

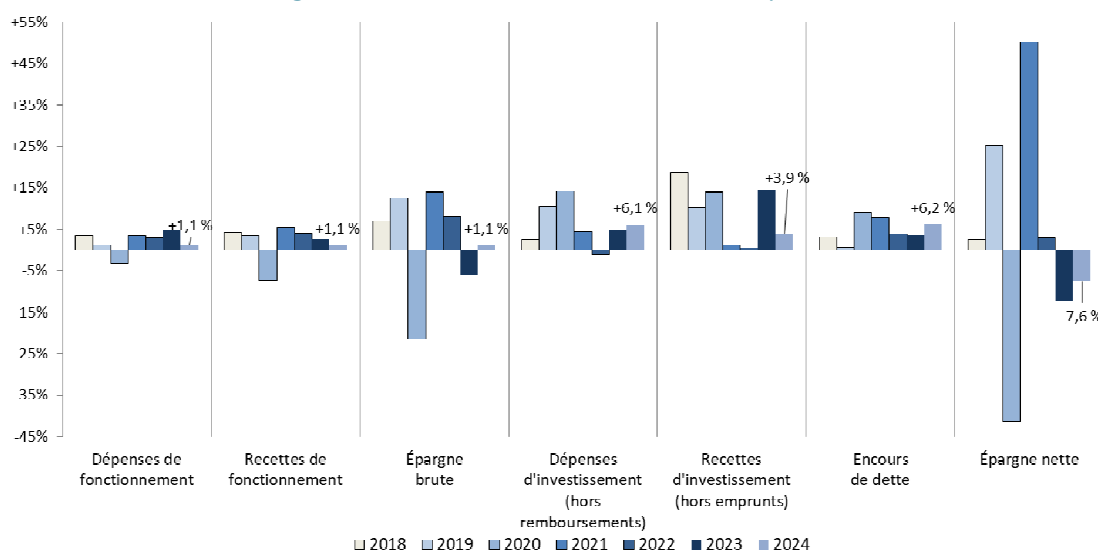
Les finances des régions y compris les collectivités territoriales uniques (CTU)

JULIEN DAVID (DGCL)

Décélération des dépenses de fonctionnement en 2024

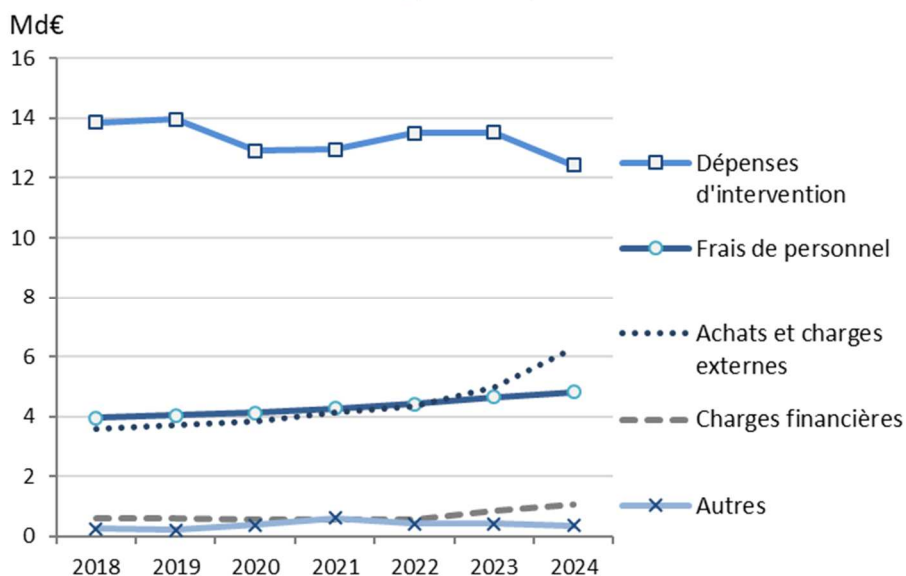
Les dépenses de fonctionnement des régions et CTU augmentent de + 1,1 % en 2024 (*graphique 1*), soit un rythme moins rapide qu'en 2023 (+ 5,2 %). Elles s'élèvent à 25,0 Md€. Les dépenses d'intervention, qui en représentent la composante principale, diminuent (- 0,8 %) (*graphique 2*). Les achats et charges externes ont augmenté de + 1,5 %, abstraction faite de la création de deux SPL ferroviaires, qui entraîne une hausse comptable des contrats et prestations de services de +389 M€ (soit près d'un tiers de plus), ainsi que des dépenses de transports de personnes extérieures à la collectivité (+ 780 M€). Les frais de personnel poursuivent leur progression en 2024 (+ 3,6 %, après + 4,8 % en 2023 et + 3,5 % en 2022), notamment sous l'effet des mesures de revalorisation des indices et du point d'indice de la fonction publique. En lien avec la hausse des taux d'intérêt, les charges financières augmentent très fortement (+ 27,2 % en 2024, après + 52,9 % en 2023). Elles ont quasiment doublé en 2 ans (0,6 Md€ en 2022 contre 1,1 Md€ en 2024). Elles représentent 4,3 % des dépenses de fonctionnement et 18,2 % de l'épargne brute, proportions les plus élevées depuis dix ans. Les autres dépenses de fonctionnement sont à la baisse en 2024 (- 17,3 %, après + 3,4 % en 2023).

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



Évolutions neutralisées des modifications institutionnelles sur la période (Corse) et Martinique pour 2024
Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux

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



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

Décélération également du côté des recettes de fonctionnement

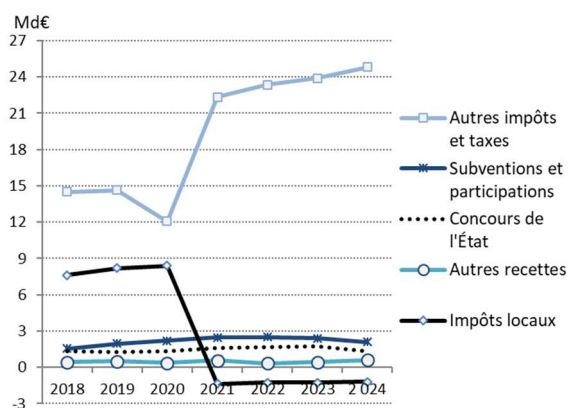
En 2024, les recettes de fonctionnement des régions et CTU augmentent moins rapidement qu'en 2023 (+ 1,1 %, après + 2,9 % en 2023). Les impôts et taxes progressent en 2024 (+ 3,9 %, après + 2,4 % en 2023). Comme en 2023, le montant des impôts locaux nets apparaît négatif en 2024, les attributions de compensation de CVAE versées aux départements restant actives, alors que la CVAE n'est plus versée aux collectivités territoriales depuis le 1^{er} janvier 2023 (*graphique 3*).

Les autres impôts et taxes, principale composante des recettes de fonctionnement, augmentent de + 3,6 %, après + 2,3 % en 2023. A noter que les régions perçoivent comme en 2023 une fraction de TVA attribuée en compensation de la suppression définitive de leur part de CVAE. Cette fraction de TVA représente 53 % de leurs recettes de fonctionnement. En contraste avec 2023, les produits de l'accise sur les énergies (ex TICPE) accélèrent fortement (+ 12,6 % en 2024 après + 2,2 % en 2023), en raison de l'intégration des compensations au titre des frais de gestion sur la TH, la CFE et la CVAE pour le financement de la formation professionnelle. Dans le même temps, les produits des taxes sur les certificats d'immatriculation affichent une hausse marquée de + 16,1 % (après + 7,6 % en 2023).

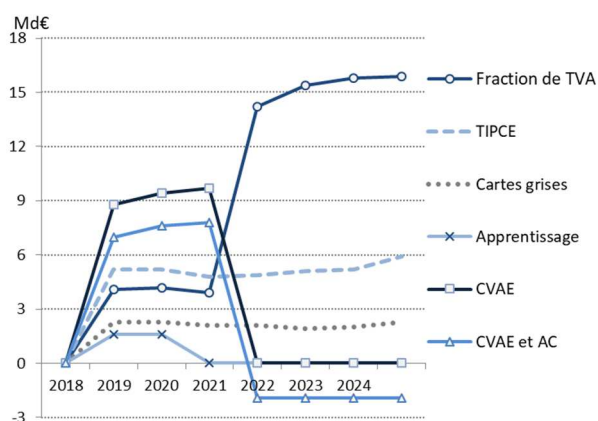
Les concours de l'Etat chutent en 2024 de - 22,6 % après + 4,3 % l'an dernier, notamment à cause de la forte baisse des attributions de péréquation et de compensation suite au transfert vers le produit d'accise sur les énergies des dotations au titre des frais de gestion. Les compensations fiscales reculent ainsi de - 48,2 % en 2024 après + 9,9 % en 2023. Les subventions reçues connaissent également un repli en 2024 (- 12,7 % contre - 2,3 % en 2023).

Graphique 3 - Recettes de fonctionnement des régions

Par type de recettes



Détail des impôts et taxes



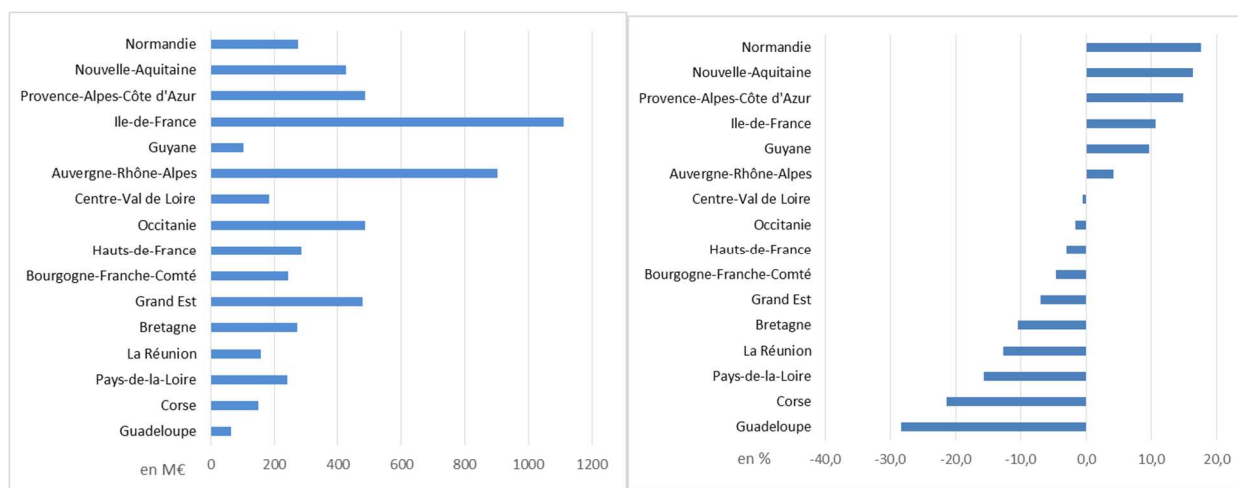
CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ; AC : attribution de compensation ; Les impôts locaux et le produit « CVAE et AC » sont calculés nets des reversements, ce qui explique la présence de montant négatifs à partir de 2021. TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (Accise sur les énergies)
 Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux.

Légère hausse de l'épargne brute des régions et CTU mais baisse de l'épargne nette

La masse des recettes de fonctionnement augmentant davantage (+ 602 M€) que celles des dépenses de fonctionnement (+ 530 M€), l'épargne brute des régions et CTU se renforce légèrement en 2024 de + 73 M€ (+ 1,1 % hors Martinique). Son niveau (5,9 Md€) reste inférieur à celui de 2019 (-8%).

Ce constat s'accompagne de fortes disparités selon les régions. Dix régions ou CTU affichent une baisse de l'épargne brute (le Centre-Val-de-Loire, l'Occitanie, les Hauts-de-France, la Bourgogne-France-Comté, le Grand Est, la Bretagne, La Réunion, le Pays de la Loire, la Corse et la Guadeloupe). Les régions Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Nouvelle-Aquitaine, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Ile-de-France, la collectivité de Guyane ont pour leur part une épargne brute qui progresse (graphique 4).

Graphique 4 - Épargne brute des régions et CTU en 2024



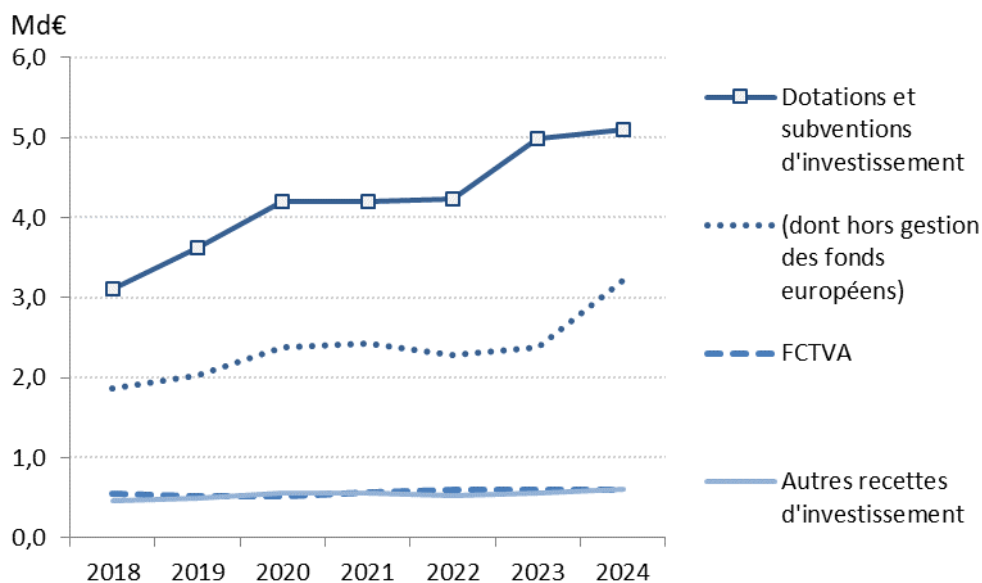
Lecture : en 2024, la Normandie avait une épargne brute de 274 M€, soit une évolution de + 17,6 % par rapport à 2023.
 Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux.

Dans le même temps, les remboursements de la dette augmentant sensiblement (+ 18,9 %), l'épargne nette des régions ressort en forte baisse pour la deuxième année consécutive, -7,6% après -11,8%. Le niveau actuel est inférieur de 26% à celui de 2019, elle est même devenue négative pour la Guadeloupe. Le repli constaté en 2024 concerne 12 des 17 régions et CTU analysées.

Progression des recettes d'investissement

Les recettes d'investissement (hors emprunts) augmentent en 2024 (+ 3,9 %, après + 14,5 % en 2023). Les dotations et subventions d'investissement, qui en sont la composante principale, ont progressé (+ 2 % en 2024, après + 17,8 % en 2023). Hors gestion des fonds européens, cette évolution est bien plus marquée (+ 36 %) due en grande partie aux subventions d'investissement rattachées aux actifs non amortissables de deux régions (Hauts-de-France et Grand Est). Le FCTVA affiche une hausse de + 7,4 % en 2024 après une baisse de - 1,7 % en 2023. Les autres recettes d'investissement ont augmenté de + 17 % en 2024 après + 6,8 % en 2023, mais représentent des montants plus marginaux (*graphique 5*).

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



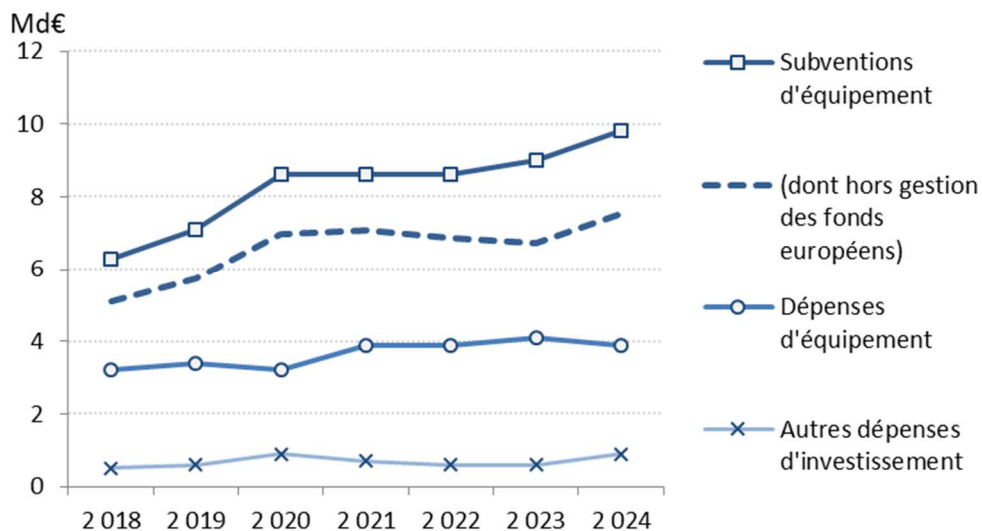
Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux.

Des dépenses d'investissement toujours dynamiques

Les dépenses d'investissement (hors remboursements de la dette) des régions et CTU ont augmenté de + 6,0 % en 2024 et de + 8 % hors gestion des fonds européens, dans un contexte de ralentissement de l'inflation. La situation prolonge ainsi celle de l'année précédente, marquée par une hausse de + 4,7 % des dépenses d'investissement des régions, dans un contexte d'inflation encore plus soutenue. L'évolution en volume est donc plus importante cette année. Les subventions d'investissement, qui en sont la composante principale, augmentent de + 8,2 % en 2024 (après + 4,9 %). Cette augmentation s'élève à + 12 % hors gestion des fonds européens (*graphique 6*). Les dépenses d'équipement diminuent quant à elles en 2024 (- 5,3 %, après + 5,3 % en 2023). Neuf régions ou CTU connaissent une baisse de leurs dépenses d'équipement alors que les Pays de la Loire et la Martinique présentent une forte progression (au-delà de +10 %). Après une baisse sensible en 2023 (- 1,7 %) du fait de l'arrêt des soutiens aux entreprises mis en place pendant la pandémie, les autres dépenses d'investissement ont connu un fort rebond en 2024 (+ 51,6 %) notamment dû à une forte augmentation des titres de participation. Cela représente un retour graduel aux niveaux d'investissement d'avant la crise sanitaire.

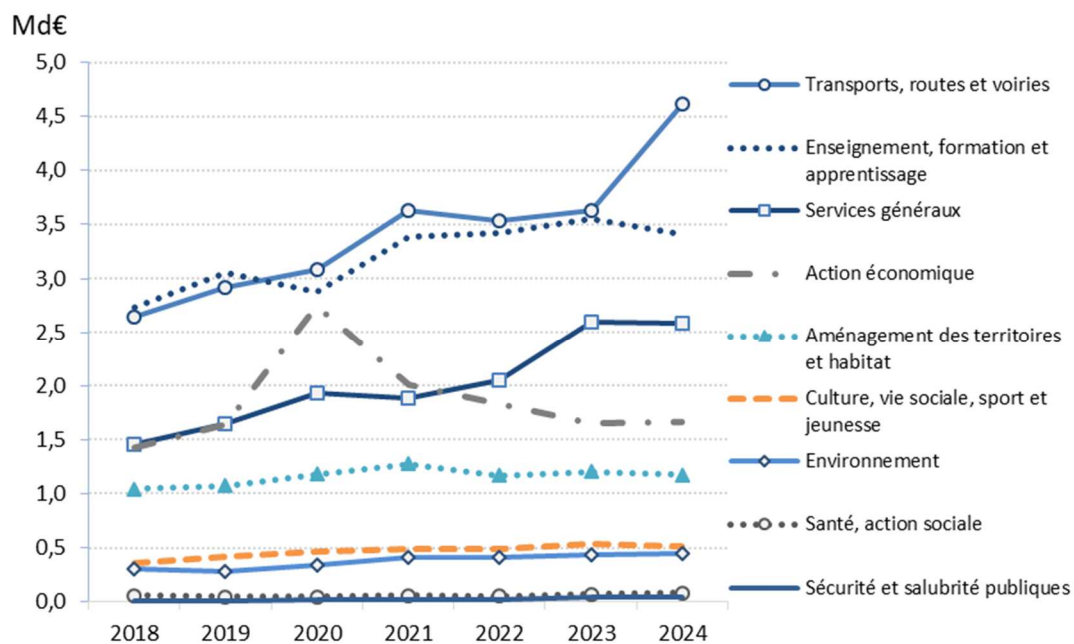
Les dépenses d'investissement dans la fonction « transports, routes et voiries » progressent fortement en 2024 de + 27 % (*graphique 7*) notamment en raison des subventions d'investissement dans le Fer-voyageur des Hauts-de-France et de Grand-Est déjà citées. La fonction Enseignement, formation et apprentissage baisse de -4% après trois ans d'augmentation.

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



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

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



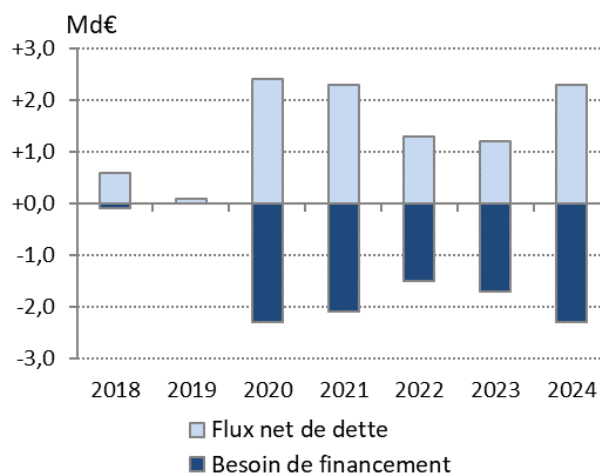
Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux.

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

En 2024, comme le montre la baisse de l'épargne nette, la situation financière des régions et des CTU se dégrade. Les régions et CTU présentent toujours un besoin de financement comme depuis dix ans, à hauteur cette année de - 2,3 Md€, après - 1,7 Md€ en 2023. Le besoin de financement représente la différence entre le total des dépenses et le total des recettes de l'année, avant prise en compte des mouvements sur la dette. Une région et une CTU dégagent une capacité de financement en 2024 : La Réunion et la Guadeloupe (*graphique 9*). En 2023, Auvergne-Rhône-Alpes s'ajoutait à cette liste et présentait, elle aussi, une capacité de financement.

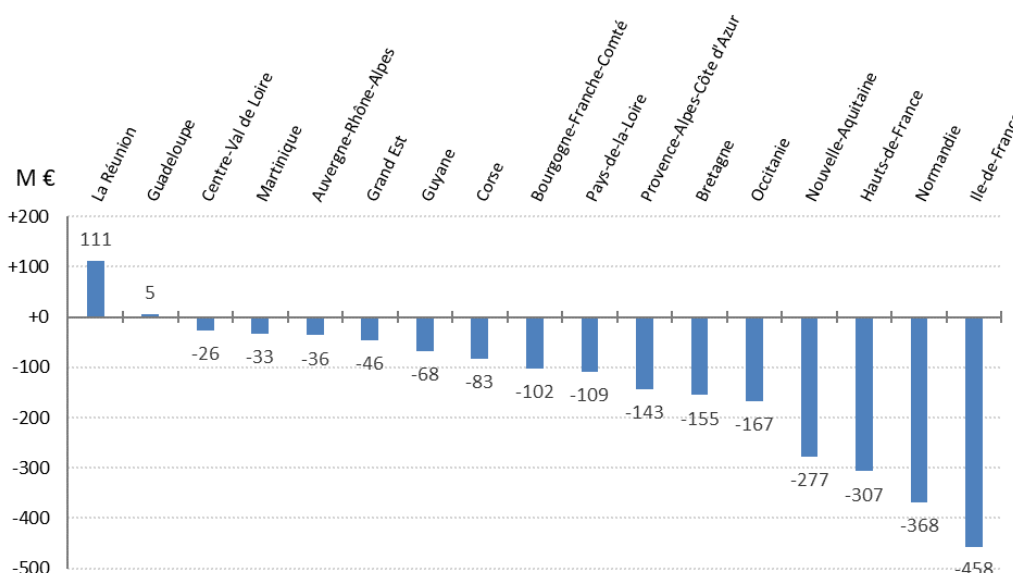
Ce maintien d'un besoin de financement global de plus de - 2,3 Md € se traduit par un flux net de dette (total des emprunts moins total des remboursements de dette) de + 2,3 Md € en 2024, après + 1,2 Md € en 2023) avec une variation du fonds de roulement nulle après deux ans de baisse: (*graphique 8*).

Graphique 8 - Soldes de gestion des régions et des CTU



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

Graphique 9 - Besoin (-) ou capacité (+) de financement des régions et CTU en 2024

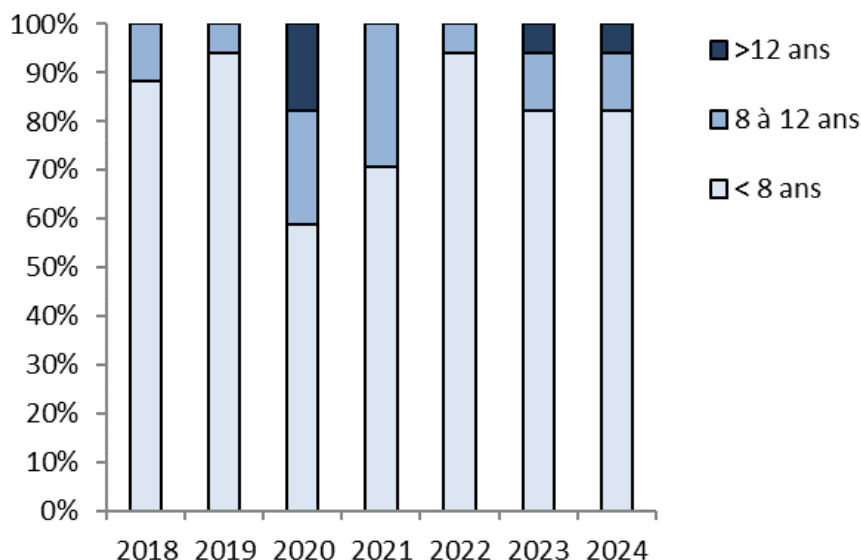


Source : DGCL. Données : DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux.

L'encours de dette augmente de + 6,2 % en 2024 et atteint 37,6 Md€, soit un niveau plus élevé d'un tiers par rapport à 2019. Cette progression, cumulée à une plus faible progression de l'épargne brute (+ 1,1 %), détériore le délai de désendettement des régions et CTU, qui augmente de + 0,3 an en 2024 pour s'élever à 6,3 ans. C'est le niveau le plus haut atteint depuis dix ans.

Une collectivité, les Hauts-de-France, affiche un délai de désendettement supérieur à 12 ans, ce qui était uniquement le cas en 2023 pour la Guyane (*graphique 10*). Toutefois, en 2024, le délai de désendettement d'un quart des régions a baissé. La Guadeloupe et l'Auvergne-Rhône-Alpes sont celles qui affichent les ratios les plus faibles (2,3 ans et 2,9 ans en 2024).

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



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

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

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

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

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

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

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

