minimal en cas de baisse des taux d'intérêt tout en conservant un profit en cas d'une éventuelle hausse des taux d'intérêt.</p>
IPC	Indice des prix à la consommation
Libor	<p>London interbank offered rate. Il s'agit d'un indicateur de taux proposés aux banques sur le marché interbancaire de Londres. Il est publié chaque jour ouvré pour des périodes allant de 1 à 12 mois. Il peut être exprimé dans diverses devises (USD, GBP, EUR, CHF...).</p>

Pente	Le taux est déterminé par référence à un écart entre deux points plus ou moins éloignés sur la courbe des taux (différentiel/spread entre les taux longs et les taux moyens). Le produit de pente garanti à l'emprunteur un taux fixe bonifié tant que la courbe des taux demeure suffisamment pentue. Ce produit peut s'accompagner d'un effet de levier qui conduit à ce que l'évolution du taux d'intérêt supporté ne soit pas proportionnelle à l'évolution du sous-jacent, à savoir le spread entre le taux long et le taux court dans un produit dit "de pente".
Swap	Contrat qui 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. Il s'agit ainsi d'un contrat d'échange de flux financiers entre deux parties, qui sont généralement des banques ou des institutions financières.
TEC 10	Le TEC 10 est un indice calculé quotidiennement par interpolation linéaire entre les deux OAT (obligations assimilables du Trésor) les plus proches de la maturité exacte de 10 ans et d'un encours supérieur à 20 milliards de francs (soit environ 3 milliards d'euros). Il correspond donc au taux de rendement d'une OAT fictive de maturité exactement égale à 10 ans.