

# Observatoire financier des régions françaises – 2008 : vers une hausse de l'endettement ?

## Analystes

Christophe Parisot  
+ 33 1 44 29 91 34  
christophe.parisot@fitchratings.com

David Diano  
+ 33 1 44 29 91 79  
david.diano@fitchratings.com

Mehdi Ali Fadli  
+ 33 1 44 29 91 45  
mehdi.fadli@fitchratings.com

## Rapports associés

- [Méthodologie internationale de notation des collectivités locales](#)
- [Le cadre institutionnel des collectivités locales françaises](#)
- [Région Ile-de-France](#)
- [Région Rhône-Alpes](#)
- [Région Picardie](#)

## Sommaire

Acte II de la décentralisation et autres réformes depuis 2004: un "nouveau visage" pour les régions.....	2
Dépenses : une forte croissance et une structure de plus en plus rigide .....	5
Le paradoxe des recettes : davantage de recettes fiscales mais moins de marges de manœuvre .....	6
Une situation budgétaire qui se dégrade mais reste globalement solide .....	7
Un endettement qui reste modéré ; une gestion de la dette de plus en plus sophistiquée ...	8
Annexe A : Performances financières .....	11
Annexe B : Principaux ratios	12
Annexe C : Population des régions françaises .....	13

## Introduction

Au terme de la réforme constitutionnelle de 2003 a été inséré dans la Constitution l'article 72-2 stipulant que « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ». Par ailleurs, le même article souligne que tout nouveau transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités locales doit être compensé de manière intégrale et concomitante.

Les régions qui se sont vu transférer de nombreuses compétences dans le cadre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales étaient ainsi particulièrement concernées par cette garantie constitutionnelle, dans ces deux versants que sont l'autonomie financière et la compensation intégrale. Or, si l'Acte II de la décentralisation n'a pas manqué de transformer sensiblement les budgets des régions, aussi bien en volume qu'en structure, il a surtout eu un impact en matière de flexibilité. Ainsi, ce mouvement de décentralisation, qui s'est accompagné de réformes touchant à la fiscalité locale et aux concours de l'Etat, a sensiblement réduit les marges de manœuvre des régions.

### En matière de recettes:

- Le levier fiscal direct a été fortement amoindri par la réforme de la taxe professionnelle relative au plafonnement de la valeur ajoutée applicable depuis 2007 ;
- La fiscalité indirecte, dont la part dans les ressources est désormais supérieure à celle des impôts directs, offre très peu de flexibilité en matière de taux, si ce n'est pour la taxe sur les cartes grises, et les diverses bases apparaissent peu dynamiques et assez volatiles, en particulier la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP);
- Les concours de l'Etat sont appelés à progresser beaucoup moins rapidement que par le passé en fonctionnement et à diminuer en investissement.

### En matière de dépenses:

- La structure des dépenses offre moins de flexibilité qu'auparavant : les dépenses de fonctionnement, dont la part dans les dépenses totales a fortement augmenté, autorisent généralement moins de marges de manœuvre que les dépenses d'investissement;
- Les charges de personnel sont en forte augmentation : au sein des dépenses de fonctionnement, elles constituent un poste par nature peu flexible et ont le caractère de dépenses obligatoires.

Ces contraintes ont conduit à une dégradation de la situation budgétaire des régions au cours des dernières années entraînant une augmentation sensible de l'encours consolidé de leur dette.

Toutefois, le niveau d'endettement des régions reste, en moyenne, inférieur à celui des autres strates de collectivités. Au cours des dernières années, les régions ont aussi fortement renforcé leurs dispositifs de gestion de la dette et adoptent de plus en plus les mêmes outils que ceux utilisés par les entreprises.

## Acte II de la décentralisation et autres réformes depuis 2004: un “nouveau visage” pour les régions

Depuis 2004, l'Acte II de la décentralisation et les différentes réformes ayant eu un impact sur les recettes régionales ont profondément modifié les compétences et le mode de financement des régions.

### Les régions ont bénéficié d'importants transferts de compétences

Jusqu'en 2004, les régions françaises exerçaient principalement des compétences dans les domaines suivants:

- **Construction, maintenance et fonctionnement des lycées** (hors salaires des personnels, ceux-ci relevant du ministère de l'Education nationale: agents techniques, enseignants) ;
- **Formation professionnelle:** c'est l'une des missions principales des régions, renforcée en 2005 ;
- **Développement économique et aménagement du territoire régional:** il s'agit surtout de subventions aux entreprises; cette compétence a été renforcée en 2005.
- **Transports:** de 1997 à 2001, sept régions françaises se sont vu attribuer la fonction pionnière d'organisateur et de financeur du transport ferroviaire régional de passagers, la compétence ayant été étendue à l'ensemble des régions le 1<sup>er</sup> janvier 2002 (à l'exception de l'Ile-de-France, la Corse et les régions d'outre-mer). Les régions définissent les dessertes, les prix, la qualité du service et l'information des voyageurs. Elles financent également une partie des coûts de fonctionnement ainsi que l'achat et la rénovation du matériel roulant.

La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 (loi n°2004-809) a organisé le transfert, étalé dans le temps, de nouvelles compétences aux régions.

Depuis 2005, leurs compétences s'étendent aux domaines suivants:

- **Formations initiales sanitaires et sociales:** elles définissent les besoins, décident des actions à mener, prennent en charge le financement des établissements d'enseignement dans ces domaines (dépenses de fonctionnement et d'investissement) et des aides versées aux étudiants de ces écoles.
- **Formation professionnelle:** elles en assument depuis cette date la responsabilité totale, à la suite du transfert des dernières compétences exercées par l'Etat. Elles définissent et mettent en œuvre la politique de formation professionnelle régionale et versent l'indemnité compensatoire aux entreprises employant des apprentis.
- **Développement économique:** les subventions anciennement octroyées par l'Etat au secteur privé transitent et sont distribuées par les régions. Ces dernières définissent également les stratégies de développement économique à l'échelle de leur territoire.
- L'organisation et le fonctionnement du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) ont été modifiés, celui-ci devenant un établissement public local chargé de l'organisation et du fonctionnement des réseaux de transport. Le STIF regroupe un ensemble de collectivités locales avec une majorité accordée à la Région Ile-de-France.

Depuis 2006, les régions sont aussi en charge de nouvelles compétences, les principales étant :

- **La gestion des personnels techniciens et ouvriers de service (TOS) des lycées publics :** le transfert se fait ici progressivement. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, les régions ont à leur charge les agents non-titulaires (contractuels de droit public, vacataires, emplois aidés...). Concernant les agents titulaires, ceux-ci ont pu exercer leur droit d'option entre 1<sup>er</sup> janvier 2006 et le 31 décembre 2007, ces personnels (actuellement gérés et payés par l'Etat) pouvant choisir de conserver leur statut d'agent de l'Etat ou de rejoindre les services des régions. Si ce droit d'option a été exercé avant le 31 août 2006, la rémunération par les régions est assurée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, sinon elle l'a été à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008.
- Le financement, à compter de janvier 2007, de l'AFPA (Association nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes), structure nationale disposant d'antennes régionales, ayant pour objet l'insertion des demandeurs d'emploi et la formation professionnelle. Les régions, qui sont notamment chargées de la rémunération des stagiaires de l'AFPA, n'ont pas à financer les opérations d'investissement de celle-ci.

Ces réformes ont déjà eu des effets importants sur la taille des budgets régionaux qui ont augmenté en moyenne de 9,8% par an depuis 2003. Cela étant, en raison de l'incidence du transfert des TOS, un bilan final ne pourra être tiré de l'Acte II de la décentralisation qu'à l'horizon 2009, lors de la publication des comptes administratifs (CA) 2008.

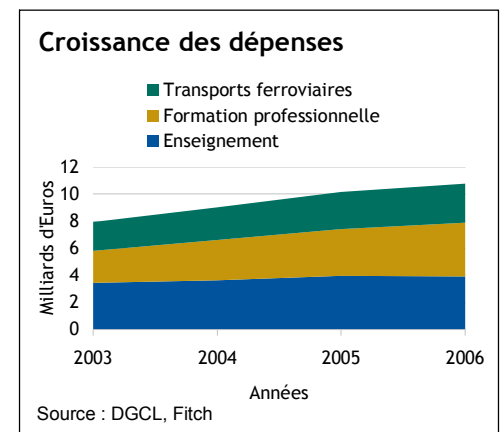
### Les dernières réformes ont fortement affecté la structure des recettes fiscales des régions.

En matière de fiscalité, plusieurs réformes ont eu une incidence sur la structure des recettes des régions depuis 1998 :

- Suppression de la Taxe régionale additionnelle aux droits d'enregistrement (TRADE) en 1998, remplacée par une dotation de compensation versée par l'Etat.
- Suppression progressive de la part salaires de la base de la taxe professionnelle entre 1999 et 2003, également compensée par une dotation de l'Etat sur la base des produits perçus en 1998.
- Suppression en 2000 de la part régionale de la taxe d'habitation, remplacée une nouvelle fois par une dotation de l'Etat.
- Plafonnement de la contribution des entreprises à la taxe professionnelle à hauteur de 3,5% de leur valeur ajoutée, effectif depuis 2007.

Par ailleurs, en compensation des nouvelles compétences qui leur ont été attribuées les régions perçoivent deux taxes indirectes supplémentaires depuis 2005 : la contribution au développement de l'apprentissage (CDA) et une part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP).

Le transfert aux régions d'une partie de la TIPP est destiné à compenser les transferts de compétences prévus par l'Acte II de la décentralisation. Son assiette, basée sur la consommation de carburants, a été régionalisée en 2006. La part de la taxe transférée aux régions est constituée de deux éléments :



- une fraction fixe assise sur la consommation de carburants enregistrée sur le territoire de chaque région et dont le taux est déterminé par l'Etat de manière à compenser les coûts des nouveaux transferts de compétences dans chaque région ;
- une fraction modulable que les régions ont la possibilité, depuis 2007, de faire varier à la hausse ou à la baisse dans des limites fixées par la loi. Pour la première année, 17 régions ont utilisé au maximum leur capacité de modulation, le produit supplémentaire total pour l'ensemble des régions étant estimé à plus de 500 millions d'euros. En 2008, la modulation supplémentaire pourrait rapporter 150 millions d'euros aux régions.

Il est important de noter que la TIPP a évolué de façon très volatile et à un rythme inférieur à la croissance du PIB au cours des années passées.

La contribution au développement de l'apprentissage (CDA), ou taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage, a été instituée par la loi de finances (LFI) pour 2005 avec deux objectifs:

- rationaliser le financement de l'apprentissage et en particulier de la « prime d'apprentissage » dont le versement est à la charge des régions depuis 2003 en vertu de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ;
- assurer l'autonomie financière des régions, inscrite à l'article 72-2 de la Constitution, en remplaçant en trois ans la part de la dotation générale de décentralisation (DGD) par une ressource de nature fiscale.

### La progression ralentie des concours de l'Etat : le « contrat de stabilité » et les CPER 2007-2013

L'évolution des transferts de l'Etat, qui représentent plus de 50% des recettes de gestion des régions de métropole (hors Corse) en 2006, a connu avec la LFI pour 2008 une première inflexion. Cette dernière a en effet instauré un « contrat de stabilité » en remplacement du « contrat de solidarité et de croissance »

#### Engagements financiers CPER

En milliards d'euros	2000-2006		2007-2013	
	Montants	(%)	Montants	(%)
Etat	17,1	42	12,7	43
Régions	17,5	43	15,3	53
Autres CL	5,8	15	1,1	4
<b>Total</b>	<b>40,4</b>	<b>100</b>	<b>29,1</b>	<b>100</b>

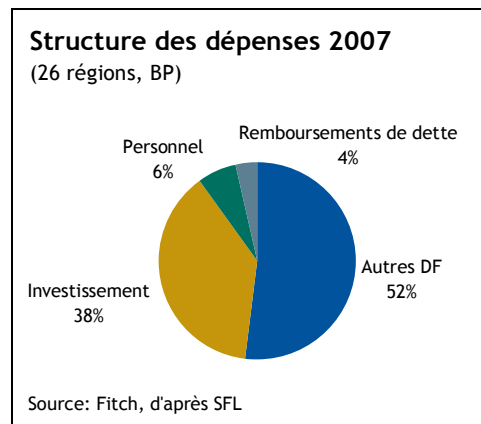
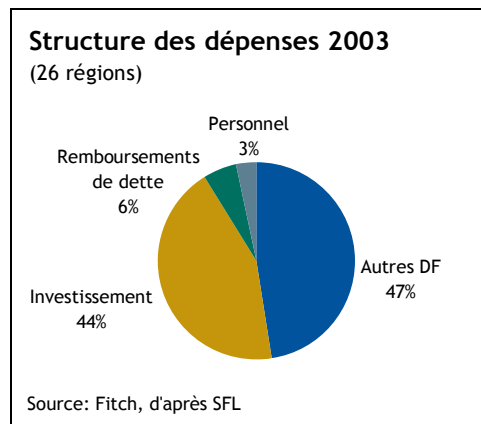
Source: Fitch, d'après DIACT

déterminant un nouveau mode d'indexation pour l'évolution des concours de l'Etat : «l'enveloppe normée», qui regroupe les principaux concours financiers de l'Etat aux CL, est désormais indexée sur la seule inflation alors qu'auparavant elle évoluait selon l'inflation et 33% du taux de croissance du PIB en volume de l'année N-1. Si la dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue encore une exception en étant toujours indexée sur l'inflation et 50% de la croissance du PIB de l'année N-1, il est probable que l'indexation se fasse également sur la seule inflation à partir de 2009. Par ailleurs, les versements effectués par l'Etat au titre du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA), comparables à des subventions d'investissement, pourraient aussi être intégrés à l'enveloppe normée.

Les engagements initiaux au titre des Contrats de projet Etat-régions (CPER) pour 2007-2013, programmes pluriannuels d'action en matière d'aménagement du territoire et de développement régional, avoisinent les 30 milliards d'euros : ils seront répartis entre l'Etat (43%), les régions (53%) et les autres CL (6%). Si la part apportée par l'Etat est semblable à celle apportée au titre des CPER 2000-2006 (17 milliards d'euros, soit 42% du total), il est à noter que la réduction de la part des autres CL a été en majeure partie compensée par les régions.

## Dépenses : une forte croissance et une structure de plus en plus rigide

L'impact sur la structure des dépenses: des budgets régionaux moins tournés vers l'investissement, en part relative



En termes de répartition des dépenses, les transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ont modifié la structure des dépenses régionales : d'une structure largement dédiée à l'investissement, les régions ont vu la part de leurs dépenses de fonctionnement (DF) augmenter fortement. Hors remboursement de la dette et charges financières, la part des DF dans les dépenses totales est passée de 53,3% en 2003 à 61,1% pour les budgets primitifs (BP) 2007.

La hausse importante des dépenses de gestion depuis 2003 (+9,8% p.a. en moyenne sur la période 2003-2006) est due essentiellement à la réforme du transport ferroviaire régional de passagers et au transfert des responsabilités en matière d'apprentissage. Fitch s'attend à ce que les dépenses de gestion continuent à augmenter fortement dans les prochaines années du fait de l'incidence du transfert des TOS aux régions.

### Des dépenses de gestion amenées à croître et à devenir moins flexibles

Les transferts représentent une part toujours importante des dépenses de fonctionnement (75% en 2006), bien que celle-ci ait diminué depuis 2003, où elle était de 95%. Trois secteurs en sont les principaux bénéficiaires : le transport, la formation (formation professionnelle, apprentissage et formations sanitaires et sociales) et les lycées.

Les charges de personnel, qui représentaient environ 6% des dépenses totales prévues par les BP 2007, ont été multipliées par trois entre 2003 et 2007. Depuis 2006, les dépenses de personnel ont notamment été alourdies par le transfert des TOS qui devrait faire croître les effectifs des régions jusqu'en 2009. Cette évolution entraîne une réduction de la flexibilité budgétaire des régions, les dépenses de personnel étant obligatoires.

La section de fonctionnement des budgets des régions est directement affectée par les coûts induits des nouvelles compétences ; l'écart entre le coût réel des dépenses transférées et le niveau évalué de ces compétences à la date de leur transfert ne cesse de se creuser ; il doit être financé par les ressources propres des régions. Seule une minorité de régions a procédé à une évaluation de cet écart et peut, par conséquent en mesurer l'impact financier. Il n'en demeure pas moins que cet écart va favoriser le recours à l'emprunt, qui devrait augmenter au cours des prochaines années.

## Les dépenses d'investissement devraient rester soutenues malgré un désengagement relatif de l'Etat.

Les compétences particulières des régions leur confèrent un rôle important en matière d'investissement public (construction de lycées, transports, aménagement du territoire), notamment sous la forme de subventions d'équipement. La part importante des dépenses d'investissement - 39,1% des dépenses totales des régions en 2006 - est un facteur de flexibilité dans la mesure où les dépenses d'investissement sont plus facilement reportables en cas de besoin. Cette flexibilité est cependant limitée par le fait que certaines commandes sont fermes et doivent être payées selon le calendrier initial (notamment pour le matériel ferroviaire). Les dépenses d'investissement consolidées s'élevaient à 9,6 milliards d'euros dans les budgets primitifs 2007, soit une progression de 39% par rapport aux dépenses réelles d'investissement de 2003.

Les programmes d'investissement des régions sont largement cofinancés par l'Etat dans le cadre des contrats de Projets Etat-Région 2007-2013 (CPER) (voir cadre institutionnel). Toutefois, le désengagement relatif de l'Etat et des autres collectivités entraînera une pression accrue sur les budgets des régions.

## Le paradoxe des recettes : davantage de recettes fiscales mais moins de marges de manœuvre

### La part croissante des impôts indirects accentue encore la perte de flexibilité fiscale et la volatilité des recettes

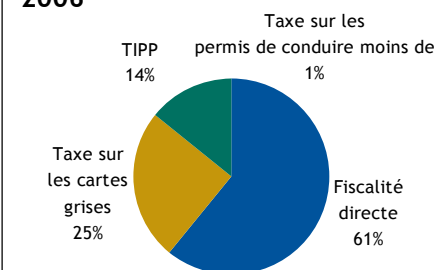
Les recettes fiscales des régions sont en constante augmentation : ne représentant que 40,1% des recettes de gestion en 2003, leur part est passée à 49,1% en 2006, reflétant l'exigence légale de faire des ressources propres, donc de la fiscalité, la source principale de financement des nouveaux transferts de compétences. L'augmentation constatée est principalement liée au transfert de la TIPP ; le produit de la TIPP devrait augmenter en 2007, en raison de la poursuite du transfert de cette taxe aux régions mais aussi grâce à la possibilité de moduler les tarifs qui leur est accordée depuis 2007.

Or, la plupart des taxes indirectes offrent peu ou pas de flexibilité en matière de taux. Ainsi, les recettes fiscales modifiables, qui constituaient la quasi-totalité des produits fiscaux des régions métropolitaines en 2003, ne représentaient plus que 78,8% de ces derniers en 2006.

Par ailleurs, les recettes fiscales sont de moins en moins dynamiques et les marges de manœuvre sur les taux se sont considérablement réduites :

- les réformes de ces dernières années ont considérablement amoindri les marges de manœuvre sur la fiscalité directe (voir p.3).
- les taux de la taxe professionnelle, de la taxe sur le foncier bâti et de la taxe sur le foncier non bâti ont déjà progressé, dans l'ensemble, respectivement de 37%, 32% et 27,4% entre 2004 et 2008 ;
- la plupart des régions ont déjà voté le taux maximum autorisé pour la TIPP ; par ailleurs, il est important de noter que la TIPP a évolué de façon très volatile et à un rythme inférieur à la croissance du PIB au cours des années passées ;
- la contribution au développement de l'apprentissage, assise sur la masse

Structure des recettes fiscales – 2006

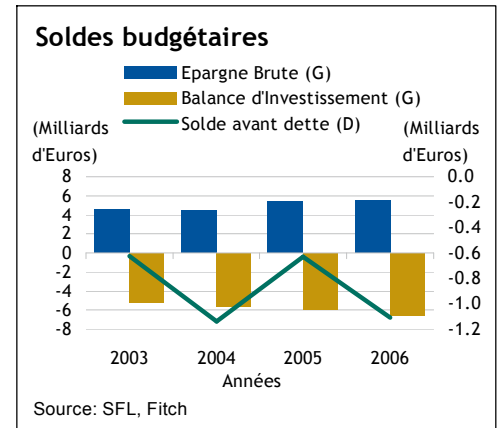


Source: SFL, Fitch

salariale, offre une base stable et relativement dynamique mais les régions n'ont pas la possibilité d'en moduler le taux.

- la taxe sur les cartes grises et la taxe sur le permis de conduire (qui a été abandonnée par la majorité des régions depuis 1999) offrent davantage de flexibilité sur les taux mais leur produit est très dépendant du dynamisme du marché de l'automobile.

Au final, l'augmentation des recettes fiscales s'est paradoxalement accompagnée d'une réduction importante des marges de manœuvre dont les régions disposent en matière de taux. Elle devrait également se traduire par une plus grande volatilité des recettes.

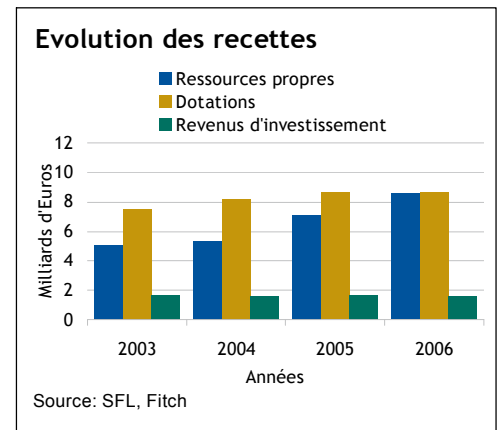


## Les dotations de l'Etat : une source de recettes encore majeure mais dont la part tend à diminuer rapidement

Les régions bénéficient, en matière d'affectation des dotations de l'Etat, d'une marge de manœuvre limitée.

La plupart des dotations sont reçues dans le cadre de « l'enveloppe normée », contenant diverses dotations, dont les plus importantes sont:

- la dotation globale de fonctionnement (DGF);
- la dotation globale de décentralisation (DGD);
- la dotation globale d'équipements (DGE).



Certains autres transferts, tels que le fonds de compensation de la TVA, sont hors enveloppe.

Les dotations de fonctionnement constituaient en 2003 60% des recettes courantes des régions ; leur croissance s'est nettement ralentie depuis 2005, les dotations de fonctionnement ne représentant plus que 50% des recettes courantes des régions en 2006. Au total, les dotations n'ont augmenté que de 0,5% en 2006 contre 4,6% en 2005 et 9,6% en 2004. Compte tenu des modifications intervenues ou à venir sur le mode d'indexation des dotations, la progression des transferts de l'Etat devrait continuer de ralentir.

## Une situation budgétaire qui se dégrade mais reste globalement solide

Des performances budgétaires dans l'ensemble confortables mais un déficit budgétaire consolidé appelé à s'accroître

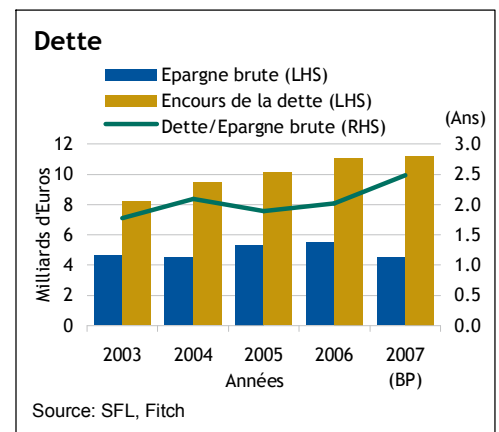
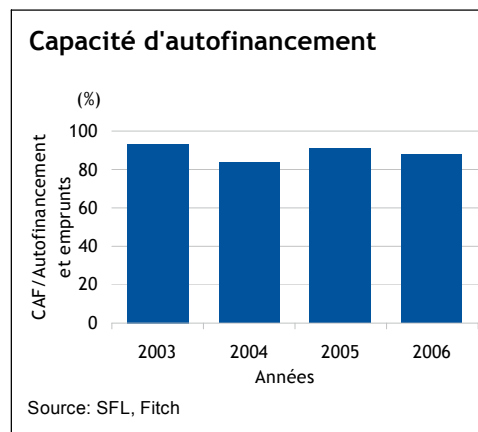
Les régions ont affiché des performances budgétaires confortables au cours des dernières années. Après avoir dégagé un solde budgétaire consolidé légèrement positif de 0,3% des recettes budgétaires totales (hors emprunts) en 2004 et en 2005, témoignant du dynamisme de l'épargne brute, les régions françaises ont toutefois connu plus de difficultés en 2006. Le solde budgétaire consolidé avait alors fait

apparaître une situation de déficit à hauteur de 0,7% des recettes budgétaires totales (hors emprunts).

La hausse de la part des dépenses de fonctionnement a conduit à une érosion du ratio d'épargne brute qui est passé de 36,5% des recettes de fonctionnement en moyenne en 2003 à 31,9% en 2006. Outre la diminution des ressources disponibles pour l'investissement, cette évolution de la structure des dépenses entraîne une moindre flexibilité budgétaire pour les régions : les dépenses de fonctionnement et, en particulier, les dépenses de personnel qui ont un caractère obligatoire, ménagent généralement moins de marges de manœuvre que les dépenses d'investissement.

**Le financement des investissements devrait se faire davantage par recours à l'emprunt.**

Malgré la diminution du ratio d'épargne brute mentionnée ci-dessus, les régions ont ainsi pu maintenir un niveau d'autofinancement élevé, l'épargne brute représentant en moyenne annuelle 66% des dépenses d'investissement sur la période 2003-2006. Si le niveau d'autofinancement est resté relativement stable, la proportion des investissements financés par recours à la dette a, en revanche, connu une forte hausse et atteignaient 11,7% en 2006 contre 6,4% en 2003.



Cette tendance devrait se poursuivre. En effet, sous le poids des nouveaux transferts de compétences engagés depuis 2005, les dépenses ont déjà augmenté plus vite en 2006 (7,6%) qu'en 2005 (4,1 %) et ce mouvement devrait se poursuivre. Par ailleurs, le nouveau « contrat de stabilité » a comme effet de réduire le niveau des recettes de transfert de la part de l'Etat. Enfin, sauf réforme significative du système de recettes des régions, l'évolution des recettes fiscales ne devrait pas suffire à absorber totalement la croissance des dépenses. On parle alors d'un effet de ciseaux dont la conséquence est que le recours à l'emprunt, qui s'est déjà accéléré entre 2004 et 2006, semble appelé à se poursuivre.

Cette hausse de l'endettement semble d'autant plus probable que les régions prendront une part plus importante que par le passé dans le financement des CPER 2007-2013, ce qui devrait conduire à une baisse de la part des investissements financés par des recettes d'investissement.

## Un endettement qui reste modéré ; une gestion de la dette de plus en plus sophistiquée

**Une dette qui augmente rapidement mais qui reste pour l'instant sous contrôle**

La dette des régions s'élevait à 11,1 milliards d'euros à fin 2006 contre 8,2 milliards d'euros fin 2003, soit une hausse de 36% sur la période. Toutefois, le montant de la

dette reste globalement faible : compte tenu de l'augmentation des recettes et de l'épargne brute sur la même période, la dette continue de représenter environ 2 années d'épargne brute (ce qui signifie que les régions pourraient se désendetter totalement si elles retardaient leurs investissements de 24 mois) ou encore seulement 8 mois de recettes de fonctionnement. A titre de comparaison, sur la même période, le ratio moyen dette/épargne brute était d'environ 2,3 années pour les départements et de 4,7 années pour les communes. Individuellement, aucune région n'avait un encours de dette directe dépassant 6 années d'épargne brute à fin 2006.

En termes de composition, selon l'Observatoire Finance Active de la Dette, la dette des régions françaises au 1er janvier 2008 était composée à 35% de prêts à taux fixe fort<sup>1</sup>, 16% à taux fixe faible, 47% à taux variable fort et 2% à taux variable faible contre une répartition moyenne de 37/22/36/5 pour l'ensemble du panel étudié<sup>2</sup>. On constate notamment que les régions ont davantage recours au financement à taux variable fort que d'autres collectivités. Pour autant, les régions ne semblent pas davantage exposées que la moyenne aux variations des marchés car, d'une part, le niveau de leurs engagements à taux fixe fort est sensiblement identique à la moyenne et, d'autre part, les régions ont relativement peu de prêts à taux fixe faible qui recouvrent, pour l'essentiel, des produits structurés pouvant s'avérer extrêmement sensibles aux fluctuations de marché.

Cette structure financière favorable, associée à une gestion active et professionnelle de la dette ainsi qu'à un contexte de taux d'intérêts nominaux relativement bas sur la période d'étude se traduit par un poids relativement faible du service de la dette : les charges d'intérêts n'ont représenté que 2,2% des recettes de fonctionnement en 2006 (à titre de comparaison, la charge de la dette a représenté 10,2% du budget de l'Etat cette même année). Pour 2007 et 2008, une hausse de la part des ressources consacrées au service de la dette est à attendre sous l'effet de la hausse des taux d'intérêts constatée depuis mi-2007.

La situation d'endettement des régions pourrait se dégrader à l'avenir si les anticipations d'une diminution du taux d'épargne brute se confirment. Par ailleurs, la montée en charge des compétences d'infrastructures ferroviaires devrait se traduire par des besoins de financement accrus et un recours soutenu à la dette. Pour 2007 (sur la base des budgets primitifs), on prévoit ainsi une hausse de 23% du ratio dette/épargne brute qui atteindrait 2,5 années.

### Les outils de gestion de la dette se rapprochent de plus en plus de ceux utilisés par les entreprises

Avec la croissance rapide du niveau de leurs dépenses et, notamment, leur implication dans le financement de secteurs demandant d'importants investissements (lycées, trains régionaux), les régions ont progressivement fait évoluer leurs outils de gestion de la dette et de la trésorerie. Le besoin d'une maîtrise appropriée, par les régions, de leurs risques financiers s'inscrit dans un contexte de diversification croissante de l'offre de moyens de financement :

<sup>1</sup> Selon la méthodologie Finance Active, est classé comme :

- taux fixe fort : tout emprunt étant à taux fixe sur toute sa durée;
- taux fixe faible : tout emprunt : 1/contenant plusieurs phases d'intérêts, la phase actuelle à taux fixe et la phase suivante pouvant être à taux variable selon les conditions contractuelles et 2/comportant des clauses de désactivation;
- taux variable fort : tout emprunt étant à taux variable sur toute sa durée;
- taux variable faible : tout emprunt bénéficiant de clauses de plafond (cap ou tunnel), ou contenant plusieurs phases d'intérêts : la phase actuelle est à taux variable et la phase suivante sera à taux fixe déjà connu.

<sup>2</sup> Panel composé de 1009 entités publiques locales françaises, dont 21 régions

- **Gestion de la trésorerie:** avec le durcissement de l'accès aux avances de trésorerie de l'Etat (notamment, depuis fin 2003, la suppression du crédit immédiat par le Trésor des fonds versés par chèque sur les lignes de trésorerie), les régions ont progressivement développé leurs outils de gestion des liquidités. Mais, si la mise en place de lignes de trésorerie auprès des banques s'est généralisée, seules deux régions (Ile-de-France et Rhône Alpes) ont eu recours à des programmes de billets de trésorerie, alors même que la plupart disposent de la taille critique justifiant la mise en place de ces instruments. La complexité de la mise en place de ces programmes et le faible différentiel de coût par rapport aux lignes de crédit bancaires font partie des principaux arguments mis en avant. La remontée récente des marges bancaires pourrait toutefois inciter certaines collectivités à réviser leur position.
- **Emissions obligataires:** seules deux régions françaises (Ile-de-France et Champagne-Ardenne) ont procédé à des émissions obligataires régulières au cours des dernières années. L'Ile-de-France est la première collectivité locale française (et la seule région à ce jour) à avoir mis en place un programme d'émissions internationales de titres à moyen terme (*Euro Medium-Term Notes*, EMTN) pour un montant global de 1 milliard d'euros sur une durée de 30 ans.
- **Produits dérivés:** dans le cadre de stratégies de gestion active de la dette, les régions ont recours, dans une proportion croissante, à des produits dérivés. Pour l'essentiel, il s'agit de produits de couverture destinés à se prémunir contre des variations des conditions de marché. Toutefois, de plus en plus de collectivités ont recours aux produits structurés pour réduire leur charge financière et, dans une moindre mesure, allonger leur profil de remboursement via des réaménagements de l'encours. Pour la plupart, ces produits offrent une bonification en échange d'une prise de risque sur la base d'un contrat d'option. Ce type de contrat représente une part croissante de la dette des collectivités et peut constituer un facteur de risque important pour certaines d'entre elles. L'exposition des régions à ce type d'instrument est toutefois moins forte que celle d'autres strates de collectivités et, de manière générale, les équipes de gestion de la dette des régions sont mieux armées que celles de collectivités plus petites pour appréhender les risques liés à ces types d'instruments.
- **Crédit-bail:** avec le transfert aux régions de la compétence en matière de transports ferroviaires régionaux des voyageurs, le recours au crédit-bail s'est progressivement développé. Bien que complexe juridiquement, le crédit-bail est un instrument financièrement performant qui se prête bien au financement d'investissements non immobiliers d'envergure (train, métro, fibre optique). En général, il offre aussi l'avantage de ne pas être comptabilisé comme de la dette. Dans son analyse, Fitch Ratings considère toutefois que ce type de contrat constitue un engagement ferme de la part de la collectivité qui peut être assimilé à une dette à long terme. Il est classifié dans la rubrique de dette « autres engagements retraités par Fitch ».
- **Partenariat Public-Privé (PPP):** ce nouvel outil de gestion des équipements publics complète l'offre existante (marché public d'une part, délégation de service public d'autre part). Il permet de confier à un tiers la réalisation et l'exploitation d'un équipement public pour lequel le partenaire privé ne peut se rémunérer majoritairement sur l'usager (par exemple, les lycées). Malgré la mise en place fin 2004 d'un nouveau cadre réglementaire favorisant la mise en place de PPP (sous la forme de contrats de partenariat), les régions ont eu très peu recours à ce type de contrats. Ainsi, au 14 février 2008, sur les 27 contrats de partenariat attribués, 20 concernaient des collectivités locales mais un seul concernait une région (Source : Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat).

## Annexe A

### Performances financières (26 régions consolidées)

(en millions d'euros)	Comptes administratifs				Budget
	2003	2004	2005	2006	2007
Fiscalité	5 024	5 251	6 991	8 444	10 329
Transferts reçus	7 499	8 218	8 594	8 636	8 713
Autres recettes	19	121	106	107	69
<b>Recettes de Gestion</b>	<b>12 543</b>	<b>13 590</b>	<b>15 691</b>	<b>17 187</b>	<b>19 111</b>
<b>Dépenses de Gestion</b>	<b>-7 690</b>	<b>-8 825</b>	<b>-10 087</b>	<b>-11 381</b>	<b>-14 152</b>
<b>Epargne de Gestion</b>	<b>4 854</b>	<b>4 765</b>	<b>5 604</b>	<b>5 807</b>	<b>4 959</b>
Charges financières	-326	-317	-337	-382	-515
Produits financiers	71	68	78	75	65
<b>Epargne Brute</b>	<b>4 598</b>	<b>4 516</b>	<b>5 345</b>	<b>5 500</b>	<b>4 508</b>
Recettes d'investissement	1 699	1 634	1 641	1 617	1 795
Dépenses d'investissement	-6 923	-7 290	-7 619	-8 228	-9 623
<b>Solde d'investissement</b>	<b>-5 224</b>	<b>-5 656</b>	<b>-5 977</b>	<b>-6 611</b>	<b>-7 828</b>
<b>Solde avant dette</b>	<b>-626</b>	<b>-1 139</b>	<b>-632</b>	<b>-1 111</b>	<b>-3 320</b>
Remboursements d'emprunts (hors mouvements neutres)	-886	-915	-981	-1 199	-924
Nouveaux emprunts (hors mouvements neutres)	1 332	2 100	1 668	2 163	4 245
<b>Variation nette de la dette</b>	<b>446</b>	<b>1 185</b>	<b>687</b>	<b>964</b>	<b>3 321</b>
<b>Solde budgétaire</b>	<b>-180</b>	<b>45</b>	<b>55</b>	<b>-147</b>	<b>1</b>
<b>Encours de dette</b>					
Court terme	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Long terme	8 125	9 396	10 152	11 116	11 116
<b>Dettes directes</b>	<b>8 125</b>	<b>9 396</b>	<b>10 152</b>	<b>11 116</b>	<b>11 116</b>
+ Autres engagements retraités par Fitch	73	90	0	0	90
<b>Dettes</b>	<b>8 199</b>	<b>9 486</b>	<b>10 152</b>	<b>11 116</b>	<b>11 206</b>
- Disponibilités	1 084	909	1 324	n.d	n.d
<b>Dettes nettes</b>	<b>7 114</b>	<b>8 577</b>	<b>8 828</b>	<b>n.d</b>	<b>n.d</b>
Dettes garanties	599	663	756	759	758
Dettes de principaux satellites (hors garanties)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
<b>Dettes nettes, dettes garanties et dettes satellites</b>	<b>n.d</b>	<b>n.d</b>	<b>n.d</b>	<b>n.d</b>	<b>n.d</b>

Source: Comptes administratifs 2003-2006, budgets primitifs 2007

## Annexe B

### Principaux ratios (26 régions consolidées)

	Comptes administratifs				Budget
	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Ratios de marge de manœuvre budgétaire (%)</b>					
Epargne de gestion/Recettes de gestion	38,7	35,1	35,7	33,8	25,9
Epargne brute/Recettes réelles de fonctionnement (RRF) <sup>a</sup>	36,5	33,1	33,9	31,9	23,5
Solde avant dette/Recettes totale <sup>s</sup>	-4,4	-7,5	-3,6	-5,9	-15,8
Solde budgétaire/Recettes totale <sup>s</sup>	-1,1	0,3	0,3	-0,7	0,0
Variation des recettes de gestion (var, annuelle)	6,1	8,3	25,1	9,5	11,2
Variation des dépenses de gestion (var, annuelle)	12,1	14,8	14,3	12,8	24,4
Variation de l'épargne brute (var, annuelle)	-0,9	-1,8	16,3	2,9	-18,0
<b>Ratios de dette</b>					
Dette directe (% var, annuelle)	7,7	15,6	8,0	9,5	0,0
Charges financières/Recettes de gestion (%)	2,6	2,3	2,1	2,2	2,7
Epargne de gestion/Charges financières (x)	14,9	15,0	16,6	15,2	9,6
Service de la dette/RRF <sup>a</sup> (%)	9,6	9,0	8,4	9,2	7,5
Service de la dette/Epargne de gestion (%)	25,0	25,9	23,5	27,2	29,0
Dette directe/RRF <sup>a</sup> (%)	64,4	68,8	64,4	64,4	58,0
Dette/RRF <sup>a</sup> (%)	65,0	69,5	64,4	64,4	58,4
Dette nette dette garantie et dette des satellites/RRF <sup>a</sup> (%)	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Dette directe/Epargne brute (ans)	1,8	2,1	1,9	2,0	2,5
Dette/RRF <sup>a</sup> (ans)	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Dette direct/PIB régional (%)	0,5	0,5	0,6	0,6	n.d
Dette direct par habitant (euros)	135,6	156,1	168,7	184,7	184,7
<b>Ratios de recettes</b>					
Recettes fiscales/Recettes de gestion (%)	40,1	38,6	44,6	49,1	54,0
Recettes fiscales modifiable/Recettes fiscales (%)	89,6	89,6	80,6	74,3	59,8
Transferts courants reçus/Recettes de gestion (%)	59,8	60,5	54,8	50,2	45,6
Recettes de gestion/Recettes totales <sup>b</sup> (%)	87,6	88,9	90,1	91,0	91,1
Recettes totales <sup>b</sup> par hab. (euros)	261,1	289,0	317,0	349,6	419,0
<b>Ratios de dépenses</b>					
Dépenses de personnel/Dépenses de gestion (%)	6,8	6,5	6,1	6,9	11,3
Subventions versées/Dépenses de gestion (%)	97,5	93,1	85,2	75,9	61,6
Dépenses réelles d'investissement/Dépenses totales (%)	44,2	41,9	39,9	39,1	38,2
Dépenses réelles d'investissement/PIB régional (%)	0,4	0,4	0,4	0,5	n.d
Dépenses totales <sup>b</sup> par hab. (euros)	258,6	283,0	316,1	352,1	419,0
<b>Financement des investissements (%)</b>					
Epargne brute/Dépenses d'investissement	66,4	62,0	70,2	66,8	46,8
Recettes d'investissement/Dépenses d'investissement	24,5	22,4	21,5	19,6	18,7
Variation nette de la dette/Dépenses d'investissement	6,4	16,2	9,0	11,7	34,5
Solde budgétaire/Dépenses d'investissement	2,6	-0,6	-0,7	1,8	0,0

<sup>a</sup> Incluant les produits financiers

<sup>b</sup> hors nouveaux emprunts

Source: Comptes administratifs 2003-2006, budgets primitifs 2007

## Annexe C

### Population des régions françaises

Région	Population
Alsace	1 816 841
Aquitaine	3 098 819
Auvergne	1 333 530
Bourgogne	1 623 913
Bretagne	3 080 648
Centre	2 505 288
Champagne-Ardenne	1 338 590
Corse	278 650
Franche-Comté	1 146 139
Île-de-France	11 491 046
Languedoc-Roussillon	2 519 707
Limousin	725 301
Lorraine	2 338 744
Midi-Pyrénées	2 755 383
Nord-Pas-de-Calais	4 043 050
Basse-Normandie	1 448 857
Haute-Normandie	1 811 241
Pays de la Loire	3 426 371
Picardie	1 886 445
Poitou-Charentes	1 712 652
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4 780 989
Rhône-Alpes	6 004 957
Guadeloupe	447 002
Guyane	201 996
Martinique	399 002
Réunion	783 951
<b>France entière</b>	<b>62 999 112</b>

Source: Insee Estimations de population au 01 Jan 2006

Copyright © 2008 by Fitch, Inc., Fitch Ratings Ltd. and its subsidiaries. One State Street Plaza, NY, NY 10004. Telephone: 1-800-753-4824, (212) 908-0500. Fax: (212) 480-4435. Reproduction or retransmission in whole or in part is prohibited except by permission. All rights reserved. All of the information contained herein is based on information obtained from issuers, other obligors, underwriters, and other sources which Fitch believes to be reliable. Fitch does not audit or verify the truth or accuracy of any such information. As a result, the information in this report is provided "as is" without any representation or warranty of any kind. A Fitch rating is an opinion as to the creditworthiness of a security. The rating does not address the risk of loss due to risks other than credit risk, unless such risk is specifically mentioned. Fitch is not engaged in the offer or sale of any security. A report providing a Fitch rating is neither a prospectus nor a substitute for the information assembled, verified and presented to investors by the issuer and its agents in connection with the sale of the securities. Ratings may be changed, suspended, or withdrawn at anytime for any reason in the sole discretion of Fitch. Fitch does not provide investment advice of any sort. Ratings are not a recommendation to buy, sell, or hold any security. Ratings do not comment on the adequacy of market price, the suitability of any security for a particular investor, or the tax-exempt nature or taxability of payments made in respect to any security. Fitch receives fees from issuers, insurers, guarantors, other obligors, and underwriters for rating securities. Such fees generally vary from US\$1,000 to US\$750,000 (or the applicable currency equivalent) per issue. In certain cases, Fitch will rate all or a number of issues issued by a particular issuer, or insured or guaranteed by a particular insurer or guarantor, for a single annual fee. Such fees are expected to vary from US\$10,000 to US\$1,500,000 (or the applicable currency equivalent). The assignment, publication, or dissemination of a rating by Fitch shall not constitute a consent by Fitch to use its name as an expert in connection with any registration statement filed under the United States securities laws, the Financial Services and Markets Act of 2000 of Great Britain, or the securities laws of any particular jurisdiction. Due to the relative efficiency of electronic publishing and distribution, Fitch research may be available to electronic subscribers up to three days earlier than to print subscribers.