

Cour des comptes



Chambres régionales  
& territoriales des comptes

# LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2019

Fascicule 2

Rapport sur la situation financière et la  
gestion des collectivités territoriales  
et de leurs établissements publics



# Sommaire

<b>Procédures et méthodes</b> .....	<b>5</b>
<b>Délibéré</b> .....	<b>9</b>
<b>Synthèse</b> .....	<b>11</b>
<b>Récapitulatif des recommandations</b> .....	<b>15</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>17</b>
<b>Chapitre I Les perspectives d'évolution des finances publiques locales et de leur gouvernance</b> .....	<b>19</b>
I - Les perspectives d'évolution des finances publiques locales .....	20
A - Le maintien d'un contexte financier favorable aux collectivités locales en 2019 .....	20
B - 2020-2022 : des perspectives de désendettement d'ampleur incertaine .....	34
II - La contractualisation financière entre l'État et les collectivités : un dispositif à ajuster .....	40
A - Une mise en œuvre du dispositif de contractualisation encore inachevée .....	42
B - Les limites du pilotage par l'encadrement de la dépense .....	48
III - L'évaluation de l'impact des décisions de l'État sur les collectivités : un dispositif à repenser .....	58
A - Une culture de l'évaluation encore insuffisante .....	60
B - Un dispositif perfectible .....	64
<b>Chapitre II Les nouvelles régions</b> .....	<b>73</b>
I - Une mise en place effective malgré un calendrier contraint .....	77
A - Une évolution conjointe du périmètre et des compétences des régions .....	77
B - Des regroupements de régions effectifs au 1 <sup>er</sup> janvier 2016 .....	81
C - Des régions formellement renforcées dans leurs responsabilités .....	84
II - Des marges de manœuvre encore importantes en matière d'organisation et de gestion .....	93
A - Des gains d'efficacité limités .....	94
B - Une maîtrise des coûts à renforcer .....	105
C - Une fiabilité perfectible des comptes .....	113
III - Des responsabilités régionales à clarifier et à conforter .....	122
A - Une situation financière favorable à un renforcement des compétences régionales .....	123
B - Les conditions de réussite de la réforme .....	138
<b>Liste des abréviations</b> .....	<b>149</b>
<b>Annexes</b> .....	<b>151</b>
<b>Réponses des administrations et des organismes concernés</b> .....	<b>189</b>



## Procédures et méthodes

La Cour publie chaque année des rapports sur l'exécution du budget de l'État (en mai), la certification des comptes de l'État (en mai), la certification des comptes du régime général de la sécurité sociale (en juin), la situation et les perspectives des finances publiques (en juin), l'application des lois de financement de la sécurité sociale (en juin et en septembre) et le présent rapport sur les finances des collectivités locales (en juin et en septembre).

**À compter de 2019**, le rapport relatif aux finances publiques locales comporte en effet deux fascicules : le premier consacré à l'analyse financière de l'année antérieure, le second aux perspectives financières et à plusieurs thèmes de gestion. Cette évolution doit permettre aux parlementaires de disposer d'éléments relatifs à l'année N-1 au moment de l'examen de la loi de règlement du budget de l'année N-1 et alors qu'ils lancent la préparation du budget N+1.

Le présent rapport s'appuie sur les résultats des contrôles et des enquêtes conduits par la Cour des comptes et par les chambres régionales et territoriales des comptes, dans le cadre d'une formation interjuridictions qui en a assuré le pilotage et la synthèse.

L'analyse des perspectives d'évolution des finances publiques locales (chapitre I) résulte de l'exploitation des budgets primitifs d'une partie des collectivités locales. Le panel regroupe 12 régions (82 % des dépenses régionales), 87 départements (90 % des dépenses départementales), 762 communes de plus de 10 000 habitants (43 % des dépenses communales) et 242 EPCI (59 % des dépenses) de plus de 50 000 habitants (dont 20 métropoles).

Les développements relatifs à l'impact financier des décisions de l'État sur les budgets locaux se sont appuyés sur les travaux du Conseil national de l'évaluation des normes (CNEN) et du Secrétariat général du Gouvernement (SGG). Ceux concernant le dispositif de contractualisation mis en œuvre en 2018 ont été nourris par les éléments de réponse de la direction générale des collectivités locales (DGCL) et des associations d'élus.

L'analyse de la mise en place des nouvelles régions (chapitre II), nouvelles au sens où leurs périmètres ont été révisés et leurs compétences redéfinies, est fondée sur les observations de l'ensemble des chambres régionales des comptes qui ont contrôlé les 13 régions sur la période 2015-2018. Les développements relatifs à leur situation financière résultent de l'exploitation de leurs comptes de gestion des derniers exercices, centralisés par la direction générale des finances publiques (DGFIP) et mis à la disposition de la Cour.

De manière générale, trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de publications.

Le contenu des projets de publication est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du Premier président, du Procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent, en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du Premier président et en présence du Procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 24 juin 2019, par une formation commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales et territoriales des comptes présidée par M. Thornary, conseiller maître, et composée de MM. Martin, Guibert, Mme Démier, M. Dubois, Mme Mattéi, MM. Meddah, Vught, Roguez, conseillers maîtres, et Mme Bergogne, conseiller référendaire, en tant que rapporteurs généraux, MM. Cabaret, Doumeix, en tant que rapporteurs, MM. Rolin et Auzilleau, rapporteurs à temps complet, Mmes Dupuis-Verbeke et Robert, premières conseillères, et, en tant que contre-rapporteur, M. Advielle, président de chambre régionale des comptes, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 2 juillet 2019 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, MM. Andréani et Terrien, Mme Podeur, présidents de chambre, et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

\*

Les rapports de la Cour des comptes sur les finances publiques locales sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr). Ils sont diffusés par **La Documentation Française**.



## Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation plénière, a adopté le rapport sur *Les finances publiques locales 2019 : Fascicule 2 – La situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*.

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable aux ministres et organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, MM. Morin, Andréani, Terrien, Mme Podeur, présidents de chambre. MM. Durrleman, Duchadeuil, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Racine, Cazanave, Gautier, Barbé, Tournier, Mme Darragon, MM. Diricq, Charpy, Ténier, Guibert, Mme Monique Saliou, MM. Uguen, Guaino Mme Carrère-Gée, MM. Guédon, Mousson, Guérout, Viola, Mme Démier, MM. Frentz, Le Mer, Laboureix, Mmes Latare, Dardayrol, MM. Perrin, Rabaté, de La Guéronnière, Brunner, Guillot, Aulin, Vallernaude, Mmes de Coincy, Casas, MM. Rolland, Chatelain, Mmes Bouzanne des Mazery, Soussia, MM. Basset, Soubeyran, Mme Faugère, MM. Belluteau, Strassel, Dubois, Fialon, Mmes Toraille, Latournerie-Willems, Hamayon, MM. Michaut, Levionnois, de Puylaroque, Mme Thibault, MM. Lejeune, Vught, Sciacaluga, Saïb, Roguez, Sitbon, Montarnal, Vallet, Boullanger, Seiller, Mme Mercereau, MM. Mairal, Michelet, Duguépéroux, Colin de Verdière, Champomier, conseillers maîtres, MM. Margueron, Jau, Beauvais, Cordet, Collin, Guégano, Guéné, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Thornary, président de la formation interjuridictions chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, Mme Pappalardo, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de MM. Cabaret et Doumeix, rapporteurs extérieurs, rapporteurs généraux de la formation interjuridictions, de MM. Rolin, Auzilleau, rapporteurs extérieurs, rapporteurs de la formation interjuridictions, et de M. Advielle, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;

- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, accompagnée de Mme Camby, Première avocate générale et de M. Ferriol, avocat général.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 17 septembre 2019

# Synthèse

Entre 2014 et 2017, les concours financiers de l'État aux collectivités ont diminué de 10 Md€. En 2018, cette baisse n'a pas été reconduite. La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 a remplacé ce dispositif par un plafonnement de la progression de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an sur la période 2018-2022 assorti, pour les plus importantes d'entre elles, d'un mécanisme de contractualisation. En contrepartie, les collectivités locales ont bénéficié de concours et de transferts financiers en augmentation pour la première fois depuis 2014.

L'évolution favorable du produit de la fiscalité locale a également contribué à améliorer la situation des collectivités sur le plan des recettes. Du fait de la maîtrise de leurs charges de fonctionnement conforme, en 2018, aux objectifs de la loi de programmation, leur niveau d'épargne a sensiblement augmenté. Cependant, ainsi que l'établissait le premier fascicule du présent rapport<sup>1</sup>, cette amélioration s'est traduite par une progression de leurs dépenses d'investissement, sans réduction de leur besoin de financement.

## **Les collectivités bénéficieraient d'un contexte financier favorable en 2019 ; la perspective d'un désendettement à moyen terme demeure incertaine**

En 2019, les collectivités locales bénéficient encore d'un contexte financier favorable. Les concours et les transferts financiers de l'État augmenteront légèrement par rapport à 2018. La fiscalité locale restera dynamique (+ 2,7 Md€), le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) augmentant à nouveau (+ 1,2 Md€) après une stabilisation en 2018 et les valeurs locatives cadastrales progressant fortement de 2,2 % (+ 1,3 Md€). L'impact des décisions de l'État (+ 250 M€ selon l'estimation de la Cour) restera modéré avant un probable accroissement sensible ultérieur, en raison de la mise en œuvre de plusieurs réformes – en particulier le protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) et la revalorisation du revenu de solidarité active (RSA).

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, fascicule 1*. La Documentation française, juin 2019, 158 p., disponible [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

Les budgets primitifs analysés par la Cour prévoient la poursuite de la maîtrise des dépenses de fonctionnement et de l'accroissement des dépenses d'investissement en 2019 : le montant des dépenses exécutées au 31 juillet toutes collectivités confondues confirme la dynamique en investissement ; le rythme de consommation des crédits de fonctionnement fait peser un risque de dépassement de l'objectif d'évolution fixé par la loi de programmation pour la période 2018-2020.

Les projections réalisées par la Cour pour les années 2020 à 2022 confirment la progression tendancielle des marges de manœuvre des collectivités. Cependant, le respect de l'objectif de désendettement prévu par la loi de programmation apparaît incertain, et non explicitement intégré dans leurs stratégies financières. En effet, ce contexte favorable pourrait inciter les collectivités, en particulier, celles qui ne relèvent pas du dispositif de contractualisation, à relâcher leur effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement.

La nécessaire maîtrise des soldes et de la dette de l'ensemble des administrations publiques au regard des engagements européens du pays pourrait alors justifier une réflexion plus large sur le partage des ressources et des charges entre l'État et les collectivités, prenant en compte leurs situations financières et leurs contraintes respectives.

### **Les objectifs de dépense ont été atteints en 2018, le dispositif de contractualisation présente des faiblesses qui appellent des ajustements**

Les modalités de pilotage de la dépense publique locale ont été modifiées, comme évoqué précédemment, par l'instauration d'un dispositif triennal de contractualisation entre l'État, d'une part, et les collectivités et EPCI à fiscalité propre les plus importants, d'autre part.

La première année d'exécution des contrats s'est traduite par le respect des objectifs de dépense. Ce mécanisme de plafonnement présente néanmoins des insuffisances qui peuvent être corrigées. Une part notable de la dépense y échappe en raison de l'exclusion des budgets annexes. Parallèlement, une concentration de la contrainte sur les enjeux les plus structurants de la gestion publique locale serait plus efficace et plus simple.

En outre, la procédure de retraitement des dépenses se caractérise par une actualisation continue, qui ne peut jamais être exhaustive et se complexifie. Elle risque également de freiner les partenariats, les cofinancements, voire les mutualisations, et d'entrer en contradiction avec le déploiement d'une nouvelle génération de politiques publiques nationales, assises sur un partenariat avec les collectivités territoriales.

### **L'évaluation de l'impact des décisions de l'État sur les finances locales doit être renforcée**

L'évaluation de l'impact des décisions de l'État, de nature législative ou réglementaire, sur les budgets des collectivités territoriales relève de deux dispositifs, pilotés par le Conseil national de l'évaluation des normes (CNEN), d'une part, et par le secrétaire général du Gouvernement (SGG), d'autre part.

En 2017 comme en 2018, la qualité des fiches d'impact accompagnant ces décisions s'est dégradée. Les actions de formation lancées depuis 2016 par le Secrétariat général du Gouvernement au profit des agents des administrations prescriptrices doivent être poursuivies et renforcées afin d'assurer le développement d'une culture de l'évaluation et de contribuer à la rationalisation de la dépense publique. La Cour regrette aussi qu'aucun processus d'évaluation *a posteriori* n'ait été organisé depuis 2017 malgré les recommandations déjà formulées.

La coopération entre les deux instances de pilotage de ce dispositif, le SGG et le CNEN, mérite d'être renforcée afin de leur permettre de jouer pleinement leurs rôles respectifs. De même, le mode de consultation des associations d'élus, notamment sur les mesures techniques applicables aux collectivités devrait être révisé.

### **La mise en place des « nouvelles régions », au 1<sup>er</sup> janvier 2016, s'est passée sans heurts mais n'a pas apporté, jusqu'à présent, de gains d'efficience**

Si les « nouvelles régions » ont été mises en place dans le calendrier prévu par le législateur, les mécanismes d'élargissement des périmètres et d'extension de leurs compétences en matière de développement économique et de transport ont nécessité une phase transitoire qui n'est pas terminée.

Les gains d'efficience visés par ces réformes restent aujourd'hui limités en raison de la reconduction, dans la majorité des cas, des modes de gestion préexistants. Au contraire, des surcoûts sont identifiés, notamment en terme de rémunération des personnels administratifs et d'indemnités des élus. Les dispositifs d'intervention ont été parfois harmonisés au plus haut niveau et la réorganisation des systèmes d'information tarde à être réellement mise en œuvre.

Enfin, la fiabilité des comptes présente des lacunes mises en évidence, notamment, par les contrôles des chambres régionales (faiblesses du contrôle interne, lacunes dans la gestion des engagements pluriannuels, défaillances dans l'évaluation des actifs de toute nature...) ainsi que par l'expérimentation en cours de certification des comptes locaux, dont un

point d'étape est présenté en annexe du présent rapport. Il complète le bilan intermédiaire de l'expérimentation que la Cour a rendu public en juin 2019.

### **La poursuite de la rationalisation des compétences entre l'État et les collectivités est nécessaire**

La fusion des régions visant à atteindre une taille critique favorable aux économies d'échelle, d'une part, et l'extension de leurs compétences visant à rendre plus cohérent leur domaine d'action, d'autre part, pourraient pourtant produire des effets vertueux. Comme les autres catégories de collectivités, elles bénéficient d'une situation financière favorable, désormais assise sur des ressources dynamiques, et sont peu endettées. Elles doivent pleinement assumer leurs compétences ce qui implique qu'elles optimisent leurs systèmes de gestion et se dotent d'outils de pilotage et de contrôle interne efficaces.

La loi NOTRe n'a pas complètement clarifié la répartition des compétences entre les collectivités territoriales ainsi qu'entre celles-ci et l'État. La prochaine réforme territoriale annoncée le 13 juin 2019 par le Premier ministre pourrait permettre d'étendre ou de renforcer les compétences des régions alors que la présence de l'État dans les territoires est en cours de redéfinition.

# Récapitulatif des recommandations

## **En ce qui concerne les perspectives d'évolution des finances locales**

1. Procéder à une analyse *ex post* des variations de la CVAE afin d'en améliorer la prévision (DGFIP, réitérée).

## **En ce qui concerne la contractualisation financière entre l'État et les collectivités**

2. Notifier chaque année, aux collectivités et EPCI soumis à contractualisation, le montant effectif des dépenses réelles de fonctionnement constaté après application de l'intégralité des retraitements et en faire rapport au Parlement (DGCL).
3. Étendre le champ de la contractualisation aux budgets annexes (DGCL et DGFIP, réitérée et complétée).
4. Prendre en considération dans les marges d'appréciation laissées aux représentants de l'État, lors de l'analyse des comptes des collectivités soumises à contractualisation, les ressources nouvelles fléchées sur des actions spécifiques (DGCL et DGFIP).
5. Prévoir dans le pacte financier de l'intercommunalité la prise en compte du plafond de dépenses fixé par le contrat ou l'arrêté préfectoral pour la ville-centre ou l'EPCI (DGCL et DGFIP, réitérée).

**En ce qui concerne l'évaluation de l'impact des décisions  
de l'État sur les collectivités**

6. Développer les évaluations *ex post* afin d'améliorer les méthodes de chiffrage et de corriger, le cas échéant, les évaluations préalables (SGG, réitérée et complétée).
7. Rationaliser le circuit des fiches d'impact afin de permettre au SGG d'opérer un contrôle de qualité efficace avant leur transmission au CNEN (SGG).

**En ce qui concerne les nouvelles régions**

8. Renforcer l'exercice effectif par les régions de leurs responsabilités en matière de développement économique (DGE et DGCL).
9. Harmoniser le mode de comptabilisation des fonds européens dans les budgets et les comptes des régions (DGFIP).

# Introduction

L'article L. 132-8 introduit dans le code des juridictions financières (CJF) par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit que la Cour des comptes établit chaque année un rapport remis au Gouvernement et au Parlement portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Les administrations publiques locales (APUL) portent 18 % de la dépense publique et 9 % de la dette publique. En tant qu'APUL, dont elles représentent 86 % des dépenses, les collectivités territoriales sont concernées, au même titre que l'État et les organismes de sécurité sociale, par le respect des engagements européens de la France en matière de redressement des comptes publics. L'évolution des dépenses des APUL et de leur solde est ainsi dans le champ des lois de programmation des finances publiques et des programmes annuels de stabilité.

L'implication des collectivités territoriales et de leurs groupements dans le redressement des comptes publics se justifie aussi par l'importance des transferts financiers de l'État dont elles bénéficient (107 Md€ en 2018).

Dans un premier fascicule, publié en juin 2019, la Cour a analysé la situation de ces collectivités au 31 décembre 2018 et mis en évidence l'amélioration d'ensemble de la situation financière des collectivités.

Dans le détail de ses différents chapitres, le présent rapport examine d'abord les perspectives d'évolution de la situation financière des collectivités locales et étudie leur gouvernance à travers la contractualisation financière entre l'État et les collectivités locales mise en place en 2018 et l'évaluation de l'impact des décisions de l'État sur les collectivités (chapitre I).

Dans un second temps, comme les années précédentes et comme le prévoit l'article L. 132-8 du CJF, elle étudie un thème particulier relatif à la gestion publique locale : il s'agit des « nouvelles régions », nées de l'élargissement de leurs compétences en application de la loi NOTRe du 7 août 2015 et, pour une partie d'entre elles, de la modification de leurs limites géographiques par la loi du 16 janvier 2015 (chapitre II).



# Chapitre I

## Les perspectives d'évolution des finances publiques locales et de leur gouvernance

Ainsi que développé dans le premier fascicule du présent rapport<sup>2</sup>, la Cour des comptes a constaté en 2018 une amélioration globale de la situation financière des collectivités territoriales. Celles-ci ont continué de participer à l'effort de redressement des comptes publics mais sous une forme nouvelle avec l'instauration par la loi de programmation pour 2018-2022 d'un plafond d'évolution de la dépense, d'un objectif de réduction du besoin de financement et, pour les collectivités dont les dépenses de fonctionnement sont les plus élevées, d'un dispositif de contractualisation avec l'État.

Le présent chapitre analyse d'abord les perspectives d'évolution des finances publiques locales à travers l'examen des budgets primitifs de 2019 et de simulations sur la période 2020-2022 (I).

Il revient ensuite sur deux sujets évoqués dans les rapports précédents, qui ont chacun une incidence significative sur les conditions d'évolution des finances publiques locales : le nouveau dispositif de maîtrise de la dépense locale mis en place en 2018, qui repose principalement sur la contractualisation avec 322 collectivités, a certes permis d'obtenir les résultats escomptés mais il est perfectible (II) ; le processus d'évaluation de l'impact des décisions de l'État sur les collectivités locales, qui avait donné lieu à plusieurs recommandations de la Cour dans les rapports sur les finances publiques locales de 2015 et de 2017, doit être renforcé (III).

---

<sup>2</sup> Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, fascicule 1*. La Documentation française, juin 2019, 158 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

## **I - Les perspectives d'évolution des finances publiques locales**

Les perspectives pour l'année 2019 s'inscrivent dans la continuité des constats présentés dans le premier fascicule du présent rapport. Ainsi la progression des transferts financiers de l'État et le dynamisme relatif de la fiscalité locale permettent aux collectivités de disposer de recettes en augmentation. La réduction de l'impact des décisions de l'État devrait offrir des marges de manœuvre plus importantes aux administrations publiques locales.

Par ailleurs, l'analyse des premiers documents budgétaires disponibles semble indiquer une volonté de maîtrise des charges de fonctionnement, moins prononcée toutefois pour les régions, et une poursuite de la hausse des investissements, toutes catégories de collectivités confondues.

Enfin, la Cour a procédé à une analyse prospective de la situation financière des collectivités, dans l'hypothèse où les tendances observées seraient amenées à se poursuivre d'ici 2022.

Ainsi, l'année 2019 sera probablement celle de la confirmation de l'amélioration de la situation financière des collectivités et de la reprise de l'investissement. Les perspectives à moyen terme devraient conduire à un accroissement des marges de manœuvre de l'ensemble des catégories de collectivités.

### **A - Le maintien d'un contexte financier favorable aux collectivités locales en 2019**

Pour la première fois depuis 2014, les concours et les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ont repris leur progression en 2018. Le remplacement de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) par un mécanisme de contrats mis en place par la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 traduit une nouvelle forme de participation des collectivités à la maîtrise des dépenses de l'ensemble des administrations publiques.

La loi de finances pour 2019 confirme cette tendance et stabilise les concours et transferts à un niveau proche de celui de 2018. Dans le même temps, les produits de fiscalité locale devraient être plus dynamiques qu'en 2018, soutenus notamment par le niveau élevé de la revalorisation forfaitaire des bases d'imposition indexée sur l'inflation.

## 1 - Une légère augmentation des concours et des transferts financiers de l'État prévue en 2019

### Les concours et les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales se composent, d'une part, des prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités territoriales, qui regroupent notamment la dotation globale de fonctionnement (DGF) et le fonds de compensation de la TVA (FCTVA), et, d'autre part, des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. S'y ajoute, à compter de 2018, la part de TVA désormais affectée aux régions en remplacement de leur DGF.

Les transferts financiers comprennent les concours auxquels s'ajoutent notamment les subventions ministérielles destinées au financement de politiques publiques sectorielles, les contreparties de dégrèvements législatifs, la fiscalité transférée et les crédits des fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle<sup>3</sup>.

En 2018, après quatre années de baisse (- 10 Md€), les concours financiers de l'État ont augmenté d'1 Md€. La loi de finances initiale (LFI) pour 2019 prévoit une légère progression de leur montant qui atteindra 48,27 Md€ après 48,1 Md€ en exécution 2018. Ce montant est supérieur à celui prévu pour 2019 par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 (48,09 Md€). Les transferts financiers augmentent de 4,2 Md€ pour s'établir à 110,8 Md€, la quasi-totalité de cette augmentation résultant de l'accroissement des contreparties des dégrèvements à la suite de la réforme de la taxe d'habitation.

<sup>3</sup> La définition des concours et des transferts financiers est détaillée à l'annexe n° 1.

**Tableau n° 1 : évolution des concours financiers de l'État dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022**

(en Md€ courants, à périmètre constant)	2018	2019	2020	2021	2022
Total des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales	48,11	48,09	48,43	48,49	48,49
dont FCTVA	5,61	5,71	5,95	5,88	5,74
dont TVA affectée aux régions	4,12	4,23	4,36	4,50	4,66
dont autres concours <sup>4</sup>	38,37	38,14	38,12	38,10	38,10

Source : article 16 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022

Les « autres concours » intègrent tous les PSR (dont la DGF) hors le FCTVA et les crédits budgétaires de la mission RCT.

Fixé à 26,95 Md€ par l'article 82 de la loi de finances initiale (LFI) pour 2019, le montant de la DGF est stable par rapport à 2018<sup>5</sup>. Cependant, de nombreuses collectivités constatent en 2019 des évolutions sensibles de leur dotation, à la hausse comme à la baisse, en partie à la suite d'évolutions des règles de répartition. Ainsi, la réforme de la dotation d'intercommunalité élaborée au cours de l'année 2018 par le comité des finances locales a introduit le critère du revenu par habitant et adapté le calcul du coefficient d'intégration fiscale. De même, les règles d'écrêtement de la dotation forfaitaire des départements ont été rénovées afin d'assurer une répartition plus équitable de la minoration induite.

Au sein des concours, les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* sont en diminution en raison de l'extinction du fonds exceptionnel de soutien aux régions institué par la LFI pour 2017 pour les années 2017 et 2018 (- 178 M€). Le FCTVA est maintenu à un niveau élevé et augmente même légèrement (+ 130 M€) sous l'effet de la reprise de l'investissement local à compter de 2017. Cette hausse devrait se poursuivre en 2019 avant une baisse probable à compter de 2021, première année du nouveau cycle électoral. Enfin, le produit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) affecté aux régions depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, devrait augmenter de 101 M€ par rapport au produit perçu en 2018 sous l'effet du dynamisme de cette recette fiscale.

<sup>4</sup> Les « autres concours » intègrent tous les PSR dont la DGF hors le FCTVA et les crédits budgétaires de la mission RCT.

<sup>5</sup> 26,96 Md€ dans la loi de finances pour 2018.

**Tableau n° 2 : évolution des transferts financiers de l'État  
aux collectivités territoriales (2015-2019)**

<i>en M€</i>	2015	2016	2017	2018	LFI 2019	Écart 2019-2018
<b>PSR (A)</b>	<b>50 528</b>	<b>46 465</b>	<b>43 781</b>	<b>40 327</b>	<b>40 575</b>	248
<i>dont DGF</i>	36 645	33 305	30 877	26 974	26 948	- 26
<i>dont FCTVA</i>	5 615	5 216	5 009	5 519	5 649	130
<i>dont allocations compensatrices</i>	1 894	1 636	1 981	2 062	2 310	248
<i>dont autres PSR</i>	6 374	6 307	5 914	5 771	5 668	- 103
<i>Mission RCT (hors crédits TDIL) (B)</i>	2 648	2 727	3 306	3 572	3 394	-178
<i>TVA des régions (C)</i>				4 200	4 301	101
<b>Concours financiers (D=A+B+C)</b>	<b>53 176</b>	<b>49 192</b>	<b>47 087</b>	<b>48 099</b>	<b>48 270</b>	<b>171</b>
<i>Subventions d'autres ministères (E)</i>	2 540	3 154	2 852	2 841	3 387	546
<i>Subventions TDIL (F)</i>	100	86	81	68	45	23
<i>Contrepartie de dégrèvements (G)</i>	10 913	11 998	11 897	15 707	19 858	4 151
<i>Produits amendes (H)</i>	636	637	670	690	478	- 212
<b>Transferts financiers de l'État hors fiscalité transférée et formation professionnelle (I=D+E+F+G+H)</b>	<b>67 365</b>	<b>65 068</b>	<b>62 587</b>	<b>67 404</b>	<b>72 038</b>	<b>4 634</b>
<i>Fiscalité transférée (hors formation professionnelle et apprentissage) (J)</i>	32 058	33 320	35 375	36 082	35 553	-529
<i>dont frais de gestion (hors formation professionnelle)</i>	3 227	3 345	3 437	nd	3 629	nd
<i>Financement formation professionnelle et de l'apprentissage (K)</i>	2 836	2 925	3 079	3 147	3 210	63
<i>dont panier de ressources pour la formation professionnelle</i>	916	936	956	970	1 004	34
<i>dont panier de ressources pour le financement de l'apprentissage (hors CAS/ yc frais de gestion)</i>	425	487	488	487	496	9
<i>dont CAS FNDMA</i>	1 495	1 502	1 635	1 690	1 710	20
<b>Total des transferts financiers (I+J+K)</b>	<b>102 259</b>	<b>101 313</b>	<b>101 041</b>	<b>106 633</b>	<b>110 801</b>	<b>4 168</b>

Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

Les transferts financiers augmenteront de 3,8 %<sup>6</sup> en 2019. Cet accroissement de 4,2 Md€ résulte principalement de la suppression progressive de la taxe d'habitation (TH) pour 80 % des contribuables en 2020. Les contreparties de dégrèvements augmentent ainsi de 4,2 Md€<sup>7</sup>. Les subventions progressent également en 2019 (+ 569 M€), principalement en raison de la mise en place du plan d'investissement dans les compétences (PIC). En revanche, selon la LFI, la fiscalité transférée devrait diminuer (- 529 M€). Cette perspective est cependant à relativiser en raison de l'écart important constaté en 2018 entre le montant prévu en LFI et le montant exécuté (1,1 Md€). Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) devraient poursuivre leur hausse. Enfin, la part des transferts consacrée à la péréquation s'accroît mais de façon plus modérée que les années précédentes.

#### **Une augmentation modérée de la péréquation financière**

À périmètre constant, la péréquation verticale augmente en 2019 de 190 M€, principalement pour les communes (180 M€) mais aussi pour les départements (10 M€). Le montant de la péréquation verticale était de 7,8 Md€ en 2018.

Cette progression de la péréquation verticale est moins importante en 2019 que lors des années d'application de la baisse des concours financiers. Elle est légèrement inférieure à celle de 2018 (+ 200 M€). Elle bénéficie notamment aux communes confrontées à un faible niveau de ressources ou à des charges importantes, *via* la dotation de solidarité urbaine (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP), qui atteint un niveau historiquement élevé en 2019. Cette augmentation a vocation à accompagner les efforts que les communes doivent réaliser pour maîtriser sur le long terme leurs dépenses de fonctionnement.

Par ailleurs, afin de conforter la visibilité des collectivités sur leurs ressources, les principaux dispositifs de péréquation horizontale des communes et des EPCI restent inchangés en 2019. Le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et le fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF) sont ainsi maintenus à leur niveau de 2018, soit respectivement 1 Md€ et 330 M€.

<sup>6</sup> Par rapport au montant exécuté en 2018.

<sup>7</sup> Ce montant inclut l'accroissement naturel des dégrèvements lié à la progression des bases.

## 2 - Une fiscalité directe locale dynamique

La loi de finances initiale pour 2019 et la loi de finances rectificative pour 2018 comprennent diverses dispositions fiscales intéressant les collectivités locales. Cependant, comme les années précédentes, aucune ne devrait avoir d'incidence significative sur leurs recettes.

### *a) La fiscalité immobilière et foncière*

L'évolution du produit des trois impôts communs aux ménages et aux entreprises<sup>8</sup> est liée à la revalorisation forfaitaire des bases locatives cadastrales<sup>9</sup>, à la croissance physique des bases d'imposition (notamment due à l'urbanisation), à la politique des taux conduite par les collectivités et à leurs démarches d'optimisation de l'assiette fiscale.

Tenant compte d'une inflation plus importante sur la période de référence, la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales a été portée pour 2019 à 2,2 % au lieu de 1,2 % en 2018 et 0,4 % en 2017. Cette revalorisation devrait générer, au titre de ces impôts communs aux ménages et aux entreprises, un produit supplémentaire de 1,3 Md€, dont 946 M€ pour le bloc communal et 313 M€ pour les départements.

### *b) La fiscalité économique*

En 2019, le produit connu<sup>10</sup> de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est en forte augmentation (+ 6,8 %). Cette progression concerne toutes les catégories de collectivités sauf les communes qui ne bénéficient que d'une faible part des produits de cet impôt.

---

<sup>8</sup> Taxe d'habitation, taxes sur les propriétés bâties et non bâties.

<sup>9</sup> À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, l'article 99 de la loi de finances pour 2017 prévoit que la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives foncières est liée au dernier taux d'inflation annuelle constaté et non plus au taux d'inflation annuelle prévisionnel (article 1518 bis du code général des impôts). Ce taux d'inflation annuel constaté est déterminé à partir de l'évolution de l'indice des prix à la consommation entre le mois de novembre N-2 et le mois de novembre N-1.

<sup>10</sup> Ce produit correspond aux montants encaissés par l'administration fiscale en 2017 sur la valeur ajoutée déclarée par les entreprises en 2016.

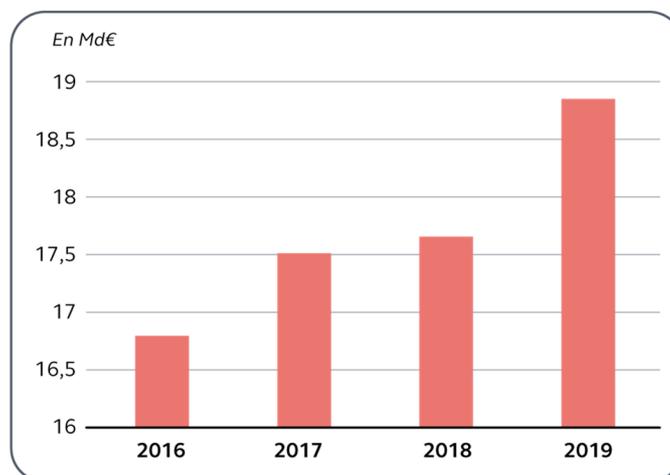
**Tableau n° 3 : évolution des recettes de CVAE (2018-2019)**

<i>(en M€)</i>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<i>Variation 2019/2018</i>
<i>Communes</i>	126	121	- 4 %
<i>Groupement à fiscalité propre*</i>	4 708	5 041	+ 7,1 %
<i>Départements**</i>	4 014	4 285	+ 6,8 %
<i>Régions</i>	8 807	9 403	+ 6,8 %
<b>TOTAL</b>	<b>17 655</b>	<b>18 850</b>	<b>+ 6,8 %</b>

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

\* dont Métropole de Lyon \*\* dont Paris

Alors que la croissance économique est restée relativement stable ces dernières années, la CVAE présente une augmentation faible en 2018 (+ 0,8 %) et beaucoup plus forte en 2017 et 2019. Ce constat confirme l'instabilité de cette recette déjà mise en lumière notamment par les travaux de la Cour<sup>11</sup>. L'essentiel de cette variation reste inexpliqué.

**Graphique n° 1 : évolution de la CVAE (2016-2019)**

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

<sup>11</sup> Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. La Documentation française, octobre 2016, 439 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

Or la CVAE représente une part significative des produits de fonctionnement des collectivités locales<sup>12</sup>. Son imprévisibilité apparaît peu compatible avec la nécessité de maîtriser ou d'anticiper l'évolution tant des recettes que des dépenses qui préside au pilotage des équilibres budgétaires.

En conséquence, la Cour renouvelle sa recommandation de profiter des huit années de données relatives à la collecte et à la répartition de cet impôt, dans un cadre juridique qui a peu évolué, pour réaliser une analyse des déterminants des variations de son produit afin d'envisager une meilleure prévision.

En l'absence de données sur les autres composantes de la fiscalité économique (CFE, IFR et TASCOT) et en retenant l'hypothèse d'une évolution égale à la variation moyenne constatée entre 2017 et 2018<sup>13</sup>, un gain de 277 M€ pour le bloc communal peut être anticipé. Pour les départements et les régions, qui ne perçoivent qu'un montant limité et stable d'IFER, les évolutions seraient, respectivement, de + 8 M€ et - 1 M€.

\*  
\*\*

Au total, la croissance des impôts locaux directs sur les ménages et les entreprises peut être estimée à au moins 2,7 Md€ en 2019. Elle devrait donc être supérieure à celle constatée en 2018 (+ 1,7 Md€). Ce rebond s'explique par la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales et la forte croissance du produit de la CVAE.

### **3 - Un impact limité des décisions de l'État constitutives de charges pour les collectivités**

Selon les estimations de la Cour, l'impact des décisions de l'État sur les budgets des collectivités territoriales serait inférieur, en 2019, à celui constaté pour l'année 2018<sup>14</sup>. La circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017, instaurant la règle dite du « 2 pour 1 »<sup>15</sup>, semble avoir permis d'amorcer une réduction de l'impact financier des décisions de l'État sur les collectivités territoriales.

---

<sup>12</sup> 18 % pour les régions, 12 % pour les départements et près de 15 % pour les groupements de communes.

<sup>13</sup> + 3,8 % pour les IFR du bloc communal, + 2,8 % pour les IFR des départements, - 0,2 % pour les IFR des régions et + 1,9 % pour la TASCOT du bloc communal.

<sup>14</sup> Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, fascicule 1, op. cit.*, p. 31.

<sup>15</sup> Principe selon lequel chaque norme nouvelle doit s'accompagner de l'allègement ou de la suppression de deux normes dans le même champ ministériel.

a) *Un coût pour les budgets locaux d'environ 250 M€*

La Cour a procédé à un retraitement des données fournies au CNEN par l'administration de manière à intégrer, dans son analyse, les normes publiées en 2017, 2018 et 2019 ayant une incidence financière sur les budgets des collectivités pour 2019.

Ainsi évalué par la Cour, le coût net des décisions de l'État s'élèverait à 251 M€ en 2019<sup>16</sup>.

**Tableau n° 4 : impact prévisionnel minimum des décisions de l'État sur les budgets des collectivités territoriales en 2019**

<i>(en M€)</i>	Coûts	Gains et économies	Impact net
Impact financier	515	264	251

Source : Cour des comptes, d'après les fiches d'impact produites par les ministères

Si cette estimation n'est qu'indicative, car des textes peuvent être publiés en cours d'année et avoir un impact financier positif ou négatif immédiat, elle semble confirmer la tendance à la baisse du coût des décisions de l'État sur les budgets des collectivités territoriales.

**Tableau n° 5 : évolution de l'impact des décisions de l'État sur les budgets des collectivités territoriales (2014-2019)**

<i>(en M€)</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Impact financier selon la Cour	2 040	1 641	465	1 000	402	251

Source : Cour des comptes

<sup>16</sup> L'annexe n° 14 détaille la méthodologie utilisée par la Cour.

En l'absence de texte nouveau produisant des effets financiers dès 2019, cette année pourrait être celle durant laquelle l'évolution des dépenses dont les collectivités ne sont pas prescriptrices aura eu l'impact le plus faible sur l'évolution de leurs budgets depuis 2014.

Cette tendance, favorable à la maîtrise de leurs dépenses par les collectivités, semble confirmer l'effet de la circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017 sur le nombre de textes réglementaires publiés annuellement et les impacts financiers qui en découlent.

**Tableau n° 6 : répartition de l'impact des décisions de l'État selon la section budgétaire**

<i>(en M€)</i>	Coûts	Économies et recettes	Impact net sur 2019
<i>Section de fonctionnement</i>	386	-262 <sup>17</sup>	124
<i>dont dépenses de personnel</i>	231	0	231
<i>Section d'investissement</i>	128	-1	127

Source : Cour des comptes

*b) Une reprise de la hausse des dépenses de personnel et un ralentissement de l'incidence des hausses du RSA*

Les décisions de l'État relatives aux dépenses de personnel et les revalorisations annuelles du revenu de solidarité active (RSA) constitueraient les deux principaux postes d'augmentation des dépenses des collectivités due aux décisions de l'État.

La Cour a constaté un effet quasi nul des décisions de l'État sur la masse salariale des collectivités en 2018, en raison du gel du point d'indice et du report des effets du protocole PPCR du 1<sup>er</sup> janvier 2018 au 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>18</sup>. Si le point d'indice n'a pas évolué, les mesures relatives aux dispositions indiciaires et statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux auront un impact estimé à 231 M€ en 2019 sur les dépenses de personnel des collectivités.

<sup>17</sup> La majorité des gains et économies (180 M€) proviennent de l'application des dispositions de l'arrêté du 21 février 2019 fixant le montant des concours alloués aux départements au titre de la conférence des financeurs pour 2019, pris en application du V de l'article L. 14-10-5 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>18</sup> Décret du 21 décembre 2017 portant report de la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions statutaires relatives à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations et applicables aux fonctionnaires de l'État, aux fonctionnaires territoriaux et aux fonctionnaires hospitaliers.

La revalorisation du RSA devrait entraîner une hausse de 132 M€ des dépenses sociales des départements en 2019 contre plus de 246 M€ en 2018. En effet, l'année 2018 avait été marquée par plusieurs revalorisations, notamment celle au niveau de l'inflation en avril 2018 ainsi que celles liées à l'application du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale<sup>19</sup>. En 2019, seules des augmentations correspondant à l'évolution de l'indice des prix à la consommation<sup>20</sup> devraient avoir une incidence sur les budgets des départements pour un montant total estimé à 132 M€.

Bien qu'en diminution, l'impact des décisions prises par l'État est donc variable selon les catégories de collectivités et reste très dépendant des modalités de mise en œuvre des décisions prises au niveau national. Cette tendance au ralentissement ne doit pas masquer l'enjeu de ces décisions pour les collectivités locales, tant en terme de coût que de prévisibilité et de maîtrise budgétaire.

\*

\*\*

Au total, en 2019, le contexte financier devrait rester très favorable aux collectivités, après une année 2018 déjà marquée par le desserrement de la contrainte pesant sur leurs ressources. L'impact des décisions de l'État, ralenti en 2019, s'accompagne d'un léger accroissement des transferts financiers et de recettes fiscales dynamiques sous l'effet, notamment, de la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales<sup>21</sup>.

#### **4 - Des budgets primitifs 2019 qui semblent privilégier l'investissement**

L'examen d'un large échantillon de budgets primitifs 2019<sup>22</sup> fait apparaître une hétérogénéité des efforts prévisionnels en faveur de la maîtrise de la dépense locale<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Décret du 4 mai 2017 portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active.

<sup>20</sup> Décret du 3 mai 2018 portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active et décret du 2 mai 2019 portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active.

<sup>21</sup> Voir *supra*.

<sup>22</sup> Sur ce panel, cf. le préambule « Procédures et méthodes ».

<sup>23</sup> Le taux d'exécution des dépenses réelles de fonctionnement toutes collectivités confondues (montant des DRF en exécution aux comptes de gestion / montant des DRF prévues dans les budgets primitifs) avoisine les 90 % de 2016 à 2018.

Avant retraitements éventuels, les dépenses de fonctionnement des **régions** de l'échantillon progresseraient de 1,3 %. Les régions ont notamment inscrit dans leurs budgets primitifs une augmentation sensible de leurs charges de personnel (+ 2,1 %). Elles anticipent également une évolution dynamique de leurs produits (+ 2,9 %). D'après Régions de France, ces perspectives seraient liées à la mise en œuvre du plan d'investissement pour les compétences (PIC), à la poursuite de la montée en charge des fonds européens reversés à des tiers et au transfert, pour certaines régions, de charges relatives aux trains d'équilibre du territoire (TET).

Les 87 **départements** dont les données sont disponibles fin juin 2019 ont inscrit dans leurs budgets une progression de leurs dépenses réelles de fonctionnement limitée à 0,6 %. Ces prévisions paraissent refléter une démarche volontariste d'économies, alors que les départements anticipent dans ces mêmes prévisions une nouvelle progression de 2,3 % de leurs dépenses sociales<sup>24</sup>. Les budgets primitifs annoncent ainsi des efforts renouvelés sur les charges à caractère général (- 0,5 %) et sur les autres charges de gestion (- 3,9 %). La stabilité de la masse salariale (+ 0,1 %), si elle se confirmait, dans un contexte de reprise de la mise en œuvre du protocole PPCR et compte tenu du glissement vieillesse-technicité (GVT), traduirait certainement une diminution des effectifs des départements. Toujours d'après les budgets primitifs, les produits réels de fonctionnement augmenteraient de 1,3 %, ce qui apparaît optimiste au regard des recettes réalisées en 2018 (- 0,8 %).

En 2018, les budgets primitifs des **communes et des EPCI** se distinguaient des autres catégories de collectivités par l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement. En 2019, les communes dont les données sont disponibles<sup>25</sup> prévoient une progression de 0,1 % de leurs dépenses réelles de fonctionnement. S'agissant des métropoles, on constaterait une baisse de 2 % et, pour ce qui concerne les groupements intercommunaux (y compris les métropoles), une progression de 1 %. L'analyse de budgets annexes des EPCI du panel (y compris les métropoles)<sup>26</sup> fait apparaître une hausse de 2,8 % de leurs dépenses de fonctionnement. Cette dynamique propre, si elle se confirmait, renforcerait l'intérêt de prendre en compte les budgets annexes dans le champ de la contractualisation.

---

<sup>24</sup> Les dépenses sociales représentent plus de 55 % des dépenses réelles de fonctionnement des départements.

<sup>25</sup> Avec les réserves inhérentes à la représentativité de l'échantillon notamment pour les communes : 43 % des budgets des communes de plus de 10 000 habitants sont d'ores et déjà disponibles dans l'infocentre.

<sup>26</sup> 830 budgets annexes d'EPCI, représentant 49 % des dépenses.

Les communes dont les budgets ont été examinés anticiperaient une stabilisation de leurs dépenses de masse salariale, + 0,1 %, et les EPCI une augmentation de 2,1 %. Ces prévisions, si elles intègrent l'effet sur les dépenses de personnel des mesures PPCR ainsi que le GVT, reflèteraient, pour les communes, une stabilisation voire une diminution de leurs effectifs.

La Cour a également procédé à une étude des investissements prévus en 2019. Ces dépenses, de par leur nature pluriannuelle, sont susceptibles de connaître des décalages par rapport aux prévisions budgétaires<sup>27</sup>. Néanmoins, l'analyse de ces données semblerait confirmer la progression des dépenses des départements, dans la continuité de celle constatée en 2018, ainsi qu'une dynamique accrue des dépenses du bloc communal. Ce dernier constat confirmerait l'impact du cycle électoral sur l'investissement public local. Il est corroboré par les données du baromètre de la commande publique, constitué par l'Association des communautés de France avec la banque des territoires, qui indiquent un niveau élevé de commande publique au premier trimestre 2019 correspondant aux hauts niveaux observés aux premiers trimestres 2012 et 2013.

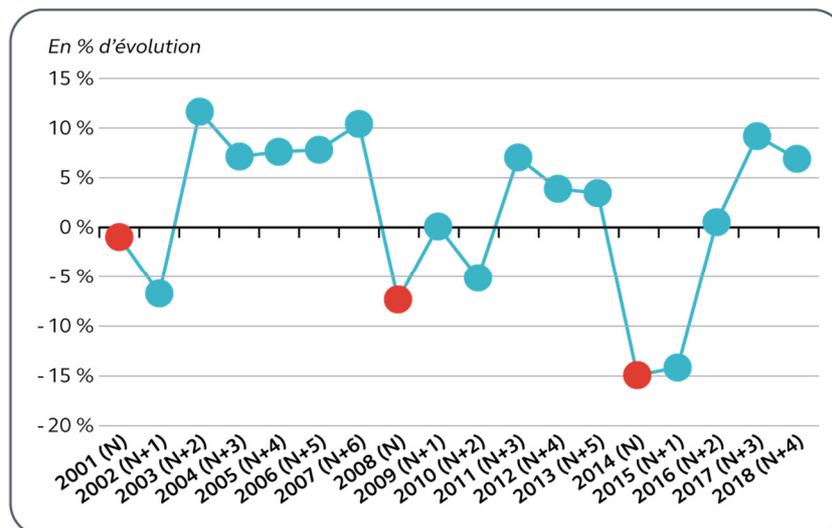
#### **Le « cycle électoral » des investissements du bloc communal**

Les dépenses d'investissement des collectivités, en particulier celles du bloc communal, sont en partie déterminées par le calendrier électoral. Au cours de la première année de mandat, consacrée à la préparation et au lancement des projets du candidat élu ou réélu, les dépenses diminuent. Elles augmentent ensuite progressivement au cours des années suivantes, au fur et à mesure que les projets entrent en phase de réalisation, pour atteindre généralement un pic l'année précédant les élections.

La théorie du cycle électoral présente néanmoins certaines limites. Le profil des cycles d'investissement n'est pas identique d'un mandat à l'autre. Il peut en outre être déformé par des événements exogènes, à l'instar du cycle 2008-2014 qui avait été marqué par la crise bancaire et financière de l'automne 2008.

<sup>27</sup> Le taux d'exécution effectif de ces prévisions budgétaires de dépenses réelles d'investissement est en moyenne, sur la période 2016-2018, de 64 %. Il est relativement stable sur ces trois années.

**Graphique n° 2 : évolution des dépenses d'équipement  
des communes depuis 2001 (N représente l'année des élections municipales)**



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGCL et de la DGFIP

Enfin, les budgets primitifs 2019 des collectivités apparaissent en décalage avec l'objectif national de réduction de l'endettement du secteur public local<sup>28</sup>. Ainsi, les remboursements d'emprunts diminueraient sensiblement par rapport aux budgets primitifs 2018 (- 6,6 % pour les EPCI, - 1,6 % pour les départements et - 7 % pour les régions). Inversement, les budgets primitifs prévoiraient un recours à l'emprunt plus marqué (+ 9,2 % pour les communes, + 12,5 % pour les EPCI, + 4,3 % pour les départements, + 3,4 % pour les régions). L'importance de l'offre de financements et le niveau particulièrement peu élevé des taux peuvent expliquer cette anticipation.

<sup>28</sup> À l'instar des réserves évoquées ci-dessus pour les dépenses d'investissement, la Cour souligne que le recours à l'emprunt est fortement corrélé au cycle d'investissement et dépendant de la réalisation pluriannuelle de ces dépenses.

Ainsi, l'échantillon disponible des budgets primitifs locaux reflète un contexte financier qui devrait rester favorable aux collectivités en 2019. Les données comptables à la fin du mois de juillet 2019<sup>29</sup> confirment la forte progression de l'investissement local en 2019<sup>30</sup>. En fonctionnement, la dynamique, plus forte que celle constatée dans les budgets primitifs<sup>31</sup> fait courir le risque d'un dépassement de l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement posée par la loi de programmation pour 2018-2022.

## **B - 2020-2022 : des perspectives de désendettement d'ampleur incertaine**

L'évolution de la situation financière des administrations publiques locales (APUL) est intégrée au champ des lois de programmation des finances publiques et aux programmes de stabilité.

Le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques, publié en juin 2019, analyse la trajectoire prévisionnelle des APUL du programme de stabilité<sup>32</sup>.

Les développements suivants portent sur les seules collectivités locales et leurs groupements, sous-catégorie des APUL, et s'appuient sur leurs données comptables agrégées.

La poursuite des efforts de gestion, associée au dynamisme des produits de la fiscalité, devrait conduire à un accroissement des marges de manœuvre de l'ensemble des catégories de collectivités. Par ailleurs, l'impact du cycle électoral sur les dépenses d'investissement des différentes catégories devrait se traduire, à compter de 2020, par une réduction du besoin de financement et donc un moindre recours à l'emprunt.

Ces projections doivent toutefois être considérées avec prudence au regard des incertitudes liées, entre autres, à la réforme de la fiscalité locale, à la réforme annoncée de la loi NOTRÉ ou à un éventuel nouvel acte de décentralisation.

---

<sup>29</sup> Ces données provisoires doivent être interprétées avec prudence puisqu'elles n'incluent pas les retraitements prévus par la loi de programmation et que le rythme de consommation des crédits au cours de l'année peut varier d'un exercice à l'autre.

<sup>30</sup> + 14,4 % toutes collectivités confondues par rapport à la même période en 2018.

<sup>31</sup> + 2,2 % toutes collectivités confondues par rapport à la même période en 2018.

<sup>32</sup> Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, La Documentation française, juin 2019, 151 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

## 1 - Des marges de manœuvre croissantes

Les effets d'une future réforme de la fiscalité locale ne pouvant être anticipés à ce jour, il a été considéré que son incidence serait globalement neutre pour les recettes des collectivités, même si l'affectation d'un impôt national aux départements serait de nature à renforcer les incertitudes pesant sur leur situation financière.

De même, la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel modifiera la structure des budgets régionaux à partir de 2020 selon un principe de neutralité financière, la diminution des recettes – les produits de la taxe d'apprentissage – devant s'accompagner d'une baisse des charges correspondantes<sup>33</sup>.

En ce qui concerne les recettes de fonctionnement, le scénario retenu est donc celui d'une stabilité des dotations et d'une évolution des produits de la fiscalité égale à la variation du PIB prévue dans le programme de stabilité<sup>34</sup>.

L'hypothèse retenue pour les dépenses de fonctionnement est celle d'un respect de l'objectif de la loi de programmation des finances publiques, soit une hausse de + 1,2 % par an : les projections présentées correspondent donc à l'évolution de la situation financière des collectivités qui résulterait d'une progression de recettes comparable aux exercices antérieurs et d'une hausse des dépenses cohérente avec l'actuelle loi de programmation.

### **La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 et l'encadrement de la dépense publique locale**

La loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 fixe, en son article 13, un objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements de 1,2 % par an, appliqué sur la base des dépenses réelles de fonctionnement constatées en 2017, en valeur et à périmètre constant.

<sup>33</sup> Selon Régions de France, les recettes sont globalement supérieures aux charges correspondantes. L'impact financier du transfert devrait faire l'objet d'une présentation devant la commission consultative sur l'évaluation des charges avant inscription d'une compensation financière au PLF 2020.

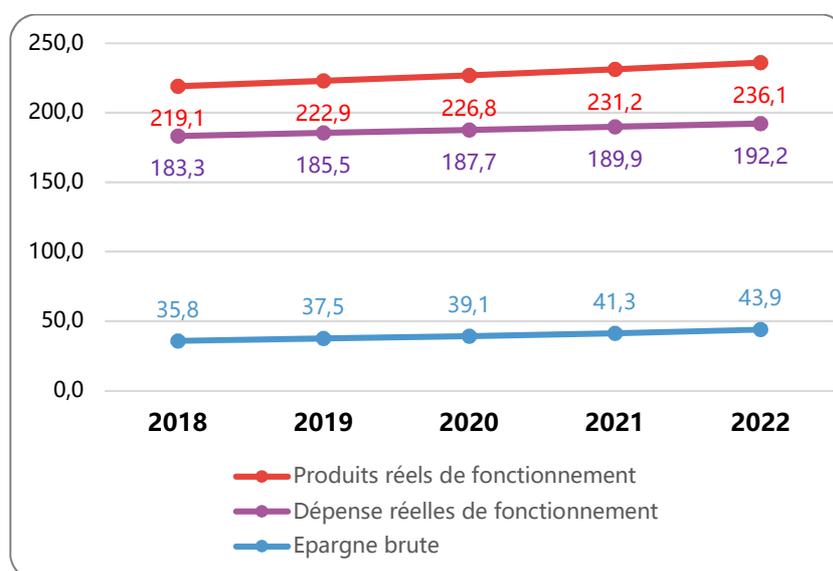
<sup>34</sup> Soit + 2,65 % en 2019, + 2,60 % en 2020, + 2,86 % en 2021 et + 3,11 % en 2022.

La loi de programmation définit en outre un objectif d'évolution du besoin annuel de financement des collectivités<sup>35</sup>. Cet objectif national, exprimé en valeur, est fixé à - 2,6 Md€ courants par an, soit une réduction cumulée du besoin de financement de 13 Md€ à l'horizon 2022. Une fois cet objectif atteint, la loi prévoit que les marges de manœuvre tirées de la réduction des dépenses de fonctionnement seront affectées au désendettement.

En appui de ces objectifs nationaux d'évolution, l'article 29 de la loi de programmation a instauré un dispositif triennal de contractualisation entre l'État et les collectivités et EPCI à fiscalité propre les plus importants.

Ces trajectoires d'évolution des dépenses et des recettes des collectivités locales conduiraient à une progression globale de l'épargne brute des collectivités du bloc communal, des départements et des régions de 8,1 Md€ entre 2018 et 2022.

**Graphique n° 3 : épargne brute des collectivités locales (hors CTU) de 2018 à 2022 selon le scénario retenu (en Md€)**



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

<sup>35</sup> Défini dans la loi de programmation comme la différence entre les emprunts de l'année et les remboursements d'annuités.

Ces projections doivent toutefois être nuancées au regard de la volatilité des produits de la fiscalité économique, ainsi que des incertitudes sur la progression des dépenses sociales des départements alors que ces derniers ont consenti des efforts de gestion substantiels ces dernières années. Après retraitement du transfert de la compétence transport, leurs charges de fonctionnement, hors aides à la personne, se sont en effet contractées de 0,2 % entre 2014 et 2018, alors que les dépenses de personnel ont augmenté de 0,6 %.

## **2 - Une réduction plausible de l'endettement à l'horizon 2022**

Comme exposé précédemment, les dépenses d'investissement du bloc communal, qui représentent plus de 60 % de l'investissement local, sont fortement corrélées au cycle électoral. Les dernières échéances avaient conduit à une diminution des dépenses l'année des élections, ainsi que les deux années suivantes.

L'hypothèse retenue est celle d'une évolution comparable de l'investissement toutes collectivités confondues, soit + 10 % en 2019<sup>36</sup>, - 3,5 % en 2020, - 6 % en 2021 puis une stabilisation en 2022<sup>37</sup>.

Le graphique ci-après représente l'évolution de l'autofinancement selon le scénario retenu, l'autofinancement étant égal à l'épargne nette (épargne brute diminuée des remboursements d'emprunt<sup>38</sup>) additionnée aux recettes réelles d'investissement. Il s'agit des ressources disponibles pour financer l'investissement avant recours à l'emprunt.

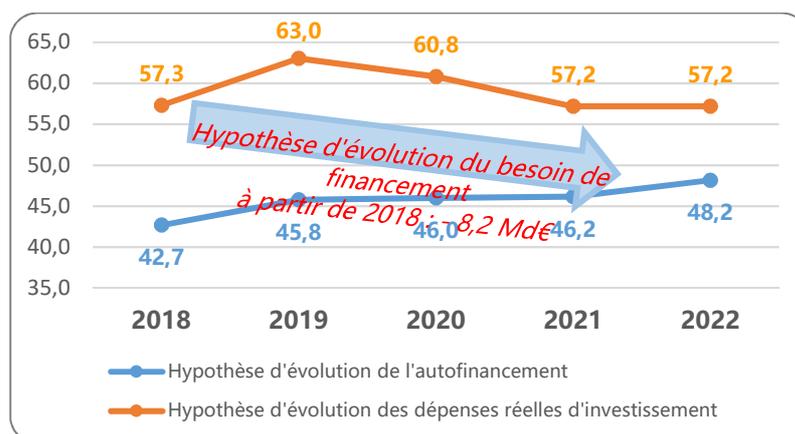
---

<sup>36</sup> L'étude des budgets primitifs 2019 prévoit une hausse de 13,5 % pour les communes, de 8,1 % pour les EPCI, de 7,1 % pour les départements et de 12,6 % pour les régions.

<sup>37</sup> Les recettes d'investissement sont supposées proportionnelles aux dépenses, conformément à ce qui a été observé sur la période 2014-2018.

<sup>38</sup> Les remboursements d'emprunt sont supposés évoluer selon la variation moyenne annuelle observée sur la période 2014-2018 soit +3,5 %.

**Graphique n° 4 : autofinancement et dépenses réelles d'investissement de 2018 à 2022 selon le scénario retenu (en Md€)**



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Le cycle électoral tirerait à la hausse les dépenses réelles d'investissement du bloc communal jusqu'en 2019, provoquant une augmentation du besoin de financement<sup>39</sup>. Cette évolution de fin de cycle est confirmée dans les budgets primitifs pour 2019 (cf. *supra*). À partir de 2020, le besoin de financement diminuerait progressivement, suivant l'évolution des dépenses réelles d'investissement.

Au total, selon les hypothèses retenues, le besoin de financement au sens de la loi de programmation – défini comme les emprunts de l'année diminués des remboursements en capital - diminuerait d'environ 8 Md€ entre 2018 et 2022 et de 10 Md€ en se référant à 2019. Il en résulterait une diminution de l'encours de la dette de 17 Md€, celle-ci n'étant autorisée, pour les collectivités, que pour le financement des investissements (cf. encadré ci-après).

France urbaine confirme que la perspective de réduction du besoin de financement à l'horizon 2022 est inscrite dans la trajectoire financière des grandes collectivités et précise qu'elle devrait résulter des réformes structurelles conduites au cours du mandat.

<sup>39</sup> Défini au sens de l'analyse financière, le besoin de financement représente le montant à financer par l'emprunt ou par prélèvement sur le fonds de roulement compte tenu des dépenses et recettes annuelles de la collectivité.

### **L'endettement des collectivités territoriales et la « règle d'or »**

L'article L. 1612-4 du CGCT dispose que le budget d'une collectivité territoriale «est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre [...] 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 [...], fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice ».

Les collectivités sont donc tenues d'adopter des budgets en équilibre, dans lesquels l'emprunt apparaît explicitement comme une recette qui ne peut couvrir que les dépenses d'investissement.

En définitive, ce scénario prospectif confirme qu'une évolution des recettes limitée à celle anticipée sur les recettes fiscales offrirait tout de même aux collectivités de nouvelles marges de manœuvre substantielles dans l'hypothèse où elles respecteraient l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement prévu par la loi de programmation pour 2018-2022.

Le surplus d'épargne pourrait alors financer la hausse de l'investissement propre au cycle électoral, ainsi qu'observé dans l'analyse des budgets primitifs 2019 (cf. *supra*), tout en permettant une baisse de l'endettement. Ce scénario se traduirait par une atteinte partielle de l'objectif de réduction du besoin de financement posé par la loi de programmation (réduction de 13 Md€ à l'horizon 2022) dès lors que le gain d'épargne serait entièrement affecté au désendettement.

Le risque est surtout que la hausse des recettes de fonctionnement des collectivités ne les incite pas à maintenir leur effort de maîtrise de leurs charges, en particulier pour celles exclues du champ de la contractualisation. Cette possibilité appelle à une attention particulière quant au respect des objectifs de maîtrise des dépenses de fonctionnement, et pourrait conduire à une réflexion plus large sur le partage des ressources et des charges entre l'État et les collectivités territoriales.

## II - La contractualisation financière entre l'État et les collectivités : un dispositif à ajuster

De 2014 à 2017, la contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics a pris la forme d'une réduction des concours financiers de l'État. Comme la Cour l'avait souligné, cette méthode avait atteint ses limites et un nouveau dispositif de pilotage de la dépense publique locale a été défini par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Celui-ci repose en particulier sur une contractualisation financière entre l'État et les 322 collectivités territoriales dont les dépenses de fonctionnement sont les plus élevées.

### **La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 et l'encadrement de la dépense publique locale**

La loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 fixe, en son article 13, un objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements de 1,2 % par an, appliqué sur la base des dépenses réelles de fonctionnement constatées en 2017, en valeur et à périmètre constant.

La loi de programmation définit en outre un objectif d'évolution du besoin annuel de financement des collectivités<sup>40</sup>. Cet objectif national, exprimé en valeur, est fixé à - 2,6 Md€ courants par an, soit une réduction cumulée du besoin de financement de 13 Md€ à l'horizon 2022. À travers cet objectif, la loi prévoit que les marges de manœuvre tirées de la maîtrise des dépenses de fonctionnement seront affectées au désendettement.

En appui de ces objectifs nationaux d'évolution, l'article 29 de la loi de programmation a instauré un dispositif triennal de contractualisation entre l'État et les collectivités et EPCI à fiscalité propre les plus importants. Les collectivités et groupements concernés, au nombre de 322<sup>41</sup>, couvrent environ 62 % des dépenses réelles de fonctionnement des budgets principaux de l'ensemble des collectivités territoriales.

<sup>40</sup> Défini comme la différence entre les emprunts de l'année et les remboursements d'annuités.

<sup>41</sup> Le périmètre de la contractualisation regroupe les régions, les collectivités territoriales de Corse, Guyane et Martinique, les départements, la métropole de Lyon, 62 EPCI et 145 communes dont le budget principal était supérieur à 60 M€ en 2016.

Ces collectivités s'engagent au suivi d'une trajectoire d'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement. La loi prévoit un taux de croissance annuel de 1,2 % par rapport aux dépenses réelles de fonctionnement constatées en 2017, assorti d'une possibilité de modulation dans la limite de 0,15 point de chacun des trois critères suivants : la croissance démographique du territoire, le taux de pauvreté et la maîtrise des dépenses entre 2014 et 2016. La loi prévoit également la neutralisation financière des éléments susceptibles d'affecter la comparaison des niveaux de dépenses sur plusieurs exercices, notamment les changements de périmètre, les transferts de charge ou la survenance d'événements exceptionnels.

En outre, les collectivités et groupements relevant de ce dispositif et dont la capacité de désendettement dépasserait, en 2016, un plafond de référence<sup>42</sup>, doivent s'inscrire dans une trajectoire d'amélioration définie par l'exécutif local et le représentant de l'État et portée au contrat.

Les préfets ont négocié la mise en place de ces contrats au cours du premier semestre 2018. En cas de refus de signature par l'exécutif local, l'encadrement de la dépense a été défini par arrêté.

En 2018, première année de mise en œuvre du dispositif, les dépenses réelles de fonctionnement des budgets principaux des collectivités soumises à contractualisation ont diminué de 0,3 %<sup>43</sup> alors que l'objectif qui leur était assigné était une augmentation inférieure à 1,2 %. Il importe de déterminer les conditions dans lesquelles le résultat a été atteint ainsi que les pistes éventuelles d'amélioration de la performance du dispositif.

Alors que la mise en œuvre du dispositif de contractualisation doit se poursuivre (A), les contraintes de l'encadrement de la dépense retenu rendent incertain le suivi de la trajectoire programmée (B).

---

<sup>42</sup> Celui-ci s'établit à douze années pour les communes et les EPCI, dix années pour les départements et la métropole de Lyon et neuf années pour les régions et les collectivités territoriales uniques.

<sup>43</sup> Ce constat a été développé dans Cour des comptes, *Les Finances publiques locales 2019. Fascicule 1*, La Documentation française, juin 2019, 158 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

## **A - Une mise en œuvre du dispositif de contractualisation encore inachevée**

Le périmètre de la neutralisation financière se révèle être le point majeur des échanges entre l'État et les collectivités concernées. Il conditionne l'application des dispositifs de reprise et d'intéressement prévus par la loi, dont la mise en œuvre reste à venir. Le bilan intermédiaire du dispositif doit permettre d'identifier les difficultés rencontrées.

### **1 - Une absence de consensus au sujet des neutralisations financières**

Le principe de neutralisation financière prévu par la loi, qui renvoie à la fois à un dialogue national et à des négociations locales, donne lieu à une actualisation régulière du périmètre des dépenses éligibles. Sa mise en œuvre devrait toutefois être pour partie limitée aux collectivités en dépassement.

#### *a) Un principe de retraitement financier a posteriori*

La loi de programmation 2018–2022 prévoit que le niveau des dépenses réelles de fonctionnement prenne en compte les éléments susceptibles d'affecter leur comparaison sur plusieurs exercices, tels que les changements de périmètre, les transferts de charges ou la survenance d'éléments exceptionnels affectant significativement le résultat.

Ces dispositions ont en partie été précisées par la circulaire du 16 mars 2018 relative à la contractualisation<sup>44</sup>, qui mentionne, au titre de ces événements exceptionnels, les « événements imprévisibles et extérieurs aux parties, par exemple une catastrophe naturelle de très grande ampleur [...] ou encore un ressaut important dans le niveau des fonds européens alloués à une région ».

Cette liste n'ayant pas vocation à être exhaustive, la neutralisation est à l'origine de maints échanges entre les associations d'élus locaux et l'État depuis la mise en œuvre du dispositif.

---

<sup>44</sup> Instruction ministérielle relative à la mise en œuvre des articles 13 et 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Ainsi, en novembre 2018, l'État a successivement ouvert au retraitement les dépenses liées à l'accompagnement des mineurs non accompagnés par les départements, puis les dépenses supplémentaires exposées par les départements au titre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté dans le cadre de la convention d'appui aux politiques d'insertion et de la convention d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi, dans la limite du financement apporté par l'État.

Afin de garantir un traitement homogène de ces neutralisations, les groupes de travail du comité de suivi de la contractualisation (voir ci-après) ont contribué à l'élaboration d'un guide pratique des modalités financières et comptables de retraitements. Ce document, tout en rappelant le caractère non limitatif des éléments susceptibles d'affecter la comparaison entre plusieurs années, a identifié une dizaine de thématiques complémentaires devant faire l'objet d'un retraitement<sup>45</sup>.

En début d'année 2019, le contexte de troubles répétés à l'ordre public a conduit à envisager les modalités de prise en compte, dans le retraitement de 2018, des dépenses exceptionnelles générées par la réparation de dégâts.

Cette expansion du champ de la neutralisation concrétise les résultats des échanges entre l'État et les collectivités. Ce dialogue a permis d'identifier des biais à corriger, et se révèle en outre indispensable pour la prise en compte des politiques nationales postérieures à la loi de programmation.

Cependant, alors que la contractualisation financière a pu être présentée comme un dispositif simple, reposant sur un indicateur stable – les dépenses réelles de fonctionnement –, sa mise en œuvre en révèle la complexité croissante, au fil des années de vie du contrat.

---

<sup>45</sup> En particulier, le transfert de la compétence GEMAPI aux EPCI, le transfert des trains d'équilibre des territoires (TET) pour six régions, les pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC) ainsi que leurs conventions d'amorçage dès 2018, la gestion des fonds européens pour les autorités de gestion directes ou par délégation, l'organisation de grandes manifestations sportives ou culturelles au titre des événements exceptionnels et, selon l'appréciation du préfet, la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, les événements tels que des dépenses de contentieux, des indemnités de remboursement anticipé ou des réformations comptables (admissions en non-valeur, erreurs de comptabilisation) ainsi que la prise en compte, pour les régions, de la réglementation fiscale en matière de crédit-bail pour le matériel roulant.

*b) Une responsabilité locale au centre du dispositif*

Le dispositif de contractualisation est suivi conjointement par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et par le ministère de l'action et des comptes publics. La DGCL et la DGFIP en assurent le pilotage opérationnel.

Un dialogue national s'est établi au sein d'un comité de suivi de la contractualisation financière entre l'État et les collectivités territoriales, qui rassemble les ministres concernés et les associations d'élus<sup>46</sup>. Ce comité s'est réuni à trois reprises au cours de l'année 2018. Instance de concertation, il a permis des échanges autour du projet de circulaire chargé de préciser les modalités de la contractualisation et une évolution de celui-ci. Le troisième comité de suivi a été l'occasion d'un bilan sur le nombre de signatures de contrats financiers, quelques jours après la date limite de conclusion fixée au 30 juin 2018. Les groupes de travail rattachés au comité de suivi sont à l'origine du guide des retraitements précédemment mentionné et destiné à fournir un soutien technique sur les cas les plus fréquemment rencontrés.

Pilotée par la DGCL, cette démarche nationale de concertation aura ainsi réuni des associations d'élus, un échantillon de collectivités ayant contractualisé et des services de l'État en région. Cependant, c'est aux représentants de l'État en départements et en régions que la loi du 22 janvier 2018 confie la signature des contrats financiers avec les exécutifs locaux. Il en va de même de la notification par arrêté des objectifs de dépense en cas de refus de signature.

La circulaire du 31 mars 2018 a confirmé le caractère déconcentré de la conduite des négociations avec les exécutifs locaux. Tout en soulignant la responsabilité des préfets, elle a par ailleurs positionné les DRFIP et DDFIP en appui technique à ce dialogue.

Enfin, le guide pratique des modalités financières et comptables de retraitement diffusé en janvier 2019 conforte la marge d'appréciation laissée aux préfets, en particulier dans la prise en compte d'événements exceptionnels tel que prévu par la loi. La définition du périmètre des neutralisations financières repose ainsi sur deux niveaux, l'un national, à travers le guide des retraitements, l'autre local, eu égard à la latitude dont dispose le préfet.

---

<sup>46</sup> Ont participé à ce comité Régions de France, l'Association des Communautés de France, France Urbaine et l'Association des Maires de France.

Le principe même de ces négociations locales est souvent contesté par les collectivités et associations représentatives dans la mesure où il exclut la possibilité de retraitement de mesures nationales, qu'elles relèvent de choix de gestion (revalorisation indiciaire, PPCR, etc.) ou de politiques publiques (dédoubllement des classes en primaire, extension des horaires d'ouverture des bibliothèques, etc.).

De plus, au regard de leurs contraintes financières, des collectivités peuvent décider d'interventions sous réserve de leur éligibilité à la neutralisation. L'issue des négociations et la position du représentant de l'État conditionnent alors indirectement des choix de politique locale.

Du reste, la circulaire du 13 mars 2018 n'invitait les préfets à une coordination régionale que dans le cadre de l'élaboration des contrats. Or cette recommandation pourrait utilement être étendue aux stades de l'analyse des comptes annuels et de la mise en œuvre éventuelle de reprises. Les comités de l'administration régionale pourraient être le lieu de cette coordination.

Une harmonisation régionale serait d'ailleurs cohérente avec les conditions de majoration du taux d'intervention de l'État au titre de la dotation de soutien à l'investissement local (voir ci-après). Elle favoriserait, enfin, le suivi des neutralisations proposées et leurs éventuelles harmonisations entre collectivités concernées.

*c) Une mise en œuvre au titre des événements exceptionnels limitée aux collectivités en dépassement*

Selon le guide des retraitements, seuls ceux relatifs aux évolutions de périmètre font l'objet d'un calcul systématique, quel que soit le niveau de dépense exécutée au regard de l'objectif fixé<sup>47</sup>. En ce qui concerne les retraitements au titre d'événements exceptionnels, l'analyse de chaque situation s'arrête dès lors que le plafond de dépense – hors retraitements – n'a pas été dépassé.

En conséquence, l'administration ne sera pas en mesure de produire, lors des bilans intermédiaires, un montant définitif des dépenses réelles de fonctionnement retraitées. Il n'est pas prévu que ce montant soit notifié aux collectivités soumises à contractualisation dès lors qu'elles respectent leur taux d'évolution. Il ne sera ainsi pas possible d'analyser ces données dans le cadre d'une évaluation globale du coût des événements exceptionnels considérés.

---

<sup>47</sup> Ainsi, le calcul des effets financiers du transfert de la compétence transport entre les départements et les régions a fait l'objet d'une harmonisation nationale.

Par ailleurs, la stabilité du périmètre des opérations de retraitement n'est pas assurée puisque certains retraitements, inutiles en 2018 pour l'atteinte de l'objectif, pourront être réalisés les années suivantes.

La première campagne d'analyse de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement s'est déroulée au cours du printemps 2019. À l'issue de ces travaux, 14 collectivités auraient dépassé leur objectif. Ce nombre peu élevé laisse penser que les préfets ont mobilisé pleinement les possibilités de retraitement proposées par le guide.

La Cour recommande à l'État de notifier année par année à chacune des collectivités et EPCI soumis à contractualisation le montant de leurs dépenses réelles de fonctionnement constaté après application de l'intégralité des retraitements et d'en présenter un bilan dans son rapport au Parlement.

## **2 - Des mécanismes de reprise et d'intéressement encore à préciser**

### *a) Un dispositif inédit de reprise financière*

La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 prévoit un mécanisme de reprise financière en cas de dépassement, après éventuel retraitement, de la trajectoire contractuelle de dépense.

Cette pénalité, plafonnée à 2 % des recettes réelles de fonctionnement de l'année<sup>48</sup>, est majorée pour les collectivités soumises à arrêté<sup>49</sup>. Cette disposition incitait les collectivités potentiellement éloignées de l'objectif national à contractualiser, de manière à éviter un taux renforcé de reprise et à favoriser le dialogue lors de l'analyse des comptes de gestion et du calcul des neutralisations.

À ce jour, la procédure ne prévoit aucun dispositif de médiation.

---

<sup>48</sup> La loi de programmation 2018-2022 ne prévoit pas de retraitement pour les recettes réelles de fonctionnement.

<sup>49</sup> Le préfet met en œuvre une reprise financière égale à 75 % de l'écart constaté ou de 100 % de l'écart en cas d'absence de convention, dans la limite de 2 % des recettes réelles de fonctionnement de la même année. La loi laisse la possibilité aux collectivités et EPCI de faire connaître dans un délai d'un mois leurs observations au préfet avant que celui-ci n'arrête définitivement le montant de la reprise.

### *b) Un mécanisme d'intéressement en suspens*

Parallèlement, la loi de programmation 2018-2022 donne la possibilité aux préfets de mettre en place un système d'intéressement des collectivités et EPCI par majoration du taux de subvention au titre de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) en cas de respect du contrat. La mise en œuvre de ce dispositif suppose une coordination régionale et une décision du préfet de région concerné. L'article L. 2334-42 du CGCT désigne en effet les préfets de région comme responsables de l'attribution de cette subvention.

Cependant, aucun texte n'évoque une augmentation des enveloppes régionales des DSIL pour accompagner cette possibilité de majoration, qui se ferait donc à enveloppe régionale constante. Par ailleurs, les collectivités et EPCI non soumis à contractualisation ne pourront avoir accès à ce taux majoré, quand bien même leur gestion financière serait conforme aux objectifs nationaux.

### **3 - La nécessité d'une évaluation intermédiaire approfondie et partagée entre les acteurs**

Conformément aux souhaits du législateur, l'article 29 de la loi de programmation du 22 janvier 2018 prévoit la production par le Gouvernement d'un bilan du dispositif de maîtrise de la dépense publique locale, destiné à éclairer le débat d'orientation des finances publiques du projet de loi de finances pour 2020. Ce bilan doit s'appuyer sur le rapport du CNEN.

Parallèlement, lors de la Conférence nationale des territoires du 17 décembre 2017, le Premier ministre avait proposé aux élus un premier bilan collectif de la contractualisation en juillet 2019.

À l'issue d'une année et demie de mise en œuvre de la contractualisation et au-delà de la tenue des objectifs en 2018, ce bilan intermédiaire apparaît nécessaire au regard des difficultés ou interrogations que le dispositif soulève.

À cet égard, la loi du 22 janvier 2018 prévoit une possibilité « d'avenant modificatif sur demande de l'une des parties ». Dans sa décision n° 2017-760 DC, le Conseil constitutionnel a décrit cette faculté d'avenant comme une condition de la constitutionnalité de la loi de programmation, dans la mesure où elle permet « la prise en compte des conséquences des évolutions législatives ou réglementaires affectant le niveau des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités contractantes ». Ces phases concertées de bilans intermédiaires pourraient

être mises à profit pour identifier, le cas échéant, le bien fondé d'un avenant pour tout ou partie des collectivités ayant conventionné.

Il paraît également souhaitable de définir un programme d'évaluation du dispositif de contractualisation. Le troisième comité de suivi a confié aux groupes de travail la définition d'objectifs partagés d'évaluation. Ces derniers devraient être à l'ordre du jour d'un comité de suivi courant 2019.

## **B - Les limites du pilotage par l'encadrement de la dépense**

La loi de programmation des finances publiques 2018-2021 fixe le plafond de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités soumises à contractualisation pour 2019 à 2,4 % en moyenne par rapport au niveau constaté en 2017, année de référence des contrats financiers. L'objectif d'évolution des dépenses est en effet défini de manière pluriannuelle et cumulative. Les collectivités soumises à contractualisation qui, en 2018, ont connu une évolution sensiblement inférieure à leur plafond d'évolution (1,2 % en moyenne annuelle) bénéficient ainsi pour l'avenir d'une marge de manœuvre supplémentaire.

Une saturation de ces marges de manœuvre ferait courir le risque d'une accélération artificielle de la dépense publique locale en 2019 ou 2020. En outre, le report des mesures PPCR en 2019 constitue un élément dynamique de la dépense locale qui échappe à la maîtrise des collectivités. Du reste, le principe d'un encadrement de la dépense ne répond qu'en partie à la diversité des situations locales et représente un frein aux politiques partenariales.

### **1 - Une trajectoire incertaine**

#### *a) Un objectif fragilisé par la reprise de l'inflation*

Dans son rapport de 2018, la Cour soulignait qu'une reprise de l'inflation pourrait compromettre la pertinence de l'objectif de plafonnement de la dépense locale. En effet, la loi de programmation pour 2018-2022 s'est appuyée sur une hypothèse de hausse modérée des prix, les dépenses de fonctionnement ne baissant en termes réels qu'à partir de 2020.

**Tableau n° 7 : réalisation de l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement**

(en %)	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Programmation des finances publiques 2018-2022</b>					
<i>Objectif en valeur</i>	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
<i>Prévisions indice des prix à la consommation hors tabac</i>	1	1,1	1,4	1,75	1,75
<i>Objectif en volume</i>	0,2	0,1	-0,2	-0,6	-0,6

Source : Cour des comptes, d'après la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 et des données de l'Insee

L'indice des prix à la consommation hors tabac atteint finalement 1,6 % en 2018. Ce niveau, éloigné du scénario prévisionnel (1 %), reflète une forte augmentation des prix de l'énergie – le prix des produits pétroliers augmente de 14,7 % –, des services et de l'alimentation.

L'effort de gestion demandé aux collectivités territoriales diverge ainsi sensiblement du scénario présenté au Parlement, même si la mesure de l'inflation ne reflète qu'imparfaitement l'évolution des dépenses des collectivités.

#### *b) Un périmètre de contractualisation limité*

##### L'absence de prise en compte des budgets annexes

La loi de programmation 2018-2022 restreint le périmètre de la contractualisation aux budgets principaux des collectivités et établissements concernés.

Or, ainsi que développé dans le chapitre I, les budgets annexes, en particulier ceux des groupements de communes, portent une part significative du dynamisme de la dépense locale. En 2018, alors que les dépenses de fonctionnement des budgets principaux des collectivités augmentent de 0,2 % (+ 287 M€), celles de leurs budgets annexes progressent de 2,1 % (+ 304 M€).

Ce dynamisme concerne également l'endettement des collectivités soumises à contractualisation, qui atteint 100,3 Md€ au titre de leurs budgets principaux et 9,2 Md€ au titre des budgets annexes. En 2018, la dette rattachée aux budgets annexes progresse de 5,8 % et celle rattachée aux budgets principaux de 0,2 %.

L'absence de prise en compte des budgets annexes limite le périmètre de dépenses considéré par le dispositif et en atténue donc la portée, tout en offrant une possibilité de contournement de la contrainte. Elle place également les collectivités, en fonction de leur structure budgétaire, dans une situation d'inégalité.

La DGCL et la DGFIP observent que la création ou la suppression de budgets annexes peuvent être neutralisées au titre de l'article 29 de la loi de programmation qui prévoit la prise en compte des éléments susceptibles d'affecter les comparaisons sur plusieurs exercices, et notamment les changements de périmètre. Cependant, à l'exception de ces possibilités de retraitement, dont la mise en œuvre n'est pas garantie, la dynamique des budgets annexes échappe en grande partie à l'encadrement de la contractualisation.

En conséquence, la Cour renouvelle sa recommandation visant à étendre le périmètre de dépenses concernées à l'ensemble des dépenses des collectivités, y compris celles imputées sur des budgets annexes. Cette extension, dont la direction du budget considère qu'elle ne pourrait intervenir qu'à l'occasion d'une nouvelle génération de contrats à compter de 2021, devrait s'accompagner de la neutralisation des flux financiers afférents.

#### Un déséquilibre de couverture entre territoires régionaux

Les dépenses réelles de fonctionnement incluses dans la contractualisation (contrat ou arrêté) représentent 62 % de l'ensemble des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités. À l'échelle de chaque territoire régional<sup>50</sup>, ce taux évolue entre 55 % (**Normandie**) et 82 % (**La Réunion**).

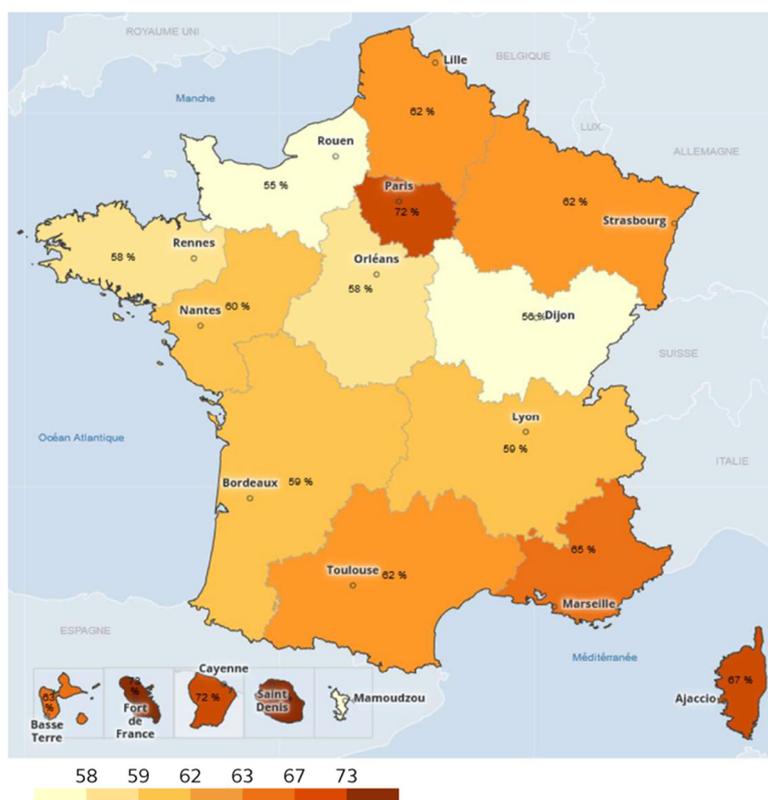
Ces écarts ne traduisent pas seulement des différences de densité entre territoires. Les taux de couverture sont également tributaires des tailles des collectivités, de leur degré d'intégration institutionnelle, qui peut être différent pour des territoires équivalents<sup>51</sup>. Ils ne sont donc pas significatifs de l'efficacité du dispositif mais permettent de situer les zones prioritaires d'attention.

---

<sup>50</sup> Hors Mayotte.

<sup>51</sup> Le dispositif de contractualisation sera ou non déployé sur deux territoires comparables (en superficie, population et caractéristiques socio-économiques) selon le nombre de collectivités territoriales qui les composent.

**Carte n° 1 : taux régional de couverture des dépenses  
de fonctionnement des collectivités par la contractualisation**



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP  
Dépenses réelles de fonctionnement des collectivités relevant du dispositif de contractualisation (budget principal) rapportées au montant total des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités, par région.

L'Île-de-France constitue ainsi l'enjeu le plus important en terme de maîtrise budgétaire, puisque ses collectivités représentent 18 % de l'ensemble des dépenses réelles de fonctionnement. Son taux de couverture reflète cette concentration : les 66 collectivités franciliennes concernées par la contractualisation représentent 71,7 % des dépenses des collectivités au niveau régional et 20,6 % des dépenses contractualisées au niveau national.

De fait, en raison de la taille relative des collectivités réparties sur le territoire, il n'y a pas de relation directe entre le volume de leurs dépenses de fonctionnement consolidées, par exemple au niveau d'une région, et le

volume de celles qui sont soumises à la norme des contrats. Ainsi, les critères définissant le périmètre de la contractualisation conduisent à un taux de couverture des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités de Nouvelle-Aquitaine de 58,7 %, soit plus de 3 points de moins que la moyenne métropolitaine (62 %).

### **Un effet du choix des critères : l'absence des EPT d'Île-de-France**

Dans son rapport de 2018, la Cour avait relevé l'exclusion du champ de la contractualisation des établissements publics territoriaux (EPT) de la Métropole du Grand Paris. La DGCL justifie cette exclusion par la diversité des compétences de ces établissements au statut spécifique. Le montant total de leurs dépenses réelles de fonctionnement dépasse néanmoins 1 Md€.

Parmi les 11 EPT, huit avaient une surface financière comparable aux EPCI soumis à contractualisation<sup>52</sup>. L'ensemble des dépenses réelles de fonctionnement de ces 8 établissements augmente de 2,4 % en 2018, au-delà de l'objectif national d'évolution. Deux d'entre eux connaissent une augmentation particulièrement significative (9,9 % et 21,3 %).

## **2 - Des critères de suivi insatisfaisants**

L'analyse de l'évolution de la situation financière des collectivités en 2018 révèle, comme les années précédentes, la progression de certains postes de dépenses rigides ou exogènes, dont la maîtrise est par nature plus difficile, et qui restreignent les marges de manœuvre des collectivités locales.

Parmi ces postes de dépenses, figure notamment la masse salariale, dont la part dans les dépenses réelles de fonctionnement s'élève à 57,4 % pour les communes (+ 1,3 point en 2018) et 39,7 % pour les EPCI (+ 1,5 point). À effectif constant, ces dépenses s'accroissent mécaniquement sous l'effet du glissement-vieillesse-technicité (GVT).

Les dépenses sociales, qui représentent 55,3 % des dépenses réelles de fonctionnement des départements (+ 1,7 point)<sup>53</sup>, sont également très dépendantes de la conjoncture et donc difficiles à maîtriser.

<sup>52</sup> Leurs dépenses réelles de fonctionnement étaient supérieures à 60 M€ en 2016.

<sup>53</sup> Une partie des dépenses sociales fait l'objet d'un retraitement dans le cadre de la contractualisation : l'évolution des AIS - par un écrêtement à hauteur de 2 % et la progression des coûts d'accompagnement des mineurs non accompagnés.

La part relative des dépenses liées à la mobilité des agents et élus a progressé de 1,7 point (soit 5,3 %) au sein des dépenses réelles de fonctionnement des régions. Cette évolution s'explique en partie par le fonctionnement des nouvelles régions fusionnées.

Enfin, la part des dépenses liées aux fluides a progressé de 0,1 point pour l'ensemble des niveaux de collectivité. Les fluides représentent 4,1 % des dépenses de fonctionnement des communes et 2,7 % des dépenses des EPCI. Les contrats financiers pourraient cibler explicitement ces dépenses dynamiques en valorisant les efforts de maîtrise de la consommation et en rappelant l'existence des dispositifs de soutien des opérateurs de l'État.

La contractualisation pourrait accorder plus d'attention à ces postes de dépenses en prenant en compte leur niveau de rigidité. L'analyse gagnerait à se concentrer sur l'impact des choix de gestion sur l'évolution de l'épargne brute ou sur l'évolution du niveau d'endettement.

### **3 - Des politiques partenariales à sécuriser**

#### *a) Des recettes nouvelles à mieux prendre en compte*

Le principe de la contractualisation, en encadrant les dépenses de chaque collectivité concernée, fait porter une double contrainte sur les actions cofinancées. Celles-ci sont en effet comptabilisées à la fois en tant que subventions des collectivités intervenantes, et en tant que dépenses de la collectivité porteuse.

Cette double comptabilisation pourrait freiner les démarches partenariales entre collectivités et la propension des collectivités à assumer la fonction de portage financier et opérationnel de l'action publique. Elle pourrait également favoriser une externalisation de la maîtrise d'œuvre fondée non sur des critères objectifs de performance mais sur une logique d'optimisation au regard de la contractualisation financière.

De même, dans son rapport de 2018, la Cour soulignait le risque de découragement des collectivités à développer de nouvelles actions cofinancées par le mécénat, par le sponsoring ou par des fonds européens. En effet, de telles initiatives, bien que financièrement neutres, majorent les dépenses de fonctionnement et pénalisent les collectivités sous contrat ou arrêté. Ce sujet a alimenté les échanges entre les associations d'élus locaux et l'État, sans trouver d'issue consensuelle.

Les communes, à travers leur action sociale ou la gestion d'équipements culturels, sont les premières bénéficiaires de libéralités. Elles ont perçu à ce titre 5,72 M€ de recettes en 2018, contre 7,67 M€ en 2017. Le montant était cependant de 5,57 M€ en 2016. La baisse des recettes de mécénat doit être placée dans le contexte général de contraction des financements issus de la générosité publique en 2018. Ces montants, sans commune mesure avec le flux financiers que représente chaque année le mécénat des particuliers et des entreprises<sup>54</sup>, n'en sont pas moins importants à leur échelle pour un certain nombre d'actions culturelles et sportives. L'évolution de ces produits dans le temps mérite ainsi une attention.

S'agissant plus particulièrement des fonds européens, la procédure de neutralisation n'envisage que la prise en compte des montants gérés. Les régions revendiquent la prise en compte des coûts de gestion associés. Au-delà des régions, de grandes collectivités peuvent également être porteuses de projet. En 2018, ces financements européens ont représenté 36,2 M€ de dépenses et recettes de fonctionnement pour les communes et EPCI soumis à contractualisation, en progression de 11,4 % par rapport à l'année précédente.

Dans le même sens, le dispositif de contractualisation ne prévoit pas de dérogations au titre des politiques contractuelles entre les collectivités et l'État, ou ses opérateurs comme l'ADEME. Des engagements mutuels et coordonnés dans le cadre de politiques publiques partenariales peuvent ainsi être remis en cause ou freinés faute de pouvoir être neutralisés.

La Cour recommande, lors de l'analyse des comptes des collectivités soumises à contractualisation, d'intégrer dans les marges d'appréciation laissées aux représentants de l'État la prise en compte de ressources nouvelles fléchées sur des actions spécifiques.

---

<sup>54</sup> Le mécénat d'entreprise est estimé à 2,9 Md€ par an et le mécénat des particuliers à 3,5 Md€. Cf. Cour des comptes, *Le soutien public au mécénat d'entreprises*, novembre 2018, 165 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr). Les entreprises mécènes déclarent orienter 17 % de leurs financements en direction des structures publiques. Les collectivités territoriales et leurs groupements (8,7 M€ en 2017 et 6,8 M€ en 2018) ne sont donc pas les bénéficiaires principaux de ces participations.

*b) Une situation paradoxale compte tenu des sollicitations de l'État sur la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques*

Cette situation est d'autant plus paradoxale que les collectivités sont encore sollicitées par l'État pour le développement de projets, d'actions de politique publique ou de financements.

Dans le domaine de la culture, l'État encourage l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques municipales à travers un soutien financier spécifique<sup>55</sup>. La circulaire du 15 juin 2016 correspondante<sup>56</sup> n'a pas été remise en cause, et n'a pas conduit à une neutralisation des dépenses correspondantes dans le cadre de la contractualisation financière.

L'abaissement à trois ans de la scolarisation obligatoire par la loi du 26 juillet 2019 « pour une école de la confiance » implique le développement d'une offre d'accueil et un financement complémentaire des écoles privées. Ces nouvelles missions ne prennent pas en compte l'obligation de maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement imposée aux communes sous contrat ou arrêté.

Des appels à projets ou à manifestations d'intérêt de l'État en direction du monde associatif laissent supposer un accompagnement financier complémentaire de la part des collectivités territoriales. Tel est le cas de l'appel à manifestation d'intérêt « Les associations en grand » dans le domaine de la politique de la ville, publié en février 2019 par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Le dossier de candidature à la labellisation requiert un plan de financement au-delà de trois ans, qui suppose une autonomie financière vis-à-vis de l'État. Ce type de cahier des charges implique une intervention financière grandissante de la part des collectivités.

Enfin, le Grand plan d'investissement présenté le 25 septembre 2017 par le Gouvernement proposait de consacrer 15 Md€ sur 5 ans à la formation professionnelle.

Ce volet est désormais entré dans une phase opérationnelle. Le plan d'investissement dans les compétences 2018-2022 (PIC) est décliné sous trois formes par le ministère du travail. Chaque région a été invitée à contractualiser avec l'État, dans le cadre de pactes pluriannuels régionaux, pour le développement d'une offre de formation professionnelle au bénéfice des publics prioritaires. Parallèlement, des actions nationales sont développées. Enfin un certain nombre d'appels à projets nationaux ont été

---

<sup>55</sup> En 2018, selon le ministère de la culture, ce soutien à l'extension des horaires d'ouverture aurait touché près de 230 collectivités pour un montant de 8 M€.

<sup>56</sup> Circulaire conjointe du ministère de la culture et de la communication et du ministère de l'intérieur du 15 juin 2016 relative au concours particulier créé au sein de la dotation générale de décentralisation pour les bibliothèques municipales et les bibliothèques départementales de prêt.

lancés, tels que « 100 % inclusion, la fabrique de la remobilisation » en juin 2018 ou « Intégration professionnelle des réfugiés » en octobre de la même année. Compte tenu de leur objet, ces initiatives incitent indirectement à la recherche d'un cofinancement par des collectivités territoriales.

Le guide pratique de février 2019 propose un retraitement des dépenses liées au PIC. Il prend en compte les dépenses liées aux pactes régionaux et à leur amorçage au cours de l'année 2018. Cependant, il n'évoque pas les dépenses liées au cofinancement, voire au portage, de projets relevant des appels à projets nationaux.

### *c) Des dynamiques intercommunales à conforter*

L'articulation du dispositif de contractualisation avec le renforcement des dynamiques intercommunales est théoriquement assurée par l'adaptation du périmètre des dépenses réelles de fonctionnement et le retraitement des transferts de charges entre communes et EPCI, lors des phases d'examen partagé entre les services de l'État et de la collectivité<sup>57</sup>. Les pratiques de mutualisation pourraient cependant souffrir de la recherche d'optimisation des flux entre communes et EPCI. La première année de fonctionnement du contrat montre qu'il existe bien un risque pour les structures intercommunales les plus récentes.

Les échanges techniques entre collectivités montrent que la réduction des flux financiers croisés est *a minima* étudiée comme une piste d'optimisation des critères d'évaluation de la contractualisation financière. Au sein d'un ensemble intercommunal, la remunicipalisation partielle de compétences, de personnel ou de fonctions support permet à la fois de réduire le volume des dépenses et de reporter sur les communes leur éventuel dynamisme.

L'évolution des subventions des EPCI aux communes entre 2017 et 2018 semble témoigner de tels ajustements. Leur niveau a en effet diminué de 15 M€, soit de plus de 25 %.

Or ces flux financiers peuvent traduire une dynamique de mutualisation des ressources propice à la réalisation d'économies d'échelle. Ils peuvent également, au même titre que des actions cofinancées par des collectivités, traduire une mise en œuvre partenariale de politique publique.

---

<sup>57</sup> La circulaire du 16 mars 2018 demande aux représentants de l'État de prendre en compte, lors des retraitements, les effets liés à des « transferts [...] de charges entre la commune et son EPCI à fiscalité propre. Par exemple si un EPCI a créé ou développé des services mutualisés et si les services municipaux ont été symétriquement réduits, le calcul sera redressé en conséquence pour l'EPCI comme, en sens inverse, pour les communes ».

Le risque est donc, pour des collectivités proches de leur plafond de dépense, que la recherche d'optimisation prenne le pas sur les démarches de bonne gestion.

À ce titre, la Cour réitère sa recommandation d'intégrer dans le pacte financier de l'intercommunalité la prise en compte du plafond de dépenses fixé par le contrat pour la ville-centre ou l'EPCI.

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ont conduit à un renforcement progressif du niveau d'intégration des intercommunalités.

Dans ce contexte, deux communautés d'agglomération sous contrat ont cessé d'exister au 31 décembre 2018. La communauté de l'agglomération havraise, qui regroupait 17 communes, est entrée dans un processus de fusion avec des EPCI voisins pour former la communauté urbaine de Le Havre Seine Métropole, forte de 54 communes. La communauté d'agglomération Limoges Métropole s'est transformée en communauté urbaine sans modifier son périmètre. Les deux groupements se sont substitués aux précédents dans leurs obligations relatives à la contractualisation financière. L'analyse des comptes 2019 donnera lieu à des opérations complexes de retraitement, en particulier pour la communauté urbaine de Le Havre Seine Métropole.

Parmi les 62 EPCI soumis à contractualisation, tous n'ont pas la même ancienneté : 7 EPCI n'ont ainsi acquis le statut de métropole qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>58</sup> ; ces établissements traversent une phase de structuration et de consolidation qui peut être contradictoire avec un strict encadrement de l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement, *a fortiori* dès leur première année d'existence. Leurs dépenses réelles de fonctionnement ont ainsi augmenté de 16,4 % en 2018, lorsque l'ensemble des métropoles connaît une hausse moyenne de 0,5 %.

En outre, près du tiers des communautés d'agglomération sous contrat ou arrêté ont été créées ou ont connu une évolution significative de périmètre au 1<sup>er</sup> janvier 2017, année de référence de la contractualisation financière. Leurs dépenses de fonctionnement ont augmenté de 2,9 % en 2018 alors que l'évolution moyenne des communautés d'agglomération est de - 2 %.

---

<sup>58</sup> Metz métropole, Orléans métropole, Tours métropole, Dijon métropole, Clermont Auvergne métropole, Saint-Etienne métropole, Toulon Provence Méditerranée.

Le dialogue entre les exécutifs locaux et les services de l'État devra donc déterminer dans quelle mesure la prise en charge de compétences nouvelles s'est traduite par un impact financier s'échelonnant sur plusieurs années.

### **III - L'évaluation de l'impact des décisions de l'État sur les collectivités : un dispositif à repenser**

Les décisions de l'État, de nature législative ou réglementaire, sont susceptibles de générer des charges dans les budgets des collectivités territoriales.

Ces décisions sont un enjeu majeur dans le contexte de la participation des collectivités locales au redressement des comptes publics et au respect des engagements européens de la France en matière de déficit et d'endettement publics. Le poids des dépenses dont les collectivités ne sont pas prescriptrices, mais qui ont un effet sur leur situation financière, est un sujet récurrent de débat avec l'État, un sujet d'autant plus d'actualité que les collectivités ont été invitées à s'engager sur l'évolution de leurs dépenses. C'est la raison pour laquelle la Cour procède à une analyse régulière de ces décisions dans son rapport annuel sur les finances publiques locales<sup>59</sup>.

L'intérêt de la Cour pour ce sujet s'inscrit aussi dans le cadre de la lutte contre l'inflation normative, problématique faisant l'objet de multiples études et rapports du Conseil d'État qui pointent le risque pour la sécurité juridique et l'intelligibilité du droit que fait peser une production trop importante de textes réglementaires et législatifs<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Voir en particulier les rapports sur les finances publiques locales de 2015 et de 2017.

<sup>60</sup> Conseil d'État, *Simplification et qualité du droit*, étude annuelle 2016.

### **Une notion difficile à définir et à circonscrire<sup>61</sup>**

Le terme de « décisions de l'État » recoupe le champ de compétence du CNEN, défini par la loi du 17 octobre 2013. L'ensemble des textes réglementaires et législatifs applicables aux collectivités territoriales et leurs établissements publics sont donc pris en considération.

Les décisions de l'État étudiées par la Cour dans le présent rapport relèvent de l'ensemble des politiques publiques, à l'exception des textes concernant directement la sécurité nationale. Les mesures statutaires, indemnitaires et indicielles prises au plan national et s'imposant à la fonction publique territoriale, font en particulier partie du champ d'analyse du présent rapport. On notera toutefois qu'elles s'appliquent de la même manière à la fonction publique d'État et à la fonction publique hospitalière.

Les normes techniques de nature législative ou réglementaire sont logiquement intégrées à l'analyse de même que les normes professionnelles ou les règlements discrétionnaires émanant des fédérations sportives ou d'organismes publics financeurs.

Deux dispositifs d'évaluation de l'impact des décisions de l'État coexistent, pilotés par le Conseil national de l'évaluation des normes (CNEN) et par le Secrétaire général du Gouvernement (SGG).

Le CNEN, organe consultatif constitué d'élus locaux et de représentants de l'administration, procède à l'évaluation des textes réglementaires et législatifs de portée nationale ayant un impact sur les collectivités locales<sup>62</sup>. Le secrétariat du CNEN est assuré par la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur. Il est consulté avant l'édiction d'un texte réglementaire ou la transmission au Parlement d'un projet de loi dont les dispositions ont potentiellement un impact sur les collectivités territoriales. Son avis est obligatoire mais non conforme.

Le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) veille notamment, depuis 2010, à l'application des instructions successives du Premier ministre ayant pour but de lutter contre la production excessive de dispositions réglementaires<sup>63</sup>. Ainsi, la circulaire du 26 juillet 2017 établissait la règle dite du « deux pour un », principe selon lequel chaque

<sup>61</sup> L'annexe n° 14 détaille précisément les décisions prises en compte et les modalités de calcul de leurs impacts financiers.

<sup>62</sup> Le CNEN est composé de 36 membres, parmi lesquels 27 représentants des élus locaux et nationaux et 9 représentants de l'État.

<sup>63</sup> Circulaires du 6 juillet 2010, du 17 juillet 2013, du 12 octobre 2015 et du 26 juillet 2017.

norme nouvelle doit s'accompagner de l'allègement ou de la suppression de deux normes du même champ ministériel, avec pour limite le fait qu'elle ne concerne ni les projets de loi, ni les décrets d'application, ni les mesures d'ordre budgétaire ou financier.

Si ces deux instances partagent l'objectif de lutte contre la production normative excessive, leurs champs de compétence et leurs modalités d'analyse et de comptabilisation de l'impact des normes divergent en de nombreux points.

Alors que le pilotage des finances publiques locales repose désormais sur un dispositif d'encadrement de la dépense, la Cour a procédé à une analyse du suivi de l'incidence des décisions de l'État sur les budgets locaux. Il en ressort une culture de l'évaluation insuffisante dans les administrations de l'État (A) qui appelle à une amélioration d'ensemble du dispositif (B).

## **A - Une culture de l'évaluation encore insuffisante**

S'il est compétent pour travailler sur le stock, le CNEN n'a cependant obtenu, à ce jour, que la simplification de certaines normes parasismiques. Ses travaux, comme ceux du SGG, se concentrent sur l'évaluation du flux.

En la matière, malgré la mise en place de formations dédiées, les ministères producteurs de normes peinent encore à intégrer les évaluations *ex ante* et *ex post* comme des éléments indissociables d'une bonne gouvernance.

### **1 - Une dégradation de la qualité des fiches d'impact financier**

Les fiches d'impact produites par les ministères auteurs de textes réglementaires doivent permettre au CNEN de se prononcer sur leur pertinence et leur incidence financière. L'insatisfaction de cette instance est patente et perceptible dans ses avis et rapports. À deux reprises, en 2015 et 2017, la Cour a formulé des recommandations à ce sujet mais constate à nouveau la très forte hétérogénéité et la baisse de qualité moyenne des mesures d'impact. Dans son dernier rapport d'activité (juillet 2019), le Conseil d'État fait d'ailleurs le même constat en regrettant plus globalement que le nombre d'études d'impact relatives à des textes qui ne lui sont pas soumis augmente sensiblement d'année en année.

*a) Une dégradation de la qualité moyenne des fiches  
d'impact constatée par la Cour et le CNEN*

La Cour recommandait en 2015 d'« améliorer la fiabilité des études d'impact financier produites par les ministères à l'appui des projets de texte réglementaires imposant des normes nouvelles aux collectivités territoriales ». En 2017, même si elle considérait que le processus était encore perfectible, elle mettait en avant l'amélioration de la qualité des évaluations produites par les ministères pour l'année 2016. Ce constat était partagé par le CNEN qui saluait les progrès réalisés et mentionnait le fait que la faiblesse de la fiche d'impact n'avait été mentionnée qu'à une seule reprise.

Cependant, cette amélioration tendancielle ne s'est pas poursuivie. Le rapport d'activité 2017 du CNEN fait ainsi état de sept avis défavorables en première délibération dus à l'insuffisance des fiches et études d'impact jointes aux projets de texte.

L'analyse par la Cour des fiches d'impact publiées a également permis de constater une dégradation de la qualité moyenne des documents d'évaluation transmis par les ministères au CNEN en 2017 et 2018<sup>64</sup>.

Dans de nombreux cas, le chiffrage de l'impact est absent ou présenté sous une forme empêchant une compréhension précise de l'effet sur les budgets des collectivités. Par exemple, les fourchettes sont parfois excessivement larges ou bien le coût unitaire ne permet pas la consolidation au niveau national.

Le modèle de fiche d'impact comprend une partie consacrée à la méthodologie de l'évaluation. De nombreuses fiches pâtissent sur ce plan d'un niveau de détail insuffisant qui en limite la compréhension. Ces faiblesses sont de nature à faire douter de la fiabilité de l'ensemble des estimations produites. Dans le contexte actuel de maîtrise impérative de la dépense publique et de contractualisation sur l'évolution des dépenses des collectivités territoriales, la Cour réitère ses recommandations.

---

<sup>64</sup> L'annexe n° 15 présente de façon détaillée l'ensemble des faiblesses relevées par la Cour dans les fiches d'impact.

### *b) Des efforts de formation toujours insuffisants*

La circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise des flux de réglementation était accompagnée d'un nouveau modèle de fiche d'impact co-construite par le CNEN et le SGG, dans un double objectif de lisibilité et d'homogénéité<sup>65</sup>.

Dans cette perspective, il convient aussi de s'interroger sur la formation des agents à l'évaluation. À la suite du rapport de la Cour publié en 2015 qui notait « une insuffisante formation des agents dans les ministères producteurs de normes », le SGG a noué un partenariat avec le Contrôle général économique et financier (CGEFI) et l'Institut de gestion publique et du développement économique (IGPDE) pour mettre en place des modules de formation à destination des agents des administrations centrales. Ce partenariat, établi en 2015, a permis de former 88 agents d'administration centrale en 2016, 73 en 2017 et 47 en 2018.

Un module spécifique a aussi été développé à l'attention des élèves des instituts régionaux d'administration (IRA) de Lille, Metz, Nantes et Lyon ayant vocation à exercer en administration centrale.

Au vu de la situation actuelle, ces efforts de formation doivent être amplifiés afin de stopper la baisse du nombre d'agents formés annuellement.

## **2 - Le développement indispensable d'évaluations *ex post* des normes**

Le système d'évaluation des normes et décisions ayant un impact sur les collectivités territoriales se caractérise par son caractère prévisionnel et par la quasi-absence de procédures ou mécanismes effectifs d'évaluation *ex post*.

L'insuffisance de données est régulièrement invoquée par les ministères pour justifier l'absence de chiffrage alors que la systématisation de telles évaluations permettrait de corriger les effets d'un dispositif et de fiabiliser les méthodes d'estimation par la mesure des écarts de chiffrage.

---

<sup>65</sup> Circulaire n° 5960-SG du 31 août 2017 relative aux modalités de mise en œuvre de la circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes.

Ainsi, l'évaluation *a posteriori* de l'effet des revalorisations des minima sociaux, et particulièrement du RSA, permettrait de fiabiliser les chiffrages des administrations centrales. Dès 2014, le rapport d'activité du CNEN relayait la demande des élus d'une évaluation *a posteriori* afin de garantir l'exactitude de la compensation financière allouée aux départements<sup>66</sup>. Le CNEN a renouvelé son observation en 2017<sup>67</sup> conduisant ses élus à annoncer la saisine de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) réunie le 22 mai 2019.

Le CNEN s'est régulièrement exprimé sur la nécessité de conduire de telles évaluations<sup>68</sup>. En 2018, plusieurs délibérations interpellent les ministères prescripteurs à ce sujet<sup>69</sup>. En 2017, la Cour avait également recommandé de « développer l'évaluation *a posteriori* de l'impact des décisions de l'État sur les budgets des collectivités locales, sur la base d'un échantillon sélectionné par le CNEN ». Elle constate qu'aucun mécanisme n'a été mis en place.

La Cour considère qu'il est essentiel de renforcer le système actuel d'évaluation des normes par le développement d'un mécanisme d'études *ex post* ayant vocation à améliorer les études prévisionnelles, disposer d'une meilleure connaissance de la trajectoire financière des collectivités territoriales et instaurer une relation de confiance entre élus locaux et État<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> Cette demande faisait suite à la publication du décret du 2 juin 2014 relatif à la prise en compte forfaitaire de l'allocation de soutien familial et du complément familial pour le calcul du revenu de solidarité active et le décret du 30 août 2013 portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active.

<sup>67</sup> À propos du décret du 4 mai 2017 portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active.

<sup>68</sup> Rapports d'activité des années 2014, 2015, 2016 et 2017.

<sup>69</sup> Délibération n° 18-09-13-01757 du 11 octobre 2018 portant sur le projet de décret relatif aux aires de grand passage et pris pour l'application de l'article 149 de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté ; délibération n° 18-10-11-01771 du 11 octobre 2018 portant sur le projet de décret instituant une période de préparation au reclassement au profit des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions ; délibération n° 18-11-29-01820 du 17 décembre 2018 portant sur le projet de décret modifiant les conditions de la disponibilité dans la fonction publique.

<sup>70</sup> Dans ses échanges avec la Cour, l'Association des départements de France a souligné l'importance de cette évaluation *ex post* notamment en ce qui concerne l'effet des revalorisations du RSA.

## **B - Un dispositif perfectible**

### **1 - Un système qui gagnerait à être clarifié**

#### *a) Une coopération entre le SGG et le CNEN à renforcer*

Les textes étudiés par le CNEN entre 2017 et 2018 relevaient à 58 % du champ de la circulaire, à 52 % pour ceux entraînant une augmentation des dépenses des collectivités. Mais les trois projets de décrets ayant l'impact le plus fort en 2017 et 2018 ne relevaient pas du champ d'application de la règle<sup>71</sup>.

Selon le SGG, les ministères n'ont pas toujours une vision claire des rôles respectifs du CNEN et du SGG.

Le circuit des fiches d'impact, qui diffère selon que le projet de texte fait ou non l'objet d'un passage en conseil des ministres, semble par ailleurs être mal compris.

En effet, il n'est pas rare que certains ministères saisissent eux-mêmes le CNEN avant de transmettre le projet de décret au SGG en vue d'un passage en conseil des ministres. Or le SGG est susceptible de demander des modifications, tant du texte que de la fiche avant de les transmettre au CNEN. Dès lors, celui-ci peut être amené à se prononcer sur des projets de textes et sur la base de fiches d'impact non définitifs.

La définition d'un circuit de transmission, variable selon la nature du projet de texte (loi, ordonnance, décret en conseil des ministres, décret en Conseil d'État, décret simple ou arrêté) serait nécessaire pour garantir que le CNEN délibère sur des projets de textes aboutis et dont les impacts ont été validés par le SGG.

---

<sup>71</sup> Il s'agit des deux décrets de revalorisation du montant forfaitaire du RSA et du décret instituant une indemnité compensatrice de la hausse de la contribution sociale généralisée dans la fonction publique.

*b) L'amélioration nécessaire de la publicité des évaluations*

Une absence de communication du SGG

La circulaire du Premier ministre du 17 juillet 2013<sup>72</sup> relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation prévoyait que l'impact des normes serait « rendu public tous les six mois ». En 2015 et 2017, les rapports annuels de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques locales regrettaient l'absence de publicité du « compteur du moratoire » tenu par le SGG et d'une communication régulière sur l'impact des normes, tant en nombre de normes qu'en poids financier. Force est de constater que cette disposition n'est toujours pas mise en œuvre.

De fait, l'absence de communication ne permet ni aux élus ni au public de porter une appréciation sur l'action du Gouvernement en matière de maîtrise du flux de réglementation.

Une publication insuffisante des fiches d'impact

La circulaire du 17 juillet 2013 prévoyait aussi que les études d'impact seraient rendues publiques au moment de la publication des textes correspondants. Alors que la Cour saluait en 2015 une application satisfaisante de cette disposition s'inscrivant dans une logique de participation du public et de transparence de l'action publique, le constat est plus nuancé en 2019.

Sur les 83 textes ayant un impact positif ou négatif étudiés en 2017 par le CNEN, seules 33 fiches d'impact ont été publiées sur Légifrance conformément à la circulaire du Premier ministre. Le taux de non-publication est donc de 60 %. Selon le SGG, un problème informatique intervenu courant 2017 en serait la cause et serait en cours de résolution.

Une publication systématique de l'ensemble des fiches d'impact permettrait aux élus locaux et aux citoyens de disposer d'informations plus précises sur les normes nouvelles et sur leur impact financier.

---

<sup>72</sup> Circulaire du Premier ministre du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation.

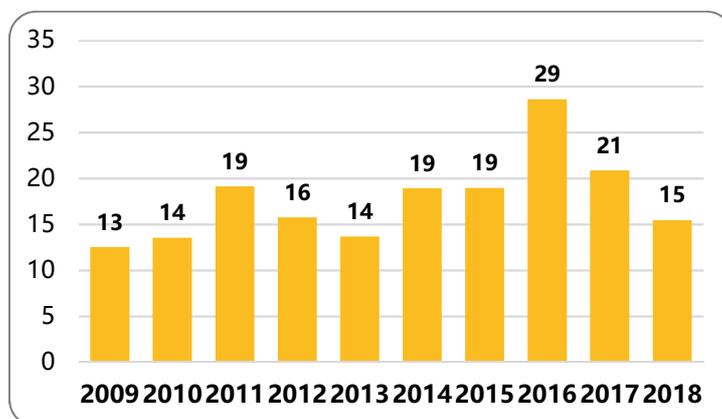
## 2 - Les conditions de fonctionnement du CNEN limitent l'efficacité de son action

Malgré une baisse sensible du nombre de textes étudiés en moyenne par séance, les conditions d'exercice de sa mission par le CNEN ne lui permettent pas d'évaluer de manière optimale les impacts des normes nouvelles qui lui sont soumises. Le caractère binaire de ses avis nuit à leur portée.

*a) La diminution du nombre de normes nouvelles permet une analyse plus approfondie par le CNEN*

En 2017, la Cour constatait que les conditions dans lesquelles le CNEN se prononçait ne lui permettaient pas d'exercer pleinement sa mission du fait de l'absence d'équipe permanente et de la croissance du nombre de textes induisant une charge de travail très importante : le nombre de textes étudiés, en moyenne par séance, empêchait une analyse de fond sur chacun des textes présentés<sup>73</sup>. Ainsi, le ralentissement de la production normative est favorable à l'amélioration de l'organisation des travaux du CNEN.

**Graphique n° 5 : nombre moyen de textes étudiés par séance du CNEN**



Source : rapports annuels du CNEN

<sup>73</sup> Rapport public annuel sur les finances locales 2016. La Cour se référait notamment à la séance du 4 février 2016 dont l'ordre du jour comprenait l'étude de 74 normes et ne permettait pas à l'instance de se livrer à une analyse de fond des normes et des fiches d'impact correspondantes.

*b) Bien qu'en nombre sensiblement réduit, le recours aux procédures exceptionnelles nuit au travail d'évaluation du CNEN*

La loi précise que les procédures de saisine du CNEN en urgence ne doivent être utilisées qu'« à titre exceptionnel ». Pourtant, plusieurs avis récents du CNEN regrettent l'utilisation de telles procédures<sup>74</sup> qui ont porté sur des textes générant des effets de près de 400 M€ de charges ou économies nouvelles en 2017 et 2018.

Si dans son rapport d'activité pour 2017, le CNEN souligne « l'effort du Gouvernement » pour limiter le recours aux procédures dérogatoires, la Cour constate que la proportion de textes étudiés selon cette procédure reste stable et que les efforts mentionnés sont donc à nuancer.

**Tableau n° 8 : répartition des types de procédures utilisées pour l'examen des textes devant le CNEN**

	2015	2016	2017	2018
<b>NOMBRE DE TEXTES</b>	<b>398</b>	<b>544</b>	<b>355</b>	<b>263</b>
<i>dont procédure normale</i>	312 (78,4 %)	479 (88,1 %)	314 (88,5 %)	235 (89,4 %)
<i>dont procédure en urgence</i>	79 (19,9 %)	64 (11,8 %)	36 (10,1 %)	24 (9,5 %)
<i>dont procédure en extrême- urgence</i>	7 (1,8 %)	1 (0,2 %)	5 (1,4 %)	4 (1,5 %)

Source : rapports d'activité annuels du CNEN

*c) La formulation des avis du CNEN*

Le CNEN se prononce sur les projets de texte qui lui sont soumis en émettant un avis favorable ou défavorable.

<sup>74</sup> C'est notamment le cas de trois décrets dont l'impact financier est particulièrement important : décret du 13 septembre 2017 modifiant le décret du 26 février 2016 relatif à certains concours versés aux départements par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie pour 2016 et 2017 ; décret du 17 novembre 2017 modifiant le décret du 6 juin 2008 relatif à l'instauration d'une indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat ; décret du 4 mai 2017 portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active.

Il peut être amené à formuler des recommandations dans les attendus de la délibération. Cependant, alors que 79 avis favorables ont été assortis de recommandations en 2016, celles-ci n'ont été suivies qu'à cinq reprises. Le CNEN souligne la poursuite de cette tendance pour 2017 et 2018.

En 2015, la Cour mettait en avant deux exemples étrangers permettant une meilleure visibilité des recommandations de l'instance en charge de la même mission que le CNEN.

En Allemagne, les procédures sont plus strictes et obligent l'administration à modifier les dispositions d'un texte ayant reçu un avis négatif du *Nationaler Normenkontrollrat* ou à motiver de façon précise le maintien du texte en l'état.

En Angleterre, le *Regulatory Policy Committee* a amélioré la lisibilité de ses avis grâce à un code de couleurs (vert, orange, rouge). Le code rouge est ainsi devenu suffisamment visible pour entraîner une modification systématique des textes proposés suivant les recommandations du comité de régulation.

Afin de renforcer la portée de ses avis et améliorer le taux de suivi des recommandations du CNEN, la Cour encourage à une réforme du contenu des avis pouvant être rendus par le conseil, dans le sens d'un renforcement de la portée de ses recommandations ou de ses réserves.

## **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*En 2019, le contexte financier restera favorable aux collectivités locales. Les concours financiers de l'État vont croître légèrement, l'extinction du fonds exceptionnel de soutien aux régions étant partiellement compensée par le dynamisme de la part régionale de TVA. Les transferts financiers seront quasiment stables à périmètre constant. Leur augmentation brute (+ 3,8 %) s'explique essentiellement par la compensation du dégrèvement de la taxe d'habitation, financièrement neutre pour les collectivités. Les produits des impôts locaux directs sur les ménages et les entreprises devraient progresser de 2,7 Md€, stimulés par un contexte économique favorable et la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales (+2,2%). La Cour souligne cependant la nécessité d'une meilleure prévision de l'évolution de la CVAE.*

*À plus longue échéance, la projection de la trajectoire des finances publiques locales à horizon 2022 confirme l'amélioration de la situation financière des collectivités. Cependant, alors que plusieurs projets législatifs d'ampleur sont annoncés (réforme de la fiscalité locale, nouvel axe de la décentralisation), des incertitudes subsistent quant au plein respect de*

*l'objectif de désendettement de la loi de programmation. Les collectivités pourraient être conduites à relâcher leur effort sur leurs dépenses de fonctionnement, en particulier celles ne relevant pas du dispositif de contractualisation. La situation à la fin du mois de juillet 2019 confirme ce risque et incite à une réflexion plus large sur le partage des ressources et des charges entre l'État et les collectivités, au regard de leurs situations financières et de leurs contraintes respectives.*

*En instaurant un dispositif triennal de contractualisation entre l'État et les collectivités et les groupements les plus importants, la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 a renouvelé les modalités de pilotage des dépenses publiques locales.*

*À l'issue de la première année de fonctionnement du dispositif, les dépenses réelles de fonctionnement des collectivités concernées ont diminué en moyenne de 0,3 %. En outre, le nombre de collectivités concernées par un dépassement de leur objectif (14) paraît marginal. Certaines collectivités présentent cependant des difficultés particulières qui pourraient rendre plus complexe le respect du contrat en 2019 et 2020. Ainsi, les EPCI les plus récents méritent une attention accrue. Selon les catégories de collectivités, certains postes plus contraints, comme les dépenses sociales, la masse salariale ou les dépenses de fluides, continuent de progresser.*

*Quand bien même il a atteint son objectif, le pilotage mis en place, fondé sur l'évolution des dépenses, présente des limites. Il oblige à un réexamen continu, année après année, de la procédure de retraitement des dépenses de fonctionnement. Outre sa complexité croissante, ce sont les incertitudes relatives aux méthodes de retraitement du dispositif qui sont susceptibles de freiner les partenariats et les cofinancements, notamment le recours aux financements européens. Le dispositif risque d'entrer ainsi en contradiction avec le déploiement d'une nouvelle génération de politiques publiques nationales assises sur un partenariat avec les territoires.*

*Les règles de la contractualisation peuvent orienter jusqu'aux choix de mode de gestion des projets locaux, indépendamment des principes de bonne gestion. L'exclusion du dispositif des dépenses de fonctionnement des budgets annexes contraste ainsi avec le fait que leur dynamique est plus marquée que celle des budgets principaux. Le dispositif pourrait en outre se concentrer davantage sur les enjeux structurants de la gestion publique locale comme l'approfondissement de l'intercommunalité et les démarches de mutualisation.*

*La procédure annuelle de suivi par les services de l'État ne prévoit une mise en œuvre des retraitements pour événements exceptionnels qu'en cas de dépassement de l'objectif contractuel. Cette méthode interdit une agrégation nationale des montants constatés et fragilise l'évaluation*

globale du dispositif. La qualité du dialogue entre l'État et les collectivités gagnerait à une réelle transparence sur la mise en œuvre du dispositif.

Enfin, depuis 2014, la Cour procède régulièrement à l'analyse de l'impact des décisions de l'État sur les budgets locaux. Si leur incidence financière a ralenti en 2018 et 2019 – avant probablement de progresser plus rapidement en raison de la mise en œuvre du protocole PPCR et de la revalorisation du RSA –, cette évolution ne s'est pas accompagnée d'une amélioration de la qualité des fiches d'impact financier qui sont jointes à chaque texte réglementaire.

Au contraire, cet exercice d'évaluation préalable connaît une dégradation qui nuit à la bonne information du public et à l'appréhension des normes nouvelles par les collectivités territoriales. Les actions de formation lancées depuis 2016 par le SGG doivent être poursuivies et renforcées afin d'assurer le développement d'une culture de l'évaluation indispensable à la rationalisation de la dépense publique.

La Cour rappelle que l'évaluation ex post de l'impact des normes est indispensable tant pour améliorer la qualité du chiffrage des futures études d'impact ex ante que pour permettre une analyse fine de l'évolution de la dépense locale. Elle regrette qu'aucun processus d'évaluation de la sorte n'ait été organisé depuis 2017, malgré les recommandations déjà formulées.

Il paraît souhaitable de renforcer la coopération entre le SGG et le CNEN afin de leur permettre de jouer pleinement leurs rôles respectifs. À ce titre, la formalisation du circuit des fiches d'impact permettrait aux ministères de s'appuyer sur l'expertise et les ressources techniques et documentaires des équipes du SGG. Le CNEN serait ainsi en mesure de rendre des avis sur des projets de textes plus aboutis qu'il ne peut le faire actuellement.

Au demeurant, les avis actuellement rendus par le CNEN, positifs ou négatifs, ne permettent pas à ses membres de faire part de réserves ni de formuler des recommandations. Une réflexion doit être engagée afin de rendre plus lisible l'avis de cette instance consultative et d'éviter qu'il ne se réduise à une étape de validation.

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

1. *procéder à une analyse ex post des variations de la CVAE afin d'en améliorer la prévision (DGFIP, réitérée) ;*
  2. *notifier chaque année, aux collectivités et EPCI soumis à contractualisation, le montant effectif des dépenses réelles de fonctionnement constaté après application de l'intégralité des retraitements et en faire rapport au Parlement (DGCL et DGFIP) ;*
  3. *étendre le champ de la contractualisation aux budgets annexes (DGCL et DGFIP, réitérée et complétée) ;*
  4. *prendre en considération dans les marges d'appréciation laissées aux représentants de l'État, lors de l'analyse des comptes des collectivités soumises à contractualisation, les ressources nouvelles fléchées sur des actions spécifiques (DGCL et DGFIP) ;*
  5. *prévoir dans le pacte financier de l'intercommunalité la prise en compte du plafond de dépenses fixé par le contrat ou l'arrêté préfectoral pour la ville-centre ou l'EPCI (DGCL et DGFIP, réitérée).*
  6. *développer les évaluations ex post afin d'améliorer les méthodes de chiffrage et de corriger, le cas échéant, les évaluations préalables (SGG, réitérée et complétée) ;*
  7. *rationaliser le circuit des fiches d'impact afin de permettre au SGG d'opérer un contrôle de qualité efficace avant leur transmission au CNEN (SGG).*
-



## Chapitre II

### Les nouvelles régions

Dans son rapport sur les finances locales d'octobre 2017, la Cour consacrait un chapitre à l'état d'avancement de la réforme territoriale. De janvier 2014 à août 2015, plusieurs textes de loi successifs<sup>75</sup> ont en effet engagé une réforme ample et complexe du paysage institutionnel local, touchant tant les compétences des collectivités que leurs délimitations géographiques et leur organisation territoriale, dans l'objectif d'une « clarification de notre organisation territoriale, qui doit être compréhensible par tous » et d'un « redressement appuyé sur une réforme structurelle renforçant l'efficacité de l'action des collectivités territoriales »<sup>76</sup>.

La carte issue de la réforme est notamment marquée par une réduction du nombre des acteurs territoriaux et l'émergence des métropoles. Elle reflète la recherche d'une taille critique pour atteindre une efficacité supérieure grâce à la mutualisation des services et à la rationalisation du fonctionnement des administrations qui mettent en œuvre les politiques publiques.

---

<sup>75</sup> Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM. Loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes. Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

<sup>76</sup> Exposé des motifs de la loi NOTRé du 7 août 2015.

### **Le périmètre des régions fusionnées**

Les sept régions fusionnées créées au 1<sup>er</sup> janvier 2016 sont le résultat du regroupement de deux régions (Auvergne et Rhône-Alpes au sein d'Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne et Franche-Comté au sein de Bourgogne-Franche-Comté, Nord-Pas-de-Calais et Picardie au sein de Hauts-de-France, Basse-Normandie et Haute-Normandie au sein de Normandie, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées au sein d'Occitanie) ou de trois régions (Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine au sein de Grand Est et Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes au sein de Nouvelle-Aquitaine).

Les régions ont largement participé de cette évolution institutionnelle à travers un élargissement de leurs compétences par la loi NOTRÉ du 7 août 2015 et, pour une partie d'entre elles, une modification de leurs limites géographiques par la loi du 16 janvier 2015. Ainsi que l'indique l'exposé des motifs de la loi NOTRÉ, « afin que les régions soient véritablement à même de remplir leurs missions et de soutenir le développement économique local, leur action doit pouvoir se déployer sur des territoires cohérents, tenant compte des mobilités de population entre bassins de vie et bassins économiques ».

La mise en place de ces « nouvelles régions » – terme qui recouvre ces deux axes d'évolution – s'est accompagnée d'un renouvellement profond de leurs exécutifs lors des élections régionales de décembre 2015.

Trois ans après cette échéance, sur la base des contrôles conduits par les chambres régionales des comptes, la Cour a examiné la mise en œuvre de ces réformes et leur impact sur l'organisation, la situation financière et la conduite des politiques publiques des régions.

Si l'ensemble des régions a réussi à absorber ces réformes dans des délais contraints (I), d'importantes marges de manœuvre subsistent en matière d'organisation et de gestion (II). Dans leur ensemble, les régions disposent d'une situation financière favorable qui conduit à s'interroger sur la répartition des compétences entre catégories de collectivités (III).

**Carte n° 2 : les nouvelles régions au 1<sup>er</sup> janvier 2016**

Source : ministère de l'intérieur

### **Méthodologie**

Le présent chapitre s'appuie sur les travaux des chambres régionales des comptes issus du contrôle de 13 régions sur la période 2015-2018. Les collectivités territoriales uniques de Corse, Guyane et Martinique en sont exclues en raison de leur statut particulier.

Ces contrôles ont porté sur l'impact de la mise en œuvre des nouvelles compétences en matière de développement économique et de transports et, pour les régions « fusionnées », sur les conséquences organisationnelles et financières de la fusion. L'évolution de la place des régions au sein du nouveau paysage institutionnel issu de la réforme territoriale (relations des régions avec les départements, métropoles et autres EPCI), qui constituait l'un des enjeux de la réforme territoriale, a également été considérée.

En revanche, les contrôles n'ont pas porté sur l'évaluation des politiques publiques en matière de développement économique et de transports, sur le transfert de la gestion des fonds européens, sur les nouvelles compétences en matière de formation professionnelle ou sur la gestion de la compétence des trains express régionaux (TER), qui ont fait l'objet d'enquêtes spécifiques à la demande du Parlement, en application du 2° de l'article 58 de la loi de finances n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001, ou de rapports publics thématiques.

Ce chapitre résulte aussi de l'enquête conduite par la Cour auprès des administrations centrales – la direction générale des collectivités locales (DGCL), la direction générale des finances publiques (DGFIP) – et de l'association Régions de France.

## **I - Une mise en place effective malgré un calendrier contraint**

La mise en place des « nouvelles régions » s'est faite dans un calendrier contraint. D'une part, la fusion des régions a été adoptée par le législateur au début de l'année 2015<sup>77</sup> pour une mise en œuvre effective au 1<sup>er</sup> janvier 2016, d'autre part l'élargissement des compétences des régions en matière de développement économique par la loi NOTRÉ n'a laissé qu'un peu plus d'une année aux collectivités pour s'y préparer.

Malgré cette contrainte, la fusion des régions et le transfert de nouvelles compétences n'ont pas rencontré de difficultés majeures et les réformes ont été mises en œuvre dans le calendrier prévu par le législateur.

### **A - Une évolution conjointe du périmètre et des compétences des régions**

#### **1 - Une préparation limitée par le choix tardif des régions fusionnées**

Alors que, depuis 2000, différents rapports avaient envisagé l'hypothèse d'une réduction du nombre de régions<sup>78</sup>, la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions a fait passer leur nombre de 22 à 12 en métropole au 1<sup>er</sup> janvier 2016 (la Corse étant une collectivité à statut particulier), 7 étant issues du regroupement de 2 ou 3 anciennes régions. Ainsi que le relevait la Cour en 2017, la répartition préexistante des départements entre les régions n'a pas été remise en cause, ce qui a sans doute compliqué la recherche d'une délimitation cohérente<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> Loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

<sup>78</sup> Rapport Mauroy sur l'avenir de la décentralisation en octobre 2000 ; rapport du comité pour la réforme des collectivités territoriales, présidé par Édouard Balladur, en mars 2009 ; rapport des sénateurs Jean-Pierre Raffarin et Yves Krattinger au nom de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République en octobre 2013.

<sup>79</sup> La loi a toutefois assoupli les conditions de mise en œuvre du droit d'option permettant à un département de quitter une région pour en rejoindre une autre.

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, en son article 28, prévoyait déjà la possibilité pour des régions formant un territoire d'un seul tenant et sans enclave de demander à être regroupées en une seule région. Cette procédure n'a toutefois jamais été engagée.

Plutôt que de faciliter le regroupement volontaire de régions en supprimant certaines des conditions de ce dispositif et en l'assortissant d'éventuelles incitations financières, le Gouvernement a fait le choix de procéder d'office, par la loi, à une refonte de la carte des régions, par remodelage ou fusion de certaines d'entre elles.

Ce projet de loi a fait l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel par le Premier ministre le 26 juin 2014, la conférence des présidents du Sénat ayant considéré que l'étude d'impact était insuffisante au regard des dispositions de la loi organique du 15 avril 2009. Dans sa décision du 1<sup>er</sup> juillet 2014, le Conseil constitutionnel a confirmé la validité de l'étude d'impact, estimant qu'elle « [...] comprend, conformément au deuxième alinéa de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009, des développements relatifs à différentes options possibles sur les délimitations des régions [...] qu'elle expose les raisons des choix opérés par le Gouvernement et en présente les conséquences prévisibles [...] ; qu'il ne saurait en particulier être fait grief à cette étude d'impact de ne pas comporter de développements sur l'évolution du nombre d'emplois publics dès lors que le Gouvernement ne mentionne pas la modification de ce nombre dans les objectifs poursuivis par ce projet de loi ».

Selon l'étude, rendue publique le 17 juin 2014, cette réforme visait à « renforcer les compétences stratégiques des régions, que ce soit en termes de planification et d'aménagement de l'espace ou de développement économique » et à « doter les régions françaises d'une taille critique qui leur permette d'exercer à la bonne échelle les compétences stratégiques qui leur sont attribuées, de rivaliser avec des collectivités comparables en Europe et de réaliser des gains d'efficience ».

Pour autant, les regroupements de régions projetés par l'étude d'impact, à l'appui desquels des arguments socio-économiques – certes peu étayés – étaient proposés, ne seront finalement pas ceux retenus dans la loi promulguée le 16 janvier 2015.

Ainsi, le projet de loi initial ne prévoyait pas de fusion pour les régions **Aquitaine** (« son équilibre économique et social et sa taille justifient que cette région reste seule »<sup>80</sup>) et **Nord-Pas-de-Calais** (« il n'y a pas lieu de regrouper la région Nord-Pas-de-Calais avec d'autres entités régionales ; son dynamisme économique et son emplacement central en Europe font de cette entité un atout majeur pour la France »<sup>81</sup>). La **Champagne-Ardenne** et la **Picardie** étaient regroupées pour donner naissance « à un ensemble frontalier mais aussi maritime de plus de 3,2 millions d'habitants intégré et adossé à la fois à la dorsale économique européenne et à l'Île-de-France »<sup>82</sup>, de même que le **Centre**, le **Limousin** et le **Poitou-Charentes** au motif que « le nouvel espace composé de ces trois régions constitue déjà un ensemble particulièrement intégré grâce à un réseau routier renforçant les interconnexions (réseau A20-A10, RCEA) notamment avec la région capitale »<sup>83</sup>.

Les conditions d'adoption de cette réforme ont de fait entravé les modalités de sa mise en œuvre. Les régions concernées pouvaient difficilement anticiper leur regroupement avant janvier 2015, soit un an avant la date proposée pour son application.

## 2 - Un élargissement du champ de compétences inachevé

La loi NOTRe du 7 août 2015 a renforcé le rôle stratégique et de programmation, ainsi que les compétences des régions dans plusieurs domaines tels que le développement économique, l'aménagement du territoire, le développement durable, la gestion des déchets<sup>84</sup>, la formation<sup>85</sup> et les transports interurbains et scolaires.

---

<sup>80</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> Depuis la loi NOTRe, un plan régional unique de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) remplace les plans préexistants régionaux pour les déchets dangereux et départementaux pour les déchets non dangereux et du secteur du BTP, puis doit être repris dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), sauf en **Île-de-France**, en **Corse** et dans les régions d'outre-mer.

<sup>85</sup> Transfert aux régions des centres de ressources et de performance sportive (CREPS) le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Le projet de loi a fait l'objet d'une présentation commune avec celui relatif à la délimitation des régions le 18 juin 2014, les deux réformes ayant vocation à s'appliquer conjointement.

Selon l'exposé des motifs, l'un des principaux objectifs de la loi NOTRÉ était d'aboutir à une articulation plus efficace, plus claire et moins coûteuse des compétences des différents niveaux de collectivités, à travers notamment la suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions et la restriction de leurs interventions aux seules compétences qui leur ont été attribuées.

Cet objectif de clarification trouvait d'autant plus à s'appliquer que les régions fusionnées, ainsi que le mentionnait la Cour en 2017, forment des ensembles plus composites que les anciennes régions dont elles sont issues, et sont confrontées à l'enjeu de maintenir un lien de proximité avec les habitants et de faire converger leurs politiques publiques dans leurs nouveaux territoires.

Le projet de loi NOTRÉ prévoyait à l'origine, dans sa version déposée au Sénat le 18 juin 2014, le renforcement du rôle de la région en matière de gestion des transports (article 8), mais également l'attribution des compétences de gestion de la voirie départementale (article 9) et des collèges (article 12). Celles-ci ont finalement été maintenues aux départements.

Au regard des objectifs visés, la loi NOTRÉ n'a contribué que partiellement à clarifier les rôles respectifs des collectivités territoriales. Comme la Cour l'a déjà indiqué<sup>86</sup>, la rationalisation des compétences entre niveaux de collectivités reste inachevée (cf. *infra*).

En l'espèce, les régions fusionnées ont été en mesure de fonctionner effectivement au 1<sup>er</sup> janvier 2016 et l'ensemble des régions se sont appropriées leurs nouvelles responsabilités, notamment en matière de développement économique dès 2016 et de transports en 2017.

---

<sup>86</sup> Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. La Documentation française, octobre 2017, 510 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

## **B - Des regroupements de régions effectifs au 1<sup>er</sup> janvier 2016**

Compte tenu des multiples chantiers à engager, et alors que les élections de décembre 2015 ont pu conduire à confier la responsabilité de ces collectivités à de nouveaux exécutifs n'ayant pas été partie prenante de la préparation de cette fusion, les régions ont privilégié la continuité de fonctionnement du service public. Si des gains ont été rapidement observés en matière d'achats publics, la rationalisation de leur organisation et l'harmonisation de leurs services, en grande partie engagées, doivent se poursuivre.

### **1 - 2015, année de préparation des regroupements**

Les régions ont généralement conduit, au cours de l'année 2015, des travaux de préparation des regroupements les concernant, le plus souvent pilotés par leur direction générale. Néanmoins, ce travail n'a pas toujours pu avoir lieu dans des conditions sereines (compte tenu des oppositions politiques parfois persistantes) ou « a été amorcé mais non abouti, ayant entraîné des difficultés d'harmonisation lors de la fusion »<sup>87</sup> (Nouvelle-Aquitaine).

#### **La gouvernance lors de la préparation de la fusion : le cas de la région Bourgogne-Franche-Comté**

Les élus ont parfois été parties prenantes et promoteurs de la démarche, comme en **Bourgogne-Franche-Comté**. La fusion, souhaitée par les deux exécutifs, concernait deux collectivités de poids comparable, ce qui limitait le risque d'une impression d'absorption de l'une par l'autre.

Ces deux régions ont mis en place plusieurs instances de gouvernance en 2015 pour assurer le pilotage de la fusion, dans ses dimensions tant politique que technique. La conférence des présidents a été définie comme l'organe exécutif de la démarche, tandis que deux instances consultatives ont été créées : la commission mixte **Bourgogne-Franche-Comté**, regroupant à parité des élus régionaux (majorité et opposition), et la conférence des territoires, composée des membres des deux conférences territoriales de l'action publique (CTAP) et chargée d'associer les élus des autres collectivités du territoire aux travaux de préfiguration.

<sup>87</sup> CNFPT/KPMG, *Étude portant retour d'expérience sur les fusions des régions, des intercommunalités et des communes – rapport de synthèse du volet 1 Nouvelles régions*, octobre 2018.

Dans la majorité des cas, il n'y a pas eu de rapprochement entre les exécutifs au cours de l'année 2015, en particulier en raison de la perspective des élections régionales en fin d'année.

Au cours de la phase préalable à la fusion, des groupes de travail élargis et mobilisant les équipes de direction générale ont pu traiter de sujets particuliers : la convergence des systèmes d'information (**Normandie, Grand Est**), le recensement exhaustif des dispositifs régionaux (**Bourgogne-Franche-Comté**), l'état des lieux comparés de l'organisation, du fonctionnement et des politiques publiques des anciennes régions (**Hauts-de-France**) ou encore l'analyse des risques de la fusion quant à la continuité de l'activité (**Auvergne-Rhône-Alpes**).

L'adaptation des outils informatiques pour assurer le bon fonctionnement des collectivités dès le 1<sup>er</sup> janvier 2016, en particulier les systèmes d'information des ressources humaines et de gestion financière, a occupé une place centrale dans les chantiers de préfiguration menés en 2015 (cf. *infra*). Ce sujet a généralement été bien anticipé dans ses dimensions techniques et opérationnelles, au regard de sa criticité pour le fonctionnement des régions regroupées.

Il en est de même du fonctionnement des assemblées et de la gestion des délibérations. Néanmoins, l'anticipation dans ce domaine s'est parfois limitée à la sécurisation technique de la gestion budgétaire afin de garantir la continuité du paiement des agents et des tiers (**Hauts-de-France**).

Dans cette phase préparatoire, le recours à des prestataires extérieurs a été très limité. Les régions **Basse-Normandie** et **Haute-Normandie** ont fait réaliser un état des lieux de leurs services des ressources humaines, mais cet exemple d'intervention préalable à la fusion est le seul porté à la connaissance de la Cour.

Pour ce qui le concerne, le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) a accompagné les régions **Bourgogne** et **Franche-Comté** dans la préparation de leur regroupement, selon une méthodologie déjà étalonnée lors de la réflexion sur la régionalisation des services de l'État et portant sur deux principaux axes : l'analyse des impacts des grands scénarios organisationnels pour le siège de la future région en matière de ressources humaines et d'immobilier (axe 1) et l'approfondissement des voies de renforcement de la territorialisation des politiques régionales (axe 2).

En dépit de ces démarches préparatoires, le calendrier de la réforme a coïncidé avec celui des élections régionales de décembre 2015, qui ont pu confier la responsabilité de ces collectivités à de nouveaux exécutifs n'ayant pas été parties prenantes de la préparation de cette fusion.

En conséquence, les travaux menés en 2016 et les années suivantes n'ont pas toujours été articulés avec les travaux préparatoires (**Auvergne-Rhône-Alpes**), même si, dans la majorité des situations, ces derniers ont nourri la réflexion et les décisions des exécutifs nouvellement installés.

## 2 - Une réorganisation des services à compter de 2016

Si certaines régions ont choisi d'identifier spécifiquement une personne en charge du pilotage de la réorganisation des services, la région **Normandie** ayant même recruté une directrice générale adjointe (DGA) déléguée à la fusion dès janvier 2016, les régions fusionnées ont dans leur ensemble responsabilisé les DGA (**Auvergne-Rhône-Alpes**) ou les directeurs (**Grand Est**) pour élaborer des projets d'organisation dans leur périmètre de compétences.

Des comités de suivi de la fusion ont également été mis en place (« mission fusion » dans les **Hauts-de-France**, « comité de pilotage de la fusion » composé de cadres de la direction des ressources humaines en **Normandie**), intervenant tant sur la mise en œuvre opérationnelle du processus que sur l'accompagnement au changement.

Les cabinets-conseil extérieurs sont un peu plus intervenus au cours de cette phase, dans l'accompagnement stratégique des DGS (**Auvergne-Rhône-Alpes**) comme dans l'animation de la démarche (**Bourgogne-Franche-Comté**).

Néanmoins, l'accompagnement à la réorganisation a mobilisé pour l'essentiel des ressources internes aux collectivités, dans une période pourtant très dense. Les régions devaient en effet concilier la mise en œuvre de nouveaux chantiers avec la nécessité de garantir la continuité du fonctionnement, tout en acculturant les agents à l'organisation, au fonctionnement et aux outils d'une nouvelle collectivité.

C'est la raison pour laquelle les organisations, dessinées dès la fin du premier semestre 2016 afin de rendre les collectivités opérationnelles rapidement – et d'éviter aux agents une trop longue période d'incertitude –, ont le plus souvent été construites et modifiées selon un processus progressif et itératif qui s'est étalé sur trois ans, de 2016 à 2018, et qui, à ce jour, n'est pas terminé partout.

Ainsi, des modifications souvent substantielles sont encore intervenues au cours de l'année 2018, pour répondre à des enjeux stratégiques de déclinaison de nouvelles politiques publiques et pallier des difficultés ou incohérences apparues lors de la mise en œuvre de la nouvelle organisation (**Hauts-de-France**) ou à la suite d'audits d'évaluation des choix organisationnels faits depuis le regroupement (**Normandie**).

## **C - Des régions formellement renforcées dans leurs responsabilités**

La réforme territoriale, en partie à travers la suppression de la clause de compétence générale des départements, a renforcé le rôle des régions dans plusieurs domaines tels que le développement économique, l'aménagement du territoire, la gestion des déchets, la formation<sup>88</sup> et les transports interurbains et scolaires.

### **1 - Le développement économique, une responsabilité renforcée**

#### *a) Une responsabilité régionale renforcée sans transfert de compétences associé*

Depuis la loi NOTRe, « la région est la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique ». Ses compétences sont ainsi formellement renforcées par rapport à celles qu'elle exerçait en qualité de « chef de file » depuis 2004, et qui lui permettaient déjà d'organiser les modalités de l'action commune des différentes collectivités territoriales intervenant dans le domaine.

Cette évolution ne s'est pas accompagnée d'un transfert de compétences de l'État ou d'autres niveaux de collectivités vers les régions, et n'a, en conséquence, pas fait l'objet d'un dispositif de compensation des charges correspondantes. Le renforcement des compétences des régions en matière de développement économique résulte donc avant tout de la fin de l'intervention des départements, générée par la suppression par la loi NOTRe de leur clause de compétence générale. Par ailleurs, le document régional d'orientations stratégiques, rebaptisé schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation

---

<sup>88</sup> Transfert aux régions des centres de ressources et de performance sportive (CREPS) le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

(SRDEII), est désormais prescriptif et contraignant pour les autres collectivités<sup>89</sup>, par exemple en matière de régime d'aides aux entreprises.

Ce schéma est destiné à exprimer la politique de développement économique du territoire régional. Il définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité régionale. Il établit également les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire<sup>90</sup>. Il organise sur le territoire régional la complémentarité des actions menées par la région en matière d'aides aux entreprises avec celles menées par les autres collectivités territoriales et leurs groupements.

#### **La compatibilité du schéma de développement métropolitain avec le SDREII**

Afin de ne pas porter atteinte au principe de non-tutelle des collectivités entre elles, la « prescriptivité » du schéma régional implique une « compatibilité » des actes des collectivités au SRDEII, c'est-à-dire une absence de contradiction entre eux. Par ailleurs, les collectivités territoriales peuvent en préciser et développer les orientations afin d'adapter les objectifs et modalités de mise en œuvre aux contextes locaux. Dès lors, il revient aux régions de coordonner les acteurs institutionnels et économiques sur leur territoire, de veiller à la complémentarité de leurs interventions et d'adopter des SRDEII fixant les principales orientations régionales dans les domaines prévus par la loi.

À défaut d'accord avec la région, une métropole doit élaborer un document d'orientations stratégiques qui prend en compte le SRDEII et l'adresser à la région dans les six mois qui suivent l'adoption du schéma régional<sup>91</sup>.

Le schéma régional et, le cas échéant, le document d'orientations stratégiques adopté par une métropole, sont approuvés par arrêté du représentant de l'État dans la région, qui s'assure non seulement de la préservation des intérêts nationaux, mais également du respect par le conseil régional et, le cas échéant, par le conseil de la métropole, des principes de concertation fixés par le législateur, dont l'aboutissement est marqué par une présentation et une discussion au sein de la CTAP<sup>92</sup>.

<sup>89</sup> Article L. 4251-17 du CGCT : « Les actes des collectivités territoriales et leurs groupements en matière d'aides aux entreprises doivent être compatibles avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internalisation ».

<sup>90</sup> Article L. 4251-13 du CGCT.

<sup>91</sup> Article L. 4251-15 du CGCT.

<sup>92</sup> Article L. 1111-9-1 du CGCT.

Selon les dispositions de la loi NOTRe, les schémas devaient être adoptés par les régions au plus tard le 31 décembre 2016. Ils l'ont tous été entre novembre 2016 (**Normandie**) et avril 2017 (**Grand Est**) et ont été approuvés par les préfets. Deux régions présentent des spécificités.

La région **Bretagne** a confirmé le schéma régional qu'elle avait élaboré en 2013 et a simplement apporté, en février 2017, des compléments relatifs à l'organisation de l'action publique régionale en matière de développement économique afin de répondre aux obligations de la loi NOTRe.

Par ailleurs, comme le relève la chambre régionale des comptes **Auvergne-Rhône-Alpes**, le préfet n'a pas approuvé la première version du SRDEII transmise par la région en janvier 2017, considérant que les notes de synthèse relatives au programme économique de la **métropole de Lyon** et les orientations de **Grenoble-Alpes Métropole** en matière de développement économique, d'enseignement supérieur, de recherche, d'innovation et d'internationalisation ne suffisaient pas à remplir les obligations posées par le CGCT<sup>93</sup>.

#### *b) Les modalités de mise en œuvre des politiques régionales de développement économique*

Les SRDEII ont pour principale finalité le développement de l'emploi et de l'attractivité régionale<sup>94</sup>, ce qui implique le développement de dispositifs visant à renforcer la compétitivité des entreprises et moderniser l'économie régionale. Les nouveaux exécutifs ont posé le développement économique et l'emploi de leurs territoires comme priorité de leurs projets régionaux et défini leurs SRDEII comme les cadres de cette priorité.

Aussi, outre les traditionnelles politiques de soutien des filières et secteurs stratégiques, toutes les régions ont adopté des orientations transversales en faveur de l'économie et de l'accompagnement des entreprises dans leur développement national et international : promotion

---

<sup>93</sup> Alors que la région disposait d'un délai de trois mois à compter de la notification pour prendre en compte les modifications demandées par le représentant de l'État, l'approbation du SRDEII n'est intervenue que le 6 septembre 2018, sur la base d'un courrier commun des présidents de la **métropole lyonnaise** et du **conseil régional**, adressé au préfet le 30 août 2018, et de la délibération du 29 septembre 2017 de **Grenoble-Alpes Métropole** prenant acte de l'adoption du SRDEII par la région et précisant les conditions d'articulation de sa politique de développement économique métropolitaine avec la stratégie régionale.

<sup>94</sup> Certaines vont même jusqu'à créer une marque territoriale comme « *Be Est* » ou « *made in Centre-Val de Loire* ».

de la culture entrepreneuriale, soutien à la création, reprise et transmission d'entreprise, internationalisation, digitalisation, transition écologique et énergétique, innovation, outils de financement, etc.

Par ailleurs, de nombreuses régions (**Grand Est, Hauts-de-France, Île-de-France, Normandie, Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté et Centre-Val de Loire**) se sont donné pour objectif de faciliter l'accès et de clarifier les aides à destination des entreprises. Pour y parvenir, les régions envisagent de simplifier les procédures, créer un guichet unique d'accueil et d'information des entreprises et revoir les procédures afin d'accélérer l'instruction administrative des dossiers. La région **Bretagne** évoque ainsi un « service public d'accompagnement des entreprises » (SPAÉ), doté d'une charte de l'accompagnement des entreprises. De même, la région **Hauts-de-France** crée un dispositif spécifique<sup>95</sup> de rapprochement entre entreprises et demandeurs d'emploi, complémentaire à Pôle Emploi.

Enfin, la recherche d'équilibres territoriaux et de dynamisation des bassins d'emploi est très présente dans les politiques régionales de développement économique. En effet, avec la montée en puissance des métropoles, qui concentrent l'essentiel de la croissance économique, et l'élargissement, pour certaines, de leur périmètre géographique, les régions se montrent attentives au développement équilibré de leur territoire. Toutes prévoient de soutenir les acteurs permettant aux territoires plus fragiles de maintenir, voire de développer, leur économie et leur attractivité, comme par exemple l'économie de proximité ou présenteielle, l'artisanat ou l'agriculture.

Le SRDEII de la région **Auvergne-Rhône-Alpes** évoque ainsi « le défi de l'équilibre territorial », celui de **La Réunion** « un retour des territoires », alors que celui du **Grand Est** ambitionne d'« organiser la puissance publique en réseau au plus près des territoires » et que la région **Occitanie** soutient des filières « à enjeu local », spécifiques aux zones rurales. Les SRDEII des régions **Provence-Alpes-Côte d'Azur, Hauts-de-France** et **Île-de-France** développent quant à eux des volets territoriaux importants. Ainsi, **Provence-Alpes-Côte d'Azur** cherche à « conforter les stratégies économiques métropolitaines et à veiller aux équilibres territoriaux », et présente des stratégies spécifiques à chaque territoire infra-régional. De même, la région **Hauts-de-France** définit un « plan territoires », décliné en axes d'intervention ayant vocation à être déclinés dans les territoires, comme par exemple le « développement des quartiers prioritaires de la ville et des territoires ruraux » et le « marketing territorial ». La région **Île-de-France** fait figurer un « livret territorial » en

---

<sup>95</sup> Dispositif Proch'emploi.

annexe de son SRDEII afin de préciser les enjeux majeurs et les principales orientations relatives à 25 bassins d'emploi franciliens<sup>96</sup>, dont 12 sont constitués par les Établissements publics territoriaux (EPT) de la **Métropole du Grand Paris**.

Pour mettre en œuvre ces orientations, les SRDEII s'articulent nécessairement avec les autres champs de compétences régionales stratégiques tels que la formation, avec le contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP)<sup>97</sup>, l'enseignement supérieur et la recherche, avec le schéma correspondant (SRESRI)<sup>98</sup> et l'aménagement et les mobilités durables (SRADDET). Certaines régions, comme **Grand Est** ou **Auvergne-Rhône-Alpes**, précisent dans le SRDEII les articulations avec les autres documents cadres régionaux. Comme le relève la chambre régionale des comptes, la région **Provence-Alpes-Côte d'Azur** a même délibéré sur le SRDEII et le CPRDFOP lors de la même séance du conseil régional afin d'affirmer des complémentarités entre les deux documents. En **Normandie**, le SRDEII et le SRESRI ont été élaborés de manière conjointe et adoptés tous deux en novembre 2016. De même, compte tenu des « interactions fortes entre l'économie, la formation, la recherche et l'emploi » et de leur « dénominateur commun : l'emploi », la région **Guadeloupe** a élaboré simultanément le SRDEII, la SRESRI et le CPRDFOP.

Les contours du périmètre d'intervention au titre du développement économique des régions sont difficiles à cerner dans la mesure où toutes n'adoptent pas une présentation fonctionnelle uniforme. Toutefois, le développement économique représenterait un budget d'environ 2,5 Md€ en 2017, contre 2 Md€ en 2016 et 2,2 Md€ en 2015<sup>99</sup>, dont 1 Md€ de dépenses de fonctionnement, qui évoluent peu par rapport à 2015 et 2016.

*c) Une gouvernance spécifique mais une démarche évaluative peu développée*

Afin d'assurer le suivi de la mise en œuvre des orientations arrêtées dans leur schéma et, le cas échéant, d'ajuster leur stratégie, la plupart des

<sup>96</sup> La région a défini les 25 bassins.

<sup>97</sup> Le CPRDFOP est un outil de programmation créé par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et au dialogue social.

<sup>98</sup> Le schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (SRESRI) a été instauré par la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche (ESR) de 2013 et s'inscrit dans le cadre de l'article L. 214-2 du code de l'éducation tel que modifié par l'article 26 de la loi NOTRÉ de 2015.

<sup>99</sup> Régions de France, *Les chiffres clés des régions*, septembre 2018.

régions ont prévu une gouvernance spécifique du SRDEII, structurée autour d'une conférence annuelle et de comités techniques thématiques.

Ainsi, en **Auvergne-Rhône-Alpes** outre les conférences économiques territoriales qui ont pour objectif de prolonger la concertation instaurée pour l'élaboration du SRDEII, la région a créé un « forum économique régional » qui a vocation à être organisé tous les deux ans afin de rendre compte des avancées du schéma. En région **Centre-Val de Loire**, la gouvernance est assurée par une conférence régionale et des conférences thématiques (ESS, tourisme, industrie, etc.). La région **Guadeloupe** a mis en place une gouvernance partagée des trois stratégies formalisées dans les SRDEII, SRESRI et CPRDFOP, afin d'assurer la coordination des interventions des différents partenaires et acteurs<sup>100</sup>. La région **Nouvelle-Aquitaine** a quant à elle instauré une gouvernance multiple, avec une conférence de l'économie destinée à évaluer la mise en œuvre du schéma, et un suivi annuel du SRDEII au sein de la CTAP, comme le propose également la région **Provence-Alpes-Côte d'Azur**. La région **Hauts-de-France**, enfin, prévoit une gouvernance territoriale thématique, selon les périmètres définis dans le cadre du SRADDET<sup>101</sup>.

Si ces choix d'organisation spécifiques traduisent une appropriation par les régions de leur compétence, la démarche évaluative des SRDEII est globalement peu développée, et leurs objectifs peu chiffrés, comme l'a relevé notamment la chambre régionale des comptes **Centre-Val de Loire**.

À ce titre, les régions **Auvergne-Rhône-Alpes**, **Grand Est** et **Île-de-France** font figure d'exception en mentionnant des indicateurs de suivi et d'évaluation dans leurs schémas respectifs.

## 2 - Des responsabilités confortées en matière de transport des voyageurs

Après une expérimentation démarrée au milieu des années 1990<sup>102</sup>, les régions sont devenues autorités organisatrices des services régionaux de transport ferroviaire de voyageur en 2002 avec la décentralisation du

---

<sup>100</sup> Le G9 est constitué par la région, l'État, le département et les six EPCI du territoire.

<sup>101</sup> Des rencontres annuelles devraient être organisées pour chacune des cinq dynamiques stratégiques du SRDEII.

<sup>102</sup> Expérimentation rendue possible par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT).

transport express régional (TER)<sup>103</sup>. Pour exercer cette compétence, elles contractualisent avec la SNCF, investissent dans les matériels roulants et participent au financement de la modernisation du réseau, notamment dans le cadre du contrat de plan État-région (CPER). Par ailleurs, la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 a confié aux régions la gestion des ports et aéroports, hormis ceux d'intérêt national ou international<sup>104</sup>.

La récente réforme territoriale, par les dispositions des lois MAPTAM et NOTRÉ, a accru les responsabilités des régions en matière de transport des voyageurs.

*a) Les régions, autorités organisatrices de transport de plein exercice*

Avec l'adoption de la loi MAPTAM, le législateur a fait des régions les chefs de file de l'intermodalité et de la complémentarité entre les modes de transports. L'échelon régional est désormais chargé de coordonner son action avec celle des autorités organisatrices de la mobilité (AOM)<sup>105</sup> et de définir des règles générales relatives à l'intermodalité entre les services publics de transport et de mobilité dans le cadre du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

Par ailleurs, avec la loi NOTRÉ<sup>106</sup>, les régions<sup>107</sup> sont devenues autorités organisatrices de transport de plein exercice le 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour les transports interurbains<sup>108</sup> (organisation des transports non urbains, réguliers et à la demande) et le 1<sup>er</sup> septembre 2017 pour les transports scolaires (qui concernent quotidiennement deux millions d'élèves), en lieu et place des départements. Ces nouvelles compétences régionales ont eu des impacts institutionnel, organisationnel et budgétaire non négligeables.

---

<sup>103</sup> Transfert de compétence prévu par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). La région **Île-de-France**, qui avait un dispositif spécifique de syndicat unique des transports, en était exclue.

<sup>104</sup> La même loi déchargeait l'État de sa responsabilité dans le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) et la confiait à la région (51 %) et aux huit départements franciliens.

<sup>105</sup> Les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) sont le plus souvent des groupements de communes ou des syndicats.

<sup>106</sup> Article 15 de la loi NOTRÉ, codifié à l'article L. 3111-1 et suivants du code des transports.

<sup>107</sup> Hors **Île-de-France**.

<sup>108</sup> Dans ce cadre, les gares publiques routières départementales et certains ports départementaux (272) ont été transférés aux régions.

### *b) Le premier poste budgétaire des régions*

La compétence « transports » constitue le premier poste budgétaire des régions. Il représente 31,6 % de leurs dépenses réelles en 2018 pour un montant total de 8,7 Md€<sup>109</sup> contre 6,2 Md€ en 2016. Trois quarts de ces dépenses relèvent du fonctionnement et ont progressé de près de 66 % entre 2016 et 2018, en contraste avec la stabilité des dépenses d'investissement (2,37 Md€ en 2016 et 2,39 Md€ en 2018).

Cette évolution correspond au montant total des charges transférées des départements aux régions pour les services de transports non urbains, réguliers ou à la demande, les transports scolaires à l'exception du transport des élèves handicapés, la desserte maritime des îles et la gestion des gares routières relevant du département, ainsi que les lignes ferroviaires d'intérêt local gérées par les départements (hors Île-de-France et Corse). Il est estimé à 2,25 Md€<sup>110</sup> selon les avis rendus par les CLERCT.

### **3 - Le SRADDET, document de planification intégrée : le schéma des schémas**

La loi NOTRe<sup>111</sup> impose aux régions, sauf en **Île-de-France**, Corse et outre-mer où s'appliquent des dispositions particulières, l'élaboration d'un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Il fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire régional en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets.

Ce document de planification intégré se substitue à cinq anciens schémas : schéma régional de l'intermodalité, schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, plan régional de prévention et de gestion des déchets, schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, et schéma régional des infrastructures.

---

<sup>109</sup> Hors **Provence-Alpes-Côte d'Azur** (qui vote ses budgets par nature et non par fonction) et Corse.

<sup>110</sup> Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. La Documentation française, octobre 2017, 510 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>111</sup> Article L. 4251-1 du CGCT.

De nature prescriptive, ses règles et objectifs sont opposables aux documents de planification infrarégionaux tels que les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU), les plans de déplacement urbain (PDU), les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) ou les chartes de parcs naturels régionaux. Il s'inscrit dans une logique de subsidiarité et n'a donc pas vocation à se substituer aux documents qu'il cible, ceux-ci conservant leurs propres calendriers de révision<sup>112</sup>.

La région est responsable de l'élaboration de ce document de planification qui a pour vocation d'être un véritable projet de territoire partagé. Il doit donc être élaboré de manière concertée avec les acteurs du territoire. Les orientations définies à l'issue d'une première phase de concertation donnent lieu à une délibération. Elles sont soumises à une procédure de consultation formelle visant à recueillir, dans un délai de trois mois, l'avis des métropoles, des EPCI et des collectivités territoriales à statut particulier situés sur le territoire de la région, de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) et de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement, puis le schéma est soumis à enquête publique<sup>113</sup>.

Cette procédure devrait conduire la plupart des régions à ne pas respecter le délai fixé par l'ordonnance du 27 juillet 2016<sup>114</sup> qui prévoyait une adoption définitive trois ans après sa publication, soit en juin 2019.

En effet, même si la plupart des régions déclarent être en mesure d'adopter le SRADDET courant 2019 (**Bretagne, Centre-Val de Loire, Grand Est, Hauts-de-France, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Occitanie**), l'échéance est fréquemment envisagée durant le second semestre. Les régions **Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté et Pays de la Loire** ne prévoient d'adopter leur SRADDET que durant l'année 2020.

Si les orientations retenues dans les SRADDET sont déterminantes pour les territoires régionaux, les enjeux de ces documents de planification intégrés revêtent un caractère particulier pour les régions

---

<sup>112</sup> Ces documents doivent être compatibles avec le SRADDET lors de la première révision suivant l'adoption du schéma.

<sup>113</sup> Conditions prévues au chapitre III du titre II du livre 1<sup>er</sup> du code de l'environnement.

<sup>114</sup> Ordonnance du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

fusionnées. En effet, comme le relève la chambre régionale des comptes **Hauts-de-France**, « les enjeux dans ce domaine sont importants, au regard notamment des disparités, des caractéristiques et des richesses territoriales des deux anciennes régions. Ainsi, alors que la Picardie est marquée par une dualité entre les territoires ruraux et agricoles, peu denses et le sud de l'ancienne région au profil plus proche de celui de l'**Île-de-France**, le Nord-Pas-de-Calais présente une physionomie plus urbaine (14 des 22 communautés urbaines ou d'agglomération de la nouvelle région y sont localisées) et touchée par le déclin industriel ».

Par ailleurs, les SRADDET s'inscrivent parfois dans des démarches plus globales de développement territorial et de transition écologique, comme par exemple en **Bretagne** où le schéma est intégré à la démarche « Breizh COP »<sup>115</sup>, et d'attractivité et de cohésion des territoires, comme dans les **Hauts-de-France**.

## II - Des marges de manœuvre encore importantes en matière d'organisation et de gestion

L'étude d'impact du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral mentionnait parmi les objectifs de la réforme des « gains d'efficience ». De même, l'étude d'impact de la loi NOTRe identifiait plusieurs sources d'économies générées par les transferts de compétences en matière de développement économique<sup>116</sup>.

---

<sup>115</sup> L'élaboration du SRADDET s'intègre dans une démarche plus globale, la « Breizh COP ». Il s'agit pour la région d'associer tous les partenaires institutionnels, les acteurs socioéconomiques ainsi que les citoyens dans la définition d'un nouveau projet de territoire pour la **Bretagne**.

<sup>116</sup> L'étude reprenait l'estimation issue du rapport de Jean-Philippe Demaël, Philippe Jurgensen et Jean-Jack Queyranne pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité selon laquelle le transfert des compétences de développement économique aux régions pourrait générer des gains d'efficience de 100 M€. Elle indiquait aussi que les départements devraient en principe réduire leurs effectifs dans ce champ de compétence. La rationalisation des dispositifs d'aides devait également conduire à une diminution des coûts de gestion des dossiers.

Toutefois, aucun chiffrage des économies attendues de la mise en œuvre de cette réforme n'a été communiqué officiellement. Seul le secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale avait évoqué une économie possible à moyen terme de l'ordre de 10 Md€<sup>117</sup>.

Pourtant, bien que la mise en place des « nouvelles régions » se soit déroulée sans incident majeur, les chambres régionales des comptes n'ont constaté que peu de gains d'efficacité à l'heure actuelle. Les coûts issus des réformes qui ont affecté les régions doivent être mieux maîtrisés afin de permettre, à terme, des économies d'échelle, et la fiabilité de leurs comptes doit être renforcée.

## A - Des gains d'efficacité limités

Afin de respecter le calendrier fixé par le législateur, les exécutifs régionaux ont largement conservé les organisations préexistantes, qu'il s'agisse du fonctionnement des conseils régionaux – du côté des élus et de l'administration – ou de la gestion des politiques publiques.

Les contrôles des chambres régionales des comptes sur les régions fusionnées ont certes relevé des économies réalisées, dès la première année, sur certains postes de dépenses. Il s'agit notamment des contrats d'assurance<sup>118</sup>, de l'achat d'énergie<sup>119</sup>, des frais postaux et de télécommunications, de l'immobilier, ou encore des systèmes d'information dans le cadre de leur harmonisation.

Pendant, dans la majorité des cas, les gains d'efficacité sont restés limités, faute de réorganisations structurelles importantes.

### 1 - Dans les régions fusionnées, une organisation administrative en partie conservée

Hormis la région **Nouvelle-Aquitaine**, qui a regroupé la majorité des membres de l'équipe de direction générale dans l'ancienne capitale aquitaine, les régions fusionnées ont affiché très tôt leur souhait de

---

<sup>117</sup> Conférence de presse du 3 juin 2014 à l'issue de la présentation de la réforme régionale en conseil des ministres.

<sup>118</sup> La région **Bourgogne-Franche-Comté** a réalisé une économie sur ses contrats d'assurance en les renouvelant par anticipation dès 2015, tandis que la région **Nouvelle-Aquitaine** affiche une économie de 2,7 M€ en trois ans dans ce domaine.

<sup>119</sup> Dans ce domaine, l'ouverture à la concurrence des marchés de l'énergie depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2014 a permis de bénéficier tant de cette dernière que de la massification des volumes.

préservent leur équilibre territorial. Cette volonté s'est traduite par le maintien des sites situés dans les chefs-lieux des anciennes régions.

*a) Le maintien d'assemblées délibérantes dans les anciens chefs-lieux*

Au-delà de la question de l'organisation de leurs services, la plupart des régions ont été attentives au maintien d'une activité politique dans les anciens chefs-lieux.

La volonté de ne pas donner le sentiment d'une « absorption » d'une région par une autre a pu conduire à une distinction entre la capitale administrative, siège du travail délibératif, et l'hôtel de région (**Bourgogne-Franche-Comté**). Dans un souci d'équilibre, les régions fusionnées ont également souhaité, dans la mesure du possible, ne pas tenir leurs assemblées délibérantes (assemblée plénière et commission permanente) sur un seul site. Ainsi, le conseil régional de **Normandie** a fixé son siège à Caen mais décidé d'organiser deux réunions annuelles à Rouen et une au Havre, tandis que la région **Nouvelle-Aquitaine** tient des commissions permanentes à Limoges et Poitiers.

L'**Occitanie** a fait le choix de ne tenir aucune de ses assemblées plénières dans la ville chef-lieu de région : son conseil régional se réunit en séance plénière à Montpellier, et non à Toulouse. Cette organisation résulte d'une volonté d'équilibre au sein de la région fusionnée et d'un engagement de la présidente, antérieur à la fusion, alors que celle-ci, un temps remise en cause par le Sénat, était encore incertaine. Du reste, aucun des deux hémicycles ne peut accueillir les 150 élus du conseil régional : si celui situé à Toulouse pourrait faire l'objet de travaux d'aménagement à cet effet, pour un montant estimé à 7 M€ par la collectivité, la configuration de celui de Montpellier exclut toute possibilité de redimensionnement substantiel. La collectivité fait donc appel à un prestataire pour l'organisation de ces séances au parc des expositions de Montpellier<sup>120</sup>, pour un coût unitaire initial de 140 000 €, ramené aujourd'hui à 98 000 €.

*b) En l'absence de mobilité géographique imposée, des organisations multi-sites*

Dans leur ensemble, les régions fusionnées ont exclu d'imposer des mobilités géographiques massives à leurs agents. Cette clause de sécurisation professionnelle a été considérée comme une condition *sine qua non* de la réussite de la fusion, qui s'est parfois déroulée dans un climat

---

<sup>120</sup> Le parc des expositions appartient à la région. Il est géré par une société publique locale, Occitanie Events, détenue majoritairement par la région.

social tendu. Ainsi, en **Auvergne-Rhône-Alpes**, la chambre régionale des comptes observe que le maintien du siège de Clermont-Ferrand, sans que l'impact financier de cette décision ait été étudiée, a sans doute en partie relevé de la volonté d'apaiser les inquiétudes et le climat social.

Assortie d'une absence de mobilité professionnelle imposée, cette hypothèse a conduit à privilégier le maintien des structures antérieures, et généré le plus souvent un éparpillement ou une duplication des différentes directions et services dans chacune des anciennes capitales de région (Grand Est, Hauts-de-France,), avec néanmoins le plus souvent des amorces de spécialisation par site (Nouvelle-Aquitaine, Occitanie). De tels schémas, peu adaptés à la rationalisation des moyens, ont laissé à ce stade peu de marges de manœuvre pour réaliser des économies, tout en introduisant un facteur de complexité dans l'organisation des services et le management des équipes.

La région **Bourgogne-Franche-Comté** a retenu un schéma intermédiaire privilégiant une organisation bi-sites, sur la base de mobilités professionnelles volontaires. Les directions générales ont été réparties entre les deux villes-centres (Dijon et Besançon), mais chacun de leurs services a été affecté à un site unique. Comme le relève la chambre régionale des comptes, cette organisation présente des contraintes de déplacements entre les deux sites (120 km) et a conduit à un fonctionnement en mode dégradé en 2017 du fait de ces déplacements, des problèmes de compétences et de vacances de poste, en plus de la nécessité de s'approprier les nouveaux outils et procédures de gestion.

Enfin, certaines régions ont fait le choix d'imposer ou d'encourager les mobilités professionnelles en contrepartie de l'absence de mobilité géographique. Cela leur a permis de mettre en œuvre des structures moins redondantes, au prix toutefois d'une prise de risque sur les compétences, qui a pu conduire à la mobilisation momentanée d'agents contractuels. Ainsi en Normandie, 28 postes ont été créés pour permettre de « procéder aux ajustements nécessaires dans le cadre de la réorganisation des services suite à la fusion et de répondre aux objectifs définis par les nouvelles politiques publiques »<sup>121</sup>, et 68 agents contractuels ont par ailleurs été recrutés en 2017 pour compenser les besoins en compétences générés par les mobilités fonctionnelles des agents, soit un coût annuel de 4 M€.

Il convient de préciser que les difficultés auxquelles ont été confrontées les régions fusionnées sont analogues à celles rencontrées par l'État dans la réorganisation de ses services déconcentrés consécutive à la mise en place des nouvelles régions. La Cour notait ainsi dans son rapport consacré

---

<sup>121</sup> Selon les termes de la région.

en décembre 2017 à ce sujet<sup>122</sup> que cette réforme avait « été caractérisée par la double volonté de maintenir des implantations dans les anciens chefs-lieux des régions fusionnées et de n'imposer aucune mutation géographique aux agents publics ». Le principe de spécialisation par métier de chacun des sites, défini comme un objectif de la réforme, n'avait pas été respecté.

La Cour pointait que, d'une manière générale, « les implantations multi-sites entraînent des difficultés d'ordre managérial qui ne sont pas négligeables et que les surcoûts générés par l'éclatement entre sites ne sont ni mesurés, ni suivis ».

Elle concluait que « les sièges des organisations autrefois situés sur un site unique sont devenus multi-sites. Deux objectifs contradictoires ont été suivis lors de cette réorganisation : celui d'améliorer l'efficacité des directions régionales et de faire des économies mais aussi celui de conserver un équilibre de l'emploi public sur le territoire dans les chefs-lieux des anciennes régions. Les choix d'équilibre du territoire et l'engagement de ne pas imposer de mobilité géographique conduisent à une réorganisation complexe et coûteuse. Ces choix sont porteurs de risques managériaux et budgétaires et ne sauraient être que transitoires. La Cour estime que si la règle de maintien des effectifs dans les sièges des anciennes régions était sans doute inévitable dans la phase de mise en œuvre de la réforme, elle ne paraît pas devoir être pérennisée ».

La problématique et les évolutions souhaitables apparaissent semblables pour les services des régions, et conduisent la Cour à formuler le même constat, tout en reconnaissant que les marges de manœuvre semblent plus étroites au regard du lien existant entre les élus et les territoires.

## **2 - Une rationalisation limitée des dispositifs d'intervention et des « satellites »**

Malgré les contraintes liées au calendrier et à l'adaptation de leur organisation administrative, les régions ont travaillé sur la convergence de leurs politiques et de leurs dispositifs. Lors de leurs contrôles, les chambres régionales des comptes ont cependant constaté que cette rationalisation se heurtait à des difficultés et restait encore limitée.

---

<sup>122</sup> Cour des comptes, *Rapport public thématique, Les services déconcentrés de l'État*. La Documentation française, décembre 2017, 269 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

a) *Une harmonisation des dispositifs d'intervention limitée*

La plupart des régions ont procédé à un recensement de leurs politiques publiques et de leur déclinaison opérationnelle, parfois dès 2015, ce qui leur a permis de disposer d'un état des lieux des dispositifs et d'identifier les éventuelles divergences.

Certaines se sont engagées dans une démarche d'harmonisation de leurs politiques publiques et de leurs dispositifs d'aide (**Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie**). Ainsi, en **Occitanie**, la fusion des 2 régions a conduit à harmoniser les ressources des 224 lycées publics et les financements des 151 lycées privés d'Occitanie. Les critères de détermination des dotations de fonctionnement des établissements publics ont été révisés et harmonisés.

D'autres ont en revanche différé ces démarches. Dans la région **Grand Est**, les modes de gestion des politiques publiques (externalisation, délégation, reprise en régie, etc.) ont peu évolué avec la fusion, l'exécutif considérant que les changements découleront de la redéfinition des politiques publiques régionales.

En outre, peu de régions ont accompagné ces démarches d'une harmonisation de leurs outils de pilotage. Dans les **Hauts-de-France**, la multitude de chantiers à traiter simultanément et la nécessité de disposer rapidement de politiques harmonisées n'a pas permis d'appuyer la définition des politiques publiques sur de nouveaux diagnostics approfondis des besoins du territoire, pas plus que sur une évaluation des mesures précédentes.

Enfin, dans certains domaines tels que les infrastructures numériques, les engagements antérieurs pluriannuels des anciennes régions ont pu constituer des freins juridiques à l'harmonisation.

En dépit de ces difficultés, le nombre de dispositifs a dans l'ensemble diminué, avec par exemple un passage de 700 à 240 dans la région **Grand Est**, de 356 à 245 en **Normandie**, de 200 à 120 dans les **Hauts-de-France**. Cette diminution, qui résulte surtout d'une volonté de mise en cohérence, ne s'est cependant pas accompagnée d'une diminution du coût des politiques publiques<sup>123</sup>.

---

<sup>123</sup> Voir *infra*.

*b) Une rationalisation des « satellites » inachevée*

En parallèle à la réorganisation de leurs administrations, la fusion des régions devait conduire au rapprochement voire au regroupement de leurs « satellites »<sup>124</sup>.

Ces structures, parmi lesquelles les agences de développement économique régionales et les comités régionaux du tourisme, bénéficient de concours financiers parfois conséquents et interviennent aux côtés des régions au titre de leurs politiques (développement économique, culture, tourisme, environnement, formation, etc.).

En **Normandie**, des structures communes aux deux anciennes régions existaient dès avant le regroupement (comité régional de tourisme, syndicat mixte de l'aéroport de Deauville Normandie) mais il s'agissait d'un cas isolé.

Le regroupement de ces organismes, encouragé par les régions, a le plus souvent été initié par les satellites eux-mêmes dès 2016, les régions ne disposant pas de la possibilité juridique de contraindre les satellites à se regrouper. La région **Auvergne-Rhône-Alpes** justifie par exemple l'absence d'étude préalable, de stratégie ou de calendrier de mise en œuvre par l'indépendance de ces organismes et le risque pour elle, si elle cherchait à imposer sa volonté, d'une « [...] qualification de gestion de fait et [...] d'association transparente ». On y dénombre aujourd'hui 12 satellites, contre 18 auparavant. Certaines autres régions, également dépendantes du choix des structures concernées et du respect de leur indépendance de gestion, ont été plus proactives en la matière, même si les rapprochements sont plus complexes dans certains secteurs (par exemple les sociétés de capital-investissement dont les régions peuvent être actionnaires).

Plusieurs structures ont opté pour une coordination plutôt que pour la fusion. Tel est le cas, par exemple, des fonds régionaux d'art contemporain (FRAC) en **Grand Est**.

En matière de développement économique, les départements étaient tenus de céder avant le 31 décembre 2016 aux EPCI ou aux régions au minimum les deux tiers des parts qu'ils détenaient dans des sociétés

---

<sup>124</sup> Les représentations des collectivités à Bruxelles, qui ne sont pas des satellites mais des services régionaux délocalisés, ont également été regroupées.

d'économie mixte (SEM)<sup>125</sup> ou sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) chargées de missions ne relevant plus de leur compétence. La chambre régionale des comptes **Pays de Loire** relève des manquements à ces obligations dans la région (quatre SEM sont concernées : Alter Eco, Laval Mayenne Aménagement, société d'équipement et de construction de la Sarthe, SAS patrimoniale). De même, en **Bretagne**, les quatre départements ont maintenu leurs participations au capital de la société anonyme bretonne d'équipement mixte d'équipement naval<sup>126</sup>, considérant qu'elle intervenait dans le champ du tourisme. Du reste, il convient de souligner que si la loi a imposé la cession de parts détenues par les départements, elle n'a pas prévu d'obligation de rachat de celles-ci, ni de valorisation de ces participations, par les collectivités compétentes<sup>127</sup>.

Au total, la rationalisation des « satellites » reste à ce jour largement inachevée et n'a pas, en conséquence, produit d'économies notables pour les régions.

### **3 - Des évolutions différées en matière de transports interurbains et scolaires**

La mise en œuvre des nouvelles compétences n'a pas donné lieu à des modifications majeures des organisations et des modes de gestion. Pour assurer la continuité du service public, les régions ont généralement maintenu les modes d'intervention et différé les évolutions structurelles.

---

<sup>125</sup> Les SEM sont des sociétés anonymes à capitaux publics et privés, contrôlées et dirigées par les collectivités. Voir Cour des comptes, *Les sociétés d'économie mixte locales*. La Documentation française, mai 2019, 86 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>126</sup> La SABEMEN a pour objet le financement et l'acquisition directement ou indirectement par voie de filiales d'un potentiel de transport maritime constitué de navires transbordeurs en vue de leur affectation sur les lignes internationales à un armement assurant des services de marchandises et de passagers et dont l'activité est essentiellement basée sur la desserte des ports de **Bretagne**.

<sup>127</sup> La Cour en a fait une recommandation dans son rapport de juin 2019 sur les sociétés d'économie mixtes locales.

*a) Des processus d'harmonisation ou de définition des modes de gestion différés dans l'attente des SRADDET*

La plupart des régions arrêteront leur stratégie régionale de transports interurbains et scolaires dans le cadre du SRADDET<sup>128</sup>, qui doit être adopté au plus tard au 1<sup>er</sup> juillet 2019<sup>129</sup>. Elles n'ont pas engagé le processus d'harmonisation ou de définition des modes de gestion immédiatement après le transfert de ces compétences départementales.

Par conséquent, en raison de la grande diversité des modes de gestion des compétences transports interurbain et scolaire, du nombre important de contrats, de la diversité des échéances et de la multitude d'interlocuteurs<sup>130</sup>, la voie privilégiée par les régions pour maintenir sans perte de qualité le service offert par les départements, a consisté dans l'immédiat en la reconduction pure et simple des modes de gestion antérieurs (**Bretagne, Grand Est, La Réunion, Normandie, Occitanie, Pays de la Loire, Guadeloupe**).

Toutefois la région **Bourgogne-Franche-Comté**, comme le relève la chambre régionale des comptes, s'est dotée d'une stratégie régionale de mobilité et a procédé à l'harmonisation de l'offre de service de transports interurbains dès 2018. Ainsi, un réseau régional « Mobigo » constitué de « 22 lignes ferroviaires, 115 lignes régulières routières et 70 transports de proximité (lignes virtuelles, lignes de marché et transports à la demande) gérés directement par la région » a été mis en place. La mise en œuvre de cette nouvelle offre de service régionale s'est accompagnée de l'harmonisation tarifaire, avec la mise en place d'un tarif unique de 1,5 € sur l'ensemble du territoire régional pour les transports interurbains, et la gratuité du transport scolaire<sup>131</sup>.

Par ailleurs, indépendamment des stratégies qui seront retenues et des choix réalisés en matière de modes de gestion, la chambre régionale des comptes **Centre-Val de Loire** relève que la région a décidé d'appliquer la gratuité pour le transport scolaire dès septembre 2017. La chambre régionale des comptes **Hauts-de-France** indique que la région envisage d'appliquer aussi cette gratuité en 2020, alors que la chambre **Auvergne-Rhône-Alpes** évoque le risque pour la région de perdre sa capacité à être

---

<sup>128</sup> À l'exception des régions d'outre-mer et des collectivités territoriales à statut particulier exerçant les compétences d'une région.

<sup>129</sup> Disposition prévue par la loi NOTRe.

<sup>130</sup> La région **Auvergne-Rhône-Alpes** a conclu 516 marchés publics et 30 délégations de service public au titre de l'exercice de ses compétences transports interurbains et scolaires.

<sup>131</sup> Gratuité des transports scolaires sur l'ensemble du territoire régional à compter de septembre 2019.

assujettie à la TVA en cas d'application de la gratuité des transports scolaires. En effet, l'administration fiscale considère que le niveau de contribution familiale à partir duquel le transport scolaire peut être considéré comme une activité organisée « à titre onéreux », permettant ainsi une récupération de la TVA, doit atteindre au moins 10 % du coût de revient annuel des prestations relatives à l'ensemble des coûts de transport scolaire.

La région **Provence-Alpes-Côte d'Azur** a décidé d'appliquer une tarification harmonisée pour les publics scolaires et étudiants âgés de 3 à 26 ans inclus<sup>132</sup> à compter de septembre 2019 sur l'ensemble des réseaux de transports régionaux.

Outre l'harmonisation tarifaire des transports scolaires, la région **Centre-Val de Loire** a procédé au rapprochement de la billettique et des systèmes d'information pour l'ensemble des transports régionaux (cars et trains régionaux) désormais identifiés comme appartenant à un réseau unique<sup>133</sup>, selon la chambre régionale des comptes.

*b) Des délégations temporaires accordées aux départements*

Le calendrier de transfert des compétences « transports interurbains » et « transports scolaires » prévoyait des échéances distinctes, respectivement au 1<sup>er</sup> janvier 2017 et au 1<sup>er</sup> septembre 2017. Toutefois, l'imbrication des deux compétences (personnels non différenciés, lignes mutualisées, contrats mixtes) a rendu difficile son application.

Dans les faits, la plupart des régions ont donc délégué de manière provisoire, au moins jusqu'en août 2017, la compétence « transports non urbains » aux départements.

La région **Grand Est** fait figure d'exception dans la mesure où, comme le relève la chambre régionale des comptes, la mise en œuvre de ces compétences a été préparée au cours de l'année 2016 en vue d'un transfert des moyens humains et matériels dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017, soit huit mois avant l'échéance fixée par la loi pour le transport scolaire. Cette prise de compétence anticipée s'est opérée par délégation des départements<sup>134</sup>.

---

<sup>132</sup> Pour les scolaires et étudiants apprentis, stagiaires de la formation professionnelle et élèves des formations sanitaires et sociales, âgés de 3 à 26 ans inclus, domiciliés et scolarisés en région **Provence-Alpes-Côte d'Azur** ou dont l'établissement scolaire est rattaché à un point d'arrêt desservi par un réseau routier régional à l'exclusion du réseau des lignes express régionales.

<sup>133</sup> Réseau de mobilité interurbaine ou REMI.

<sup>134</sup> En application de l'article L. 1111-8 du CGCT.

À l'issue de la période transitoire, en septembre 2017, certaines régions ont prolongé la délégation de compétences aux départements. Comme le relève la chambre régionale des comptes **Auvergne-Rhône-Alpes**, 7 départements sur 11 (si l'on exclut le département du Rhône) ont accepté cette délégation jusqu'au 31 décembre 2022. La région assure l'exercice de sa compétence pour les quatre départements n'ayant pas souhaité le faire. Cette situation de gestion mixte se retrouve également en **Normandie**, qui compte un département délégataire.

Pour la chambre régionale des comptes **Auvergne-Rhône-Alpes**, le choix de déléguer la compétence transports à une majorité de départements, qui peut relever d'une approche pragmatique, a créé des lourdeurs indéniables dans la gestion quotidienne. Ce choix priverait à ce jour la région des moyens d'exercer directement la compétence dévolue par la loi. Au demeurant, outre ces difficultés de gouvernance, les conditions de gestion de ces délégations départementales ne respectent pas l'interdiction de subdéléguer à une autorité organisatrice de rang inférieur<sup>135</sup>. Pour autant, ces situations n'ont fait l'objet d'aucune contestation par les services de l'État.

#### **4 - Le maintien de l'intervention des départements en matière de développement économique**

La réforme territoriale a conforté la vocation stratégique des régions en matière de développement économique tout en leur confiant le rôle de coordination des interventions des autres collectivités territoriales sur leur territoire, faisant ainsi évoluer les modalités de leurs interventions et favorisant le développement de la contractualisation. Toutefois, la portée pratique de ces mesures reste encore limitée. Malgré la suppression de la clause générale de compétence, les départements demeurent des acteurs du développement économique<sup>136</sup>.

Ainsi, certaines politiques publiques partagées, comme le tourisme, la culture et le sport, qui contribuent à l'attractivité des territoires, restent du ressort des départements. De même, sous réserve de formaliser leurs relations dans le cadre d'une convention, ils peuvent contribuer aux aides

---

<sup>135</sup> L'examen par la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes des avenants aux conventions de délégation qui lui ont été transmis fait apparaître que le département de **la Haute-Loire** compte 69 autorités organisatrices de rang inférieur, celui de **l'Allier** 9 et celui de **l'Isère** 20.

<sup>136</sup> Instruction du Gouvernement du 22 décembre 2015 relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales.

régionales dans les secteurs de l'agriculture, de la forêt et de la pêche. Plusieurs SRDEII font mention de tels partenariats. Celui de la région **Auvergne-Rhône-Alpes** détaille particulièrement les orientations stratégiques partagées entre elle et les 12 départements de son territoire.

De même, si l'économie sociale et solidaire (ESS) relève désormais de la région, les départements continuent de jouer un rôle économique significatif au titre de l'insertion. Ils peuvent également participer, au titre de la solidarité territoriale, au financement de projets de nature économique dont les communes et EPCI sont maîtres d'ouvrage, et être délégués de ces derniers en matière d'aide à l'immobilier d'entreprise<sup>137</sup>. Ainsi que le relève la chambre régionale des comptes **Centre-Val de Loire**, les départements d'**Indre-et-Loire**<sup>138</sup> et de l'**Indre** sont subdélégués d'une partie de cette compétence par conventionnement avec les EPCI. De même, le **Calvados** fait l'objet d'une subdélégation de 16 EPCI sur les 17 que compte le département.

#### **L'enchevêtrement de la compétence « immobilier d'entreprise »**

La compétence en matière d'immobilier d'entreprises est une illustration éclairante de la complexité générée par les dispositions de la réforme territoriale.

Elle est confiée par la loi NOTRe aux communes et aux EPCI à fiscalité propre, mais ces interventions doivent être compatibles avec le SRDEII, porté par la région.

Les départements ne sont plus compétents en la matière mais peuvent participer, au titre de la solidarité territoriale, au financement de projets de nature économique dont les communes et EPCI sont maîtres d'ouvrage, et être délégués de ces derniers.

La région n'est pas compétente non plus mais elle peut intervenir en complément des dispositifs d'aides du bloc communal dans le cadre d'un conventionnement. Certaines régions affichent d'ailleurs dans leur SRDEII leur intention de développer des zones d'activité à rayonnement régional (**Auvergne-Rhône-Alpes**, **Bourgogne-Franche-Comté**, **Normandie**, **Provence-Alpes-Côte d'Azur**).

<sup>137</sup> Article L. 1511-3 du CGCT.

<sup>138</sup> Excepté sur le territoire de la **métropole de Tours**.

## B - Une maîtrise des coûts à renforcer

Les chambres régionales des comptes ont constaté des surcoûts importants lors de leurs contrôles, notamment – mais pas seulement – en matière de dépenses de personnel. Si la convergence et l’harmonisation des organisations et des politiques publiques préexistantes peuvent générer des coûts transitoires, certains surcoûts semblent d’ores et déjà pérennes. De plus, les outils de suivi et d’évaluation des coûts de la réforme sont rares et ne favorisent pas leur maîtrise.

### 1 - Des coûts générés par la mise en place des « nouvelles régions »

Les regroupements de régions ont occasionné des dépenses supplémentaires liées à la rémunération des personnels ou aux indemnités des élus, dont les régimes ont été alignés sur les dispositions les plus favorables parmi celles des anciennes régions. Les surcoûts identifiés concernent aussi d’autres types de dépenses, dont certaines directement liées aux politiques publiques.

#### *a) Des surcoûts constatés en matière de rémunérations et d’indemnités*

#### L’alignement des régimes indemnitaires sur le régime le plus favorable

L’article 114 de la loi NOTRe dispose que « dans un délai de deux ans à compter de la date de regroupement, la collectivité délibère sur le régime indemnitaire et les conditions d’emploi qui s’appliqueront à l’ensemble des personnels au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2023 ». Par ailleurs, en application de l’article 88 de la loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, « les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l’État. Ces régimes indemnitaires peuvent tenir compte des conditions d’exercice des fonctions et de l’engagement professionnel des agents ».

La conjugaison de ces dispositions législatives imposait aux régions regroupées d’adopter une délibération pour mettre en œuvre le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l’expertise et de l’engagement professionnel (RIFSEEP) au plus tard au 31 décembre 2017. Toutes les régions, y compris celles dont le périmètre est resté inchangé, ont mis en œuvre le RIFSEEP au 1<sup>er</sup> janvier 2018, sauf la région **Provence-Alpes-Côte d’Azur** qui l’a instauré le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Hormis la région **Hauts-de-France**, qui s'est efforcée de ne pas aligner son régime indemnitaire sur le plus favorable et gère donc huit régimes indemnitaires différents et des indemnités différentielles, les nouveaux régimes indemnitaires régionaux ont été alignés sur le plus favorable des anciennes régions, voire au-delà. **Nouvelle-Aquitaine** a notamment introduit une prime pour les agents travaillant sur plusieurs sites et voté un effort financier particulier pour les agents techniques de catégorie C des lycées. Le coût annuel supplémentaire pour cette région, au terme d'une mise en œuvre échelonnée de 2018 à 2021, représentera plus du double de ce qu'aurait été un strict alignement sur les indemnités des agents titulaires de Poitou-Charentes et des agents non titulaires d'Aquitaine (entre 14,2 M€ et 17 M€, contre environ 8 M€).

Globalement, en l'absence d'une politique volontariste de réduction des effectifs, en 2021 les dépenses annuelles supplémentaires en matière de régime indemnitaire des régions fusionnées représenteront entre 49,35 M€ et 53,35 M€ par rapport à la situation de 2016. Elles constituent une des principales composantes des coûts pérennes de la fusion des régions.

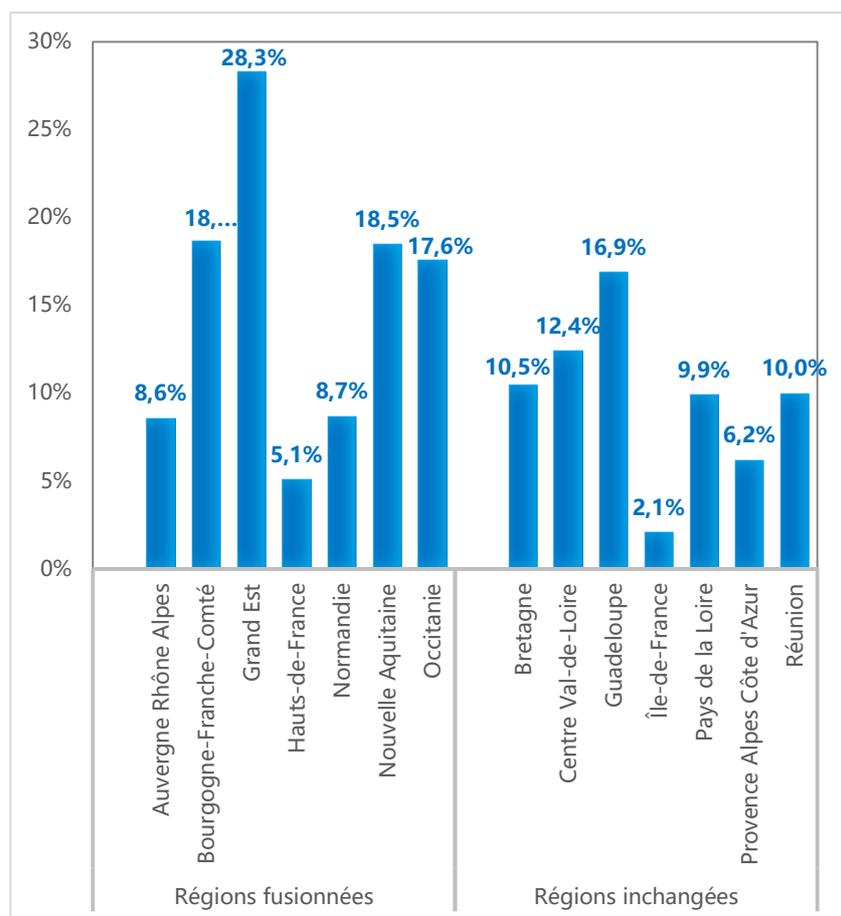
**Tableau n° 9 : dépenses annuelles supplémentaires de régime indemnitaire des régions entre 2016 et 2021**

<i>Régions</i>	<b>Augmentation du montant annuel de régime indemnitaire entre 2016 et 2021</b>
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	3 à 4 M€
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	2 M€
<i>Grand Est</i>	16 M€
<i>Hauts-de-France</i>	0,65 M€
<i>Normandie</i>	10 M€
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	14 à 17 M€
<i>Occitanie</i>	3,7 M€

Source : rapports des chambres régionales des comptes

La croissance constatée des dépenses indemnitaires entre 2017 et 2018 des sept régions fusionnées est plus importante (11,9 % pour s'établir à 37,25 M€) que celle des régions non fusionnées (6,1 % pour s'établir à 12,65 M€).

**Graphique n° 6 : évolution du régime indemnitaire des agents titulaires des régions entre 2017 et 2018**



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

La Cour avait recommandé dans son rapport sur les finances publiques locales de 2017 de prévoir dans le rapport d'orientation budgétaire des nouvelles régions, des EPCI fusionnés et des communes nouvelles, une évaluation de l'impact financier de la fusion identifiant les coûts de transition, les économies réalisées et les surcoûts pérennes. Cette évaluation gagnerait à identifier précisément les surcoûts en matière de masse salariale afin de permettre aux décideurs locaux de mieux les maîtriser.

### L'accroissement des indemnités des élus et des groupes politiques

La fusion des régions a également entraîné une augmentation des montants consacrés aux indemnités des élus. Le nombre total d'élus a été additionné, et même si le nombre de présidents et de vice-présidents a mécaniquement diminué, l'augmentation des plafonds indemnitaires induite par les changements de strates démographiques<sup>139</sup> a conduit à une hausse globale des indemnités de l'ordre de 8 % en moyenne sur l'ensemble des régions fusionnées entre 2015 et 2018, avec néanmoins des disparités d'une région à l'autre, certaines ayant fait le choix de diminuer ces indemnités<sup>140</sup>, contre 0,6 % pour les régions non fusionnées. Il en résulte un surcoût pérenne annuel de 3,8 M€ pour les sept régions concernées.

S'agissant des indemnités des membres des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER), l'effet du changement de strate démographique a été en partie compensé par la réduction du nombre de membres, variable suivant les régions : passage de 266 à 180 membres dans la région **Nouvelle-Aquitaine**, de 253 à 180 membres dans la région **Grand Est**. En moyenne, les indemnités des membres des CESER ont cependant augmenté de 4,2 % dans les régions fusionnées entre 2015 et 2018, contre 1,1 % dans les autres. Le surcoût annuel (par rapport à une augmentation de référence prise à 1,1 %) sur l'ensemble des régions fusionnées s'établit à 1,3 M€.

Au total, l'impact budgétaire annuel de la fusion sur les indemnités de l'ensemble des élus se chiffre donc à environ 5,1 M€, soit 0,14 €/habitant des régions fusionnées/an<sup>141</sup>.

De même, le plafond des dépenses de personnel des groupes d'élus étant défini par référence au montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil régional<sup>142</sup>, ces dépenses ont eu tendance à augmenter dans le cadre de la fusion des régions dès lors que ce montant total des indemnités a progressé. La même analyse vaut pour les crédits de formation destinés aux élus.

---

<sup>139</sup> Comme pour les autres catégories de collectivités, les plafonds indemnitaires dépendent de la strate démographique de la région. Ils n'ont pas été revus à la suite de la mise en place des « nouvelles régions ».

<sup>140</sup> La région **Auvergne-Rhône-Alpes** a par exemple fixé le montant des indemnités de l'ensemble des élus à 90 % de celui des élus de l'ancienne région Rhône-Alpes et diminué le nombre de membres de la commission permanente.

<sup>141</sup> Sont concernés, pour les 7 régions fusionnées, 1 086 conseillers régionaux et 1 130 membres de CESER.

<sup>142</sup> Aux termes de l'article L. 4132-23 du CGCT, les crédits nécessaires aux dépenses des groupes d'élus ne peuvent excéder 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil régional.

*b) L'alignement par le haut des niveaux d'intervention des régions*

Le rapprochement à travers la fusion ou le transfert de compétences de dispositifs d'intervention différents a donné lieu à des réflexions sur le contenu des politiques publiques menées par les régions. Dans plusieurs cas, elles ont revu leur intervention et l'ont alignée sur le plus haut niveau de prestation servi par les anciennes régions.

Ainsi, en **Normandie**, la définition par la région de sa politique envers la jeunesse, qui se traduit par des aides relatives aux études, aux loisirs, à la vie quotidienne, a été l'occasion d'élargir le périmètre des anciennes mesures et d'appliquer à l'ensemble du territoire les avantages offerts par chacune des 2 anciennes régions. Le dispositif, qui bénéficiait à 145 000 jeunes en 2015, profitait à 170 000 jeunes en 2017 et a vu son coût pour les finances régionales augmenter de 4,9 M€ entre 2016 et 2017.

*c) Une harmonisation coûteuse des systèmes d'information*

Au niveau des fonctions dites « ressources », les chambres régionales des comptes ont également constaté des coûts induits parfois importants, qu'il est cependant plus difficile d'éviter. Tel est notamment le cas en matière informatique.

Le coût de la migration des systèmes d'information depuis la fusion est estimé, sur les cinq régions fusionnées dans lesquelles ce coût a été étudié (**Auvergne-Rhône-Alpes**, **Bourgogne-Franche-Comté**, **Grand Est**, **Hauts-de-France**, **Normandie**), à plus de 30 M€ d'investissements entre 2015 et 2018.

De même, le transfert de la compétence des transports interurbains et scolaires nécessitera une unification des bases de données issues des départements et le déploiement d'une solution harmonisée prenant en compte, notamment, les problématiques de protection des informations personnelles<sup>143</sup>. La chambre régionale des comptes **Provence-Alpes-Côte d'Azur** a constaté que le remplacement des systèmes d'information départementaux par une solution unifiée et adaptée aux enjeux régionaux nécessiterait du temps (trois ans minimum), d'importants moyens financiers et la disposition de compétences spécifiques qui n'existent pas aujourd'hui. Le chantier est estimé entre 6,5 et 11 M€.

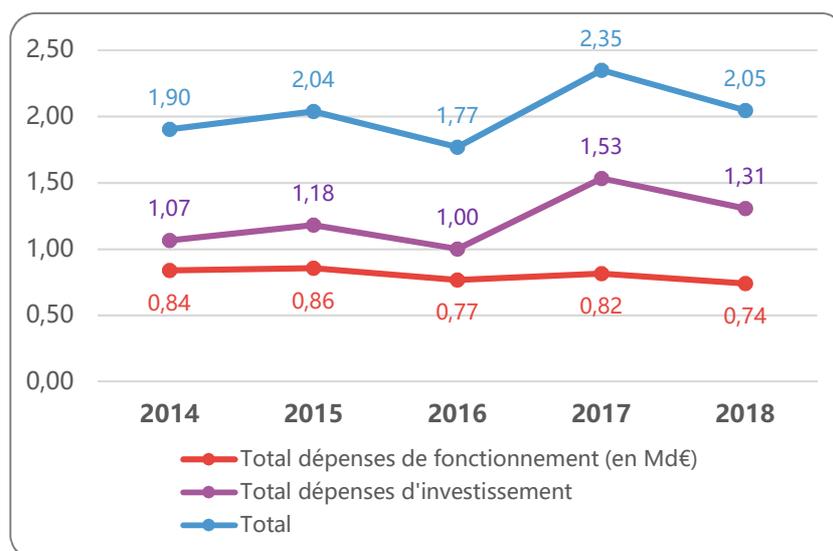
---

<sup>143</sup> Dans le cadre de l'application du règlement général sur la protection des données (RGPD) entré en vigueur le 25 mai 2018.

*d) Un effet d'aubaine probable en matière de développement économique*

Certaines régions ont augmenté significativement leurs dépenses de développement au cours de l'exercice 2017 alors même qu'un fonds de soutien était mis en place, dont l'éligibilité était conditionnée à l'accroissement des dépenses imputées au compte administratif 2017 sur la fonction développement économique par rapport au montant de ces mêmes dépenses en 2016. Après avoir diminué de 13,2 % en 2016, première année du mandat politique des exécutifs élus en décembre 2015 et année de fusion, ces dépenses ont connu une augmentation substantielle en 2017 (+ 32,9 %).

**Graphique n° 7 : évolution des dépenses réelles des régions en matière de développement économique (fonction 9)**



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP  
Hors **Provence-Alpes-Côte d'Azur** (qui vote ses budgets par nature et non par fonction) et Corse.

Dans les cas de l'**Île-de-France** et des **Pays de la Loire**, les chambres régionales des comptes relèvent que cette augmentation ponctuelle des dépenses régionales en 2017 n'est pas une conséquence de la prise en charge par les régions de dépenses auparavant assurées par les départements, mais plutôt du règlement d'engagements antérieurs à 2017. Cet effet d'aubaine pourrait avoir tiré à la hausse les dépenses réalisées par les régions sur cette compétence en 2017.

## 2 - L'absence d'outils de suivi et d'évaluation

La maîtrise des coûts induits par la mise en œuvre des « nouvelles régions » aurait été facilitée si les réformes avaient été précédées d'une analyse précise de leurs conditions de mise en œuvre et si, depuis 2017, l'impact financier avait fait l'objet d'un suivi.

Les coûts induits par la mise en place des « nouvelles régions » sont certes délicats à établir. En effet, l'impact de la fusion et du transfert des nouvelles compétences est difficilement dissociable de la mise en œuvre des stratégies des exécutifs élus en décembre 2015, qui passe par la refonte des politiques publiques et de leurs dispositifs et une réorganisation souvent profonde des services.

En conséquence, l'association Régions de France indique que « c'est seulement à l'issue de la mandature régionale qu'un bilan précis pourra être effectué, même si les premiers rapports et études annoncés sur les conséquences de la réforme territoriale et les processus de fusion en particulier peuvent donner certains éléments d'appréciation. Il n'apparaît donc ni pertinent ni possible de réaliser à ce stade un véritable bilan de la fusion des régions ».

En ce qui concerne les coûts non pérennes, dits coûts de transition<sup>144</sup>, de la fusion des régions, les chambres régionales des comptes ont toutefois réalisé une estimation pour cinq d'entre elles<sup>145</sup>.

Ces analyses intègrent principalement les coûts relatifs aux systèmes d'information, à la communication externe (dont le flochage des trains express régionaux aux armes des nouvelles régions), à la conduite du changement, et, selon les cas, au patrimoine immobilier. Elles n'intègrent pas en revanche la valorisation du temps passé par les agents à ces différents postes de dépenses.

---

<sup>144</sup> Ces coûts n'incluent donc pas les surcoûts constatés en matière de rémunération des personnels et d'indemnité des élus, ni l'alignement par le haut des dispositifs d'intervention.

<sup>145</sup> Les données ne sont pas disponibles ou recensées pour les régions **Nouvelle-Aquitaine** et **Occitanie**.

Si l'on exclut les coûts immobiliers, en considérant qu'ils recèlent *a priori* des économies futures de loyers ou sont partiellement compensés par la vente d'autres biens, les coûts de transition induits par la fusion varient de 0,9 € (**Auvergne-Rhône-Alpes**) à 3,2 € par habitant (**Normandie**)<sup>146</sup>.

L'absence quasi générale<sup>147</sup> de suivi de l'impact financier des réformes peut s'expliquer pour des administrations de petite taille dont les moyens sont nécessairement limités mais elle est plus difficile à justifier pour des régions dont les services administratifs disposent de compétences bien plus importantes. La maîtrise des coûts induits exigeait précisément la mise en place d'outils de suivi spécifiques. Il convient toutefois de noter qu'à défaut de chiffrage, des évaluations qualitatives ont pu être menées, comme en région **Occitanie**, où un groupe d'évaluation de suivi et d'évaluation du changement institutionnel a été mis en place.

La Cour constate la faiblesse de l'analyse préalable à la mise en œuvre des réformes. De tels travaux préparatoires sont d'autant plus nécessaires que les délais de mise en œuvre sont courts et ne favoriseront pas la mise en place des outils idoines par les collectivités concernées. Il est préjudiciable que l'État n'ait pas veillé non plus, même lorsqu'il est intervenu pour accompagner la fusion de la région **Bourgogne-Franche-Comté** *via* le SGMAP, à la mise en place par les collectivités de tels outils.

Les études d'impact qui accompagnent les projets de loi prévoient pourtant que soient produites à destination du législateur les modalités d'application des dispositions envisagées. Cependant, ces modalités sont entendues au sens juridique et ne traitent pas, sauf exception, les conditions opérationnelles de mise en œuvre<sup>148</sup>.

Par conséquent, pour les projets de loi qui concerne des politiques publiques relevant de la compétence des collectivités locales, la Cour recommande la présentation au sein des études d'impact d'un calendrier et des modalités opérationnelles de mise en œuvre par les collectivités locales.

---

<sup>146</sup> Soit 7,2 M€ pour la région **Auvergne-Rhône-Alpes** et 10,6 M€ pour la région **Normandie**.

<sup>147</sup> La région **Hauts-de-France** a mis en place dès 2017 une base de données alimentée par un questionnaire auprès des services régionaux et régulièrement mis à jour qui permet de suivre l'évolution des coûts et économies liés à la fusion depuis 2015.

<sup>148</sup> *Guide méthodologique pour la rédaction des études d'impact*, publié par le secrétariat général du Gouvernement.

De plus, afin de permettre au législateur de suivre la mise en œuvre des lois, la Cour recommande que soient précisées au sein de ces études d'impact les modalités d'évaluation des mesures votées.

### **C - Une fiabilité perfectible des comptes**

Obligation de nature constitutionnelle, impératif de bonne gestion et enjeu de transparence des administrations publiques, la qualité de l'information financière et comptable a fait l'objet de nombreux constats et recommandations de la Cour dans le cadre de ses rapports sur les finances locales.

Les contrôles des chambres régionales des comptes sur les « nouvelles régions » confirment la persistance de faiblesses et d'améliorations potentielles.

Le degré de maîtrise des risques comptables et financiers apparaît globalement insuffisant, ainsi qu'en témoigne la mise en œuvre peu avancée du contrôle interne comptable dans ces collectivités. La qualité de l'information financière est inégale, notamment en matière de prospective financière et de participations financières des régions. Dans le cadre des regroupements de régions, les opérations de transfert ont occasionné des difficultés quant à la connaissance du patrimoine et des engagements pluriannuels, révélées par l'insuffisante fiabilité des données transférées. Enfin, les principes de séparation des exercices et de prudence sont globalement peu respectés.

Ce constat renforce la pertinence de l'expérimentation actuellement menée par les juridictions financières sur la certification de comptes locaux prévue par la loi NOTRé, et qui a donné lieu récemment à la publication d'un bilan intermédiaire<sup>149</sup>. En complément, l'annexe n° 2 du présent rapport propose une restitution des diagnostics ciblés conduits en 2018 et qui seront amenés à se poursuivre en 2019.

---

<sup>149</sup> Cour des comptes, *Bilan intermédiaire de l'expérimentation de la certification des comptes locaux*. La Documentation française, juin 2019, 78 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

## 1 - L'insuffisante maîtrise des risques comptables et financiers

Le contrôle interne consiste en un ensemble de dispositifs formalisés et permanents décidés par l'ordonnateur, mis en œuvre par les responsables de tous les niveaux sous la coordination du responsable de l'administration, qui visent à maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs de l'entité<sup>150</sup>. Les risques peuvent être de différentes natures, notamment financiers et juridiques.

Il revêt un enjeu spécifique pour des collectivités telles que les régions, tant au regard de leur budget moyen – de l'ordre de 2 Md€<sup>151</sup> - que de leur nombre très élevé d'actes de gestion<sup>152</sup>.

Les contrôles des chambres régionales et territoriales des comptes témoignent de l'absence, à ce jour, de véritable contrôle interne.

Cependant, la plupart des régions (**Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Val de Loire, Grand Est, Hauts-de-France, Île-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Normandie, Pays de la Loire**) se sont engagées dans cette démarche, qu'elles déploient progressivement. Elles se sont ainsi fixé des objectifs visant à développer des dispositifs formalisés de contrôle de leurs services, de leurs procédures et de leurs satellites. L'organisation et la méthodologie retenues varient toutefois selon les régions, avec des moyens humains hétérogènes (deux personnes en **Pays de la Loire**<sup>153</sup>, treize en **Grand Est**). Les domaines les mieux sécurisés sont ceux relatifs à la gestion des fonds européens, dont le cadre normatif et l'existence de contrôles externes imposent la formalisation et le respect des procédures, et à la sécurité juridique des délibérations.

Les régions assimilent parfois le contrôle interne au contrôle de gestion – outils de suivi de l'exécution budgétaire, tableaux de bord – ou aux modes opératoires décrivant les modalités d'exécution d'une tâche précise pour en permettre l'exécution – guide des marchés, règlement budgétaire et financier, rédaction des délibérations.

---

<sup>150</sup> Décret du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration.

<sup>151</sup> Montant moyen cumulé des dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement.

<sup>152</sup> De l'ordre de 40 à 50 000 mandats annuels.

<sup>153</sup> En région **Pays de la Loire**, au-delà des deux personnes mentionnées, le contrôle propre aux fonds européens est réalisé par un service *ad hoc* (au sein de la direction des politiques européennes), de même que le contrôle de gestion traditionnel (par la direction des finances et les directions métiers).

L'insuffisante organisation et formalisation du contrôle interne a abouti à des erreurs dans le mandatement et le versement de la paie (**Pays de la Loire**), dans la comptabilisation de la paie (**Occitanie**), au non-respect du délai de mandatement et de paiement (**Hauts-de-France, Île-de-France, Pays de la Loire**).

Le contrôle des organismes partenaires de la région, que cette dernière en soit membre ou les subventionne, apparaît comme une priorité, dès lors que la région présente la spécificité d'agir principalement de manière indirecte par le biais de subventions à des tiers. Si le plus souvent cette démarche est encore embryonnaire (un organisme contrôlé en **Normandie**, aucun en **Grand Est**, absence de processus de contrôle homogène en **Pays de la Loire**, qui le délègue aux directions), certaines régions sont plus avancées. Ainsi, la **Bourgogne-Franche-Comté** a contrôlé 223 organismes en septembre 2018, portant sur un volume de 102 M€.

La connaissance par les régions de leur processus interne de gestion des crédits, la capacité d'en assurer la restitution par des documents transmissibles, et d'en contrôler le risque par la mise en œuvre de contrôles permanents et formalisés, doivent être pour chacune d'entre elles une priorité, d'autant plus dans la perspective de la certification de leurs comptes.

## 2 - L'inégale transparence de l'information budgétaire et comptable

Les régions, comme les autres collectivités, sont soumises aux exigences de transparence de l'information budgétaire et comptable.

Elles se matérialisent par plusieurs obligations légales, qui traduisent la volonté de permettre aux élus de se prononcer de manière éclairée et de donner aux citoyens accès à une information fiable et complète sur les enjeux financiers de chaque collectivité.

La première d'entre elles concerne la tenue des débats d'orientation budgétaire et le contenu des rapports qui en servent de support. Dans de nombreuses régions, les données à caractère pluriannuel et prospectif sont souvent insuffisamment développées voire absentes.

Les rapports des régions **Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Grand Est** et **Île-de-France**, ne détaillent ainsi pas le volume des engagements pluriannuels, qui est affiché de manière globale, sans répartition par politique régionale ou par fonction. Ceux de la région **Pays de la Loire** ne comportent pas d'état récapitulatif chiffré prospectif,

ni d'élément détaillant la programmation des investissements ou l'évolution prévisionnelle des effectifs.

En outre, les rapports de certaines régions (**Grand Est, Île-de-France, Hauts-de-France**) ne présentent pas d'information sur les effectifs et les dépenses de personnel.

La deuxième exigence de transparence s'attache à la qualité et l'exhaustivité des annexes des documents budgétaires. Si la plupart des informations attendues sont présentes, certaines données sont omises ou mal renseignées dans plusieurs régions, telles que les annexes relatives aux participations financières (**Centre-Val de Loire, Guadeloupe, Grand Est**) aux prêts et avances (**Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Val de Loire, Grand Est**), aux emprunts (**Guadeloupe, Grand Est, Hauts-de-France, Pays de la Loire**) et aux opérations pour le compte de tiers (**Grand Est**).

Enfin, les obligations relatives à la publication des données financières sont inégalement respectées. Depuis 2016, les régions doivent mettre en ligne leurs documents budgétaires et les notes de synthèse correspondantes. Or la plupart des régions ne procèdent qu'à une publication partielle de ces données. En particulier, les présentations synthétiques du budget primitif et du compte administratif sont souvent absentes (**Grand Est, Normandie, Pays de la Loire,**).

### **3 - La connaissance lacunaire, par les régions, de leur patrimoine et de leurs engagements pluriannuels**

#### *a) L'absence globale de difficulté sur le transfert des soldes comptables, des reports de charges et des créances*

Le regroupement des régions n'a pas donné lieu à des difficultés s'agissant de la reprise des soldes et résultats de clôture des anciennes régions.

Il n'a pas non plus entraîné, dans la quasi-totalité des cas, de reports de charges significatifs des anciennes régions vers la nouvelle collectivité. Seule la région **Nouvelle-Aquitaine** a été confrontée à des reports de charges – c'est-à-dire les demandes de paiement arrivées en 2015 et reportées en 2016 – d'une ancienne région, estimés entre 86,4 M€ et 111,6 M€. Ils ont toutefois pu être traités au cours de l'année 2016.

De même, les anciennes régions n'ont pas transféré de créances présentant des risques de non recouvrement pour des montants élevés.

Si dans l'ensemble, la fusion n'a pas gêné le processus de recouvrement, quelques exceptions significatives sont à noter. Ainsi, en **Occitanie**, l'une des anciennes régions ne provisionnait pas ses créances potentiellement irrécouvrables, contrairement à la réglementation, et a transféré à la nouvelle collectivité un montant de 1,6 M€ de créances non provisionnées, qui ont dû être supportées par le nouveau budget.

*b) Généralisées dans les régions, des anomalies dans le suivi du patrimoine révélées à l'occasion de la fusion*

Le manque de fiabilité des données sur le patrimoine est un constat récurrent des contrôles des régions, d'autant plus mis en lumière dans le cadre des regroupements. Plus généralement d'ailleurs, ce constat est établi par les chambres régionales des comptes dans leurs travaux sur tous types de collectivités, de même qu'il est traditionnellement repris par la Cour dans ses rapports sur la situation des finances publiques locales.

Au-delà de l'absence totale d'inventaire physique dans une région (**Hauts-de-France**, en raison de l'absence d'inventaire d'une ancienne région), les observations les plus fréquentes portent sur :

- le caractère non exhaustif de l'inventaire, en particulier concernant les lycées (**Centre-Val de Loire, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur**);
- les discordances entre les données de l'inventaire comptable et celles de l'état de l'actif ; cette situation est constatée dans la quasi-totalité des régions (**Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Val de Loire, Guadeloupe, Grand Est, Île-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Normandie, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur**) parfois pour des montants importants (**Grand Est, Nouvelle-Aquitaine**);
- l'insuffisante intégration des immobilisations achevées : les immobilisations, une fois les travaux achevés, doivent être portées à l'actif du bilan par une opération comptable souvent oubliée. Les immobilisations subsistent ainsi plusieurs années après leur achèvement sur un compte relatif aux travaux en cours, ce qui contribue au manque de fiabilité du patrimoine et des amortissements. Pour la région **Aquitaine**, ces inscriptions ont pu être estimées à 297 M€ fin 2015, à la veille de la fusion ;

- le caractère incomplet des amortissements : si les durées d'amortissement votées par les régions sont pour la quasi-totalité conformes aux textes et aux bonnes pratiques, il ressort des états de l'actif que certains bien amortissables sont omis (**Grand Est, Hauts-de-France**) et que les montants amortis diffèrent parfois entre les inventaires et les états de l'actif (**Centre-Val de Loire, Grand Est, Normandie**). Cette déficience est accentuée par l'absence d'intégration dans l'actif de certaines immobilisations. Le défaut d'amortissement correspondant est évalué à 200 M€ pour la région **Pays de la Loire**.

Révéle à l'occasion des regroupements de régions, le manque de fiabilité des données relatives au patrimoine a incité les collectivités concernées à engager avec les comptables des travaux d'ajustement des inventaires et des états de l'actifs (**Grand Est, Hauts-de-France, Normandie et Nouvelle-Aquitaine**). Cette démarche, parfois précipitée, n'a pas toujours été rigoureuse. Les travaux menés dans la région **Grand Est** ont ainsi conduit le payeur régional à comptabiliser des opérations de correction à hauteur de 1,2 M€, en l'absence de justificatif de l'ordonnateur ou d'état précisant l'origine de ces corrections. La région **Pays de la Loire** s'est engagée dans la fiabilisation du suivi de son patrimoine depuis novembre 2018.

*c) La connaissance imparfaite de leurs engagements pluriannuels par les régions, un obstacle à la bonne perception de leur marge de manœuvre budgétaire*

Les régions, qui interviennent majoritairement par le biais de subventions, sont particulièrement confrontées à la problématique du recensement de leurs engagements hors bilan, qui s'analysent comme des obligations potentielles de la collectivité à l'égard de tiers résultant d'événements passés, dont la réalisation est conditionnée à des événements futurs incertains. La fiabilité de leur connaissance est capitale pour l'appréciation des marges de manœuvre d'une collectivité à moyen et long terme.

Globalement, les régions n'ont pas mis en place de procédure de recensement et de suivi des engagements hors bilan hors la typologie définie par la nomenclature comptable (cf. *infra*). Les dispositifs d'intervention, les conventions signées par les régions, notamment celles avec la SNCF, comportent régulièrement des engagements – comme des indemnités de résiliation anticipée ou au titre des biens de retour, des engagements à verser des participations dans le cadre de délégations – ayant des incidences financières ultérieures, engagements qui ne sont pas systématiquement identifiés et recensés. Cette lacune constitue un point de faiblesse pour la connaissance par les régions de leurs marges de manœuvre.

L'intervention financière des régions repose essentiellement sur des subventions, et relativement peu, par rapport aux autres catégories de collectivités, sur des dépenses directes. Une grande partie de leurs subventions d'investissement ayant un caractère pluriannuel, le montant des autorisations de programme (AP), qui constituent la limite supérieure des crédits pouvant être engagés sur plusieurs années, est particulièrement élevé.

De manière identique au suivi du patrimoine, la fusion a mis en lumière le manque de fiabilité de ces engagements ; ce problème est constaté dans de nombreuses autres régions.

Le regroupement des régions a nécessité de fusionner dans une base unique les engagements de plusieurs collectivités, qui n'avaient pas adopté les mêmes nomenclatures « stratégiques ». Outre cette difficulté, qui a nécessité l'élaboration d'une arborescence commune à laquelle rattacher chaque engagement, de nombreuses régions n'ont pas une connaissance fiable du stock d'engagements pluriannuels des anciennes collectivités. Ainsi, dans les régions **Grand Est** et **Normandie**, les stocks d'AP au 1<sup>er</sup> janvier 2016 ne correspondent pas à la somme de ceux des anciennes régions.

Cette difficulté à cerner la consistance et la réalité des engagements pluriannuels de la collectivité est présente dans de nombreuses régions, y compris celles qui n'ont pas été fusionnées. Les régions maintiennent de nombreuses AP votées il y a plusieurs années, sans lien avec un projet dont le calendrier et le budget soient connus. Ce maintien artificiel d'AP nuit à la connaissance des engagements de la collectivité et de son budget et n'est pas toujours cohérent avec les capacités financières de la collectivité. Ainsi, le stock d'AP votées non couvertes de la région **Centre-Val de Loire** représentait un ratio de couverture par des CP de près de 10 ans fin 2017, ce qui signifie qu'il faudrait 10 ans à la région pour les financer. En **Île-de-France**, 786 M€ restent à mandater en 2018 sur les AP affectées, et 755 M€ sur des AE engagées, dont certaines sont relatives à des engagements remontant à 2005, ce qui traduit un stock significatif d'engagements sans emploi. En **Guadeloupe**, le volume d'AP était de 2,7 Md€ fin 2017, soit 15 ans de dépenses d'investissement, montant manifestement disproportionné par rapport aux capacités budgétaires de la région.

Certaines régions ont adopté des règles de caducité de leurs AP, afin d'éviter la déconnection entre leurs montants et les projets associés. Ainsi, en **Normandie** et en **Nouvelle-Aquitaine**, les AP non affectées durant l'année de leur vote sont automatiquement supprimées, hors celles liées aux fonds européens et aux contrats de plan État région. En outre, l'engagement d'une AP affectée doit s'effectuer dans les deux ans qui suivent son vote, sauf pour les opérations de travaux et les marchés de formation professionnelle. En **Centre-Val de Loire**, les AP votées sont caduques si non affectées au bout d'un an. Celles qui sont affectées sont caduques si elles ne sont pas engagées au bout d'un an.

Ces règles de caducité relèvent d'une bonne gestion et gagneraient à être mises en œuvre, de manière harmonisée, dans l'ensemble des régions.

Au-delà de l'adoption de règles de gestion, encore faut-il que leur définition soit précise et transparente, et leur mise en œuvre systématique, ce qui n'est pas toujours le cas. Le règlement budgétaire et financier de la région **Île-de-France** est ainsi silencieux sur les règles de désaffectation pourtant mises en œuvre par ses services, et imprécis sur les modalités de caducité. Les règles de caducité de la région **Centre-Val de Loire** ne sont pas toujours appliquées. En **Pays de la Loire**, les règles de gestion des AP sont rédigées de manière à autoriser différentes interprétations, complexifiant la compréhension du volume des engagements. La région pratique ainsi des affectations partielles, n'affectant qu'une partie de certaines AP en fonction de l'avancement du projet, pratique non irrégulière mais non prévue dans son règlement interne.

#### 4 - Des principes comptables diversement respectés

##### *a) La faible mise en œuvre du principe d'indépendance des exercices*

En vertu du principe d'indépendance des exercices, les collectivités doivent rattacher à l'exercice les charges et produits qui s'y rapportent, et comptabiliser des restes à réaliser.

Plusieurs régions ne procèdent pas au rattachement des charges et produits à l'exercice (**Auvergne-Rhône-Alpes, Normandie**) et ne comptabilisent pas les restes à réaliser (**Auvergne-Rhône-Alpes, Grand Est, Normandie, Pays de la Loire**). Certaines d'entre elles considèrent que la gestion de leur budget en AP les exonère de comptabiliser les restes à réaliser. L'instruction comptable applicable aux régions prévoit toutefois que « s'agissant des crédits de paiement, compris ou non dans une autorisation d'engagement ou une autorisation de programme, le total des dépenses engagées et non mandatées est constaté en restes à réaliser en fin d'année »<sup>154</sup>. S'il est exact que les AP ne peuvent pas faire l'objet de reports, il serait en revanche conforme aux textes de reporter les CP non mandatés correspondant à des AP engagées. À défaut de report de ces CP, les calculs de fin d'exercice ne permettent pas de vérifier le respect de la règle de l'équilibre et de chiffrer le besoin de financement de la section d'investissement.

---

<sup>154</sup> Instruction budgétaire et comptable M71, tome 2, titre 4, chapitre 1, « comptabilisation des dépenses engagées ».

Si certaines régions comptabilisent les restes à réaliser (**Centre-Val de Loire, Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine**), ils sont parfois limités aux dépenses gérées hors du cadre pluriannuel, comme en **Nouvelle-Aquitaine** où seuls les crédits de fonctionnement non gérés en AE font l'objet de restes à réaliser, ce qui n'est pas conforme aux textes. Dans les autres cas, leur montant permet de douter des conditions dans lesquelles ils ont été déterminés. Ceux de la région **Hauts-de-France** ne représentent ainsi que 0,12 % à 0,2 % des dépenses totales, et en plus leur montant est identique en recette et en dépense.

De même, si quelques régions rattachent les charges et produits à l'exercice (**Centre-Val de Loire, Grand Est, Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie**), les montants portés dans les comptes semblent souvent peu fiables. Dans les **Hauts-de-France**, la part des rattachements oscille entre 0,8 % et 1,2 % du total des charges, et aucune recette n'a été rattachée en 2016 et 2017. En **Grand Est**, les charges rattachées ont représenté 0,4 % du total en 2017.

Enfin, quelques régions – **Hauts-de-France, Île-de-France**, et **Occitanie** – ne respectent pas, en moyenne, le délai global de paiement réglementaire à leurs fournisseurs.

*b) Des politiques de provisionnement  
qui ne couvrent pas suffisamment les enjeux*

En vertu du principe de prudence, une collectivité doit comptabiliser sous forme de provision toute perte financière probable, des lors que cette perte est envisagée. Les provisions permettent ainsi de constater un risque ou une charge probable dans ses comptes et de réserver la somme correspondante. Doivent être notamment provisionnés les risques liés aux litiges en cours et ceux liés aux dépréciations de créances.

Un nombre important de régions ont une politique de provisionnement insuffisante, soit que certaines catégories de risques ne soient pas couvertes, soit que le montant des provisions ne soit pas à la hauteur des enjeux financiers.

La région **Provence-Alpes-Côte d'Azur** n'a provisionné un litige faisant peser un risque de 182 M€ (montant du préjudice estimé par la SNCF) qu'à hauteur de 20 M€, alors même que les services de la région estiment son risque financier à 56 M€. Les provisions pour dépréciation de créances de la région **Pays de la Loire** sont insuffisantes. La région **Île-de-France** provisionne les dépréciations de créances, mais reprend les

provisions en intégralité l'année de leur comptabilisation<sup>155</sup>, ce qui vide de son sens l'intérêt du provisionnement. En **Grand Est**, le caractère insuffisamment précis de l'évaluation des risques contentieux et de la dépréciation des créances ne permet pas à la région de provisionner à hauteur des risques encourus.

Enfin, les régions ne provisionnent pas toujours les risques liés aux prêts et avances, dont certains, versés à des entreprises en situation de procédure collective, voient leur recouvrement compromis. Pour la région **Grand Est**, 3,7 M€ d'avances versées à des entreprises avant 2014, n'ayant fait l'objet d'aucun remboursement en 2016, et dont les conventions ne prévoient pas d'échéance de remboursement, semblent ainsi constituer un risque de non remboursement qui justifierait des provisions.

### **III - Des responsabilités régionales à clarifier et à conforter**

Trois ans après le regroupement des régions, la simplification et la rationalisation des compétences entre niveaux de collectivités reste inachevée. Les constats réalisés par la Cour, à partir notamment des rapports des chambres régionales des comptes, plaident pour une clarification et une rationalisation des compétences des régions.

Au regard de leur situation financière, les régions disposent de marges de manœuvre substantielles, condition favorable au renforcement de leurs responsabilités.

Dans cette perspective, il importe également que les collectivités locales saisissent l'opportunité offerte par le législateur d'organiser une gouvernance commune au sein des territoires et que l'État, à travers la réforme de ses services engagée par le Premier ministre, contribue à une meilleure rationalisation et une plus grande lisibilité de l'action publique au niveau régional.

---

<sup>155</sup> Seul le montant correspondant aux admissions en non-valeur et aux créances éteintes doit venir en diminution des provisions constituées.

## **A - Une situation financière favorable à un renforcement des compétences régionales**

La clarification du rôle des régions dans les domaines du développement économique, de l'emploi et des transports nécessite que ces collectivités soient en capacité d'assumer pleinement, voire d'étendre leur champ d'intervention.

L'analyse conduite par la Cour et les chambres régionales des comptes confirme que le redécoupage des régions et l'extension de leurs compétences se sont accompagnés d'une amélioration de leur situation financière. Elles disposent dans l'ensemble de marges de manœuvre importantes, portées par une fiscalité économique certes volatile mais dynamique, qui se sont traduites par une progression de leurs investissements et un endettement en majorité contenu.

### **Précisions méthodologiques**

La Cour a procédé à une analyse financière des régions des exercices 2015, année précédant les regroupements, à 2018. Pour analyser l'évolution des comptes, les données chiffrées ont été retraitées de l'effet financier du transfert de la compétence des transports interurbains et scolaires.

Les recettes de fonctionnement des années 2017 et 2018 ont ainsi été minorées du montant de la CVAE effectivement transféré, correspondant à la moitié de la CVAE perçue (50 points au lieu de 25), ainsi que du solde des versements de CVAE entre régions et départements.

En parallèle, ont été déduites des dépenses de fonctionnement<sup>156</sup> :

- les dépenses de transport interurbains et scolaires constatées dans les comptes des régions, sur la base des rapports des chambres régionales et territoriales des comptes, pour l'année 2017 ;
- les dépenses de transport interurbains et scolaires sur la base des arrêtés préfectoraux de transfert de compétence, pour l'année 2018.

Les dépenses effectuées sur des crédits provenant des fonds européens n'ont pu être isolées, étant diversement imputés par les régions dans les budgets principaux ou les budgets annexes. Dès lors que leurs montants sont identiques en dépenses et en recettes, leur inclusion est sans effet sur l'autofinancement et la variation du fonds de roulement.

<sup>156</sup> La méthodologie de retraitement retenue ne s'appuie donc pas sur la nomenclature fonctionnelle des régions, des anomalies d'imputation ayant été observées en 2017 et 2018 concernant les compétences de transport transférées.

La Cour recommande que la comptabilisation des fonds européens dans les budgets et les comptes des régions soient harmonisée de manière à garantir la transparence de l'information et à permettre une analyse comparée entre collectivités.

**Tableau n° 10 : évolution de la section de fonctionnement des régions  
France entière (budgets principaux et budgets annexes)**

<i>(En Md€)</i>	2015	2016	2017	2018	Évolution 2017/2018	Évolution 2015/2018
<b>PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)</b>	<b>22,00</b>	<b>21,95</b>	<b>24,43</b> <b>(22,51)</b>	<b>25,45</b> <b>(22,99)</b>	<b>4,2 %</b> <b>(+ 2,1 %)</b>	<b>15,7 %</b> <b>(4,5 %)</b>
Produit de la fiscalité	14,53	14,92	17,10	22,14	29,5 %	52,4 %
Impôts locaux	4,77	4,83	7,90	8,06	2,1 %	69,0 %
Autres impôts et taxes	9,76	10,09	10,20	14,51	42,2 %	48,7 %
Fiscalité reversée	0,00	0,00	-1,00	-0,43	-56,7 %	ns
Dotations et participations	7,15	6,74	6,97	2,86	-58,9 %	-60,0 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	0,31	0,29	0,36	0,44	22,6 %	40,6 %
<b>CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)</b>	<b>17,50</b>	<b>17,33</b>	<b>19,29</b> <b>(17,43)</b>	<b>20,03</b> <b>(17,72)</b>	<b>3,9 %</b> <b>(+ 1,6 %)</b>	<b>14,5 %</b> <b>(1,2 %)</b>
Achats de biens et services	2,00	2,02	2,87	3,43	19,6 %	71,3 %
Dépenses de personnel	3,12	3,17	3,27	3,40	3,8 %	8,8 %
Subventions de fonctionnement	4,55	4,41	4,74	4,42	-6,7 %	-2,8 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	7,18	7,08	7,81	8,15	4,4 %	13,5 %
Charges financières	0,60	0,57	0,56	0,56	0,0 %	-6,0 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,05	0,08	0,04	0,07	84,1 %	45,7 %
<b>ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)</b>	<b>4,49</b>	<b>4,62</b>	<b>5,14</b>	<b>5,41</b>	<b>5,4 %</b>	<b>20,4 %</b>
Remboursement d'emprunts (d)	1,62	1,67	1,69	1,93	14,4 %	19,2 %
<b>ÉPARGNE NETTE (e=c-d)</b>	<b>2,87</b>	<b>2,95</b>	<b>3,44</b>	<b>3,48</b>	<b>1 %</b>	<b>21,1 %</b>

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Hors collectivités de Corse, Martinique et Guyane.

Les données indiquées en rouge sont retraitées de l'impact des transferts de compétences en matière de transports interurbains et scolaires (cf. encadré sur les précisions méthodologiques ci-avant).

## 1 - Des marges de manœuvre croissantes en fonctionnement grâce au dynamisme de la fiscalité économique

### a) Des recettes de fonctionnement dynamiques

Les recettes de fonctionnement des régions ont crû de 15,6 % entre 2015 et 2018, soit 4,5 % à périmètre constant, hors effet du transfert de la compétence transport.

Cette évolution globale recouvre des situations contrastées, puisque certaines régions connaissent des hausses supérieures à 10 % hors recettes transférées pour la compétence transport (**Centre-Val de Loire, La Réunion, Occitanie**) et d'autres (**Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Hauts-de-France et Normandie**,) les voient progresser de moins de 2 %, voire diminuer. Les évolutions observées s'expliquent en partie par des modifications de périmètre. Les régions **Centre-Val de Loire** et **Occitanie** évaluent ainsi la prise en charge des Trains d'Équilibre du Territoire en 2018 à respectivement 49 M€ et 4,5 M€, la seconde évoquant également la hausse des fonds européens et la mise en œuvre du Plan d'investissement dans les compétences (25,4 M€).

La progression observée résulte principalement de celle de la fiscalité, en hausse de 35 % en trois ans, hors transfert de la compétence transport.

Entre 2015 et 2018, le produit de la CVAE a augmenté de 8 % à périmètre constant, représentant près du tiers de la croissance totale des recettes de fonctionnement des régions. Du reste, depuis 2017, les régions perçoivent 50 % des produits de la CVAE – contre 25 % auparavant – en compensation du transfert des compétences de transport. Si ces recettes viennent en regard de nouvelles charges selon un principe de neutralité financière<sup>157</sup>, les régions ont ainsi bénéficié d'un surplus de dynamisme de la CVAE.

Le regroupement a eu peu d'effet sur la situation des régions vis-à-vis du fonds de péréquation de la CVAE des régions<sup>158</sup>. La plupart d'entre elles en étaient bénéficiaires avant la fusion, et le sont restées après. À titre de contre-exemple, la région **Nouvelle-Aquitaine** en est bénéficiaire depuis 2016, alors que l'ex région Poitou-Charentes était contributrice. En

---

<sup>157</sup> Conformément à la loi, les régions reversent une partie de cette ressource aux départements, sous forme d'attributions de compensation.

<sup>158</sup> Bénéficient de ce fonds les régions dont le potentiel financier est inférieur de 15 % à la moyenne avec une répartition qui est fonction, pour moitié, du potentiel financier et, pour moitié, de critères de charges (population, nombre de lycéens et stagiaires en formation professionnelle, superficie).

revanche, pour la région **Auvergne-Rhône-Alpes**, dont les deux anciennes régions étaient contributrice pour Rhône-Alpes et bénéficiaire pour l'Auvergne, le poids de la première a été décisif. La nouvelle région est toutefois moins contributrice que ne l'était la région Rhône-Alpes.

Le produit de la TICPE a progressé de 10 % entre 2015 et 2018. Si les régions disposent d'une possibilité de modulation de cette ressource, la quasi-totalité d'entre elles avaient fixé les deux parts modulables à leur taux maximum avant la fusion. Une partie de cette hausse provient en outre de la compensation par l'État de transferts de charges.

#### **Les produits de TICPE affectés aux régions**

Depuis 2005, les régions se sont vu attribuer une fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE, ex-TIPP) afin de financer les charges transférées dans le cadre de la loi du 13 août 2004. Cette première part, dite « part dotation », n'est pas modulable.

À compter de 2007, pour la deuxième part de TICPE accordée aux régions, puis de 2011 pour la troisième part, dite « TICPE Grenelle », les régions se sont vu reconnaître la possibilité de moduler ces fractions de tarifs, dans des limites définies par la loi, afin de financer des projets d'investissement spécifiques.

L'article 89 de la loi de finances rectificative pour 2016 a mis fin au dispositif de « modulation TICPE 2007 » par les régions, en fixant son montant au niveau du plafond de modulation.

À partir de 2018, seule la « TICPE Grenelle » peut être modulée, par délibération annuelle du conseil régional, dans la limite d'un plafond de 0,73 €/hl pour les supercarburants sans plomb et à 1,35 €/hl pour le gazole. Ce dispositif de modulation « TICPE Grenelle » permet uniquement de majorer le tarif et non de moduler le tarif à la baisse. Les recettes issues de cette majoration doivent être « exclusivement affectées au financement d'une infrastructure de transport durable, ferroviaire ou fluvial, mentionnée aux articles 11 et 12 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ».

La taxe sur les cartes grises a été l'objet d'harmonisations dans les régions fusionnées, soit vers le haut (**Bourgogne-Franche-Comté, Occitanie**), soit vers le bas (**Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France**), soit à un niveau intermédiaire (**Grand Est, Nouvelle-Aquitaine**). Pour la région **Bourgogne-Franche-Comté**, les niveaux des anciennes régions étaient éloignés (51 € contre 36 € par cheval fiscal), l'harmonisation vers le haut a eu un impact budgétaire annuel estimé à 15 M€. Pour la région

**Hauts-de-France**, le choix contraire représente une perte annuelle de l'ordre de 6,5 M€.

La hausse de la fiscalité des régions leur a permis de compenser la diminution de la DGF appliquée au titre de leur contribution au redressement des finances publiques (- 885 M€ entre 2015 et 2017). Depuis 2018, celle-ci a été remplacée par une fraction des produits de TVA. Ces recettes représentaient 4,07 Md€ en 2018, soit un montant supérieur à celui de la DGF en 2017 (3,9 Md€), ce constat global s'appliquant à l'ensemble des régions de métropole.

Enfin, les régions ont été bénéficiaires, en 2017 et 2018, d'un fonds transitoire de compensation pour le développement économique, versé par l'État pour financer l'extension de la compétence économique.

Au total, les recettes de fonctionnement des régions ont connu une progression dynamique. Jusqu'en 2017, la croissance des ressources fiscales a plus que compensé la diminution de la DGF (+ 99 M€). Depuis le remplacement de cette dernière par une part des produits de TVA, et l'attribution de 25 points supplémentaires de CVAE au titre des compétences de transport, leurs ressources reposent pour une large part sur des recettes fiscales sur lesquelles les régions sont certes dépourvues de pouvoir de modulation, mais dont la variation est *a priori* vraisemblablement plus dynamique quoique plus volatile.

#### *b) Une évolution variable des dépenses de fonctionnement*

Les dépenses globales de fonctionnement des régions ont progressé de 14,4 % entre 2015 et 2018, soit 1,2 % à périmètre constant.

Cette croissance, inférieure à celle des recettes, est exclusivement imputable à l'année 2018 qui voit les dépenses augmenter de 1,6 % à périmètre constant<sup>159</sup>, alors qu'elles étaient en baisse entre 2015 et 2017. Celles de trois régions (**Centre-Val de Loire, La Réunion, Occitanie**) progressent de plus de 10 % à périmètre constant, y compris les crédits en provenance des fonds européens<sup>160</sup>, alors que trois autres voient leurs dépenses diminuer depuis 2015 (**Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France, Île-de-France**). En dépenses comme en recettes, l'**Occitanie** et le

---

<sup>159</sup> Dépenses réelles de fonctionnement retraitées du transfert de la compétence « transport », hors retraitements éventuels dans le cadre de la contractualisation.

<sup>160</sup> En particulier, pour la région Occitanie, les montants du FEADER sont imputés dans la section de fonctionnement de son budget. Ils ont sensiblement évolué sur la période : 171,20 M€ en 2015, 180,56 M€ en 2016, 326,28 M€ en 2017 et, selon la région, leur montant s'élèverait à 275,49 M€ en 2018.

**Centre-Val de Loire** font valoir des effets de périmètre liés en particulier aux fonds européens et aux Trains d'Équilibre du Territoire.

La situation des régions issues de fusions ne présente pas sur ce point de différence significative avec celles des autres. Leurs dépenses ont globalement augmenté de 0,6 %, soit un taux identique à celui des autres régions<sup>161</sup>. La fusion des régions n'a donc pas eu d'effet notable sur le niveau des dépenses de fonctionnement en 2017 et 2018. Les régions regroupées ont manifestement adopté un comportement attentiste vis-à-vis de leurs dépenses de fonctionnement au cours de cette période.

Les différences entre régions relèvent plutôt de stratégies individuelles, non liées à la problématique de la fusion. Ainsi, parmi les régions dont les dépenses ont le plus progressé, certaines - **La Réunion, Centre-Val de Loire, Bretagne, Pays de la Loire** - n'ont pas été concernées par le processus de regroupement, et d'autres - **Occitanie, Normandie** - sont issues de fusions. Selon la région **Pays de la Loire**, la prise en charge du « Plan 500 000 formations supplémentaires », qui représenterait 38,7 M€ en 2017, explique en partie la croissance de ses dépenses.

Certaines régions issues d'un regroupement se sont engagées dans des politiques volontaristes de diminution de leurs dépenses de fonctionnement, qui ont porté leurs fruits en 2017 et 2018. La région **Auvergne-Rhône-Alpes** (11,5 % de baisse des dépenses entre 2015 et 2018) a ainsi voté un objectif de baisse des dépenses réelles de fonctionnement de 300 M€ sur le mandat, objectif qui s'est traduit par une diminution de ces dépenses de 243 M€ dès 2017<sup>162</sup>. Ayant hérité de situations financières dégradées, la région **Hauts-de-France** (- 2,3 %) a défini un plan de redressement sur cinq ans, qui prévoit des économies de 250 M€ sur le mandat. Cette stratégie a été suivie d'effet, notamment à travers les subventions, en baisse de 22 % depuis 2015. Les principaux domaines concernés ont été l'enseignement supérieur (- 77 %), la santé (- 31 %), l'environnement (- 26 %) et l'aménagement des territoires (- 25 %). La région **Île-de-France** (- 8,1 %) a réduit ses subventions aux collectivités et organismes publics, en baisse de 101 M€ entre 2015 et 2017, et aux organismes privés (- 75 M€), au titre d'un « recentrage sur les dépenses liées à des compétences obligatoires ».

---

<sup>161</sup> Hors régions d'outre-mer.

<sup>162</sup> À périmètre constant, *i.e.* hors dépenses de la compétence transport transférée et hors fonds européens. La baisse serait de 302 M€ en 2018 d'après la région, qui aurait ainsi atteint l'objectif qu'elle s'était fixé.

*c) Des dépenses de personnel en hausse en 2018  
dans les régions fusionnées*

Les dépenses globales de personnel des régions ont augmenté de 8,7 % entre 2015 et 2018, cette augmentation étant pour partie imputable au transfert des personnels des départements dans le cadre de la reprise de la compétence des transports scolaire et interurbain. Il n'est pas observé de différence significative entre régions fusionnées et non fusionnées, la masse salariale des premières augmentant de 7,8 %, et celle des régions non fusionnées de 10 % (+ 7,2 % hors Outre-mer).

De même que pour les dépenses de fonctionnement, les variations observées relèvent avant tout de stratégies et des contraintes individuelles. Cependant, si la quasi-totalité des régions ont manifesté la volonté de stabiliser, voire de réduire leur masse salariale, ces intentions ont été diversement suivies d'effet.

Les progressions les plus contenues sont celles des régions **Hauts-de-France** (+ 0,8 %), **Île-de-France** (+ 2,9 %) et **Auvergne-Rhône-Alpes** (+ 2,9 %). La première a limité le recours aux agents non titulaires et aux contrats d'avenir et apprentis, les suivantes se sont engagées dans une démarche de réduction d'effectif.

Certaines régions fusionnées, qui avaient affiché des objectifs volontaristes en matière de maîtrise de la masse salariale, voient pourtant cette dernière croître de manière significative. Ainsi, en **Nouvelle-Aquitaine**, la modération de la croissance de la masse salariale observée jusqu'en 2017 (+ 3,8 %), grâce à la maîtrise des effectifs, a été interrompue en 2018 (+ 5,6 %), en raison du coût de l'harmonisation du régime indemnitaire. De même, dans la région **Grand Est**, l'objectif de stabilisation de la masse salariale, constaté en 2016 (+ 0,5 %) et 2017 (+ 2,1 %), n'aura pas été atteint en 2018 en raison de la croissance des effectifs et de la mise en place du régime indemnitaire harmonisé.

Ainsi, alors que la progression des dépenses de personnel depuis 2015 est comparable entre régions fusionnées et non fusionnées, les dépenses des premières se sont accélérées en 2018, en raison notamment de l'harmonisation des régimes indemnitaires.

Enfin, ces variations ne sont pas nécessairement corrélées au poids des dépenses de personnel dans le budget de chaque région. Ce dernier, en moyenne de 16,9 % des dépenses réelles de fonctionnement, est très élevé pour les régions d'Outre-mer, de l'ordre de 30 %, et s'établit à 15 à 18 % pour les régions métropolitaines. Les régions **Nouvelle-Aquitaine** et **Normandie**, dont la masse salariale a crû depuis 2015 à un rythme proche

de la moyenne, ont le poids relatif le plus élevé hors outre-mer<sup>163</sup> (18 %). La masse salariale de la région **Occitanie**, à l'inverse, a fortement progressé<sup>164</sup> mais ne représente que 15 % de ses dépenses.

Au total, les dépenses de fonctionnement des régions ont été plus dynamiques en 2018. Cette accélération découle de la croissance des dépenses de personnel, portées par l'harmonisation du régime indemnitaire dans les régions fusionnées, et de la progression des dépenses d'intervention des régions.

*d) La poursuite de la hausse du niveau d'épargne*

Après plusieurs années de baisse, le redressement de l'épargne brute constaté en 2016 (+ 3,6 %) et 2017 (+ 11,0 %) se confirme en 2018 (+ 5,4 %). En trois ans, les régions ont augmenté leur épargne brute de plus de 20 %, soit un surplus de 918 M€.

Fin 2018, l'épargne brute globale des régions représentait 21,2 % de leurs recettes de fonctionnement, niveau identique à celui des deux années précédentes et légèrement supérieur à celui de l'année 2015. Les régions épargnent donc tous les ans depuis quatre ans le cinquième de leurs recettes de fonctionnement.

Aucune différence n'apparaît entre le groupe des régions fusionnées et les autres, hors outre-mer et Île-de-France. Dans les deux catégories coexistent des régions dont l'épargne progresse rapidement (**Auvergne-Rhône-Alpes, Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur**), des régions dont l'épargne évolue comme la moyenne, et une minorité de situations où l'épargne diminue (**Bourgogne-Franche-Comté, La Réunion, Normandie**). Encore l'effet de ces baisses doit-il être relativisé, puisque le niveau de l'épargne de ces trois régions représente fin 2018 respectivement 18,5 %, 20 %, et 18,5 % des recettes de fonctionnement. Pour deux d'entre elles, **Normandie** et **La Réunion**, il était de 28 % et 29 % en 2015. La diminution de l'épargne s'apparente donc à un retour à une situation plus représentative de la normale.

---

<sup>163</sup> La région **Nouvelle-Aquitaine** précise qu'il conviendrait dans la mesure du possible « de prendre en compte la typologie des modes de gestion pour certaines activités ou certains dispositifs (travaux, rémunération des stagiaires de la formation professionnelle...) afin de pondérer les résultats ou tout du moins objectiver ces écarts ».

<sup>164</sup> La région **Occitanie** est toutefois la région métropolitaine (hors Corse) dont la population a le plus augmenté, en pourcentage, entre 2008 et 2019. Cette augmentation peut avoir un impact sur les dépenses de fonctionnement et de personnel, en particulier dans les lycées.

Le ratio le moins favorable est celui de la région **Hauts-de-France**, dont l'épargne était de 17,7 % des recettes fin 2018, mais qui a progressé significativement depuis 2015, où il n'était que de 16 %. Le mouvement de hausse s'apparente donc là aussi à un rattrapage.

Enfin, deux régions, **Île-de-France** et **Auvergne-Rhône-Alpes**, ont vu leur épargne augmenter de manière conséquente pour atteindre un niveau très élevé en 2018 (respectivement 27,9 % et 24,1 % des recettes).

La même analyse est globalement applicable à l'évolution de l'épargne nette du remboursement en capital des emprunts, en progression de 21,1 % depuis 2015. Toutefois, le poids variable de l'endettement des régions modifie sensiblement leur ratio d'autofinancement. Ainsi, malgré son niveau élevé d'épargne brute, l'épargne nette de la région **Île-de-France** ne représentait que 13 % de ses recettes de fonctionnement en 2018, soit un taux proche de la moyenne (13,6 %). Pour sa part, compte tenu des remboursements anticipés d'emprunt, la région **Hauts-de-France** dispose d'un taux d'épargne nette de 4,8 % en 2018.

## **2 - Une progression générale des investissements, plus prononcée dans les régions fusionnées**

Les dépenses d'investissement<sup>165</sup> des régions, qui concernent essentiellement le transport ferroviaire et les lycées, en baisse en 2016 (- 6,0 %), ont repris leur croissance en 2017 (+ 10,4 %) et en 2018 (+ 1,6 %).

---

<sup>165</sup> Les dépenses d'investissement regroupent les dépenses d'équipement directes, les subventions d'équipement et les participations financières.

**Tableau n° 11 : évolution de la section d'investissement des régions  
France entière<sup>166</sup> (budgets principaux et budgets annexes)**

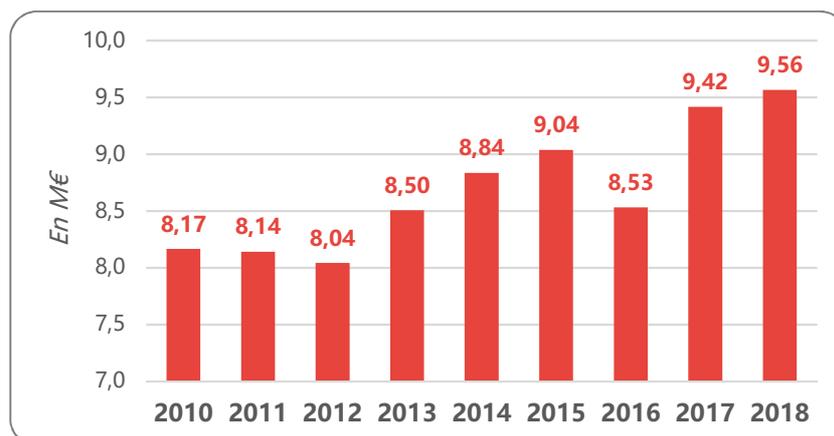
(En Md€)	2015	2016	2017	2018	Évolution 2017/2018	Évolution 2015/2018
<b>ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)</b>	<b>4,49</b>	<b>4,62</b>	<b>5,14</b>	<b>5,41</b>	<b>5,4 %</b>	<b>20,4 %</b>
Remboursement d'emprunts (d)	1,62	1,67	1,69	1,93	14,4 %	19,2 %
<b>ÉPARGNE NETTE (e=c-d)</b>	<b>2,87</b>	<b>2,95</b>	<b>3,44</b>	<b>3,48</b>	<b>1,0 %</b>	<b>21,1 %</b>
<b>RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)</b>	<b>2,50</b>	<b>2,52</b>	<b>3,30</b>	<b>3,84</b>	<b>16,4 %</b>	<b>53,2 %</b>
FCTVA	0,51	0,46	0,52	0,51	-2,2 %	-0,3 %
Subventions d'équipement reçues	1,35	1,42	2,16	2,66	23,1 %	96,5 %
Autres recettes	0,64	0,64	0,61	0,66	8,3 %	4,3 %
<b>AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)</b>	<b>5,38</b>	<b>5,47</b>	<b>6,74</b>	<b>7,32</b>	<b>8,5 %</b>	<b>36,1 %</b>
<b>DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)</b>	<b>9,04</b>	<b>8,53</b>	<b>9,42</b>	<b>9,56</b>	<b>1,6 %</b>	<b>5,8 %</b>
Dépenses d'équipement	2,92	2,95	3,17	2,98	-6,1 %	2,0 %
Subventions d'équipement versées	5,57	5,13	5,60	6,13	9,5 %	10,1 %
Autres dépenses	0,55	0,45	0,64	0,45	-29,6 %	-17,3 %
<b>BESOIN DE FINANCEMENT (i=g-h)</b>	<b>3,66</b>	<b>3,06</b>	<b>2,67</b>	<b>2,25</b>	<b>-15,9%</b>	<b>-38,6 %</b>
Emprunts souscrits (j)	3,93	3,09	2,48	2,63	5,9 %	-33,0 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	0,27	0,03	-0,19	0,38	ns	43,0 %
<b>ENCOURS DE LA DETTE (l)</b>	<b>23,33</b>	<b>24,81</b>	<b>25,56</b>	<b>26,26</b>	<b>2,7 %</b>	<b>12,5 %</b>
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,2	5,4	5,0	4,9	-2,5 %	

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP  
Hors collectivités de Corse, Martinique et Guyane.

L'analyse sur une période plus longue montre une augmentation continue entre 2012 (8,04 M€) et 2018 (9,56 M€), seulement interrompue en 2016, année de renouvellement électoral et de fusion des régions.

<sup>166</sup> Hors collectivités de Corse, Martinique et Guyane.

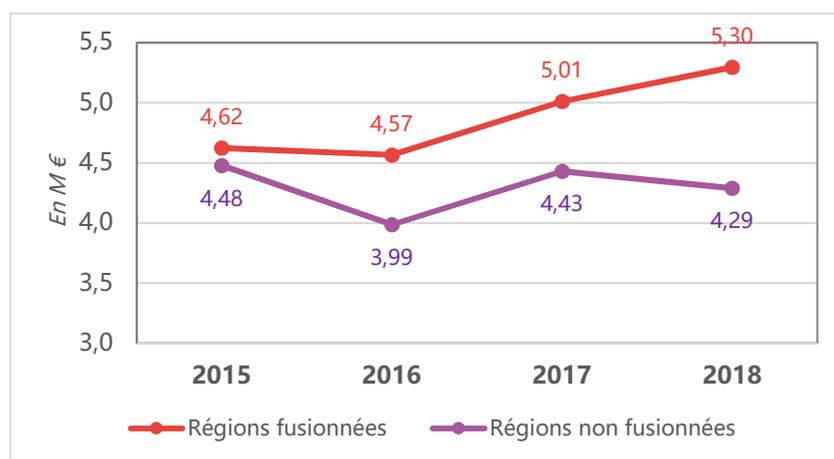
**Graphique n° 8 : évolution des dépenses d'investissement des régions entre 2010 et 2018**



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Ce sont les régions fusionnées qui portent la totalité de cette croissance, puisque leurs dépenses d'investissement ont progressé de 14,5 % depuis 2015, alors que celles des autres régions ont diminué de 4,2 %.

**Graphique n° 9 : évolution des dépenses d'investissement des régions fusionnées et non fusionnées entre 2015 et 2018**



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Quasiment toutes les régions fusionnées ont augmenté leurs dépenses d'investissement, les hausses les plus substantielles concernant l'**Auvergne-Rhône-Alpes** (+ 78,8 % soit + 551 M€), la **Normandie** (+ 34,7 %) et la **Bourgogne-Franche-Comté**, de 24,1 %. Seules les régions **Occitanie** (- 0,9 %) et **Hauts-de-France** (- 29,6 %) les ont réduites, cette dernière étant pénalisée par un autofinancement limité (cf. *supra*).

À l'inverse, la plupart des régions non fusionnées ont diminué leurs investissements, dans des proportions toutefois très variables (- 23,3 % en **Guadeloupe**, - 9,2 % en **Pays de la Loire**, - 7,6 % en **Île-de-France**, - 6,3 % à **La Réunion** et - 3,4 % en **Provence-Alpes-Côte d'Azur**). Seules les régions **Centre-Val de Loire** (+ 20,6 %) et **Bretagne** (+ 8,4 %) les ont augmentées.

Il convient de noter que ces données brutes peuvent nécessiter des retraitements pour être rendues comparables et donner une image fiable de l'effort d'investissement propre de chaque région. Par exemple, le mode de comptabilisation des ressources et des charges relatives aux fonds européens n'est pas homogène, aucune règle générale n'ayant été posée sur ce sujet. Ainsi, les dépenses d'investissement de la région **Auvergne-Rhône-Alpes** – hors fonds européens – s'élevaient en 2018 à 889,4 M€, soit une progression de 29 % par rapport à 2015 (et non 78,8 % fonds européens compris). D'autres régions ont pu traiter cette question en l'isolant dans un budget annexe<sup>167</sup>. La Cour recommande qu'il soit mis fin à cette situation et qu'une règle applicable à toutes les régions soit définie afin d'améliorer tant la lisibilité de l'action régionale que celle des projets cofinancés par l'Union européenne.

Il semble donc que la fusion ait accéléré l'investissement dans les régions fusionnées. Il est possible que l'effet taille ait conduit à des stratégies d'équipement plus ambitieuses.

Dans quelques cas, ces variations s'apparentent à des effets de rattrapage entre les situations des anciennes régions ou à un écart global à la moyenne des régions. Ainsi les dépenses d'investissement de la **Bourgogne-Franche-Comté** et de la **Normandie**, rapportées à leurs recettes réelles de fonctionnement, étaient inférieures à la moyenne en 2015 – respectivement 30 et 28 % pour une moyenne de 41 %. Leur hausse a abouti à des ratios de 35 et 30 % pour une moyenne de 37 %, soit un niveau toujours inférieur à la moyenne mais dans des proportions moindres. À l'inverse, certaines régions relativement bien situées en termes

---

<sup>167</sup> La région **Normandie** disposait ainsi, avant 2018, d'un budget annexe pour la gestion des fonds européens.

d'effort d'investissement en 2015, comme **Provence-Alpes-Côte d'Azur** et les **Hauts-de-France**, avec des taux respectifs de 35 % et 38 % pour une moyenne de 41 %, se retrouvent en 2018 dans des situations de sous-investissement relatif (respectivement 28 % et 24 % pour une moyenne de 37 %). Les autres régions dont les dépenses d'investissement ont baissé – **Guadeloupe, Île-de-France, La Réunion, Occitanie, Pays de la Loire**, – présentaient toutes, en 2018, des ratios d'investissement supérieurs à la moyenne.

La spécificité des régions est le poids prépondérant des subventions versées, qui représentaient 64 % de leurs dépenses d'investissement en 2018, contre 31 % pour les dépenses directes. Les régions présentent en outre la particularité d'investir par le biais de participations financières dans des sociétés, pour 5 % de leurs dépenses totales au niveau national. En **Bourgogne-Franche-Comté**, ces participations représentent le tiers des dépenses d'investissement totales.

La croissance des dépenses porte relativement plus sur les subventions d'investissement que les dépenses directes. Le poids des premières a été renforcé dans certaines régions par la politique ferroviaire, les subventions à la SNCF en représentant une large part (un tiers en **Normandie**, qui a pris en 2016 la compétence sur les lignes d'équilibre du territoire, le quart en **Pays de la Loire**).

L'extension des compétences régionales a en outre modifié depuis 2015 l'affectation fonctionnelle des dépenses d'investissement. Si l'enseignement et le transport restent les principaux postes de dépenses, le poids de l'action économique progresse sensiblement dans certaines régions. Ainsi, en **Bourgogne-Franche-Comté**, les dépenses consacrées au développement économique ont augmenté de 80 %, croissance qui découle des prises de participation dans les SEM et des reprises de financement départementaux, et celles affectées au transport ferroviaire de 40 %. La montée en puissance de l'action économique s'est accompagnée dans certaines régions d'une diminution des crédits affectés à l'aménagement du territoire (**Occitanie**) ou à l'enseignement (**Normandie**). Au rebours de la tendance nationale, les dépenses d'investissement de la région **Hauts-de-France** ont baissé pour toutes les politiques, sauf la formation professionnelle et l'apprentissage.

La progression des dépenses d'investissement s'est accompagnée de celle de leur épargne et de leurs recettes d'investissement, principalement au titre de subventions.

En conséquence, le besoin de financement des régions continue de baisser. Il s'établit fin 2018 à un niveau historiquement bas, en diminution de 1,4 Md€ depuis 2015, soit 38 % de baisse. Les régions fusionnées ne

sont pas globalement dans une situation différente des autres du point de vue de l'évolution du besoin de financement, malgré la progression relativement plus importante de leurs dépenses, dès lors que leurs recettes d'investissement ont également progressé plus rapidement.

### 3 - Un endettement en hausse mais contenu

Entre 2015 et 2018, les régions se sont endettées sur la période à un niveau légèrement supérieur à leur besoin de financement, accroissant par là leur fonds de roulement d'un montant cumulé de 284 M€.

Si la structure de la dette ne présente pas de risque au regard des types de contrats d'emprunts signés, son encours progresse de 12,5 % depuis 2015.

Celui des régions fusionnées a augmenté moins vite (+ 9,3 %) que celui des autres régions (+ 15,9 % et + 17,1 % hors Outre-mer et Île-de-France). Parmi les premières, seul l'endettement des régions **Nouvelle-Aquitaine** (+ 35,6 %) et **Occitanie** (+ 27,7 %) a augmenté de manière significative. Toutes les autres l'ont fait faiblement progresser voire diminuer, parfois dans des proportions importantes (- 12 % en **Normandie**). Parmi les régions non fusionnées, les régions **Bretagne**<sup>168</sup> (33,3 %) et **La Réunion** (108 %) ont vu leurs encours de dette croître de manière notable.

Malgré la hausse de l'encours de dette, la capacité globale de désendettement<sup>169</sup> des régions a diminué, de 5,2 années en 2015 à 4,9 en 2018, grâce à la progression de leur épargne.

Six régions sont en 2018 dans une situation moins favorable que la moyenne, **Grand Est** (5,7 années), **Île-de-France** (5,8 années), les **Pays de la Loire** (5,9 années), la **Provence-Alpes-Côte d'Azur** (6,4 années), les **Hauts-de-France** (6,4 années) et **La Réunion**, qui avec un capacité de désendettement de 9,7 années dépasse le ratio d'alerte de la loi de programmation des finances publiques fixé à 9 ans pour les régions. La situation atypique de cette dernière s'explique par le financement, à hauteur de 669 M€ de la nouvelle route du Littoral, opération dont le coût total est estimé à 1,8 Md€. Le niveau des régions **Île-de-France** et **Provence-Alpes-Côte d'Azur**, bien que supérieur à la moyenne en 2018, est inférieur de deux points à celui de 2015.

<sup>168</sup> Croissance justifiée pour la **Bretagne** par les investissements structurants exceptionnels, notamment la ligne à grande vitesse.

<sup>169</sup> La capacité de désendettement, mesurée en rapportant l'encours de dette à l'épargne brute, représente le nombre d'années nécessaires pour rembourser la dette si toute l'épargne y était consacrée.

La hausse de la dette des régions **Nouvelle-Aquitaine**, **Occitanie** et **Bretagne**, dont les capacités de désendettement sont inférieures à la moyenne en 2018, a donc été compensée par celle de leur épargne. La région **Auvergne-Rhône-Alpes** a réduit sa capacité de désendettement de près de 2 points, grâce à la hausse de son épargne et à la baisse de son encours de dette.

#### 4 - Des stratégies financières hétérogènes

La trajectoire financière des régions s'inscrit dans les stratégies qu'elles ont adoptées en 2016. Celles-ci présentent des constantes mais témoignent de niveaux d'ambition variables.

Ainsi, toutes les régions qui ont formellement adopté une stratégie financière se sont fixées des objectifs en termes de niveau d'épargne brute et de capacité de désendettement, mais seules une partie d'entre elles ont déterminé un objectif précis de dépenses de fonctionnement ou de dépenses d'investissement. S'agissant du niveau de ces objectifs, si ceux de l'épargne sont généralement fixés à hauteur d'une part des recettes de fonctionnement de l'ordre de 15 à 20 %, ou d'un montant brut, de 200 M€ à 250 M€, ceux portant sur la dette sont exprimés en capacité de désendettement, de 5 à 10 ans en fonction des régions. Plus qu'à des objectifs à atteindre, ces ratios s'apparentent à des seuils, plancher pour l'épargne et plafond pour l'endettement, qui bordent la capacité de la collectivité à augmenter ses dépenses d'intervention et d'investissement.

Quelques régions se sont fixé des objectifs de réduction des dépenses de fonctionnement (**Bretagne**, - 0,75 % par an, **Hauts-de-France**, 250 M€ de baisse sur le mandat, **Auvergne-Rhône-Alpes**, 300 M€ de baisse). Les autres fondent leur prospective sur des hypothèses de croissance limitée des dépenses de fonctionnement, de l'ordre de 1 %. S'agissant des dépenses d'investissement, certaines régions (**Auvergne-Rhône-Alpes**, **Bourgogne-Franche-Comté**, **Normandie**, **Nouvelle-Aquitaine**) se sont fixé un objectif au sens strict du terme, d'atteindre un niveau minimal de dépenses annuelles sur la durée du mandat, de 350 M€ pour **Bourgogne-Franche-Comté** à 800 M€ et 900 M€ pour **Nouvelle-Aquitaine** et **Auvergne-Rhône-Alpes**. La région **Île-de-France** s'est engagée dans une « relance de l'investissement ».

Au total, la situation financière des régions apparaît globalement très favorable et confirme les tendances des années précédentes. L'épargne brute et la capacité de désendettement, indicateurs principaux, sont en amélioration depuis 2015 : la réforme territoriale s'est avérée bénéfique aux régions, grâce à l'attribution de produits supplémentaires de fiscalité économique, et alors que des marges de manœuvre subsistent dans la maîtrise de leurs dépenses.

Leur niveau d'endettement, en hausse, reste en majorité contenu, malgré la progression continue de leurs investissements depuis 2013, à l'exception de 2016, année de la fusion.

Ce contexte est propice à un renforcement des régions, qui répondrait à un objectif de clarification des compétences respectives des collectivités. Du reste, la nature de leurs recettes est cohérente avec leurs responsabilités en matière d'emploi et d'économie. Dans cette perspective, les régions ont intérêt à confirmer leurs stratégies de maintien de leurs marges de manœuvre budgétaires, afin de créer les conditions financières permettant l'exercice de leurs compétences actuelles et futures.

## **B - Les conditions de réussite de la réforme**

Quatre ans après sa promulgation, la loi NOTRÉ n'a contribué que partiellement à clarifier les rôles respectifs des collectivités territoriales. Comme le relevait la Cour en 2017<sup>170</sup>, et ainsi que l'illustre la mise en place des nouvelles régions, la simplification de l'architecture institutionnelle locale et la rationalisation des compétences entre l'État et les différents niveaux de collectivités reste inachevée. En témoignent par exemple le partage des responsabilités en matière de gestion des déchets ou la persistance du débat sur les « doublons » entre services de l'État et des collectivités.

Les transferts initialement prévus au titre de la loi NOTRÉ ont finalement été limités, les collèges et les routes départementales restant de la compétence des départements.

La loi NOTRÉ, en dépit d'une logique de spécialisation accrue des collectivités qui a conduit à la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions, a maintenu des compétences partagées dans de très nombreux domaines, en contradiction avec l'objectif de rationalisation annoncé, comme en témoigne l'instruction du Gouvernement du 22 décembre 2015. En effet, seuls deux domaines de compétence ne mobilisent que deux niveaux d'intervention : la formation professionnelle et l'apprentissage, partagés entre la région et l'État<sup>171</sup>, et le funéraire, par le bloc communal et l'État.

---

<sup>170</sup> Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. La Documentation française, octobre 2017, 510 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>171</sup> La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel va modifier les compétences des régions en matière d'apprentissage à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, date à laquelle le système actuellement administré par l'État et les régions va relever de la compétence du monde professionnel, et en particulier des branches professionnelles.

Par ailleurs, la mise en œuvre de certaines de ces compétences, tel que l'immobilier d'entreprise, témoigne d'une complexité peu compatible avec la clarification recherchée.

Ainsi, les compétences déjà acquises aux régions pourraient être clarifiées, voire complétées, des compétences complémentaires transférées et la gouvernance locale pleinement assurée par les collectivités territoriales.

### **1 - Une clarification nécessaire des compétences déjà exercées par les régions**

L'exercice des compétences régionales est contraint par les interventions départementales et métropolitaines.

Dans le domaine du développement économique, les départements ne conservent, au regard du droit, que des compétences résiduelles dans des cas limitativement définis. Par convention avec la région, ils peuvent compléter sous forme de subventions les aides aux entreprises agricoles et conservent la faculté d'octroyer des aides spécifiques (aides à l'exploitation de salles de cinéma, aides aux professionnels de santé).

Dans les faits, les départements continuent pourtant d'intervenir, malgré la responsabilité conférée aux régions, en marge de leur propre champ de compétences, par exemple en matière de tourisme, de culture ou encore d'économie sociale et solidaire (cf. *supra*).

Par ailleurs, la réforme territoriale a également renforcé le rôle des intercommunalités, et tout particulièrement celui des métropoles, dans le domaine du développement économique. L'articulation entre ces différents niveaux de collectivités est donc nécessaire pour l'exercice partagé de la compétence au sein des espaces régionaux.

Ces différents constats, alors qu'émergent des demandes fortes en faveur d'une plus grande lisibilité et d'une meilleure accessibilité aux services publics dans les territoires<sup>172</sup>, plaident pour une poursuite et un approfondissement de la rationalisation des compétences engagée.

En matière de développement économique, un renforcement des compétences régionales et une clarification de celles des départements pourraient être envisagés. Qu'elle prenne la forme d'une attribution exclusive ou d'une meilleure articulation juridique et opérationnelle entre

---

<sup>172</sup> Voir par exemple Cour des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*. La documentation française, mars 2019, 154 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

catégories de collectivités, cette nouvelle étape pourrait en particulier favoriser la mise en place de guichets uniques des politiques d'intervention, tant physiques que dématérialisés.

## 2 - Un renforcement souhaitable de la cohérence des blocs de compétences

Au-delà d'une rationalisation des compétences régionales existantes, une réflexion visant à conforter de véritables blocs de compétence pourrait contribuer à clarifier les rôles respectifs de l'État et des différentes catégories de collectivités.

Ainsi que l'a annoncé le Premier ministre lors de son récent discours de politique générale (juin 2019), ces réflexions sur l'approfondissement de la décentralisation sont à nouveau à l'agenda des discussions entre le Gouvernement et les représentants des collectivités. La ministre de la cohésion des territoires s'est donné pour objectif la présentation d'un projet de loi pour un nouvel acte de décentralisation au deuxième trimestre 2020.

Certains des sujets évoqués s'inscrivent dans cette logique de confortement des régions, notamment en matière d'emploi, de mobilités ou de transition écologique.

En tant que chefs de file de l'orientation et de la formation professionnelle depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, les régions disposent de leviers qui leur permettent de favoriser l'activité et l'emploi par le développement des compétences professionnelles, en articulant le triptyque orientation-formation-emploi avec les objectifs de développement de l'économie.

La loi NOTRe avait déjà ouvert la possibilité pour les régions de solliciter auprès de l'État une délégation de compétence afin d'assumer la coordination des différents intervenants du service public de l'emploi hors Pôle emploi<sup>173</sup>, et la mise en œuvre de la gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences (ce qui a été le cas des régions **Centre-Val de Loire**, **Corse**, **Nouvelle-Aquitaine**, **Occitanie**, **Pays de la Loire**, **Provence-Alpes-Côte d'Azur**).

Le transfert progressif du rôle résiduel de l'État en matière de financement et d'animation du réseau des acteurs locaux du service public de l'emploi et de financement des actions de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences pourrait ainsi être évoqué. De même, en matière de développement économique et de formation, l'opportunité

---

<sup>173</sup> Notamment les missions locales, les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, Cap emploi et les Maisons de l'emploi.

d'une régionalisation du financement et de la tutelle des réseaux consulaires pourrait être étudiée. Enfin, la compétence régionale sur les transports, posée par la loi NOTRe, invite à une réflexion sur la cohérence éventuelle qui découlerait d'une unification de la gestion des voiries nationale et départementale.

Favorable à un approfondissement des compétences de ses membres, l'association Régions de France propose, pour ce qui la concerne, que les services de Pôle Emploi soient inclus dans les réseaux d'acteurs locaux du service public de l'emploi animés par les régions, que les pôles de compétitivité leurs soient transférés et qu'une expérimentation soit envisagée s'agissant du transfert de la gestion des grands ports maritimes, ainsi que des lignes ferroviaires d'intérêt local ou régional à faible trafic.

### **3 - La nécessité d'une gouvernance collective au sein des territoires**

Alors que, à travers les conférences territoriales de l'action publique, l'État a offert aux collectivités un outil de coordination de leurs politiques publiques, cette instance s'est imposée de manière inégale dans les territoires.

#### *a) La CTAP, instance de coordination à disposition des collectivités locales*

Dans le prolongement de la loi de décentralisation de 2004 et de la réforme des collectivités territoriales de décembre 2010<sup>174</sup> qui avaient créé les conférences des exécutifs<sup>175</sup> et institué la possibilité d'élaborer un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services, la loi MAPTAM a instauré la création, dans chaque région, d'une conférence territoriale de l'action publique (CTAP)<sup>176</sup>.

Cette instance consultative a vocation à favoriser la concertation et la coordination des politiques publiques qui nécessitent l'intervention de plusieurs collectivités, en particulier dans les domaines de compétences

---

<sup>174</sup> Loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

<sup>175</sup> La conférence des exécutifs était une instance de concertation entre la région et les départements, chargée « d'étudier et de débattre de tous sujets concernant l'exercice de compétences pour lesquelles une concertation est prévue par la loi et de tous domaines nécessitant une harmonisation entre les deux niveaux de collectivités ».

<sup>176</sup> Article L. 1111-9-1 du CGCT.

pour lesquels les régions, les départements, les communes et les EPCI ont été désignés comme chefs de file<sup>177</sup>.

### **La composition des CTAP**

Sont membres de droit de la CTAP les présidents de conseils régionaux, qui en assurent la présidence, les présidents des conseils départementaux ainsi que les présidents d'EPCI de plus de 30 000 habitants.

De plus, pour chaque région, sont membres élus<sup>178</sup>, par les maires ou conseillers communautaires appartenant à la même catégorie, un représentant des EPCI de moins de 30 000 habitants, un représentant des communes de 3 500 à 30 000 habitants et un des communes de moins 3 500 habitants.

Enfin, sont membres, pour les régions concernées, un représentant des élus de la montagne, désigné par le préfet sur proposition de l'Association nationale des élus de la montagne.

Le préfet de région assiste aux réunions lorsque celles-ci statuent sur une délégation de l'exercice d'une compétence de l'État et les CTAP peuvent associer à leurs travaux tout élu ou organisme non représenté.

Si la loi impose que les discussions en CTAP s'appuient sur des conventions territoriales d'exercice concerté de compétence (CTEC), qui fixent les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune pour chacune des compétences concernées, leur cadre de fonctionnement est très ouvert et laissé, dans une large mesure, à la discrétion des collectivités.

Comme le relève l'inspection générale de l'administration (IGA), « en confiant la présidence de la CTAP au président de la région (...), le législateur indique clairement sa volonté d'en faire un lieu de concertation, d'information, de régulation entre collectivités territoriales »<sup>179</sup>.

Si les schémas relevant de compétences partagées, tels que le SRDEII et le SRADDET, doivent être débattus en CTAP, celles-ci peuvent discuter de « tous les sujets relatifs à l'exercice des compétences et à la conduite des politiques publiques nécessitant une coordination ou une

<sup>177</sup> Article L. 111-9 du CGCT.

<sup>178</sup> Décret du 22 septembre 2014 précisant les modalités d'élection et de désignation des membres de la conférence territoriale de l'action publique autres que les membres de droit.

<sup>179</sup> Rapport IGA « *Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale* », mai 2017.

délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements »<sup>180</sup> et, plus généralement, de tout sujet intéressant le développement du territoire et l'organisation des services publics.

Dans le même sens, les règles de fonctionnement, telles que la périodicité des réunions, le nombre de commissions, les modalités de délibération ou de quorum ont été laissées à la discrétion de chacune des CTAP et formalisées dans un règlement intérieur.

*b) Une contribution à la lisibilité et à la rationalisation de l'action publique qui reste à établir*

Les CTAP ont toutes été créées au cours du dernier trimestre 2014.

Dans certaines régions comme par exemple en **Bretagne** et en **Guadeloupe**<sup>181</sup>, ces commissions semblent répondre aux aspirations du législateur. Elles contribuent à consolider le fait régional, en confiant de fait la coordination de l'action publique à l'exécutif régional, et en laissant les collectivités organiser et assurer collectivement leur gouvernance locale.

Pendant, dans une majorité de régions et malgré leur objet très large et la souplesse de leur fonctionnement, les CTAP n'ont pas atteint les objectifs qui leurs étaient assignés.

Leur composition, représentative des différents niveaux d'administration régionales, a pu aboutir à un nombre important de membres (112 en **Auvergne-Rhône-Alpes**, 93 en **Grand Est, Occitanie** ou **Nouvelle-Aquitaine**) qui a eu pour effet de « rendre le dialogue difficile et formel » comme le relève l'IGA, et donner un caractère « technocratique » à cette instance qui se voulait être un lieu de concertation et de coopération.

Par ailleurs, ainsi que le relèvent les chambres régionales des comptes, les obligations de consultation de la CTAP sur les schémas régionaux prescriptifs, ou de formalisation des CTEC, ont parfois été perçues comme sources de lourdeur administrative, de complexité et de perte de temps.

Surtout, la coordination autour de politiques publiques partagées s'est souvent heurtée à un manque de volonté politique, dans un contexte local parfois peu favorable à la concertation. Le rôle des CTAP s'est alors limité aux strictes obligations formelles de consultation.

---

<sup>180</sup> Instruction ministérielle du 10 février 2016.

<sup>181</sup> Huit réunions depuis sa création.

Ainsi, tous les territoires régionaux ne se sont pas saisis de la même manière de la CTAP. Cette instance devrait pourtant permettre de construire une gouvernance territoriale adaptée à la culture, au contexte et aux enjeux locaux, et améliorer ainsi tant la lisibilité de l'action publique que le service rendu aux usagers.

La Cour encourage donc les collectivités locales à se saisir des opportunités de concertation et de coopération offertes par la CTAP afin d'améliorer la gestion des compétences partagées.

#### **4 - L'adaptation des services déconcentrés et des opérateurs de l'État**

Alors que les régions fusionnées ont généralement tenté de favoriser le regroupement de leurs organismes extérieurs et de leurs satellites (cf. *supra*), le mouvement de rationalisation territoriale n'a pas systématiquement trouvé le même écho auprès des services de l'État.

Fin 2017, la Cour recommandait à l'État de clarifier la dévolution des compétences entre ses services déconcentrés et les collectivités territoriales<sup>182</sup>, « en évitant tout partage d'attributions, et en utilisant davantage la possibilité de déléguer ses compétences à une collectivité territoriale ». Elle recommandait en particulier de transférer aux régions les compétences résiduelles de l'État en matière de formation et d'orientation et de procéder, dans les champs couverts par les SRADDET, à une évaluation des emplois intervenant en doublon avec les collectivités régionales et les réaffecter à des missions régaliennes. Depuis lors, suivant les secteurs, la Cour constate des évolutions et des crispations.

Conformément aux préconisations du rapport du Comité d'action publique 2022<sup>183</sup>, le Premier ministre a signé une circulaire le 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État<sup>184</sup> qui vient dessiner une nouvelle organisation territoriale des services de l'État.

Ainsi, en matière d'aménagement culturel, l'État envisage d'autoriser les délégations de compétences dans le champ du soutien aux

---

<sup>182</sup> Cour des comptes, *Rapport public thématique, Les services déconcentrés de l'État*, décembre 2017, 269 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>183</sup> Rapport *Nos 22 propositions pour changer de modèle* du Comité action publique 2022 présidé par Mme Véronique Bédague-Hamilius, MM. Ross Mc Innes et Frédéric Mion, juin 2018.

<sup>184</sup> Circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.

industries culturelles aux régions qui en feront la demande, suivant le modèle expérimenté en **Bretagne**.

Mais, dans le même temps, s'agissant des fonds régionaux d'art contemporain (FRAC), l'élaboration en 2017 du cadre juridique des nouvelles procédures de labellisation a mis de côté la perspective de leur regroupement<sup>185</sup>. Ce choix a été confirmé par une circulaire du ministère de la culture du 15 janvier 2018<sup>186</sup>, qui précise que « l'existence de plusieurs labels FRAC sur un même territoire contribue au maillage territorial, à la pluralité des esthétiques et au renforcement des actions en faveur des publics ». En conséquence, deux à trois institutions labellisées cohabitent à présent au sein des régions fusionnées, alors que le regroupement des institutions concernées pourrait se traduire *a minima* par une unité des équipes de direction, une rationalisation des frais de gestion, voire une amplification des politiques d'acquisition.

Dans le domaine du développement économique, les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), à travers leurs pôles « Entreprises, Emploi et Économie »<sup>187</sup>, sont toujours chargées, en appui des préfets de région, d'assurer le développement et le maintien de l'attractivité des territoires, la compétitivité des filières économiques ainsi que le soutien aux entreprises.

La circulaire du 12 juin 2019 prévoit précisément de réformer les DIRECCTE afin de désenchevêtrer les compétences de l'État avec celles des collectivités en matière de développement économique. Elle devrait conduire à un recentrage de l'action de l'État sur l'accompagnement des entreprises en difficulté, ainsi que sur le suivi des filières stratégiques, des politiques d'innovation et de transformation numérique. Selon cette circulaire, l'État devrait en conséquence cesser d'intervenir dans les

---

<sup>185</sup> La situation des FRAC présents dans une région fusionnée n'est évoquée ni dans le décret du 28 mars 2017 relatif aux labels et au conventionnement dans les domaines du spectacle vivant et des arts plastiques, ni dans l'arrêté du 5 mai 2017 fixant le cahier des missions et des charges, relatif au label « Fonds régional d'art contemporain ».

<sup>186</sup> Circulaire du 15 janvier 2018 relative aux modalités d'application du dispositif de labellisation et au conventionnement durable dans les domaines du spectacle vivant et des arts plastiques.

<sup>187</sup> Les pôles « Entreprises, Emploi et Économie », dits « pôles 3E » des DIRECCTE assurent la promotion des différents dispositifs d'aides mis en place par l'État et les autres acteurs du développement économique, au titre desquels figurent les régions, et contribuent, à travers leur connaissance du tissu économique local, à identifier au plus tôt les possibles difficultés économiques rencontrées.

domaines du tourisme, de l'artisanat<sup>188</sup> et du développement économique des territoires.

Ces évolutions et le nouveau cadre défini par la circulaire du Premier ministre constituent une avancée dans la clarification des compétences qui gagnerait à être poursuivie et approfondie dans tous les domaines où persiste un chevauchement des interventions de l'État avec celles des régions.

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*Alors que la nécessité de réduire le nombre de régions avait plusieurs fois été évoquée, la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions a fait passer leur nombre de vingt-deux à douze au 1<sup>er</sup> janvier 2016, sept résultant du regroupement de deux ou trois anciennes régions.*

*Pour sa part, la loi NOTRe du 7 août 2015 a renforcé le rôle stratégique et de programmation ainsi que les compétences des régions dans plusieurs domaines, tels que le développement économique ou les transports interurbains et scolaires.*

*En dépit d'un délai de préparation limité, les regroupements de régions ont été mis en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2016, conformément aux dispositions de la loi du 16 janvier 2015. Dans le même sens, les régions se sont approprié leurs nouvelles compétences en matière de développement économique et de transport sans que des difficultés majeures n'apparaissent.*

*Cependant, les chambres régionales des comptes n'ont constaté que peu de gains d'efficacité à l'heure actuelle. Dans les régions fusionnées, les exécutifs régionaux ont largement conservé les organisations préexistantes afin de respecter le calendrier fixé par le législateur. En matière de développement économique, la rationalisation des dispositifs d'intervention est inaboutie. Dans le domaine des transports, pour assurer la continuité du service public, les régions ont généralement maintenu les modes d'intervention et différé les évolutions structurelles. Enfin, de nombreuses évolutions lourdes sont en cours, aussi bien en matière d'organisation que de modes d'intervention. La transition vers le plein exercice des compétences des régions dans leurs nouveaux périmètres n'est pas achevée à ce stade.*

---

<sup>188</sup> Sauf en Corse et outre-mer.

*De plus, la fusion des régions a occasionné dans un premier temps des surcoûts importants (+ 11,9 % de dépenses indemnitaires entre 2017 et 2018 pour les régions fusionnées, + 6,1 % pour les autres). Or les outils de suivi et d'évaluation sont rares et ne favorisent pas la maîtrise des coûts de ces derniers.*

*De fait, trois ans après la mise en œuvre de la réforme, les économies de gestion annoncées ne sont pas encore au rendez-vous.*

*Ces différents constats, alors qu'émergent des demandes fortes en faveur d'une plus grande lisibilité de l'action publique et d'une meilleure accessibilité aux services publics dans les territoires, plaident pour une poursuite de la rationalisation des compétences exercées par l'État et/ou par les régions. Il importe pour cela que celles-ci soient en capacité de conforter et d'étendre leur champ d'intervention.*

*Bien qu'elle n'ait pas isolé les dépenses financées sur fonds européens (diversement imputés dans des budgets principaux ou annexes), l'analyse conduite par la Cour et les chambres régionales des comptes confirme que les régions disposent dans l'ensemble de marges de manœuvres importantes, portées par une fiscalité économique certes volatile mais dynamique, qui leur a permis, dans le même temps, d'investir et de contenir leur endettement.*

*En parallèle, alors que les commissions territoriales de l'action publique (CTAP) se sont imposées de manière inégale dans les territoires, la Cour encourage les collectivités locales, afin d'améliorer la gestion des compétences qu'elles partagent, à se saisir des opportunités de concertation et de coopération offertes par cette instance.*

*Enfin, la Cour salue la volonté de l'État d'accélérer la réforme de ses services déconcentrés, dans la continuité des premières orientations de la circulaire du 12 juin 2019, afin de contribuer à une meilleure rationalisation et lisibilité de l'action publique au niveau régional.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

- 8. renforcer l'exercice effectif par les régions de leurs responsabilités en matière de développement économique (DGE et DGCL).*
  - 9. harmoniser le mode de comptabilisation des fonds européens dans les budgets et les comptes des régions (DGFIP).*
-



## Liste des abréviations

AOM .....	Autorités organisatrices de la mobilité
CESER .....	Conseil économique, social et environnemental régional
CLERCT .....	Commissions locales d'évaluation des ressources et des charges transférées
CNER.....	Comités d'expansion économique
CNFPT .....	Centre national de la fonction publique territoriale
CNoCP .....	Conseil de normalisation des comptes publics
CPER.....	Contrat de Plan État Région
CPRDFOP ....	Contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelle
CREPS .....	Centres de ressources et de performance sportive
CTAP .....	Conférence territoriale de l'action publique
CTEC .....	Conventions territoriales d'exercice concerté de la compétence
CVAE.....	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DIRECCTE ..	Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
EPT .....	Établissements publics territoriaux
FRAC .....	Fonds régionaux d'art contemporain
MAT.....	Mission d'action territoriale
PCAET .....	Plans climat air énergie territoriaux
PDU.....	Plan de déplacements urbains
PLU .....	Plans locaux d'urbanisme
PRPGD.....	Plan régional unique de prévention et de gestion des déchets
PSR .....	Prélèvements sur recettes
RCT.....	Relations avec les collectivités territoriales (Mission du budget de l'État)
RIFSEEP .....	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
SCoT .....	Schéma de cohérence territoriale
SGMAP .....	Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
SRADDET ...	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

SRDE ..... Schéma régional de développement économique  
SRDEII..... Schéma régional de développement économique, d'innovation  
et d'internationalisation  
SRESRI ..... Schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche  
et de l'innovation  
TER..... Transport express régional  
TICPE ..... Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

## Annexes

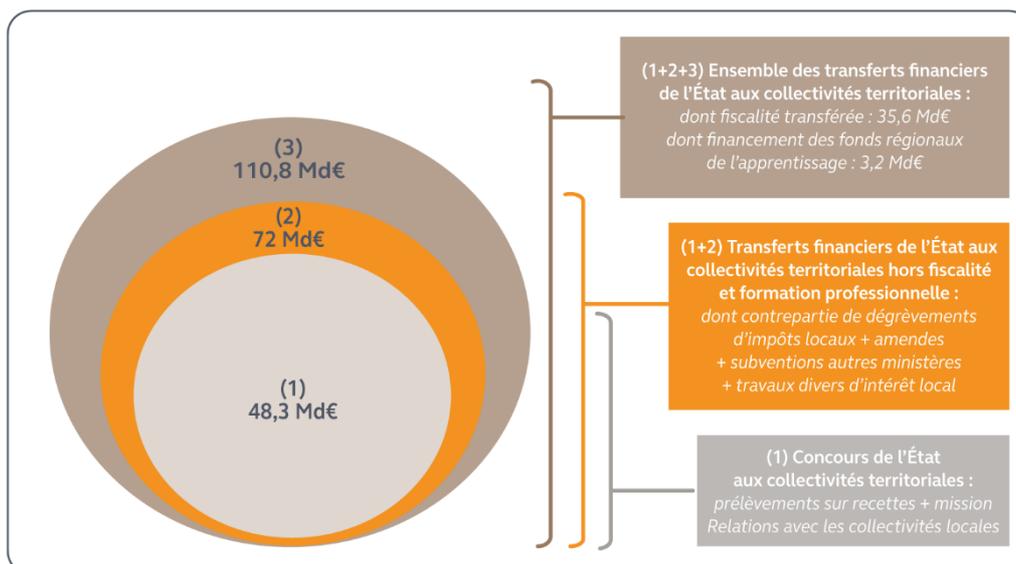
Annexe n° 1 :	décomposition des transferts et des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.....	152
Annexe n° 2 :	l'expérimentation de la certification des comptes publics locaux .....	153
Annexe n° 3 :	évolution des finances régionales – France entière – Budgets principaux et annexes (2014-2018).....	172
Annexe n° 4 :	bilan financier du transfert de la compétence des transports interurbains et scolaires en 2017 .....	174
Annexe n° 5 :	bilan financier du transfert de la compétence des transports interurbains et scolaires en 2018 .....	175
Annexe n° 6 :	évolution des recettes réelles de fonctionnement par région (budgets principaux et budgets annexes) .....	176
Annexe n° 7 :	évolution des recettes réelles de fonctionnement par région à périmètre constant (budgets principaux et budgets annexes).....	177
Annexe n° 8 :	évolution des dépenses réelles de fonctionnement par région (budgets principaux et budgets annexes) .....	178
Annexe n° 9 :	évolution des dépenses réelles de fonctionnement par région à périmètre constant (budgets principaux et budgets annexes).....	179
Annexe n° 10 :	évolution de l'épargne brute par région (budgets principaux et budgets annexes).....	180
Annexe n° 11 :	évolution de l'épargne nette par région (budgets principaux et budgets annexes).....	181
Annexe n° 12 :	évolution des dépenses réelles d'investissement par région (budgets principaux et budgets annexes) .....	182
Annexe n° 13 :	évolution de l'endettement par région (budgets principaux et budgets annexes).....	183
Annexe n° 14 :	méthode de calcul de l'impact des décisions de l'État .....	184
Annexe n° 15 :	la dégradation de la qualité des fiches d'impact étudiées en 2017 et 2018 par le CNEN .....	186

## Annexe n° 1 : décomposition des transferts et des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales

Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales représentent 110,8 Md€ en 2019. Ils se composent de plusieurs ensembles :

- les concours financiers de l'État, qui rassemblent tous les prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités territoriales et les crédits du budget général qui leur sont alloués au sein de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. S'y ajoute, depuis 2018, la part de TVA désormais affectée aux régions en remplacement de leur DGF (agrégat 1 dans le schéma *infra*) ;
- les transferts financiers hors fiscalité de formation professionnelle qui ajoutent aux concours financiers les subventions ministérielles destinées au financement de politiques publiques sectorielles, les contreparties de dégrèvements législatifs et le produit des amendes (agrégat 2) ;
- les transferts financiers globaux, qui y ajoutent enfin le produit de la fiscalité transférée (35,6 Md€) et les crédits des fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle (3,2 Md€) (agrégat 3).

### Schéma n° 1 : décomposition des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2019



Source : Cour des comptes d'après des données de la direction du budget

## **Annexe n° 2 : l'expérimentation de la certification des comptes publics locaux**

Les comptes de la majeure partie des administrations publiques sont d'ores et déjà soumis à une obligation de certification. Suivant l'article L. 111-14 du code des juridictions financières, la Cour s'assure de la fiabilité des comptes des administrations publiques, soit en les certifiant elle-même, dans le cas de l'État et du régime général de la sécurité sociale, soit en donnant un avis sur les certifications assurées par les commissaires aux comptes de certaines administrations publiques (certification intervenant en année N sur les comptes de l'année N-1).

La certification est une opinion écrite et motivée sur les comptes annuels d'une entité qu'un auditeur externe indépendant formule sous sa responsabilité. Elle consiste à collecter les éléments nécessaires à l'obtention d'une assurance raisonnable – et non pas absolue – sur la conformité des comptes, dans tous leurs aspects significatifs, à un ensemble de règles et de principes comptables applicables. La démarche de l'auditeur est notamment fondée sur une approche par les risques et sur le concept de caractère "significatif" des anomalies ou incertitudes relevées.

La certification renforce la crédibilité des comptes d'une entité en tant qu'instruments de pilotage de la gestion. Elle contribue également à moderniser la gestion en matière de fiabilité des procédures, de maîtrise des risques financiers et, indirectement, d'amélioration du service rendu aux citoyens. Elle n'a pas pour finalité de se prononcer sur la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, sur la situation financière de l'entité, ni sur la performance de sa gestion. Elle se distingue de la sorte, d'une part, du contrôle juridictionnel des comptes, ce dernier étant susceptible de mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public, et, d'autre part, du contrôle des comptes et de la gestion auquel la certification ne saurait se substituer. De même, elle n'est pas exclusive du regard propre porté par les juridictions financières sur les comptes.

### **A - Les objectifs et les étapes de l'expérimentation de la certification des comptes publics locaux**

#### **1 - Le cadre défini par l'article 110 de la loi NOTRÉ**

En vertu de l'article 110 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRÉ), la Cour des comptes conduit, en liaison avec les chambres régionales des comptes, une expérimentation destinée à permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local. Cette

expérimentation fait l'objet d'un bilan intermédiaire au terme des trois ans (2018), puis d'un bilan définitif au terme de huit ans (2023) à compter de la promulgation de la loi, sous la forme d'un rapport du Gouvernement, transmis au Parlement, avec les observations des collectivités territoriales et des groupements concernés et de la Cour des comptes<sup>189</sup>.

Cette expérimentation est fondée sur le volontariat des collectivités territoriales et de leurs groupements. Conformément aux termes de la loi, le Premier président de la Cour des comptes a émis un avis sur ces candidatures, et les ministres chargés des comptes publics et des collectivités locales ont finalement arrêté une liste de 25 collectivités expérimentatrices<sup>190</sup>.

Au total, deux régions<sup>191</sup>, six départements, dix communes, six établissements publics de coopération intercommunale et un syndicat participent à l'expérimentation. Ces entités sont de taille très variée puisque la plus grande, la Ville de Paris (qui était, à la fois, une commune et un département jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2019), compte 2,2 millions d'habitants, représente un budget de 9,9 Md€ de recettes de fonctionnement<sup>192</sup> et emploie plus de 47 000 agents, tandis que la plus petite, la commune de Fournels, en Lozère, compte 378 habitants, gère 0,52 M€ de recettes de fonctionnement et emploie moins de six personnes<sup>193</sup>.

L'échantillon présente aussi comme caractéristique d'être représentatif de la diversité institutionnelle du secteur public local, puisque toutes les catégories de collectivités territoriales et de groupements y sont représentées, à l'exception des communautés urbaines. Il comporte également au moins une collectivité par région métropolitaine, ainsi que trois collectivités ultra-marines.

---

<sup>189</sup> Le bilan intermédiaire établi par la Cour des comptes a été communiqué au Gouvernement le 20 décembre 2018.

<sup>190</sup> Arrêté du 10 novembre 2016 fixant la liste des collectivités territoriales et groupements admis à intégrer le dispositif d'expérimentation de la certification de leurs comptes, Journal officiel du 17 novembre 2016.

<sup>191</sup> Pays de la Loire et Réunion.

<sup>192</sup> Recettes de fonctionnement du budget principal de la commune de Paris et du département de Paris, comptes de gestion 2016.

<sup>193</sup> L'échantillon des 25 entités comporte deux régions (**Pays de la Loire, La Réunion**), six départements (La Réunion, Aisne, Eure, Dordogne, Savoie et Rhône), une métropole (Toulouse Métropole), quatre communautés d'agglomération (Sarreguemines-Confluences, Grand Dole, Albigeois, Valenciennes Métropole), une communauté de communes (Calvi-Balagne), un syndicat (Syndicat départemental d'énergies du Morbihan) et dix communes (Fournels, Saint-Claude, Péronne, Sceaux, Cuers, Sarreguemines, Bondy, Orléans, Paris et Montpellier).

## 2. Les étapes de l'expérimentation et la méthode mise en œuvre

L'année 2017 a été consacrée à la réalisation, pour chacune des 25 collectivités expérimentatrices, d'un diagnostic global d'entrée, état des lieux liminaire qui poursuivait trois objectifs principaux :

- apprécier le caractère « auditable » des états financiers de l'entité ;
- identifier les processus susceptibles de présenter un risque de ce point de vue, afin de programmer les audits ciblés conduits en 2018 et 2019 ;
- adresser à l'entité des recommandations pour qu'elle se prépare dès à présent à la perspective de la certification expérimentale de ses comptes, en 2020.

En aucun cas, ce diagnostic n'avait vocation à traduire une opinion, comme l'exprimerait un certificateur, sur le caractère régulier, sincère et fidèle des états financiers examinés. En particulier, aucun test dit « substantif » n'avait été réalisé à ce stade. Par voie de conséquence, si des processus ou des cycles comptables à risque ont été identifiés à l'occasion du diagnostic, comme c'était l'objectif, il n'était possible à ce stade ni de chiffrer l'incidence du risque sur les états financiers, ni de proposer des rectifications d'écritures dans les comptes.

Les principaux enseignements tirés de ces diagnostics ont été retracés de manière détaillée dans le chapitre consacré à la fiabilité des comptes publics locaux du rapport publié par la Cour des comptes en 2018 sur les finances publiques locales<sup>194</sup>. Un bilan intermédiaire de l'expérimentation a été rendu public en juin 2019<sup>195</sup>.

Les années 2018 et 2019 sont entièrement consacrées à la réalisation d'audits ciblés sur les cycles et processus comptables. En 2020 commencera une phase de certification expérimentale qui durera jusqu'au terme de l'expérimentation, en 2023, dont les enseignements seront tirés dans le bilan final qu'en dressera la Cour des comptes et chacune des collectivités expérimentatrices que le Gouvernement transmettra au Parlement.

---

<sup>194</sup> Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. La Documentation française, septembre 2018, p. 137 et suivantes.

<sup>195</sup> Cour des comptes, *Bilan intermédiaire de l'expérimentation de la certification des comptes locaux*. La Documentation française, juin 2019, 78 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

En 2018, les juridictions financières auront consacré à la réalisation de ces audits ciblés et à l'élaboration du bilan intermédiaire de l'ordre de 15 équivalents temps plein travaillé, dans l'équipe centrale et dans l'ensemble des chambres régionales des comptes.

Chacun des audits a été réalisé par une équipe composée de magistrats et de vérificateurs des chambres régionales des comptes ainsi que d'experts de certification de la Cour des comptes. Ils ont tous été examinés par une formation unique, commune à la Cour et aux chambres régionales afin d'assurer l'unité de doctrine et l'équité de traitement. À l'issue de cet examen, fin 2018, un rapport d'audit provisoire a été transmis à chaque ordonnateur pour contradiction dans un délai d'un mois. Début 2019, les réponses reçues ont à leur tour été examinées par la formation inter-juridictions précitée. La Cour a adopté la version définitive des rapports d'audit ciblé en mars 2019, qui ont été notifiés à chacune des collectivités. Une synthèse de l'ensemble de ces rapports a été établie à destination des administrations de l'État compétentes (DGFIP et DGCL). Elle contient également des recommandations propres à l'administration centrale.

Les audits réalisés en 2018 ont débouché sur 284 recommandations adressées aux collectivités expérimentatrices (dont 166 dans le prolongement direct des diagnostics globaux d'entrée de 2017), et 53 recommandations adressées aux administrations de l'État (DGFIP et DGCL).

L'année 2019 sera consacrée à une deuxième campagne d'audits ciblés qui porteront sur l'arrêté des comptes, trois cycles du compte de résultat (les charges de personnel, les charges d'intervention, les autres charges de fonctionnement), trois cycles du bilan (les fonds propres, les provisions pour risques et charges, les débiteurs et créditeurs divers), auxquels s'ajoutent les engagements hors bilan et la poursuite des audits informatiques.

## **B - Principaux enseignements des audits ciblés conduits en 2018**

### **1 - Le dispositif de maîtrise des risques comptables et financiers reste insuffisant**

Dans chacune des 25 collectivités expérimentatrices, la Cour a cherché en 2018 à appréhender l'évolution de l'organisation du pilotage de la maîtrise des risques et de l'expérimentation, ainsi que l'avancement du processus de cartographie des risques et la capacité des collectivités à évaluer le niveau de couverture de ces risques.

Treize collectivités ont créé les instances de gouvernance et de pilotage adaptées pour conduire leur participation à l'expérimentation de la certification de leurs comptes. En revanche, sept collectivités n'ont mis en place ni instance de gouvernance ni instance de pilotage de la maîtrise des risques ou de l'expérimentation<sup>196</sup>. Des recommandations leur ont été adressées en ce sens.

Si presque toutes les collectivités ont engagé les travaux de cartographie des risques comptables et financiers que recommandait le diagnostic global d'entrée réalisé en 2017, elles ne sont pas encore en mesure de produire une carte des risques, même limitée aux processus et cycles comptables considérés comme prioritaires au regard des enjeux financiers ou du caractère élevé du niveau des risques.

Selon les déclarations des 25 collectivités, sur les 388 recommandations émises à l'issue des diagnostics globaux d'entrée :

- 41 recommandations auraient fait l'objet d'actions, présentées comme significatives ;
- 175 recommandations auraient fait l'objet d'un début d'exécution, voire d'une mise en œuvre présentée comme partielle ;
- 172 recommandations n'auraient pas encore débuté.

À l'attention des administrations de l'État, et spécialement de la DGFIP, la Cour a formulé plusieurs recommandations destinées à accompagner les collectivités locales dans l'instauration d'un dispositif de contrôle interne comptable et financier efficace<sup>197</sup>. Il s'agit notamment d'utiliser, à cette fin, le vecteur des conventions de partenariat qu'elles passent avec la DGFIP, mais aussi de diffuser à leur intention des modèles indicatifs d'organisation et de procédure internes, de cartes des risques, de contrôles-type et de plans de contrôle.

La Cour a également appréhendé un certain nombre de processus et de méthodes de travail, dans le but de préparer les collectivités à l'échéance d'une certification expérimentale de leurs comptes.

---

<sup>196</sup> Certaines collectivités considèrent que le pilotage de l'expérimentation s'inscrit dans le cadre d'autres projets transverses et ne nécessite donc pas d'instance ad hoc, ni la participation, que la Cour juge pourtant primordiale, d'élus.

<sup>197</sup> À la lumière des dispositions du décret du 28 juin 2011 relatif aux administrations de l'État, le contrôle interne dans les collectivités locales peut être défini comme un ensemble de dispositifs formalisés et permanents, mis en œuvre par les responsables de tous niveaux, sous la coordination du directeur général des services, pour maîtriser les risques liés à la gestion des politiques publiques dont elles ont la charge.

Tel est le cas du dossier permanent, afin de mobiliser l'information juridique, comptable et financière à caractère pluriannuel, d'en définir les modalités de collecte, de dépôt si possible dématérialisé, de révision périodique, notamment pour répondre à un éventuel certificateur et réduire le nombre et l'importance des demandes de communication de pièces ainsi que, par voie de conséquence, l'incidence de ses diligences (ce qui permet tant au certificateur qu'à l'entité de réduire les moyens mobilisés par l'audit).

Tel est aussi le cas du dossier de clôture, afin de recueillir l'information juridique, comptable et financière propre à justifier les comptes de l'année écoulée, pour définir les modalités d'obtention et de révision des pièces constitutives, ainsi qu'un calendrier indicatif d'arrêtés des comptes.

Sur ces deux dossiers fondamentaux, la Cour a adressé des recommandations aux collectivités auditées, mais également aux administrations de l'État, et tout particulièrement à la DGFIP, afin que cette dernière fournisse aux collectivités des modèles définissant l'objet, les responsabilités, les modalités de gestion, de conservation et de mise à jour du dossier permanent et du dossier de clôture, ainsi que des guides pour mettre en œuvre ces modèles. Elle a également formulé deux recommandations relatives à l'application *Hélios*<sup>198</sup> destinées, d'une part, à développer l'indispensable fonctionnalité de production d'un grand livre des écritures comptables dans cet outil, qui fait défaut dans un format exploitable par un certificateur, et, d'autre part, à développer la fonctionnalité de production d'états comptables agrégeant les informations des différents « budgets » (budget principal, budgets annexes) représentatifs du périmètre de l'entité juridique et comptable.

## **2 - Les systèmes d'information financière présentent des lacunes qui seront difficilement comblées à l'échéance de la certification expérimentale**

Au cours de l'année 2018, des diligences ont été effectuées auprès de deux collectivités expérimentatrices, sous la forme d'un audit de l'application comptable de l'ordonnateur et d'un audit de type « contrôles généraux informatiques ».

---

<sup>198</sup> *Hélios* est l'application informatique utilisé par le réseau des comptables publics locaux de la DGFIP pour tenir les comptes des collectivités locales et des établissements publics de santé.

Les deux collectivités n'ont que partiellement engagé la mise en œuvre des recommandations formulées à la suite du diagnostic global d'entrée réalisé en 2017, par la production d'une carte applicative intégrant la nature des interfaces entre l'application comptable de l'ordonnateur et les applications « métiers ». Globalement, le contrôle interne appliqué aux systèmes d'information financière n'est pas encore suffisamment mûr, avec peu de procédures et des contrôles insuffisamment aboutis pour limiter l'étendue des travaux d'un éventuel certificateur.

La Cour a adressé aux entités concernées des recommandations visant à formaliser les processus en place, en particulier dans le cadre de la conduite du changement, la continuité d'activité (plan de reprise informatique) ou le contrôle des travaux menés par les prestataires externes. Elle a également préconisé d'identifier les risques informatiques, et les contrôles associés à ces processus, par la production d'une carte spécifique.

Des recommandations concernent aussi les risques liés à la sécurité du système d'information financière, notamment dans le processus de contrôle des habilitations.

Enfin, une recommandation porte sur le processus de sauvegarde des données, qui doit faire l'objet de contrôles réguliers pour s'assurer de son efficacité en cas de défaillance du système d'information financière.

À l'attention des administrations de l'État qui élaborent la réglementation applicable au secteur public local, la Cour a préconisé :

- L'élaboration d'un guide méthodologique d'audit des systèmes d'information, dont la bonne prise en compte par les ordonnateurs serait rendue effective grâce à des actions spécifiques de formation et par les conventions de services comptables et financiers conclues avec les services de la DGFIP ;
- la réalisation d'un audit des contrôles généraux informatiques des applications pérennes de la DGFIP autres que *Hélios*, pour laquelle il est déjà réalisé par un prestataire externe ;
- la diffusion aux ordonnateurs d'une carte complète des systèmes d'information des comptables publics utilisés pour la tenue des comptes des entités publiques locales ;
- la sécurisation des échanges entre l'application comptable des ordonnateurs et les applications de la DGFIP, afin de garantir leur auditabilité.

En 2019, ces audits ciblés se poursuivront sur un échantillon plus significatif.

### **3 - Le patrimoine des entités doit être mieux appréhendé**

La Cour a conduit en 2018 des audits ciblés sur l'actif incorporel et corporel, les immobilisations financières, les stocks, les dettes financières et la trésorerie.

#### **a) L'actif incorporel et corporel**

Ce cycle, par le niveau élevé des risques et par l'importance des enjeux financiers qu'il représente, constitue le chantier principal des collectivités locales pour la fiabilisation de leurs comptes.

Il faut souligner l'absence générale de dispositifs de maîtrise des risques sur les processus de gestion des actifs incorporels et corporels. Les rares contrôles mis en place sont partiels et peu formalisés. Sur les 18 contrôles majeurs identifiés en la matière par la Cour, seulement quatre sont mis en œuvre.

De nombreuses recommandations ont donc été adressées aux collectivités pour formaliser les procédures, mieux les documenter, améliorer les interfaces entre les applications « métier » et l'application comptable, et améliorer la qualité de l'information fournie dans les états financiers.

À destination des administrations de l'État, la Cour a recommandé qu'elles renforcent leur appui technique aux collectivités, notamment à travers la diffusion de bonnes pratiques quant aux méthodes et aux référentiels les plus appropriés pour justifier la valeur et les composants de l'actif immobilisé, mais aussi à travers l'amélioration des conditions de transmission des données entre les applications de gestion financière des ordonnateurs et les outils des comptables publics de la DGFIP. Le point fondamental de la traduction comptable des transferts de compétences entre collectivités locales constitue également un point d'attention pour ces services.

Enfin, la Cour a souligné que la présentation d'une image fidèle du patrimoine pourrait conduire à une forte diminution de la valeur de ce dernier, par voie de dépréciation ou d'amortissement, et que cette diminution, si elle s'effectuait essentiellement en contrepartie des fonds propres<sup>199</sup>, et donc sans incidence sur le résultat, aurait une incidence non négligeable sur la valeur nette globale du bilan des collectivités.

---

<sup>199</sup> Comme cela est prévu par le mécanisme normatif des corrections d'erreurs et de changements de méthode prévu dans le projet de norme n° 14 du recueil des normes comptables des entités publiques locales et dans l'instruction M57 applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

### **b) Les immobilisations financières**

Ce cycle est principalement affecté par les risques portant sur l'absence d'exhaustivité du recensement des participations détenues, des prêts et avances consentis, sur le caractère inexact des montants des participations, et des prêts et avances, ainsi que sur le caractère imprécis de l'évaluation de ces immobilisations. Certaines collectivités ne considèrent pas que ce cycle soit prioritaire, en raison du caractère non significatif des enjeux financiers qui sont pourtant très variables selon les collectivités.

Globalement, l'absence de dispositifs de maîtrise des risques sur les immobilisations financières a été relevé, ainsi que l'inexistence de procédures internes en la matière.

À l'attention des administrations de l'État, la Cour a mis l'accent sur les difficultés particulières soulevées par les transferts de compétences entre collectivités, induits par des lois récentes, qui peuvent aboutir au résultat qu'une collectivité conserve des participations financières alors qu'elle ne détient plus la compétence juridique à laquelle ces participations se rattachent. Si les dispositions législatives et réglementaires semblent suffisantes, le contrôle de leur respect pourrait être renforcé.

De même, un accompagnement s'avère nécessaire pour expliquer les méthodes d'évaluation de la valeur des participations détenues par les collectivités, ainsi que les critères à prendre en compte pour une éventuelle dépréciation de cette valeur.

### **c) Les stocks**

Hors le cas des opérations d'aménagement, l'exposition au risque des collectivités en matière de stocks est modérée, compte tenu des enjeux financiers y afférents, qui sont a priori faibles.

S'ils ne sont le plus souvent pas inscrits dans les comptes, les stocks de matières premières, de fournitures, de pièces ou de consommables sont, la plupart du temps, suivis de manière extra-comptable ou susceptibles de l'être dans des applications informatiques « métier ».

Les opérations d'aménagement, par nature complexes, constituent, en revanche, une zone de risques comptables et financiers élevés. Il existe, à ce titre, un risque de confusion entre stocks et immobilisations, un risque d'évaluation incorrecte des stocks d'aménagement en l'absence de calcul du prix de revient et enfin de dépréciation en cas de moins-values latentes. Facteur aggravant, de récentes lois ont modifié la répartition des compétences en la matière au sein du secteur public local (entre communes, départements et intercommunalités ; entre communes, établissements publics territoriaux et métropole du Grand Paris en Ile-de-France), ce qui pose la question délicate du maintien de certaines opérations d'aménagement dans les états financiers de collectivités qui ont perdu la compétence juridique en la matière.

La Cour a adressé en cette matière de nombreuses recommandations aux collectivités concernées, qui ont trait à la comptabilisation des stocks, à la formalisation des processus comptables et des procédures concernant ce cycle, à la documentation des contrôles, aux opérations d'aménagement, aux systèmes d'information, ou encore aux informations que doit contenir l'annexe des états financiers.

À l'attention des administrations de l'État, et notamment de la DGFIP, la Cour a recommandé l'élaboration d'une fiche pratique sur la correction des écritures comptables en matière de stocks d'aménagement et de prévoir un référentiel de contrôle interne sur les stocks communs.

#### **d) Les dettes financières**

Le niveau de risque sur ce cycle comptable paraît faible. Quelques recommandations ont été adressées aux collectivités concernées pour améliorer la documentation des processus de gestion et des contrôles associés, notamment lors de la souscription de nouveaux emprunts ou lors du rapprochement entre les applications informatiques de gestion de la dette et les applications comptables de l'ordonnateur et du comptable public. Des recommandations ont aussi été formulées quant à la documentation du dossier de clôture et du dossier permanent pour expliciter les positions prises par les collectivités en matière d'évaluation des risques, d'instruments financiers de couverture ou d'emprunts complexes.

À l'attention des administrations de l'État, et notamment de la DGFIP, la Cour a recommandé de favoriser l'usage de l'envoi par les collectivités territoriales de demandes de confirmations externes aux parties tierces lors de l'arrêté des comptes<sup>200</sup>, mais aussi d'auditer les applications autres que *Hélios* que les comptables publics utilisent pour le traitement et le contrôle des dettes financières des collectivités, et d'en profiter pour comparer les fonctionnalités de ces applications avec les applications " métier " des ordonnateurs qui remplissent un rôle identique.

La Cour a également recommandé diverses simplifications dans le fonctionnement des systèmes d'information dédiés aux opérations de remboursement d'emprunts<sup>201</sup>, ainsi que dans l'évaluation de l'incidence sur

---

<sup>200</sup> Cette pratique consiste à écrire à des tiers (banques, clients, fournisseurs, etc.) pour leur demander confirmation d'une information les concernant contenue dans les comptes de l'entité.

<sup>201</sup> Les comptables publics utilisent, en la matière, d'autres applications informatiques qu'*Hélios* : applications de traitement des échéances d'emprunt (VFP, CLTR), application *OPALE* (gestion des échéanciers des contrats d'emprunt). Il est prévu le remplacement de cette dernière à moyen terme, en raison de problèmes d'obsolescence.

les états financiers des collectivités locales de la procédure d'avis de règlement utilisée par les comptables publics<sup>202</sup> pour le remboursement des emprunts.

#### e) La trésorerie

Le cycle de la trésorerie est homogène entre les différentes collectivités expérimentatrices, quelle que soit leur taille, puisque la tenue des comptes de trésorerie relève, pour l'essentiel, du comptable public, avec ses systèmes d'information propres. Les services de l'ordonnateur sont, dans ce domaine, dépendants des informations que le comptable public leur transmet, notamment pour connaître leur position quotidienne de trésorerie ou effectuer l'apurement des comptes d'attente.

Face à l'absence de dispositif formalisé de contrôle interne et à l'insuffisance des procédures transmises par les comptables publics au regard de l'ensemble des risques associés à ce cycle, la Cour a formulé des recommandations incluant la description des contrôles existants, mais non formalisés, et le développement des contrôles manquants.

En particulier, deux faiblesses majeures ont été identifiées sur ce cycle qui viennent augmenter le niveau global de risque attribué au cycle lors du diagnostic global d'entrée. L'absence de rapprochement formalisé, en fin d'exercice, entre le solde du compte de disponibilités de chaque collectivité et les relevés transmis par la Banque de France, constitue la première, car les collectivités n'ont pas connaissance de leur solde bancaire en fin d'exercice. Cette situation est notamment liée à la complexité du dispositif mis en place par la DGFIP, qui implique l'enregistrement des flux monétaires de plusieurs collectivités dans un seul compte bancaire. La deuxième faiblesse est l'enregistrement en comptabilité d'écritures non présentes sur les relevés bancaires des comptes au Trésor. Cette procédure, appelée avis de règlement, entraîne un décalage significatif entre la position bancaire de fin d'année des collectivités territoriales et leur position comptable<sup>203</sup>.

---

<sup>202</sup> Dans cette procédure, le schéma d'écritures comptables entre les différents comptables publics concernés (comptable public local, compte au Trésor de l'établissement financier, compte État tenu par le CBCM Finances) fait que les flux liés au remboursement des emprunts n'apparaissent pas sur les relevés bancaires du comptable public qui tient les comptes de l'entité locale concernée.

<sup>203</sup> Cette procédure concerne en particulier les flux relatifs à la fiscalité directe locale, aux dotations et compensations de l'État et à certaines dettes financières payées ou reçues par l'État pour le compte des collectivités.

#### **4 - Les documents comptables ne restituent pas correctement les flux liés à l'activité des entités**

##### **a) Les recettes fiscales, dotations, et créances associées**

Les recettes fiscales, dotations et créances associées représentent, en moyenne, entre 50 et 80 % des produits de fonctionnement des huit entités concernées<sup>204</sup>.

Le risque apparaît globalement modéré en matière fiscale, compte tenu d'un processus de recouvrement qui incombe aux services de l'État ou à des collecteurs institutionnels, garantissant un versement régulier des recettes aux collectivités. S'agissant des dotations versées par l'État, le risque s'avère également limité. Afin de permettre aux collectivités de vérifier l'exhaustivité et la conformité du rattachement à l'exercice des produits que ces services ou collecteurs notifient, ceux-ci devront veiller à ce qu'elles disposent des éléments justificatifs nécessaires. Ces services ou collecteurs devront toutefois mettre à disposition des collectivités les éléments justifiant les produits qu'ils leur notifient afin de permettre à celles-ci de vérifier leur exhaustivité et la conformité de leur rattachement à l'exercice.

En ce qui concerne les participations reçues pour financer les services publics locaux, mais aussi les dotations entre collectivités liées au développement de l'intercommunalité, les processus de contrôle interne peuvent, en revanche, être améliorés.

##### **b) Les autres recettes et créances associées**

Ce cycle comptable représente entre 9 et 18 % du total des produits des sept entités auditées, soit une proportion significative. Pour l'essentiel, ces recettes sont encaissées par l'intermédiaire de régies.

Les audits réalisés font apparaître une faible formalisation des procédures, une méconnaissance des processus et des risques associés, ainsi qu'une documentation peu développée des contrôles effectués. Des constats spécifiques ont été dressés quant aux risques propres aux régies et à une insuffisante dépréciation des créances anciennes.

Des recommandations ont été adressés aux entités auditées, principalement relatives aux systèmes d'information de l'ordonnateur, aux régies, ainsi qu'à l'assujettissement aux impôts commerciaux.

À l'attention des administrations de l'État, la Cour a principalement recommandé une meilleure circulation de l'information entre les ordonnateurs et les comptables en ce qui concerne les vérifications des

---

<sup>204</sup> Ce pourcentage est beaucoup plus élevé pour les entités les plus petites, où il peut dépasser 90 % des produits de fonctionnement.

régies dans une démarche d'optimisation des contrôles, ainsi qu'une information plus pédagogique à destination des ordonnateurs quant au fait générateur des différents types d'autres recettes.

### **c) Les dépenses sociales**

Compte tenu du poids de ces dépenses dans leur budget<sup>205</sup>, le cycle des dépenses sociales présente un enjeu majeur pour les départements. Il a été audité sur cinq des six départements de l'échantillon.

Ce cycle comptable est principalement affecté par des risques inhérents à des tiers (en raison notamment de la liquidation et du versement du revenu de solidarité active par les caisses d'allocations familiales, pour le compte des départements), et par les risques de non-exhaustivité et d'inexactitude des opérations comptables.

Les audits ciblés font ressortir une absence de maîtrise des risques sur les processus de gestion des dépenses sociales, compte tenu d'une absence presque généralisée de formalisation des procédures, mais également de mise en œuvre et de traçabilité des contrôles réalisés pour couvrir les principaux risques.

De nombreuses recommandations ont été adressées aux départements concernés, et à titre principal :

- la formalisation du processus de gestion des dépenses sociales, permettant de distinguer les tâches à accomplir (pour chaque étape : attribution des droits, versement des prestations, révision des droits), les risques inhérents à couvrir, et les contrôles pour les couvrir effectivement ;
- la formalisation des contrôles effectués ;
- la comptabilisation des factures de RSA pour le montant brut des prestations liquidées et versées, et non pas pour le montant net des indus constatés ;
- la comptabilisation des indus et de leur éventuelle dépréciation, qu'il s'agisse de ceux directement constatés par les départements ou de ceux constatés par les CAF et la MSA ;
- le recensement des factures non parvenues de prestations, par une circularisation avec les établissements hébergeant des bénéficiaires, les entreprises et services d'aide à domicile, les CAF et la MSA.

---

<sup>205</sup> Les dépenses sociales représentent entre 35 et 50 % des dépenses de fonctionnement des cinq départements audités.

La Cour a attiré l'attention des administrations de l'État (DGFIP, DGCL) sur les décalages observés entre les pratiques révélées par les audits et les normes applicables et les a invités à préciser ou mieux expliquer ces normes, ou à les appliquer avec plus de vigilance, puisque les payeurs départementaux appartiennent au réseau de la DGFIP, et que les actes des départements sont soumis au contrôle de légalité des préfets.

### **C - Les perspectives tracées par la Cour des comptes pour la réussite de l'expérimentation**

Comme le prescrit l'article 110 de la loi NOTRe, la Cour des comptes a dressé un bilan intermédiaire de l'expérimentation, qui a été communiqué au Gouvernement le 20 décembre 2018.

Ce bilan intermédiaire trace des perspectives pour que l'expérimentation se déroule jusqu'en 2023 dans les meilleures conditions possibles, et pour qu'elle débouche, à son terme, sur une contribution utile à l'ensemble du secteur public local.

#### **1 - La nécessité d'expérimenter plusieurs modes de fiabilisation des comptes publics locaux**

La fiabilité des comptes doit être appréciée en mettant en place des dispositifs adaptés à chaque collectivité. Compte tenu de la grande hétérogénéité du secteur public local, la certification ne doit pas être le seul moyen d'améliorer la fiabilité des comptes. Il existe notamment trois dispositifs de fiabilisation des comptes, qui font référence à des modes opératoires normés pour les professionnels du chiffre, et qui permettraient d'éviter de reproduire la situation qui a prévalu pour les établissements publics de santé pour lesquels, en dessous du seuil de certification légale, il n'existe aucun mode alternatif d'appréciation de la fiabilité des comptes.

Ces trois types de mission comportent des éléments d'assurance, qui peuvent être présentés dans l'ordre croissant d'assurance suivant :

- la mission de présentation des comptes<sup>206</sup> a pour objectif d'exprimer une assurance modérée sur la cohérence et la vraisemblance des comptes (l'opinion est exprimée sous une forme négative et consiste à attester qu'aucun élément n'a été relevé de nature à remettre en cause la cohérence et la vraisemblance des comptes de l'entité, pris dans leur ensemble) ;
- la mission d'audit de certains postes comptables, en vue de la délivrance d'attestations de fiabilité (l'opinion, exprimée sous une forme positive ou négative, permet de dégager une assurance raisonnable ou modérée visant à apprécier si l'information, objet de l'attestation, est exempte ou non d'anomalies significatives) ;
- la mission d'examen limité des comptes<sup>207</sup>, en vue d'exprimer une assurance modérée (l'opinion est exprimée sous une forme négative et consiste à attester qu'aucun élément n'a été relevé conduisant à considérer que les comptes dans leur ensemble ne sont pas établis, dans tous leurs aspects significatifs, conformément au référentiel comptable qui leur est applicable).

La Cour des comptes souhaite inciter certaines des collectivités expérimentatrices à tester ces modes de fiabilisation des comptes pendant la période 2020-2023, plutôt que la certification, plus lourde et contraignante, et donc inadaptée à certaines collectivités, notamment en raison de leur taille.

Que les collectivités expérimentent la certification ou un des modes présentés ci-dessus, elles recevront, dans tous les cas, un cahier des charges élaboré par la Cour des comptes<sup>208</sup> et qui régira le choix, puis la relation à établir avec le professionnel du chiffre qui en sera chargé.

---

<sup>206</sup> Cf. norme professionnelle 2300 du référentiel normatif de l'ordre des experts-comptables.

<sup>207</sup> Cf. norme professionnelle 2400 du référentiel normatif de l'ordre des experts-comptables.

<sup>208</sup> Aux termes de l'article 110 de la loi NOTRÉ, la Cour des comptes conduit l'expérimentation jusqu'à son terme, en 2023.

## **2 - L'architecture des référentiels comptables applicables au secteur public local doit être clarifiée et simplifiée**

L'achèvement du recueil des normes comptables du secteur public local, qui ne remet en cause ni le monisme budgétaro-comptable<sup>209</sup> applicable à cette partie des administrations publiques, ni la distinction entre les sections de fonctionnement et d'investissement, ni les règles d'équilibre propres qui en découlent<sup>210</sup>, est un premier préalable au lancement, si le Parlement en décide ainsi en 2023, d'une certification de tout ou partie des comptes publics locaux.

Dans le cadre général tracé en 2016<sup>211</sup>, le conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) a prévu d'achever l'élaboration de ce recueil avant la fin de l'année 2019. À l'image des recueils qui existent déjà (pour l'État et les établissements publics nationaux), ce recueil devra fournir une base normative unifiée pour l'ensemble des entités publiques locales, en remplacement – et non en complément – du volet comptable des nombreuses instructions budgétaires et comptables actuellement en vigueur, pour sa portée réglementaire<sup>212</sup>. Celles-ci en effet ne permettent pas de donner une image fidèle et sincère de la situation financière et du patrimoine des entités locales, tant en raison des nombreuses dérogations qu'elles prévoient aux principes de base d'une comptabilité générale qu'en raison même de leur multiplicité (une même entité appliquant souvent de nombreux référentiels, sans cohérence d'ensemble, à ses services administratifs ou industriels et commerciaux).

Ce rôle dévolu au futur recueil des normes comptables du secteur public local garantirait également une claire séparation des rôles entre le normalisateur (en l'occurrence le CNoCP) et le producteur des comptes (en l'occurrence la DGFIP), conformément aux bonnes pratiques.

---

<sup>209</sup> Dans un système moniste, la comptabilité générale et la comptabilité des opérations budgétaires sont des comptabilités d'engagement. Dans un système dualiste (comme pour l'État), la comptabilité des opérations budgétaires est une comptabilité de caisse, et seule la comptabilité générale est une comptabilité d'engagement.

<sup>210</sup> Notamment la « règle d'or » qui réserve les ressources d'emprunt au seul financement de la section d'investissement, après remboursement du capital.

<sup>211</sup> Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP), « *Cadre conceptuel des comptes publics relevant de la comptabilité d'exercice* », avis du 4 juillet 2016.

<sup>212</sup> Ce qui ne priverait pas la DGFIP de la faculté d'adresser aux comptables de son réseau des circulaires interprétatives en matière comptable, reprenant la majeure partie des informations actuellement présentées dans les instructions budgétaires et comptables (plan comptable, définition des comptes, schémas comptables, etc.).

La convergence vers un référentiel budgétaire et comptable unique à l'ensemble des entités du secteur public local est souhaitable, qu'un processus de certification des comptes soit lancé ou non. Disposer d'un seul référentiel normatif serait une mesure de simplification et d'économie de moyens pour tous (collectivités locales, comptables publics, utilisateurs des comptes). L'architecture actuelle des instructions budgétaires et comptables devrait ainsi faire l'objet de modifications en conséquence.

L'établissement de ce recueil des normes comptables doit aussi être l'occasion de revoir la pertinence de certaines dérogations aux principes comptables dont bénéficie le secteur public local. Les principales dérogations ont été présentées dans le bilan intermédiaire de l'expérimentation établi par la Cour des comptes : il s'agit notamment du régime des subventions d'investissement versées, des règles relatives aux opérations budgétaires d'ordre, et de l'adéquation du périmètre des états financiers avec celui de l'entité juridique et comptable.

Une réflexion doit enfin être menée sur l'adaptation de ce recueil, des maquettes d'états financiers et des obligations réglementaires associées aux petites collectivités locales.

Dans ce contexte général, l'expérimentation du compte financier unique, ouverte par l'article 242 de la loi de finances pour 2019, constitue une perspective positive, que la Cour des comptes a longtemps appelée de ses vœux, dès lors qu'il est bien précisé que ce compte financier unique se substitue – et ne se rajoute pas – au compte de gestion, tenu par le comptable public, et au compte administratif, tenu par l'ordonnateur, et sous réserve qu'il soit expérimenté en cohérence avec le périmètre de la personne morale. Ce dernier point implique que le compte financier soit véritablement unique et couvre le même périmètre que l'entité juridique et comptable ; à défaut, on expérimenterait - ce qui serait paradoxal - plusieurs comptes financiers « uniques » pour une seule entité.

### **3 - Le périmètre des états financiers des collectivités doit coïncider avec leur situation juridique**

Le périmètre des états financiers d'une collectivité doit découler de considérations juridiques, tenant compte du corpus normatif, plus que des contraintes liées à l'architecture des outils informatiques. Le système d'information *Hélios* de la DGFIP est structuré pour produire des états financiers spécifiques, même pour des activités, notamment industrielles et commerciales, qui peuvent ne pas avoir d'autonomie juridique, au seul motif qu'elles sont régies par des instructions budgétaires et comptables spécifiques. Il répond d'ailleurs à cet objectif prioritaire en produisant, au 31 décembre 2017, 134 113 comptes locaux (dont 83 390 budgets principaux, et 50 723 budgets annexes).

Le cadre conceptuel des comptes publics<sup>213</sup>, élaboré par le CNoCP, rappelle qu'une « entité comptable est une entité dotée de droits et d'obligations propres et identifiables, qui produit des états financiers conformément aux principes de la comptabilité d'exercice, par obligation législative ou réglementaire ou par choix ». Pour les entités du secteur public local, ceci implique d'agrèger les données du budget principal et des budgets annexes (non dotés de l'autonomie juridique) de chaque entité comptable.

Tel est bien l'objet du projet de norme n°1 du futur recueil des normes comptables du secteur public local, relative aux états financiers, qui retient comme méthode préférentielle, s'agissant du périmètre des états financiers, de retracer les informations relatives aux activités suivies en budgets annexes dans les états financiers de synthèse (bilan et compte de résultat).

Ce même projet ouvre toutefois une méthode, dite « optionnelle », permettant de ne retracer les informations relatives à ces activités que dans l'annexe. Pour des raisons uniquement liées à la structure de l'application *Hélios*, l'administration envisage de retenir la méthode optionnelle.

La Cour considère que seule la méthode préférentielle est à même de fournir une information comptable exhaustive et détaillée sur l'ensemble des activités d'une collectivité en tant qu'entité juridique dotée de la personnalité morale. À l'inverse, la méthode optionnelle aboutit à des états financiers tributaires des choix d'architecture budgétaire de l'entité, susceptibles de ne diffuser qu'une vision partielle du patrimoine et des activités de la collectivité. Elle souhaite que la méthode optionnelle soit supprimée ou, a minima, strictement limitée à une période transitoire.

#### **4 - Les moyens humains et techniques nécessaires pour envisager la certification des comptes locaux doivent être mobilisés**

Les audits ciblés réalisés en 2018 confirment ce que les diagnostics globaux d'entrée avaient fait apparaître en 2017 : pour envisager sereinement une certification de tout ou partie des comptes publics locaux, il convient de prévoir une préparation des services, tant des collectivités que de la DGFIP, ainsi qu'une mise à niveau des systèmes d'information.

Dans les collectivités, la constitution d'un dispositif de contrôle interne comptable et financier, documenté et traçable, nécessitera du temps, et des efforts qu'il serait vain de minimiser, tant dans les directions « métier » que dans les services financiers.

---

<sup>213</sup> Cf. Conseil de normalisation des comptes publics, *Cadre conceptuel des comptes publics relevant de la comptabilité d'exercice*, avis n° 2016-02 du 4 juillet 2016, p. 38.

Dans le réseau des comptables publics locaux, une amélioration identique devra être accomplie, dans un contexte caractérisé par d'autres innovations (service facturier, agence comptable, compte financier unique). L'objectif devra être d'apporter des changements dans l'exercice de la fonction comptable pour garantir la fiabilité des comptes et répondre aux exigences en la matière d'un certificateur.

Ces mises à niveau ne pourront se faire sans une interrogation sur l'application *Hélios*, expérimentée en 2004, déployée à partir de 2005, alors que n'étaient envisagées ni la certification des comptes des établissements publics de santé (décidée par le législateur en 2009), ni celle des collectivités locales (dont l'expérimentation a été décidée en 2015).

Tous ces éléments constituent les données dont le Parlement devra tenir compte dans la décision qui lui reviendra, au terme de l'expérimentation, en 2023, quant à la suite à y donner.

### Annexe n° 3 : évolution des finances régionales – France entière<sup>214</sup> – Budgets principaux et annexes<sup>215</sup> (2014-2018)

(En Md€)	2015	2016	2017	2018	Évolution 2017/2018	Évolution 2015/2018
<b>PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)</b>	22,00	21,95	24,43 <b>(22,51)</b>	25,45 <b>(22,99)</b>	4,2 % <b>(+ 2,1 %)</b>	15,7 % <b>(4,5 %)</b>
Produit de la fiscalité	14,53	14,92	17,10	22,14	29,5 %	52,4 %
Impôts locaux	4,77	4,83	7,90	8,06	2,1 %	69,0 %
Autres impôts et taxes	9,76	10,09	10,20	14,51	42,2 %	48,7 %
Fiscalité reversée	0,00	0,00	-1,00	-0,43	-56,7 %	ns
Dotations et participations	7,15	6,74	6,97	2,86	-58,9 %	-60,0 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	0,31	0,29	0,36	0,44	22,6 %	40,6 %
<b>CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)</b>	17,50	17,33	19,29 <b>(17,43)</b>	20,03 <b>(17,72)</b>	3,9 % <b>(+ 1,6 %)</b>	14,5 % <b>(1,2 %)</b>
Achats de biens et services	2,00	2,02	2,87	3,43	19,6 %	71,3 %
Dépenses de personnel	3,12	3,17	3,27	3,40	3,8 %	8,8 %
Subventions de fonctionnement	4,55	4,41	4,74	4,42	-6,7 %	-2,8 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	7,18	7,08	7,81	8,15	4,4 %	13,5 %
Charges financières	0,60	0,57	0,56	0,56	0,0 %	-6,0 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,05	0,08	0,04	0,07	84,1 %	45,7 %
<b>ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)</b>	4,49	4,62	5,14	5,41	5,4 %	20,4 %
Remboursement d'emprunts (d)	1,62	1,67	1,69	1,93	14,4 %	19,2 %
<b>ÉPARGNE NETTE (e=c-d)</b>	2,87	2,95	3,44	3,48	1,0 %	21,1 %
<b>RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)</b>	2,50	2,52	3,30	3,84	16,4 %	53,2 %
FCTVA	0,51	0,46	0,52	0,51	-2,2 %	-0,3 %
Subventions d'équipement reçues	1,35	1,42	2,16	2,66	23,1 %	96,5 %
Autres recettes	0,64	0,64	0,61	0,66	8,3 %	4,3 %
<b>AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)</b>	5,38	5,47	6,74	7,32	8,5 %	36,1 %

<sup>214</sup> Hors collectivités de Corse, Martinique et Guyane.

<sup>215</sup> Les flux croisés entre les budgets principaux puis entre les budgets principaux et annexes sont retraités dans ce tableau. Le détail par région dans les tableaux suivants traite uniquement les flux croisés entre les budgets principaux et les budgets annexes.

(En Md€)	2015	2016	2017	2018	Évolution 2017/2018	Évolution 2015/2018
<b>DÉPENSES RÉELLES DE D'INVESTISSEMENT (h)</b>	<b>9,04</b>	<b>8,53</b>	<b>9,42</b>	<b>9,56</b>	<b>1,6 %</b>	<b>5,8 %</b>
Dépenses d'équipement	2,92	2,95	3,17	2,98	-6,1 %	2,0 %
Subventions d'équipement versées	5,57	5,13	5,60	6,13	9,5 %	10,1 %
Autres dépenses	0,55	0,45	0,64	0,45	-29,6 %	-17,3 %
<b>BESOIN DE FINANCEMENT (i=g-h)</b>	<b>3,66</b>	<b>3,06</b>	<b>2,67</b>	<b>2,25</b>	<b>-15,9 %</b>	<b>-38,6 %</b>
Emprunts souscrits (j)	3,93	3,09	2,48	2,63	5,9 %	-33,0 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	0,27	0,03	-0,19	0,38	ns	43,0 %
<b>ENCOURS DE LA DETTE (l)</b>	<b>23,33</b>	<b>24,81</b>	<b>25,56</b>	<b>26,26</b>	<b>2,7 %</b>	<b>12,5 %</b>
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,2	5,4	5,0	4,9	-2,5 %	

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Les données indiquées en rouge sont retraitées de l'impact des transferts de compétences en matière de transports interurbains et scolaires.

**Annexe n° 4 : bilan financier du transfert  
de la compétence des transports interurbains  
et scolaires en 2017**

<i>(En M€)</i>	Recettes - CVAE		Dépenses
	CVAE transférée	Solde des versements de CVAE	
<i>Bretagne</i>	165,23	-26,96	135,55
<i>Centre-Val de Loire</i>	154,06	-10,67	102,06
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	296,94	-136,98	153,24
<i>Auvergne-Rhône Alpes</i>	530,12	-267,88	227,30
<i>Grand Est</i>	309,16	-68,95	192,40
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	281,87	-159,11	109,00
<i>Pays de la Loire</i>	216,96	-115,74	100,15
<i>Normandie</i>	193,85	-47,28	132,65
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	143,45	-73,33	156,53
<i>Hauts-de-France</i>	302,01	0,00	250,76
<i>Occitanie</i>	289,04	-94,05	266,99
<i>Guadeloupe</i>	12,35	0,00	6,52
<i>La Réunion</i>	24,98	0,00	27,47
<b>TOTAL</b>	<b>2 920</b>	<b>-1 001</b>	<b>1 861</b>

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

**Annexe n° 5 : bilan financier du transfert  
de la compétence des transports interurbains  
et scolaires en 2018**

<i>(En M€)</i>	Recettes - CVAE		Dépenses
	CVAE transférée	Solde des reversements de CVAE	
<i>Bretagne</i>	167,81	-22,72	137,15
<i>Centre-Val de Loire</i>	149,68	-32,35	112,41
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	306,96	-26,78	263,03
<i>Auvergne-Rhône Alpes</i>	533,31	-114,90	380,90
<i>Grand Est</i>	310,44	-68,95	242,90
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	290,03	-108,68	163,37
<i>Pays de la Loire</i>	227,49	-50,95	153,61
<i>Normandie</i>	194,75	-30,69	149,41
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	146,05	10,95	156,53
<i>Hauts-de-France</i>	310,05	-44,75	250,76
<i>Occitanie</i>	292,26	-17,10	266,99
<i>Guadeloupe</i>	12,86	0,00	7,77
<i>La Réunion</i>	26,20	0,00	34,00
<b>TOTAL</b>	<b>2 968</b>	<b>-507</b>	<b>2 319</b>

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

**Annexe n° 6 : évolution des recettes réelles  
de fonctionnement par région  
(budgets principaux et budgets annexes)<sup>216</sup>**

<i>(En M€)</i>	2015	2016	2017	2018	2018/2017
<i>Bretagne</i>	989,88	1 023,58	1 218,93	1 220,99	0,2 %
<i>Centre-Val de Loire</i>	900,53	906,25	1 016,16	1 130,60	11,3 %
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	1 963,13	1 986,07	2 198,22	2 378,74	7,8 %
<i>Île-de-France</i>	3 460,58	3 439,00	3 501,35	3 534,02	0,9 %
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	2 577,22	2 494,21	2 757,49	2 956,32	7,2 %
<i>Grand Est</i>	1 972,32	1 958,59	2 281,99	2 295,62	0,6 %
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	1 650,26	1 646,83	1 839,45	1 972,68	7,2 %
<i>Pays de la Loire</i>	1 065,42	1 089,09	1 228,10	1 301,13	5,6 %
<i>Normandie</i>	1 240,33	1 191,82	1 353,31	1 412,81	4,4 %
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	1 048,23	1 043,09	1 114,22	1 217,09	9,2 %
<i>Hauts-de-France</i>	2 339,40	2 291,28	2 543,47	2 637,58	3,7 %
<i>Occitanie</i>	2 002,47	2 122,88	2 480,67	2 490,88	0,4 %
<i>Guadeloupe</i>	268,02	280,99	290,51	286,31	-1,4 %
<i>La Réunion</i>	553,96	507,45	638,40	641,56	0,4 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

<sup>216</sup> Pour ce tableau et les suivants, les flux croisés entre les budgets principaux et les budgets annexes ont été retraités.

**Annexe n° 7 : évolution des recettes réelles  
de fonctionnement par région à périmètre  
constant (budgets principaux et budgets annexes)**

<i>(En M€)</i>	2015	2016	2017	2018	2018/2017
<i>Bretagne</i>	989,88	1 023,58	1 080,65	1 075,90	-0,4 %
<i>Centre-Val de Loire</i>	900,53	906,25	872,77	1 013,27	16,1 %
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	1 963,13	1 986,07	2 038,25	2 098,56	3,0 %
<i>Île-de-France</i>	3 460,58	3 439,00	3 501,35	3 534,02	0,9 %
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	2 577,22	2 494,21	2 495,24	2 537,92	1,7 %
<i>Grand Est</i>	1 972,32	1 958,59	2 041,77	2 054,12	0,6 %
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	1 650,26	1 646,83	1 716,70	1 791,33	4,3 %
<i>Pays de la Loire</i>	1 065,42	1 089,09	1 126,88	1 124,59	-0,2 %
<i>Normandie</i>	1 240,33	1 191,82	1 206,74	1 248,75	3,5 %
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	1 048,23	1 043,09	1 044,10	1 060,09	1,5 %
<i>Hauts-de-France</i>	2 339,40	2 291,28	2 241,45	2 372,28	5,8 %
<i>Occitanie</i>	2 002,47	2 122,88	2 285,69	2 215,72	-3,1 %
<i>Guadeloupe</i>	268,02	280,99	278,16	273,45	-1,7 %
<i>La Réunion</i>	553,96	507,45	613,42	615,36	0,3 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

**Annexe n° 8 : évolution des dépenses réelles  
de fonctionnement par région  
(budgets principaux et budgets annexes)**

<i>(En M€)</i>	2015	2016	2017	2018	2018/2017
<i>Bretagne</i>	743,23	743,71	918,59	950,83	3,5 %
<i>Centre-Val de Loire</i>	685,06	703,25	801,86	907,28	13,1 %
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	1 600,51	1 609,81	1 747,81	1 916,06	9,6 %
<i>Île-de-France</i>	2 775,34	2 669,92	2 629,67	2 549,60	-3,0 %
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	2 103,29	1 980,68	2 098,53	2 242,61	6,9 %
<i>Grand Est</i>	1 622,84	1 595,56	1 835,71	1 880,97	2,5 %
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	1 373,61	1 303,09	1 490,54	1 553,62	4,2 %
<i>Pays de la Loire</i>	797,15	805,16	947,47	1 020,54	7,7 %
<i>Normandie</i>	887,66	943,73	1 087,89	1 117,02	2,7 %
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	817,63	830,35	881,26	992,17	12,6 %
<i>Hauts-de-France</i>	1 964,89	1 974,49	2 165,05	2 170,87	0,3 %
<i>Occitanie</i>	1 562,40	1 559,47	2 007,63	2 012,73	0,3 %
<i>Guadeloupe</i>	212,28	216,40	212,02	226,69	6,9 %
<i>La Réunion</i>	391,88	424,61	502,88	522,78	4,0 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

**Annexe n° 9 : évolution des dépenses réelles  
de fonctionnement par région à périmètre  
constant (budgets principaux et budgets annexes)**

<i>(En M€)</i>	2015	2016	2017	2018	2018/2017
<i>Bretagne</i>	743,23	743,71	783,04	813,68	3,9 %
<i>Centre-Val de Loire</i>	685,06	703,25	699,80	794,87	13,6 %
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	1 600,51	1 609,81	1 594,57	1 653,03	3,7 %
<i>Île-de-France</i>	2 775,34	2 669,92	2 629,67	2 549,60	-3,0 %
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	2 103,29	1 980,68	1 871,23	1 861,71	-0,5 %
<i>Grand Est</i>	1 622,84	1 595,56	1 643,31	1 638,07	-0,3 %
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	1 373,61	1 303,09	1 381,54	1 390,25	0,6 %
<i>Pays de la Loire</i>	797,15	805,16	847,32	866,93	2,3 %
<i>Normandie</i>	887,66	943,73	955,24	967,60	1,3 %
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	817,63	830,35	826,11	835,64	1,15 %
<i>Hauts-de-France</i>	1 964,89	1 974,49	1 914,29	1 920,12	0,3 %
<i>Occitanie</i>	1 562,40	1 559,47	1 740,64	1 745,74	0,3 %
<i>Guadeloupe</i>	212,28	216,40	205,49	218,92	6,5 %
<i>La Réunion</i>	391,88	424,61	475,41	488,78	2,8 %

Source : Chambres régionales et territoriales des comptes et Cour des comptes, d'après des données DGFIP

**Annexe n° 10 : évolution de l'épargne brute  
par région (budgets principaux  
et budgets annexes)**

<i>(En M€)</i>	2015	2016	2017	2018	2018/2017
<i>Bretagne</i>	246,65	279,87	300,34	270,16	-10,0 %
<i>Centre-Val de Loire</i>	215,46	203	214,3	223,32	4,2 %
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	362,63	376,26	450,41	462,68	2,7 %
<i>Île-de-France</i>	685,24	769,08	871,68	984,42	12,9 %
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	473,93	513,53	658,95	713,71	8,3 %
<i>Grand Est</i>	349,48	363,03	446,28	414,65	-7,1 %
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	276,65	343,74	348,91	419,06	20,1 %
<i>Pays de la Loire</i>	268,27	283,92	280,62	280,59	0,0 %
<i>Normandie</i>	352,67	248,08	265,41	295,8	11,4 %
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	230,6	212,74	232,96	224,92	-3,5 %
<i>Hauts-de-France</i>	374,51	316,79	378,42	466,7	23,3 %
<i>Occitanie</i>	440,07	563,41	473,04	478,15	1,1 %
<i>Guadeloupe</i>	55,737	64,588	78,499	59,618	-24,1 %
<i>La Réunion</i>	162,08	82,839	135,51	118,78	-12,3 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

**Annexe n° 11 : évolution de l'épargne nette  
par région (budgets principaux  
et budgets annexes)**

<i>(En M€)</i>	2015	2016	2017	2018	2018/2017
<i>Bretagne</i>	198,94	119,55	251,51	224,38	-10,8 %
<i>Centre-Val de Loire</i>	162,72	148,14	156,64	163,99	4,7 %
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	274,91	260,86	339,06	339,76	0,2 %
<i>Île-de-France</i>	280,68	333,05	352,05	457,54	30,0 %
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	248,09	353,87	497,05	549,48	10,5 %
<i>Grand Est</i>	201,22	209,55	274,62	229,84	-16,3 %
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	185,23	243,89	248,33	320,62	29,1 %
<i>Pays de la Loire</i>	134,50	194,26	182,42	147,38	-19,2 %
<i>Normandie</i>	303,84	193,14	221,34	235,70	6,5 %
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	180,98	163,49	163,88	174,90	6,7 %
<i>Hauts-de-France</i>	219,12	155,24	210,30	127,70	-39,3 %
<i>Occitanie</i>	371,44	489,53	397,61	390,58	-1,8 %
<i>Guadeloupe</i>	32,82	38,80	50,55	35,91	-29,0 %
<i>La Réunion</i>	77,81	50,38	99,62	81,43	-18,3 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

**Annexe n° 12 : évolution des dépenses réelles  
d'investissement par région (budgets principaux  
et budgets annexes)**

<i>(En M€)</i>	2015	2016	2017	2018	2018/2017
<i>Bretagne</i>	467,89	348,18	548,99	507,15	-7,6 %
<i>Centre-Val de Loire</i>	317,72	308,83	308,81	383,23	24,1 %
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	812,17	825,06	744,20	973,28	30,8 %
<i>Île-de-France</i>	1664,82	1573,62	1605,78	1538,53	-4,2 %
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	699,21	840,57	1261,85	1250,22	-0,9 %
<i>Grand Est</i>	587,07	553,51	624,26	619,53	-0,8 %
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	572,05	514,86	636,70	552,55	-13,2 %
<i>Pays de la Loire</i>	596,15	553,38	493,86	541,30	9,6 %
<i>Normandie</i>	375,43	412,40	474,26	505,60	6,6 %
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	294,83	285,79	360,93	365,78	1,3 %
<i>Hauts-de-France</i>	901,30	756,87	611,77	634,38	3,7 %
<i>Occitanie</i>	954,97	892,38	934,30	946,69	1,3 %
<i>Guadeloupe</i>	228,98	121,40	130,59	175,71	34,6 %
<i>La Réunion</i>	630,84	565,99	705,46	591,06	-16,2 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

**Annexe n° 13 : évolution de l'endettement  
par région (budgets principaux  
et budgets annexes)**

<i>(En M€)</i>	2015	2016	2017	2018	2018/2017
<i>Bretagne</i>	835,39	897,60	997,39	1 113,22	11,6 %
<i>Centre-Val de Loire</i>	632,93	686,64	708,97	743,72	4,9 %
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	1 542,60	1 853,71	2 018,76	2 091,53	3,6 %
<i>Île-de-France</i>	5 363,05	5 577,02	5 587,39	5 660,51	1,3 %
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	2 360,90	2 510,36	2 348,46	2 344,22	-0,2 %
<i>Grand Est</i>	2 321,98	2 371,36	2 369,09	2 369,03	0,0 %
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	2 368,13	2 468,53	2 623,56	2 667,50	1,7 %
<i>Pays de la Loire</i>	1 443,21	1 576,72	1 628,52	1 660,15	1,9 %
<i>Normandie</i>	539,21	489,09	445,26	474,75	6,6 %
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	647,45	607,20	634,31	652,22	2,8 %
<i>Hauts-de-France</i>	2 846,10	2 993,53	3 041,10	2 995,55	-1,5 %
<i>Occitanie</i>	1 534,00	1 624,59	1 823,99	1 959,37	-3,5 %
<i>Guadeloupe</i>	311,17	295,38	267,43	303,73	13,6 %
<i>La Réunion</i>	588,20	859,12	1 062,22	1 223,39	15,2 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

## Annexe n° 14 : méthode de calcul de l'impact des décisions de l'État

Le calcul de l'impact financier des décisions de l'État sur les collectivités territoriales est réalisé sur la base des fiches d'impact financier produites par les ministères à l'attention du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN). L'ensemble des textes ayant vocation à être applicables aux collectivités sont donc pris en considération. La Direction générale des collectivités locales (DGCL), assurant le secrétariat du CNEN, assure le recensement de ces textes réglementaires ou législatifs.

La Cour insiste sur le caractère prévisionnel des données sur lesquelles les calculs sont effectués. En l'absence d'évaluation *a posteriori* de l'effet des textes normatifs, elles ne peuvent être considérées comme scientifiques. De plus, ce rapport souligne les faiblesses de ces documents d'évaluation préalable.

La Cour calcule l'impact des normes nouvelles sur les budgets des collectivités pour l'année 2019. Cette approche permet d'appréhender la part de l'augmentation (ou de la diminution) des dépenses dues à des décisions dont les collectivités ne sont pas les prescriptrices mais constitue donc par nature un plancher dans la mesure où ne sont pas pris en compte les effets pluriannuels<sup>217</sup> ou pérennes<sup>218</sup> desdites normes.

Afin d'obtenir une estimation la plus proche possible de la valeur réelle de l'impact des décisions de l'État, la Cour a procédé à une modification du périmètre des normes prises en compte par rapport aux normes concaténées et prises en compte par la DGCL. Au vu du grand nombre de textes, seules les normes dont l'impact est estimé comme étant non-nul sur les budgets des collectivités territoriales ont été examinées.

Le premier type de retraitement constitue la modification majeure et consiste à calculer le surcoût engendré par une norme sur l'année 2019. Le CNEN calcule l'impact des normes en utilisant leur impact en année pleine or la majorité des normes entrent en vigueur en cours d'année. La Cour a donc calculé le surcoût ou les économies générées sur la seule année 2019. À titre d'exemple, une norme entrée en vigueur en juillet 2018 ou juillet 2019 ne sera prise en compte qu'à hauteur de la moitié de son coût en année pleine.

---

<sup>217</sup> À titre d'exemple, les effets pluriannuels du décret du 7 août 2017 relatif à la prévention des risques liés aux bruits et aux sons amplifiés.

<sup>218</sup> Comme l'illustrent les revalorisations des minima sociaux.

Le deuxième type de retraitement consiste à inclure des normes non prises en compte par le CNEN. Il s'agit des normes étudiées lors d'années antérieures ou postérieures à 2018.

Enfin, le troisième type d'ajustement consiste à exclure certaines normes, que le CNEN inclut dans son calcul, en raison de l'absence d'impact sur les budgets locaux en 2019.

## Annexe n° 15 : la dégradation de la qualité des fiches d'impact étudiées en 2017 et 2018 par le CNEN

L'analyse des fiches d'impact étudiées en 2017 et 2018 par le CNEN a permis de mettre en lumière les faiblesses suivantes :

- *Une absence totale de mention des effets sur les collectivités.* Dans la fiche d'impact du décret du 27 novembre 2017 relatif à la gestion des déchets<sup>219</sup>, le ministère ne mentionne pas les collectivités territoriales et, de ce fait n'analyse pas les effets du texte sur les collectivités. C'est également le cas du décret définissant les modalités d'application du prélèvement à la source<sup>220</sup> qui estime que cet impact sera nul, ce que conteste le CNEN qui considère que cela pourrait « réduire durablement les marges de manœuvre financière des collectivités »<sup>221</sup>. Trois lois sont également concernées par cette observation<sup>222</sup> ;
- *Une absence de chiffrage.* Concernant le projet de décret relatif à la disponibilité dans la fonction publique<sup>223</sup>, la fiche ne propose aucune évaluation, alors qu'elle fait état de statistiques qui auraient permis un chiffrage partiel du coût de la réforme ;
- *Des fourchettes de chiffrage imprécises.* Si les chiffrages *ex-ante* n'ont pas une prétention scientifique, ils doivent permettre aux collectivités d'anticiper l'impact qu'elles devront assumer. Certaines

---

<sup>219</sup> Décret n° 2017-1607 du 27 novembre 2017 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la gestion des déchets.

<sup>220</sup> Décret n° 2017-1676 du 7 décembre 2017 relatif aux modalités d'application de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu prévu au 1° du 2 de l'article 204 A du code général des impôts.

<sup>221</sup> Délibération du CNEN du 12 octobre 2017.

<sup>222</sup> Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous ; loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique ; loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

<sup>223</sup> Les dispositions prévues dans ce texte ont été renvoyées depuis lors dans le cadre de la discussion du projet de réforme de la fonction publique.

- fiches donnent des estimations avec un rapport de 1 à 40 entre l'estimation haute et l'estimation basse<sup>224</sup> ;
- *Un chiffrage non consolidé.* La fiche d'impact accompagnant le décret relatif aux aires de grand passage<sup>225</sup> ne mentionne qu'un coût d'aménagement compris entre 2,5 € et 100 € le mètre carré, mais ni le nombre d'aires concernées ou la surface moyenne d'une aire. Aucune consolidation nationale du coût de cette norme n'est ainsi possible ;
  - *Des estimations non documentées.* La fiche d'impact du décret relatif au reclassement des fonctionnaires territoriaux<sup>226</sup> estime respectivement à 100 € et à 2000 € le coût d'une journée et d'une année de formation. Elle déduit de cette estimation que le coût d'une formation de 90 jours s'élèverait à 9 000 €. Ainsi que le souligne le CNEN dans sa délibération du 11 octobre 2018, le caractère irréaliste de ces extrapolations et l'absence de documentation rendent l'estimation peu crédible ;
  - *Une absence de détails méthodologiques.* Alors qu'elle fait l'objet d'une rubrique spécifique dans le modèle de fiche d'impact, la méthode d'évaluation n'est pas toujours mentionnée. Ainsi, la fiche d'impact du décret relatif aux taux de cotisations d'assurance maladie<sup>227</sup> évalue des économies sans aucune précision sur la méthode de calcul. Or les précisions sur la méthodologie utilisée ont pour but de permettre au CNEN d'émettre un avis éclairé sur l'impact financier. En l'espèce, de telles précisions auraient été d'autant plus nécessaires que ce texte justifie 77,1 % des économies permises sur les budgets 2018 ;
  - *Sous-évaluations potentielles des impacts.* Les associations représentatives des élus locaux et les membres du CNEN pointent à de nombreuses reprises le caractère sous-estimé des impacts calculés. Ainsi Régions de France considère que la fiche d'impact du décret

---

<sup>224</sup> Décret n° 2019-172 du 5 mars 2019 instituant une période de préparation au reclassement au profit des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions.

<sup>225</sup> Décret n° 2019-171 du 5 mars 2019 relatif aux aires de grand passage.

<sup>226</sup> Décret n° 2019-172 du 5 mars 2019 instituant une période de préparation au reclassement au profit des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions.

<sup>227</sup> Décret n° 2017-1890 du 30 décembre 2017 relatif au taux des cotisations d'assurance maladie du régime de sécurité sociale des fonctionnaires et des agents permanents des collectivités locales et de la fonction publique hospitalière.

relatif aux paiements agroenvironnementaux<sup>228</sup> sous-estime « la réalité des effectifs dédiés aux mesures concernées ». Dans le cas de la fiche d'impact du décret relatif au compte personnel d'activité<sup>229</sup>, les membres du CNEN et l'AMF regrettent la non-prise en compte de certaines tâches induites par les dispositions réglementaires nouvelles et des collectivités de moins de 2600 agents ;

- *Incohérences et données contradictoires.* Certaines fiches d'impact initiales font état de chiffres contradictoires. À titre d'exemple, la fiche du décret relatif aux maladies vectorielles<sup>230</sup> présente des chiffres différents entre les impacts financiers globaux et la répartition des impacts entre les collectivités, ce qui nuit à la compréhension du document.

---

<sup>228</sup> Décret n° 2017-1286 du 21 août 2017 relatif aux paiements agroenvironnementaux et climatiques, aux aides en faveur de l'agriculture biologique, aux paiements au titre de Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau et modifiant le code rural et de la pêche maritime.

<sup>229</sup> Décret n° 2017-1877 du 29 décembre 2017 relatif aux traitements de données à caractère personnel liés au compte personnel d'activité des agents des trois fonctions publiques, de différentes catégories d'agents des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat et de certains salariés.

<sup>230</sup> Décret n° 2019-258 du 29 mars 2019 relatif à la prévention des maladies vectorielles.

# **Réponses des administrations et des organismes concernés**



## Sommaire

Réponse du Premier ministre .....	193
Réponse du président de l'Association des régions de France (ARF) ....	201
Réponse du président de l'Assemblée des départements de France (ADF) .....	207
Réponse du président de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) .....	211
Président de l'association des maires de France (AMF) .....	220
Réponse du président de France Urbaine.....	226
Réponse de la présidente de Villes de France (VdF) .....	230
Réponse du président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) .....	232
Réponse de la présidente du conseil régional Bourgogne-Franche-Comté .....	238
Réponse du président du conseil régional Grand Est.....	241
Réponse de la présidente du conseil régional Île-de-France .....	245
Réponse du président du conseil régional Nouvelle-Aquitaine .....	251
Réponse de la présidente du conseil régional Occitanie .....	257
Réponse du président du conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur	259
Réponse de la présidente du conseil régional des Pays de la Loire .....	261
Réponse du président du conseil régional La Réunion .....	263

## **Destinataires n'ayant pas d'observation**

Président conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes
Président conseil régional de Guadeloupe

## **Destinataires n'ayant pas répondu**

Président du conseil régional de Bretagne
Président du conseil régional de Centre-Val de Loire
Président du conseil régional des Hauts-de-France
Président du conseil régional de Normandie

### **RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE**

*Vous m'avez demandé de vous faire connaître les observations que cette communication était susceptible d'appeler de ma part.*

*Dans le contexte budgétaire contraint pour les finances publiques, le rapport sur les finances publiques locales constitue un travail d'analyse et de prospective d'autant plus essentiel que les administrations publiques locales représentent une part importante de la dépense publique totale (18 %). À titre liminaire, je tiens tout d'abord à saluer la précision de l'analyse de la Cour des comptes sur la situation financière des collectivités à l'issue de l'exercice 2018 et les prévisions pour 2019. Comme le souligne la Cour, le dispositif de contractualisation financière entre l'État et les collectivités a fortement contribué à la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement en 2018. Les efforts doivent être poursuivis en 2019 dans un contexte de contraintes plus fortes pesant sur la dépense. Les collectivités pourraient par ailleurs, comme le prévoit la Cour dans son rapport, enclencher un mouvement de désendettement d'ici 2022 dont l'ampleur dépendra notamment de la capacité des collectivités à respecter la trajectoire de maîtrise de leurs dépenses. S'agissant de la situation et des perspectives des nouvelles régions fusionnées, je partage pleinement le constat de la Cour sur les gains d'efficience encore trop limités et le besoin d'une réflexion sur un approfondissement des compétences régionales.*

*La Cour estime en revanche que la contractualisation est encore inaboutie et propose des pistes d'améliorations à propos desquelles je tiens à apporter plusieurs observations et précisions.*

***La Cour constate tout d'abord l'amélioration globale de la situation financière des collectivités territoriales en 2018 et considère que cette situation devrait se poursuivre en 2019.***

*L'année 2018 marque une évolution significative dans les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales avec une gouvernance renouvelée autour d'une logique de partenariat. Après une période de 2014 à 2017 marquée par une baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) dans le cadre de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP), les concours financiers de l'État aux collectivités sont restés globalement stables tandis que les autres ressources, notamment fiscales, ont été particulièrement dynamiques.*

*Les collectivités territoriales ont par ailleurs maîtrisé leurs dépenses réelles de fonctionnement (DRF), notamment sous l'effet de la contractualisation financière (« Contrats de Cahors ») conclue avec l'État, comme le montrent les derniers résultats sur les budgets principaux : pour*

*l'ensemble des collectivités, une évolution des DRF de seulement + 0,3 % dont + 0,9 % pour les frais de personnel et + 1,0 % pour les achats et charges externes.*

*Cette maîtrise est encore plus marquée pour les 322 collectivités soumises à la contractualisation avec une baisse de leurs DRF de - 0,2 % dont les frais de personnel (+ 0,8 %) et les achats et charges externes de -0,5 %.*

*Dans ces conditions, les finances locales se sont améliorées de façon significative en 2018 et les collectivités ont pu disposer de marges de manœuvres supplémentaires afin de mieux financer leurs investissements (selon le rapport de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales de juillet 2019, les dépenses d'équipement de l'ensemble des collectivités progressent ainsi de + 5,2 % en 2018 notamment en lien avec le cycle électoral).*

*Les finances locales devraient continuer de bénéficier de conditions favorables en 2019, les concours financiers de l'État restant globalement maintenus et la fiscalité locale reposant sur des sous-jacents structurellement dynamiques. Les efforts structurels de maîtrise des dépenses engagées par les collectivités, notamment sur la masse salariale et les politiques en matière d'achats, devraient par ailleurs continuer de produire leurs effets même si certains facteurs haussiers, notamment l'application du protocole PPCR (parcours professionnels, carrières et rémunérations) pourraient peser, en particulier sur la masse salariale.*

*La Cour estime par ailleurs possible une perspective de désendettement des collectivités à l'horizon 2022, même si elle pointe les incertitudes que pourrait faire peser la hausse des recettes de fonctionnement sur la maîtrise de leurs dépenses. La capacité de financement est ainsi passée de 1,6 Mds en 2017 à 2,3 Mds € en 2018 et l'encours de dette s'est quasiment stabilisé entre 2017 et 2018 : l'épargne brute supplémentaire dont ont disposé les collectivités en 2018 leur a ainsi permis de financer leurs investissements et de davantage rembourser leurs emprunts tout en limitant leur recours à l'endettement.*

*Même si une tension sur la capacité de financement existe en 2019, en raison notamment de la progression probable de l'investissement local en année pré-électorale, ce risque devrait se réduire à partir de 2020, dans un contexte de recul attendu des investissements en lien avec le cycle électoral, de sorte que devrait s'enclencher un mouvement de désendettement des collectivités.*

***La Cour considère toutefois que le dispositif de contractualisation financière demande encore des ajustements.***

*S'agissant tout d'abord de la procédure des retraitements, la Cour considère que l'absence d'une harmonisation nationale est préjudiciable car elle placerait le représentant de l'État dans une position de responsabilité favorisant des négociations discrétionnaires au plan local, tout en empêchant la possibilité de retraitements de mesures à portée nationale.*

*La procédure des retraitements est encadrée au niveau national par la loi et l'instruction interministérielle du 16 mars 2018 accompagnée d'un guide méthodologique. Ce guide décrit notamment les retraitements éligibles au titre des éléments exceptionnels affectant significativement le résultat et plus largement le mode de calcul. Toutefois, sa mise en œuvre au niveau local doit rester suffisamment souple pour permettre aux préfets de mener une analyse en lien avec les exécutifs locaux.*

*Par ailleurs, la Cour estime que la mise en œuvre des retraitements aux seules collectivités en situation de dépassement limite l'évaluation du montant définitif des dépenses retraitées et déstabilise le périmètre des opérations de retraitement dans le temps. En réponse à cette observation, il convient de rappeler que le dispositif de contractualisation s'appuie sur une trajectoire de plafonds de dépenses sur la période 2018-2020 qui sont fixés ex ante (sur la base des dépenses en 2017 et de l'objectif du contrat), et non pas recalculés en fonction du niveau des dépenses exécutées de sorte qu'il n'est pas nécessaire pour les collectivités soumises à la contractualisation de connaître l'intégralité des retraitements.*

*Enfin, la Cour estime que le mécanisme d'encadrement de la dépense locale est limité dans la mesure où il ne répond qu'en partie à la diversité des situations locales et qu'il représente un frein aux politiques partenariales :*

- la Cour propose tout d'abord de renforcer le périmètre de la contractualisation en prenant en compte les budgets annexes des collectivités, en particulier ceux des groupements de communes. Au plan national, toutes collectivités confondues, l'évolution en 2018 des DRF des budgets annexes (+ 2,2 %) a en effet été plus dynamique que celle des budgets principaux (+ 0,3 %). Cette tendance est cependant nettement moins marquée pour les collectivités dans le périmètre de la contractualisation (- 0,2 % pour les BP et + 0,5 % pour les BA).*

*Ce dynamisme des budgets annexes correspond essentiellement à des transferts de compétences entre collectivités, s'agissant notamment de celles dans le périmètre de la contractualisation, ou à certains choix de*

gestion des collectivités, indépendamment du dispositif de contractualisation enclenché en 2018.

*L'élargissement du périmètre de la contractualisation aux budgets annexes reste cependant une piste de réflexion envisageable afin de renforcer la contractualisation et de mieux encadrer l'évolution de la dépense locale. Des simulations doivent permettre de déterminer les modalités de leur intégration, notamment l'application de seuils de dépenses reposant sur des analyses quantitatives et qualitatives de la dépense afin de ne pas alourdir le dispositif en retenant un nombre limité de budgets qui n'obérerait pas le succès de sa mise en œuvre au plan opérationnel ;*

- *elle suggère ensuite d'accorder davantage d'attention à certains postes de dépenses en tenant compte de leur degré de rigidité, notamment la masse salariale pour les communes et les EPCI et les dépenses sociales pour les départements, et de mieux concentrer l'analyse sur l'impact des choix de gestion. La LPFP 2018-2022 prévoit les modalités de participation des collectivités territoriales à l'objectif de redressement des finances publiques poursuivi par le Gouvernement.*

*Ces modalités s'articulent autour de deux dispositifs : un objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (+ 1,2 % par an en valeur) fixé par l'article 13 pour l'ensemble des collectivités territoriales, et une contractualisation financière avec l'État sur la période 2018-2020 pour les 322 plus grandes collectivités.*

*Dans ce cadre, la contractualisation est un outil majeur d'encadrement de la dépense locale qui doit permettre de crédibiliser la stratégie de finances publiques portée par la France, notamment auprès des institutions européennes.*

*Ce dispositif est particulièrement adapté puisqu'il permet, tout en répondant à des enjeux nationaux, d'individualiser les efforts attendus par chaque collectivité. Les résultats prometteurs pour 2018 démontrent le bien-fondé de cette démarche partenariale.*

*Au-delà, la présentation, lors du débat d'orientation budgétaire de chaque collectivité, d'un objectif d'évolution de la dépense a contribué à l'appropriation de cette démarche. Chaque collectivité peut ainsi comparer, analyser et améliorer ses efforts de rationalisation des dépenses.*

*Parallèlement, le Gouvernement souhaite privilégier la mise en place de démarches innovantes visant à mieux accompagner les*

*collectivités dans l'identification de marges de manœuvre et dans l'optimisation de leur gestion.*

*À cet effet, et à l'invitation de la Cour, des travaux sont actuellement menés sur l'élaboration d'un référentiel de coûts portant sur les activités d'enseignement scolaire. Cette démarche pourra être élargie à d'autres politiques locales. D'autres pistes sont envisageables comme par exemple la détermination d'outils de suivi pluriannuel des effectifs pour aider les collectivités à mieux prévoir et maîtriser leur masse salariale ;*

- *enfin, la Cour craint que l'absence de retraitement obère l'efficacité des politiques partenariales (les collectivités seraient en effet découragées à développer de nouvelles actions cofinancées) et pointe une situation qu'elle juge paradoxale dans la mesure où l'État solliciterait les collectivités pour la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques tout en souhaitant contraindre leurs dépenses.*

*Il convient tout d'abord de noter que seules les dépenses de fonctionnement des collectivités font l'objet d'un encadrement. En outre, la participation volontaire d'une collectivité au financement d'une action qui bénéficie par ailleurs de cofinancements à des titres divers, ne peut être considérée comme relevant d'une dépense exceptionnelle. Ces actions qui participent des modalités classiques d'intervention d'une collectivité pour un intérêt général, ne peuvent ouvrir droit à une dérogation particulière.*

*Par ailleurs, au-delà des politiques partenariales, le Gouvernement a accordé aux collectivités un certain nombre de retraitements qui permettent de prendre en compte des modifications substantielles que ce soit en matière de politiques locales ou bien de financements.*

*Il s'agit notamment des changements dans les périmètres de compétences (dépenses transférées au titre des trains d'équilibre du territoire TET, plans d'investissement dans les compétences PIC...) des évolutions dans les montants des fonds européens redistribués à des tiers, du retraitement d'une partie de l'augmentation des allocations individuelles de solidarité, ou bien de certains événements exceptionnels affectant significativement le résultat.*

***La Cour constate une détérioration du dispositif d'évaluation des normes et de lutte contre leur inflation impactant les budgets locaux et appelle une redéfinition de la procédure de contrôle des normes par le SGG et le CNEN.***

*Je souscris à l'objectif formulé par la Cour d'une nécessaire amélioration des procédures et d'une implication renforcée des ministères pour une meilleure qualité des évaluations.*

*Le constat fait par la Cour des comptes ne rend toutefois qu'incomplètement compte de l'action conduite par le secrétariat général du Gouvernement (SGG) pour améliorer la qualité des évaluations préalables produites par les ministères. Celui-ci procède par démarche itérative et rappelle systématiquement l'importance, pour les services qui sont à l'origine des dispositions des projets de texte, de privilégier la clarté et la cohérence des textes, d'apporter des justifications sur le recours à la norme nouvelle et de détailler les impacts prévisibles qui découleront de la réforme envisagée. Le SGG, qui ne se substitue pas aux ministères qui sont responsables des évaluations préalables accompagnant les projets de texte qu'ils portent, s'attache à relever les faiblesses et les imprécisions des évaluations produites par les ministères et à leur demander de fournir des enrichissements ou des précisions. Il intervient également dans le développement d'une culture de l'évaluation préalable dans les services producteurs de normes par le biais du portail extranet du SGG (Extraqual) et d'actions de formation à destination des rédacteurs de normes.*

*Je rappelle par ailleurs que le Gouvernement attache une importance particulière à la maîtrise du flux de normes nouvelles, en particulier de celles applicables aux collectivités territoriales. C'est en effet l'un des objectifs poursuivis par la circulaire du 26 juillet 2017 qui prescrit que tout projet de décret autonome, créant une contrainte administrative nouvelle, doit être compensé par l'adoption simultanée de deux mesures d'abrogation ou, de deux mesures de simplification. En deux ans, seuls 21 décrets ont comporté des contraintes nouvelles et ont alors donné lieu à 50 compensations (9 abrogations et 41 simplifications). Ce chiffre est à comparer aux 200 décrets qui auraient, dans le passé, été pris en deux ans sans cette règle. La mise en œuvre de la règle du « 2 pour 1 » a produit une économie nette de près de 20 millions d'euros, toutes catégories de populations confondues (collectivités territoriales, citoyens, entreprises, services déconcentrés de l'État).*

*La Cour préconise de renforcer le système actuel d'évaluation des normes par le développement d'un mécanisme d'études ex post ayant vocation à améliorer les études prévisionnelles. Je rappelle à ce titre que la mise en œuvre d'évaluations ex post en complément du dispositif d'évaluations ex ante s'inscrit dans le prolongement de la recommandation de l'OCDE portant sur la politique et la gouvernance réglementaires de 2012 qui invite, les États à lier évaluations ex ante et ex post. Cette observation avait déjà été faite par la Cour dans son référé relatif aux études d'impact législatives dans les ministères sociaux. Si le rapport fait mention de la faculté qu'a le CNEN de s'autosaisir de normes en vigueur, il pourrait être utile de préciser que le Gouvernement s'est résolument engagé dans le développement d'une démarche d'évaluation faisant un lien*

*entre les analyses ex ante et ex post. Ainsi, par instruction du Premier ministre en date du 5 juin 2019, cinq indicateurs d'impact doivent désormais figurer dans les études d'impact des projets de loi. Il s'agit de faciliter l'appropriation par tous des transformations publiques en cours et de contrôler l'exécution des lois votées. Ces indicateurs sont ensuite présentés au Parlement afin que celui-ci puisse, après le vote de la loi, suivre le degré d'atteinte des objectifs de la réforme au regard de sa mission d'évaluation et de contrôle de l'action du Gouvernement.*

*La Cour souligne encore, dans le rapport, la nécessité de renforcer la collaboration entre le CNEN et le SGG en définissant notamment un circuit de transmission des fiches d'impact, selon que le texte afférent est examiné ou non en Conseil des ministres, afin de garantir que le CNEN délibère sur des projets de textes aboutis et dont les impacts ont été validés par le SGG. Je rappelle qu'actuellement, si les mesures envisagées initialement par le ministère connaissent des évolutions postérieures à l'analyse de la fiche d'impact par le SGG et à la consultation du CNEN un nouvel examen de l'évaluation préalable est rendu obligatoire afin de l'actualiser et de la fiabiliser. Le portail extranet du SGG et le guide de légistique rappellent ces règles de bonne méthode.*

*Enfin, le rapport fait état d'une absence de publicité des évaluations préalables. À l'exception d'un dysfonctionnement informatique ponctuel, intervenu en 2017 et qui depuis lors a été résolu, les fiches d'impact définitivement validées par le SGG au moment de la publication au Journal officiel du texte qu'elles accompagnent ont vocation à être publiées sur Légifrance : actuellement sont en ligne 122 fiches d'impact d'ordonnances, 1215 fiches d'impact de décrets et 582 fiches d'impact d'arrêtés. Cette publication permet de les rendre accessibles au grand public comme aux agents des administrations centrales qui y ont, de surcroît, accès sur le site extranet du SGG.*

***Si la Cour salue la mise en œuvre de la réforme des régions dans des délais contraints, elle considère que cette évolution s'est accompagnée de gains d'efficacité limités et que le renforcement des compétences régionales pourrait être approfondi.***

*L'étude d'impact du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales mentionnait explicitement, parmi les objectifs de la réforme, la réalisation de gains d'efficacité, grâce à la mutualisation des services et à la rationalisation du fonctionnement des administrations.*

*Il ressort que dans certains cas, dans les régions fusionnées, l'organisation administrative a en partie été conservée, avec le maintien d'assemblées délibérantes dans les anciens chefs-lieux et d'implantations multi-sites.*

*En outre, dans sa première phase de mise en œuvre, la réforme a pu conduire à des surcoûts de transition, liés par exemple à l'harmonisation des systèmes d'information. La poursuite de la rationalisation de l'organisation des services dans la deuxième phase de la réforme conditionnera la réalisation des gains d'efficience et des économies d'échelle attendus, dans un contexte de fort dynamisme des recettes régionales.*

*La Cour souligne également l'inégale transparence de l'information budgétaire et comptable : le Gouvernement est disposé à sensibiliser le réseau des préfetures afin de rappeler aux collectivités concernées les obligations de transparence et de communication financières issues de la loi NOTRe.*

*S'agissant enfin des recommandations formulées par la Cour, je tiens à vous apporter les éléments de réponse suivants :*

- *en ce qui concerne les perspectives d'évolution des finances locales, la Cour considère qu'il faudrait procéder à une analyse ex post des variations de la CVAE afin d'en améliorer la prévision.*

*Conformément à l'article 51 de la loi de finances rectificative pour 2016 modifié par les dispositions de l'article 15 de la loi de finances pour 2018, le Gouvernement remet au Parlement avant le 30 septembre de chaque année un rapport ayant pour objet l'analyse de la variation du produit de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Par ailleurs, l'analyse des variations de CVAE est réalisée par le service de la gestion fiscale de la DGFIP sur la base des données déclaratives des entreprises afin d'alimenter la communication aux collectivités locales sur les produits prévisionnels de cette fiscalité : des simulations prévisionnelles de CVAE leur sont ainsi communiquées une première fois en août de chaque année et une seconde fois en octobre de la même année.*

*Malgré cela, cette matière fiscale, très largement fondée sur l'évolution de l'activité économique, est fluctuante dès lors qu'elle dépend de la conjoncture économique et par conséquent difficilement prévisible, ainsi que le souligne la Cour.*

- *en ce qui concerne les nouvelles régions, la Cour souhaite une harmonisation du mode de comptabilisation des fonds européens dans les budgets et les comptes des régions. Il convient tout d'abord de*

*rappeler que les régions ont dû choisir entre deux architectures budgétaires : l'intégration des fonds européens dans leur budget principal ou le suivi dans un budget distinct du budget principal. Ce suivi peut prendre, par ailleurs, deux formes distinctes : un budget annexe sans autonomie financière rattaché au budget principal ou une régie dotée de la seule autonomie financière. Le choix d'un suivi des fonds européens par l'une de ces deux modalités relève de la libre administration des régions.*

*Quel que soit le choix opéré, les régions ont l'obligation de retracer les recettes et les dépenses relatives aux fonds européens 2014-2020 lorsque les fonds sont redistribués à des tiers bénéficiaires.*

*Il n'est pas prévu, à ce stade, de modifier la structure actuelle de la ventilation des fonds européens dans les maquettes budgétaires M71 et M57 ni le format de l'annexe réglementaire.*

*En revanche, il est possible de s'inspirer, en matière de communication financière, du rapport financier produit chaque année par certaines régions, au sein duquel elles consacrent une partie dédiée à la gestion des fonds européens. Cette démarche, qui relève des choix de communication financière des régions, permet ainsi de mieux expliciter la gestion des fonds européens.*

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE (ARF)**

*Ce second fascicule porte plus particulièrement sur les perspectives d'évolution des finances publiques locales et dresse un bilan de la mise en place des nouvelles régions issues de la réforme de 2016. Les observations formulées par la Cour appellent de ma part des réponses sur les parties du rapport consacrées aux perspectives d'évolution des finances publiques locales et de leur gouvernance (I) et aux nouvelles régions (II).*

#### **I - Les perspectives d'évolution des finances publiques locales et de leur gouvernance**

*S'agissant de la CVAE, les régions rejoignent l'analyse formulée par la Cour qui constate « l'instabilité de cette recette » et confirme que son évolution est erratique et difficilement prévisible en partie liée à ses modalités de recouvrement auprès des entreprises et de versement aux collectivités. À cet égard, les régions ne peuvent que souscrire à la recommandation portée à l'adresse de l'État et visant à « réaliser une*

*analyse des déterminants des variations de son produit afin d'envisager une meilleure prévision ».*

***S'agissant de l'impact des normes sur les dépenses de fonctionnement**, s'il est indéniable que celui-ci a connu une forte atténuation en 2018 et 2019 pour l'ensemble des collectivités territoriales, je souhaite toutefois signaler que la fin du moratoire, en 2019, portant sur la mise en œuvre des dispositions relatives au protocole PPCR (parcours professionnels, carrières et rémunérations) devrait générer, pour les régions, une augmentation de leurs dépenses de personnel même si elle sera inférieure au montant évalué en 2017. Je vous précise également que Régions de France partage les propositions formulées par la Cour, conformément aux éléments de sa réponse annexée au fascicule 1 rendu public en juin dernier.*

***S'agissant dépenses réelles de fonctionnement (DRF)**, la Cour indique que « les dépenses de fonctionnement des régions de l'échantillon progresseraient de 1,3 % ». Toutefois, cette évolution ne prend en compte, ni la poursuite de la montée en charge des fonds européens, ni la mise en œuvre du plan d'investissement pour les compétences ni les charges supplémentaires relatives aux trains d'équilibre du territoire qui doivent nécessairement être retraitées pour permettre une comparaison de l'évolution des DRF avec celle mentionnée dans la loi de programmation 2018-2022. En définitive, en retraitant ces dépenses, l'évolution des DRF des régions en 2019 serait de l'ordre de - 0,3 %, confirmant donc une réelle maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, comme la Cour l'avait déjà noté dans son rapport de 2018.*

***S'agissant de l'évolution des dépenses de personnel**, la Cour mentionne « une augmentation sensible de leurs charges de personnel (+2,1 %) ». En réalité, cette évolution résulte, d'une part, pour l'ensemble des régions de la reprise de la mise en œuvre du protocole PPCR et, d'autre part, de causes propres à chaque collectivité régionale. À cet égard, certaines régions fusionnées voient en 2019 la poursuite des effets de l'harmonisation des régimes indemnitaires et des dispositifs d'action sociale, alors que d'autres doivent réaliser des recrutements pour pallier la suppression par l'État des contrats aidés ou intégrer les agents transférés faisant valoir leur droit d'option. Une part de cette augmentation peut également avoir pour cause un changement de périmètre par la reprise en régie directe de services auparavant subventionnés.*

*En conclusion, si la Cour confirme « la progression tendancielle des marges de manœuvre des collectivités » elle manifeste néanmoins la crainte quant au respect de l'objectif de désendettement figurant dans la*

*loi de programmation 2018-2022. S'agissant plus particulièrement de la situation des régions, si en effet leur situation financière poursuit son amélioration - en atteste l'évolution de l'épargne brute pour la seconde année consécutive (+ 5,4 % en 2018 et + 12 % en 2019) -, leur capacité de désendettement s'améliore également fortement en 2019 (6,3 années en 2018 contre 5,7 années en 2019), soit à un niveau très inférieur au seuil de référence de 9 années mentionné dans la loi de programmation 2018-2022, démontrant donc, au global, un renforcement de la soutenabilité de leur dette.*

*S'agissant de la contractualisation financière, Régions de France partage les propositions formulées par la Cour, conformément aux éléments de sa réponse annexée au fascicule I rendu public en juin dernier, et plus particulièrement sur la nécessaire prise en compte des politiques partenariales ou des dépenses cofinancées et ne pesant pas sur l'équilibre des budgets. Régions de France rejoint également la Cour sur la nécessité de notifier chaque année à chacune des collectivités le montant de leurs DRF constaté après application de l'intégralité des retraitements.*

## **II - Les nouvelles régions**

*La loi du 16 janvier 2015 portant sur la délimitation des régions a organisé la fusion de 7 régions pour une mise en œuvre à compter du 1er janvier 2016. Les opérations de fusion ont généré d'importants bouleversements sur l'ensemble des modes de fonctionnement des régions. Dans ce contexte de changement institutionnel profond qui a été concomitant à un large renouvellement des exécutifs, la priorité des nouveaux présidents a été, avant tout, d'assurer la continuité du fonctionnement des institutions régionales et d'éviter toute rupture dans la production à la population des services publics régionaux. D'ailleurs, comme la Cour le souligne « en dépit d'un délai de préparation limité, les regroupements de régions ont été mis en œuvre...*

*Conformément aux dispositions de la loi » et « les régions se sont appropriées leurs nouvelles compétences... sans que des difficultés majeures n'apparaissent ».*

*Ce souci de continuité du fonctionnement explique donc largement les critiques de la Cour portant sur le choix des régions de privilégier le maintien des structures existantes, la reconduction des modes de gestion antérieurs ou la moindre refonte des dispositifs. En outre, comme la Cour l'indique les régions ont souhaité également préserver les équilibres des territoires fusionnés et ainsi éviter une centralisation des structures de la région dans la nouvelle capitale. Si ces choix de territorialisation de l'action régionale ont pu atténuer les mutualisations attendues et donc les*

*économies susceptibles d'être réalisées, ils constituent, avant tout, des choix politiques assumés et nécessaires visant à éviter l'apparition d'un sentiment de relégation autrement plus néfaste pour l'action publique régionale.*

*La prise en compte de l'ensemble de ces éléments est essentielle pour comprendre que la réalisation ou non d'économies n'a pas été, dans un premier temps, la priorité des nouveaux exécutifs régionaux. Ce n'est que dans un second temps, une fois obtenue l'assurance du bon fonctionnement des institutions régionales fusionnées que s'est posée la question de l'optimisation des gains d'efficacité et des économies susceptibles d'être dégagées grâce à la fusion. Compte tenu de ces éléments, les constats que la Cour dresse, en 2019, ne peuvent donc qu'être partiels et, à certains égards, susceptibles de refléter une image erronée du bilan des fusions.*

*S'agissant plus particulièrement de « l'absence de mobilité géographique imposée », cette critique rejoint les choix des régions de territorialiser leur action dans un souci d'équilibre des territoires. En outre, le statut de la fonction publique qui s'impose aux exécutifs locaux et la nécessité de maintenir un climat social apaisé pour mener à bien les réformes ont également conduit à ne pas « forcer » la mobilité des agents et à envisager la restructuration des services dans la durée. J'observe d'ailleurs, comme le souligne également la Cour, que l'État, dans le cadre de la réorganisation de ses services régionaux consécutive à l'établissement de la nouvelle carte régionale, n'a pas non plus développé des politiques de mobilité contrainte à l'endroit de ses agents.*

*S'agissant de la rationalisation des satellites, si la Cour observe qu'elle « reste à ce jour largement inachevée et n'a pas, en conséquence, généré d'économies notables pour les régions », elle précise également que ces dernières ne disposent pas « de la possibilité juridique de contraindre les satellites à se regrouper ». Mais les régions ont toutefois largement amorcé, voire finalisé, la rationalisation de certains satellites comme par exemple la fusion des agences départementales de développement économique et les comités régionaux du tourisme (CRT).*

*La Cour suggère aussi que la maîtrise des coûts doit être renforcée en prenant comme exemple l'alignement des régimes indemnitaires ainsi que l'accroissement des indemnités des élus et des groupes politiques.*

*S'agissant de l'alignement des régimes indemnitaires, comme le rappelle la Cour, cette obligation pour les régions relevait de l'application de l'article 114 de la loi NOTRe et constitue un surcoût quasi inévitable dans la mesure où il est difficile de laisser subsister, au sein d'une même collectivité, des écarts de rémunération entre des agents exerçant des*

*missions comparables et se trouvant dans une situation similaire. C'est la raison pour laquelle, les régions ont opéré un alignement des régimes indemnitaires le plus souvent par le haut. Au surplus, il convient de signaler que l'alignement par le haut, s'il s'est effectué au profit des agents des lycées, n'a pas été systématiquement opéré pour les agents de catégorie A travaillant au siège de la région.*

*S'agissant de l'accroissement des indemnités des élus généré par les changements de strate démographique pour certaines régions, la Cour évalue le surcoût pérenne annuel à 5,1 M€. Il importe surtout de fortement relativiser ce montant qui ne représente, au final, que 0,04 % environ des dépenses de fonctionnement pour les 7 régions fusionnées.*

*La Cour critique aussi l'absence de suivi par les régions de l'impact financier des réformes en indiquant que « la maîtrise des coûts induits exigeait précisément la mise en place d'outils de suivi spécifiques. ». En fait, comme le relève la Cour, cette réforme a été caractérisée par la faiblesse de l'analyse préalable à sa mise en œuvre ce qui n'a pas facilité sa préparation par les régions. Il faut ajouter que les opérations de fusion ont été largement ressenties et vécues par les régions concernées comme une contrainte, ce qui explique pour une large part qu'elles n'aient pas fait l'objet de suivi en tant que tel. Les outils de suivi ont été, en revanche, davantage axés sur le pilotage des objectifs stratégiques fixés par les exécutifs régionaux.*

*La Cour souligne l'amélioration des marges de manœuvre des régions entre 2015 et 2018. S'agissant de l'évolution des dépenses de fonctionnement, la Cour indique que « la situation des régions issues de fusions ne présente pas sur ce point de différence significative avec les autres. Leurs dépenses ont globalement augmenté de 0,6 % soit un taux identique à celui des autres régions » et ajoute que « les différences entre régions relèvent plutôt de stratégies individuelles, non liées à la problématique de la fusion ». En creux, ce constat conduit à penser que la fusion des régions a été relativement neutre pour les régions concernées et que les économies et surcoûts générés, à ce stade, se compensent et restent parfaitement maîtrisés.*

*Par ailleurs, la Cour analyse les évolutions de l'ensemble des régions en constatant parfois des écarts très marqués notamment en investissement, confirmant en cela mes observations déjà formulées sur l'existence d'un biais méthodologique qui altère la comparabilité des évolutions entre les régions, en raison du volume financier (10,75 Mds€ de programmation sur la période 2014-2020) que représentent les crédits relatifs aux fonds européens et plus particulièrement au fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), pour lequel les régions*

sont autorité de gestion. Il conviendrait donc, en toute rigueur, de retirer en fonctionnement comme en investissement les dépenses inscrites sur la fonction 6 de la nomenclature fonctionnelle des budgets des régions et correspondant aux fonds européens versés à des tiers ; les modalités de gestion différenciées des régions ne faisant pas obstacle à la mise en œuvre de ce retraitement.

Au final, en dépit des quelques critiques auxquelles j'ai souhaité répondre, la Cour reconnaît que « la situation financière des régions apparaît globalement très favorable et confirme les tendances des années précédentes », ce qui me semble le plus important.

C'est ce constat très positif sur la situation financière des régions qui conduit la Cour à formuler des propositions sur une clarification des compétences à laquelle je ne peux que souscrire ainsi qu'à proposer de nouveaux transferts de compétences que je soutiens également vivement. Au-delà des évolutions mentionnées par la Cour, les compétences des régions sont également susceptibles de connaître des transformations dans les champs suivants :

- le développement économique : mettre fin réellement aux interventions des départements et organiser une meilleure articulation région-bloc local s'agissant des aides à l'immobilier d'entreprise ;
- la transition écologique : confier aux régions la qualité de chef de file dans le domaine de l'économie circulaire ; doter les régions de moyens financiers leur permettant de mettre en œuvre le service public de la performance énergétique et de l'habitat (SPPEH).

Il faut donc espérer que la loi de décentralisation et d'ajustement de la loi NOTRe annoncée par le Gouvernement permettra de répondre à l'ensemble de ces propositions.

Enfin, s'agissant de la fiabilité des comptes publics locaux, si la Cour identifie des marges de progression qui diffèrent d'une région à l'autre en fonction des thématiques observées, il semble toutefois difficile d'en tirer des conclusions générales sur un défaut de fiabilité des comptes des régions. À cet égard, il me semble que l'expérimentation actuellement en cours et portant sur la certification des comptes des collectivités territoriales doit permettre aux régions de progresser dans le sens d'une optimisation de leur organisation interne pour identifier plus en amont les risques comptables et financiers et donc pour renforcer la fiabilité de leurs comptes.

Plus particulièrement, la Cour indique que, pour les crédits de paiement (CP) attachés à des autorisations de programme (AP) ou des autorisations d'engagement (AE), les dépenses engagées non mandatées en fin d'année doivent faire l'objet d'un traitement en restes à réaliser (RàR). Si ce principe est effectivement prévu par l'instruction budgétaire et comptable M71 applicable aux régions, il ne peut toutefois pas s'appliquer de manière généralisée pour deux raisons :

- les engagements comptables sont réalisés comme l'impose la réglementation en AP ou AE, et réaliser une comptabilité d'engagement sur les CP nécessiterait un travail inutile et très coûteux puisqu'il faudrait prévoir un calendrier de réalisation annuel des engagements. A l'heure où la recherche d'efficacité est plutôt d'actualité l'observation à la lettre de cette procédure générerait un coût non négligeable de traitement.
- les RàR devraient être repris lors de la première décision modificative, mais cette reprise a lieu de facto lors la programmation des CP et leur ajustement à l'occasion des différentes étapes budgétaires (BP ou DM). Dans ces conditions, le report des crédits destinés à couvrir les engagements est donc bien traité.

L'esprit de l'instruction budgétaire et comptable est donc bien respecté, tant en ce qui concerne la connaissance des engagements de la collectivité que de leur financement. En outre, la notion d'affectation renforce la sincérité et la précision en matière de prévision des dépenses.

---

## **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)**

### **Chapitre I : Les perspectives d'évolution des finances publiques locales et de leur gouvernance**

#### **- Une légère augmentation des concours et des transferts financiers de l'État prévue en 2019**

La Cour des comptes relève qu'« à périmètre constant, la péréquation verticale augmentera en 2019 de 190 M€, principalement pour les communes (180 M€) mais aussi pour les départements (10 M€) ». L'ADF tient à rappeler que cette augmentation apparaît hors de proportion des montants non compensés par l'État, notamment en ce qui concerne le reste à charge des allocations individuelles de solidarité (qui s'élève à près de 9 milliards d'euros par an).

**- Une fiscale directe locale dynamique**

*L'ADF partage le constat de la Cour des comptes en ce qui concerne l'instabilité des recettes de CVAE. Malgré tout, elle réitère le souhait des Départements de conserver la part de CVAE restante dans leurs financements. En effet, et bien que les Départements ne disposent plus de la compétence économique, leur participation indirecte à ce champ via l'aménagement territorial, les subventions d'équipement aux communes, le numérique, etc. nécessite qu'ils conservent un lien fiscal avec les entreprises. Par ailleurs, la nature spécifique des compétences départementales plaide pour le maintien d'un panier fiscal diversifié.*

**- Un impact limité des décisions de l'État constitutives de charges pour les collectivités**

*Concernant la revalorisation du RSA, l'ADF réaffirme ses observations réalisées sur le fascicule 1 du présent rapport : « Comme la Cour et le CNEN, l'ADF regrette « le manque de concertation (du Gouvernement) concernant les revalorisations du revenu de solidarité active (RSA) » qui se répète systématiquement malgré la mention réalisée dans les avis successifs et en dépit de l'impact financier important de ces dernières sur les budgets départementaux. Sur le même sujet, elle observe par ailleurs que lorsque l'État gèle ou contient les revalorisations légales des allocations qu'ils délivrent il laisse en revanche « courir » celles qui sont acquittées par les autres collectivités publiques ».*

**- Des budgets primitifs 2019 qui semblent privilégier l'investissement**

*L'ADF partage l'analyse de la Cour des comptes sur le fait que les prévisions disponibles pour 2019 « paraissent refléter une démarche volontariste d'économies, alors que les départements anticipent dans ces mêmes prévisions une nouvelle progression de 2,3 % des dépenses sociales »*

*L'ADF partage également l'analyse de la Cour des comptes quant à « la progression des dépenses (d'investissement) des départements, dans la continuité de celle constatée en 2018 » mais demeure plus prudente pour les années suivantes en fonction de l'évolution des dépenses contraintes, notamment sociales, des collectivités départementales.*

*L'ADF est d'accord avec la mention de la Cour des comptes concernant des « projections (qui) doivent toutefois être nuancées au regard de la volatilité des produits de la fiscalité professionnelle, ainsi que des incertitudes sur la progression des dépenses sociales des*

départements, alors que ces derniers ont consenti des efforts de gestion substantiels ces dernières années ».

**- La contractualisation financière entre l'État et les collectivités : un dispositif à ajuster**

L'ADF réitère ses réserves quant au dispositif de contractualisation financière. Elle se réjouit néanmoins de la maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités locales qu'elle estime avant tout due aux efforts conduits par celles-ci depuis plusieurs années.

**- Une absence de consensus concernant les neutralisations financières**

Concernant les retraitements à effectuer, un groupe de travail réunissant des représentants de la DGFIP, de la DGCL et des associations d'élus a été mis en place. Un « guide pratique des modalités financières et comptables de retraitements des dépenses réelles de fonctionnement » a été communiqué en tant que document de travail évolutif aux associations d'élus et actualisé au cours du mois de janvier 2019. On peut y noter globalement un assouplissement des positions initialement tenues à l'égard des collectivités concernées par la contractualisation financière tout en regrettant qu'un certain nombre de demandes légitimes des collectivités n'aient pas été prises en compte, au risque d'ailleurs de décourager certaines initiatives locales.

La Cour évoque s'agissant des retraitements une « mise en œuvre (...) pour partie limitée aux collectivités en dépassement ». L'ADF rappelle en ce qui concerne les dépenses relatives aux MNA qu'il lui avait été assuré que le retraitement serait opéré automatiquement et systématiquement nonobstant le respect ou non de l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement.

**- La nécessité d'une évaluation intermédiaire approfondie et partagée entre les acteurs**

L'ADF partage la préconisation de la Cour sur la nécessité de réaliser un bilan conformément à la « clause de revoyure » d'ailleurs annoncée par le Gouvernement au début du premier exercice de contractualisation financière.

**- Une trajectoire incertaine**

Concernant « un objectif fragilisé par la reprise de l'inflation », l'ADF réitère son souhait qu'il soit redéfini en fonction de la révision des perspectives d'inflation initialement émises qui a été opéré depuis.

**- Des critères de suivi insatisfaisants**

La Cour mentionne la difficile maîtrise des dépenses sociales en raison de leur dépendance à la conjoncture. Pour cette raison, l'ADF rappelle sa demande réitérée concernant l'abaissement du plafonnement des dépenses d'AIS au même niveau que l'objectif associé au contrat ou à l'arrêté, et non plus à 2 %.

**- Des politiques partenariales à sécuriser**

L'ADF partage l'observation de la Cour quant au « risque de découragement des collectivités à développer de nouvelles actions cofinancées par le mécénat, par le sponsoring ou par des fonds européens. En effet, de telles initiatives, bien que financièrement neutres, majorent les dépenses de fonctionnement et pénalisent les collectivités sous contrat ou arrêté ». L'ADF y adjoint l'aide à la coopération décentralisée. Elle s'associe également à la remarque de la Cour soulignant « une situation paradoxale compte tenu des sollicitations de l'État sur la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques ».

**- Le développement indispensable d'évaluations ex post des normes**

L'ADF partage la recommandation de la Cour qui s'inscrit par ailleurs dans le cadre des demandes répétées du CNEN de procéder à des évaluations ex post, notamment en ce qui concerne « l'effet des revalorisations automatiques ou exceptionnelles, des minima sociaux, et particulièrement du RSA ». L'ADF regrette ensuite le manque de concertation du Gouvernement concernant les revalorisations du revenu de solidarité active (RSA) qui se répète systématiquement malgré la mention réalisée dans les avis successifs et en dépit de l'impact financier important de ces dernières sur les budgets départementaux. Sur le même sujet, elle observe enfin que lorsque l'État gèle ou contient les revalorisations légales des allocations qu'ils délivrent il laisse en revanche « courir » celles qui sont acquittées par les autres collectivités publiques.

**- Observation générale complémentaire au rapport**

L'ADF apprécie avec prudence les projections financières des prochaines années dès lors que le contexte de la réforme de la fiscalité locale fait peser de nombreuses incertitudes sur les recettes des Départements.

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (ADCF)**

*Au nom de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), je tiens à vous remercier d'avoir bien voulu saisir notre association pour avis sur le rapport 2019 consacré à la situation 2019 des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fascicule 2 de la Formation inter-juridictions (FIJ).*

*Je salue la qualité du travail réalisé et vous confirme que les analyses proposées par la Cour représentent pour l'AdCF des éléments d'information et de recommandation très utiles. Sur de nombreux points, les conclusions du rapport convergent avec nos propres analyses.*

*Au sujet de la situation financière d'ensemble des collectivités du bloc local, l'AdCF partage les constats de la Cour sur l'amélioration ressentie en 2018. De fait, le desserrement de la contrainte budgétaire avec la stabilisation de la DGF a permis aux collectivités de mieux aborder la dernière partie des mandats locaux et de reprendre leurs efforts d'investissement.*

Pour ce qui concerne les collectivités du « bloc local », selon les récentes analyses de l'Observatoire de la gestion publique locale, l'évolution des dépenses de fonctionnement devrait se stabiliser à + 0,7 % en 2018, contre une évolution de + 1,8 % en 2017<sup>231</sup>.

*L'AdCF note que cette progression se situe à un niveau très inférieur au regard des objectifs fixés par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 (+1,2 %) qui s'imposent à toutes les collectivités. Ce sont surtout les dépenses de personnel qui sont concernées par cette stabilisation (+0,8 % en 2018, contre +3,1 % en 2017), en raison notamment du gel du point d'indice mais également d'une gestion maîtrisée des ressources humaines par les collectivités.*

*Ces bons résultats ont pu être facilités par la pyramide des âges des agents des collectivités qui se rajeunissent, en particulier au sein des intercommunalités. La part des agents ayant pris leur retraite (et parfois non remplacés), pesait en effet plus fortement en terme de coûts salariaux que celle des agents, en moyenne plus jeunes, qui ont rejoint les effectifs. Des économies supplémentaires de ce type seront plus difficiles à réaliser à l'avenir, car elles ne sont pas extensibles ou reproductives.*

---

<sup>231</sup> Budgets principaux et budgets annexes compris.

*En revanche, les efforts de réorganisation des services (mutualisation, effets des fusions, redéfinition de l'offre de services...) vont contribuer activement à la maîtrise des dépenses de fonctionnement. Le fort développement de la mutualisation au cours des années 2010-2015 porte aujourd'hui ses fruits.*

*Les effets de la contractualisation sont aussi visibles (voir ci-après). Compte tenu du poids des dépenses de personnel, la maîtrise de leur évolution aura permis à de nombreuses communautés et métropoles concernées par le dispositif d'encadrement de la dépense, de respecter les engagements d'évolution fixés dans les contrats. Et dans certains cas de faire mieux.*

*En revanche, les perspectives des années suivantes, au regard des objectifs de la LPFP 2017-2022, pourraient être contrariées en raison de nombreuses inconnues : mise en œuvre du dispositif « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) stoppé en 2018 mais qui pourrait être réactivé (coût évalué à 750 millions d'euros), autres mesures annoncées concernant la FPT, nouveaux transferts de compétences, mise en place de nouvelles normes, évolution de l'inflation, prix de l'énergie...*

*En parallèle de la faible évolution des charges de personnel, on observe une progression significative des dépenses d'intervention et des achats externes, à hauteur de 1,21 milliard d'euros soit + 4,1 % en 2018, contre + 1,8 % en 2017. Cette nouvelle orientation au profit d'une logique d'externalisation de la dépense peut s'expliquer par le choix des collectivités désireuses de ne pas alourdir les charges fixes et surtout leurs charges de personnel. Par ailleurs, concernant les groupements à fiscalité propre, de nouvelles dépenses sont à prévoir à court et moyen terme en lien avec l'exercice généralisé à l'horizon 2026 de nouvelles compétences dans les domaines de l'eau, de l'assainissement, de la gestion des eaux pluviales en particulier. Comme on le sait, ces transferts donnent souvent lieu, du fait de l'harmonisation du service offert ou de sa mise à niveau, à des dépenses importantes, en fonctionnement comme en investissement. En outre, la mise en place de la loi LOM devrait donner lieu à de nouvelles dépenses dans le domaine des transports et de la gestion des mobilités pour certaines intercommunalités.*

*Les bons résultats financiers sont aussi à mettre en relation avec une fiscalité locale assez dynamique, qui a profité en 2018 en particulier, d'un coefficient forfaitaire de revalorisation des valeurs locales favorable. Concernant les recettes fiscales des collectivités, l'AdCF souscrit pleinement à la recommandation de la Cour de mettre à la disposition des collectivités locales des analyses plus fines sur les déterminants des*

*variations du produit de CVAE, qui connaît des évolutions assez erratiques.*

*En matière de perspectives de dépenses d'investissement, nous constatons en nous appuyant sur les résultats du baromètre de la commande publique AdCF-CDC pour les premiers mois de 2019, une confirmation très nette de la reprise de la commande publique déjà observée en 2017 et 2018.*

*Pour la deuxième année consécutive, la commande publique analysée sur le premier semestre est en nette progression. En 2018, le premier semestre affichait une progression de la commande de l'ensemble de la sphère publique importante (+ 8%) par rapport au premier semestre de l'année précédente. En 2019, cette progression est du même ordre.*

*Cette progression importante est principalement à mettre à l'actif des collectivités du « bloc local » : les communes, communautés, métropoles qui concentrent à eux seuls 50 % de la commande publique. Les collectivités du « bloc local », retrouvent au second semestre de 2019, le niveau de commande publique des années 2012-2013. Cela confirme l'effet de rattrapage qui est peu à peu engagé au terme d'une période de forte chute de la dépense d'intervention des collectivités du « bloc local ».*

*La conjoncture politique et économique apporte quelques éclairages sur les évolutions possibles pour 2019. Selon les observateurs économiques (Insee, OFCE..) les indicateurs de la croissance semblent repartir à la hausse après une année 2018 en demi-teinte : en 2019, la croissance devrait être soutenue par l'augmentation du pouvoir d'achat (+ 2,5 %), en lien avec les mesures socio-fiscales (près de 12 milliards d'euros) qui se mettent en place.*

*Par ailleurs, pour les collectivités, la fin de mandat est généralement marquée par l'accélération de chantiers avant les renouvellements des mandats locaux. Certains programmes (ANRU, Action Cœur de ville, Territoires d'industrie, Logement d'abord...) peuvent contribuer à vivifier la commande publique.*

*Quelques signes néanmoins pourraient contrarier ces perspectives de relance : le manque de visibilité sur les orientations des réformes (notamment fiscales) peut susciter une attitude d'attentisme et de prudence chez les acteurs locaux, la fragilisation de certains agents économiques importants comme les bailleurs sociaux, qui sont des partenaires majeurs de nos collectivités.*

*Le recul des marchés de travaux concerne en fait la majorité des donneurs d'ordre. Si la commande publique se redresse, elle le doit principalement aux marchés de services et d'ingénierie qui connaissent une réelle embellie au cours des derniers trimestres. Au premier semestre 2019, la commande publique en matière de services et d'ingénierie dépasse les 20 milliards d'euros, un niveau jamais atteint même en 2012 et en progression depuis 2017. Les marchés de travaux (neufs et renouvellement) restent de leur côté à un niveau très bas et déclinant, notamment en matière de travaux neufs.*

*La progression des marchés des services pourrait traduire de nouveaux comportements au sein des collectivités. Soumises à la contrainte financière, elles font des choix d'organisation plus tournés vers des prestations externalisées. Ce que confirment les comptes de gestion en 2018.*

*Les thématiques, l'amplitude des champs d'intervention des collectivités et la très grande diversité de leurs actions ne permettent pas de dégager une tendance générale. On observe néanmoins que certains secteurs connaissent une solide progression, que l'on compare les premiers trimestres de 2018 et 2019 ou le dernier trimestre 2018 avec le premier de 2019 : les bâtiments publics et territoriaux en général (+ 800 millions d'euros), les voiries (+ 500 millions d'euros), les déchets (+ 50 millions), l'eau et l'assainissement (+120 millions), les aménagements urbains (+ 100 millions). L'essentiel de cette reprise repose sur les composantes du bloc communal (communes, communautés/métropoles, syndicats) et se traduit, ce qui est nouveau, par un redémarrage des commandes de travaux neufs ou de renouvellement (+ 400 millions environ). La chute constatée depuis de nombreuses années semble enrayée, ce qui tend à indiquer des efforts d'entretien du patrimoine.*

### **Contrats financiers : des objectifs atteints en première année**

*Concernant le dispositif d'encadrement (contrats dits de « cahors ») des dépenses de fonctionnement des collectivités mis en place par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, l'AdCF constate avec satisfaction que l'objectif d'évolution a été pleinement respecté. Selon les estimations de la DGFIP, les dépenses réelles de fonctionnement de l'ensemble des collectivités et de leurs groupements ont augmenté de 0,4 % entre 2017 et 2018, et de 0,2 % pour les seuls budgets principaux, soit un niveau très en-deçà de la norme d'évolution fixée.*

*Les collectivités soumises au dispositif de contractualisation, plus particulièrement concernées, ont donc globalement diminué de - 0,3 % leurs dépenses de fonctionnement, réalisant un effort tout à fait significatif de maîtrise de leurs charges, même s'il existe de réelles disparités entre collectivités. Au niveau individuel, selon les premières informations dont on peut disposer, peu de collectivités (une dizaine) feraient l'objet d'une reprise.*

*L'AdCF observe qu'avec ces résultats, les collectivités prennent une part active à l'équilibre des comptes publics, confirmant ainsi la tendance amorcée en 2016 d'un solde positif des APUL. L'AdCF fait partie des associations nationales qui ont accepté la philosophie générale de la contractualisation dite de « Cahors » en contrepartie d'une stabilité des dotations de l'État. Même si des améliorations techniques restent à apporter au dispositif, nous avons pu exprimer notre satisfaction, dans le cadre du comité de pilotage, du respect des objectifs en première année. Les collectivités ont fait preuve de leur sens des responsabilités et ont su tirer parti, comme la Cour l'a montré, de la modération du « flux » de dépenses nouvelles imposé par l'État. Cette modération doit absolument être prolongée. Le cadre contractuel a le mérite de permettre une décomposition fine des faits générateurs de dépenses supplémentaires.*

*Concernant l'objectif de limitation de l'endettement et de recours à l'emprunt, là encore les collectivités ont respecté la trajectoire fixée par la loi de programmation, ainsi que le constate la Cour dans son rapport sur les finances publiques locales 2019 - « en 2018, les collectivités territoriales ont diminué leur besoin de financement de 647 M€ par rapport à 2017 »- , soit un niveau inférieur à l'objectif assigné par la loi. Le bloc communal, qui représente 65,6 % de l'encours de dette, voit son besoin de financement diminuer de 591 M€ en 2018. Cette évolution est le résultat d'une stabilité du recours à l'emprunt et d'une accélération des remboursements de dette.*

*Sur ce sujet, l'AdCF partage les réserves émises par la Cour concernant le fait que les collectivités consacrent majoritairement leur autofinancement à la réduction de la dette. La croissance soutenue des investissements en 2018, et qui se poursuit en 2019, est rendue possible par les marges de manœuvres budgétaires dégagées sur le fonctionnement et donnera lieu à des charges nouvelles à moyen terme. On peut toutefois s'interroger sur le modèle de financement des investissements imposé par la loi de programmation qui repose sur un recours très faible à l'emprunt dans un contexte de taux extrêmement bas. Comme on le sait, la règle d'or qui s'applique aux collectivités et qui leur interdit de financer les dépenses*

*de fonctionnement au moyen de la dette constitue un « garde-fou » sérieux, préservant les équilibres financiers.*

*Le développement des compétences confiées aux intercommunalités, dans le domaine du logement, du développement économique, des transports, des services, de l'environnement... nécessite, pour les mettre en œuvre, d'importants efforts d'investissement.*

*Si la participation des collectivités au redressement des comptes publics n'est pas contestable, et si la fixation d'une trajectoire d'évolution normée pour la dépense locale est préférable à une réduction des dotations de l'État, il y a cependant une contradiction économique et politique majeure entre la volonté de réduire le recours à l'emprunt des collectivités et les responsabilités qui leur sont confiées en matière de politique publique.*

*À propos du dispositif de contractualisation en lui-même, l'AdCF partage pleinement les recommandations de la Cour et, en particulier, la nécessité de notifier chaque année aux collectivités engagées dans le dispositif le montant effectif des dépenses réelles de fonctionnement constaté, après application des différents retraitements. Nous approuvons également le fait de prendre en considération les recettes fléchées sur des actions spécifiques.*

#### **Les points d'amélioration du dispositif « Cahors »**

*À l'instar de la Cour, nous considérons que si les échanges réguliers avec le gouvernement et la bienveillance des représentants de l'État au niveau local ont permis de faire progresser le dispositif et de parvenir à des améliorations, ce dernier est encore perfectible.*

*Nos demandes d'améliorations concernent plus particulièrement les points suivants :*

- *La prise en compte des dépenses contractuelles et la non-prise en compte des dépenses nettes de ressources dédiées en écho aux recommandations de la Cour*

*Cela reste un sujet de forte contradiction entre les objectifs de limitation de la dépense et les incitations à agir qui nous viennent des pouvoirs publics nationaux à travers les politiques contractuelles : programme Cœur de ville, logement d'abord, transition écologique, économie circulaire, assises de l'eau.... Dès les premiers travaux sur les contrats, l'AdCF avait demandé ce retraitement afin de lever les freins susceptibles de bloquer sur les politiques partenariales.*

- *Une plus grande clarté dans la définition de la notion de « dépenses exceptionnelles ».*

*La loi prévoit également la neutralisation financière des éléments susceptibles d'affecter la comparaison des niveaux de dépenses sur plusieurs exercices, notamment les changements de périmètre, les transferts de charge ou la survenance d'événements exceptionnels et il faut s'en féliciter. Toutefois, la définition de la notion de « dépenses exceptionnelles » mériterait d'être documentée pour la rendre homogène au niveau national et ceci en vue de la publication des résultats au terme d'une année de fonctionnement.*

- *L'intégration des effets de l'inflation : la reprise de l'inflation est actuellement plus importante que celle envisagée par la loi de programmation. Pour 2018, l'INSEE enregistre une inflation de + 1,8 % (+ 1,6 % pour l'indice des prix à la consommation hors tabac).*

*On peut ainsi en conclure que l'effort de gestion demandé aux collectivités territoriales en 2018 a finalement été plus important.*

*Pour 2019, l'inflation moyenne sur les quatre premiers mois est de + 1,2 % selon l'INSEE. Elle pourrait néanmoins repartir à la hausse. La Banque postale, dans sa note de conjoncture, anticipe une inflation de l'ordre de 1,7 % à 2 % en 2019. Dans cette perspective, il conviendrait que la mesure de l'évolution des dépenses des collectivités puisse isoler les effets de l'inflation pour en tenir compte. Le respect des objectifs de la loi de programmation doit tenir compte également des indices d'inflation prévisionnelle qu'elle a utilisés.*

*Enfin, l'AdCF considère qu'il faudrait rendre possible la consolidation des dépenses des communes et de leur intercommunalité à l'échelle de l'ensemble intercommunal. Une co-contractualisation communes-communauté avec l'État devrait être encouragée. Il est en effet essentiel que la contractualisation financière n'ait pas pour effet d'inciter à des démembrements administratifs ou à des déconsolidations, par recul des mutualisations ou éclatement des compétences (via la création artificielle de structures externalisées par exemple).*

*Nous souhaitons activement que ces demandes soient intégrées pour la révision des contrats en 2019.*

*Nous l'avons indiqué à plusieurs reprises : il risque d'être difficile pour les collectivités de poursuivre dans la durée de tels efforts de limitation de leurs dépenses de fonctionnement. De nombreux efforts ont déjà été produits mais ne sont pas reproductibles. Par ailleurs, l'arrivée de nouvelles compétences (cf. GEMAPI), les annonces d'une*

*revalorisation du point d'indice pour la fonction publique, la mise en œuvre du PPCR reportée en 2018 ... sont autant de facteurs qui devraient exercer des pressions à la hausse sur la dépense.*

*Il convient de rappeler que certaines collectivités connaissent une forte croissance démographique et économique, la dynamique de leurs recettes se situant bien au-delà de la trajectoire fixée par la loi de programmation. Ces collectivités sont aujourd'hui tenues de freiner leurs projets, ce qui est dommageable.*

*Ainsi que l'exprime la Cour dans son dernier rapport : « Le risque est donc, pour des collectivités proches de leur plafond de dépense, que la recherche d'optimisation prenne le pas sur les démarches de bonne gestion ».*

*Enfin et surtout, il importe que la révision des contrats pour 2019 se fasse sur une base claire et transparente concernant les résultats de 2018. Chaque collectivité signataire d'un contrat doit avoir a minima la connaissance du montant de dépenses réelles de fonctionnement de 2018 retraitées pour engager un contrat en 2019. Ce qui ne semble pas chose acquise pour le moment.*

### **La maîtrise du flux normatif**

*À propos des normes, l'AdCF considère que le dispositif de maîtrise organisé autour du CNEN est à élargir.*

*Une dynamique de réduction des normes, dont le gain net est estimé à 251 millions d'euros par la Cour, s'est enclenchée. Il faut s'en féliciter. Un important travail a été réalisé pour réduire le flux des normes nouvelles et se traduit aujourd'hui par une plus forte attention des différents ministères sous l'égide du CNEN. Pour autant, continuent de s'appliquer les normes issues du « stock » antérieur. Les obligations législatives ou issues de transpositions de directives européennes ne sont pas comptabilisées dans le périmètre du CNEN.*

*Dans la perspective d'un nouvel acte de décentralisation, une réflexion devra être conduite sur la capacité pour les collectivités à ajuster localement certaines normes ou dispositifs définis au niveau national. En outre, nous partageons le sentiment de la Cour sur la nécessité de renforcer la culture d'évaluation des collectivités. À ce titre, nous considérons que le travail d'analyse de la Cour sur les normes et leur implication financière est nécessaire et doit être poursuivi.*

*Concernant les relations avec l'État et ses services, l'AdCF appelle à un « mieux » de décentralisation. Cela doit conduire à une meilleure prise en compte par l'État des réalités locales, d'une part, et à une nouvelle*

*approche dans l'exercice des « compétences » au bénéfice de politiques publiques plus intégrées et plus transversales apportant une réponse mieux adaptée à nos bassins de vie.*

*À ce titre, l'AdCF préconise, comme cela est en cours d'expérimentation en Bretagne pour la répartition des enveloppes concernant l'investissement locatif, de donner plus de marges de manœuvre aux acteurs locaux quant à la « territorialisation » des politiques nationales. L'AdCF plaide pour un renouveau des politiques contractuelles, dans un cadre pluriannuel, et la limitation des pratiques d'appels à projets ou de politiques mises en œuvre via des dépenses fiscales.*

*Sur les scénarios prospectifs, la Cour propose une approche globale et demeure prudente à juste titre.*

*De fait, l'actualité politique et sociale des derniers ont donné peu de visibilité pour réaliser un exercice prospectif. Les collectivités sont en outre dans l'attente des réformes à venir (fiscalité, fonction publique, nouvel acte de décentralisation...). Elles ont fait la preuve qu'elles étaient en mesure de mieux maîtriser la trajectoire d'évolution de leurs charges. Il importe désormais que les moyens mis à leur disposition, tant en ce qui concerne les futures assiettes fiscales que les modalités de gestion, leur permettent de conforter leurs efforts d'investissement et d'amélioration de nos services publics.*

*Le second fascicule du rapport de la Formation inter-juridictions comprend enfin une partie importante consacrée aux incidences des fusions de régions et des transferts de compétences programmés par la loi NOTRe. Il n'est pas du ressort de l'AdCF de commenter ou réagir aux analyses portant sur les réorganisations internes des administrations régionales. L'AdCF s'est néanmoins félicitée de la rationalisation des multiples schémas régionaux qui existaient auparavant et qui ont été fusionnés, principalement dans le SRDE-II et le SRADDET.*

*Comme le souligne la Cour ces schémas régionaux sont importants puisqu'ils prescrivent sur l'exercice de nombreuses compétences intercommunales. Notre association s'est engagée, à travers ses délégations régionales, dans un travail de rapprochement et de dialogue avec les exécutifs régionaux. Ce rapprochement se poursuit à travers le programme Territoires d'industrie. Nous constatons de réels progrès en termes de simplification et de capacités de coordination des acteurs publics compétents. En matière économique comme en matière d'aménagement ou d'environnement, nous considérons que les réformes territoriales récentes ont incontestablement clarifié les responsabilités.*

*Nous pensons néanmoins que ce sont davantage les politiques contractuelles que les règles de compatibilité entre les documents de planification qui feront progresser nos politiques publiques et la subsidiarité.*

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF)**

*Depuis quatre ans la Cour a renforcé la procédure contradictoire permettant d'échanger avec l'Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité sur l'analyse de la situation financière des collectivités du bloc communal et nous vous en remercions. Vous trouverez ci-après l'avis de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité sur le second fascicule du rapport public annuel tel qu'il nous a été communiqué.*

*Concernant les normes, l'AMF rejoint les recommandations de la Cour sur la nécessité de développer les évaluations, sur la dégradation de la qualité des fiches d'impact financier, sur la nécessité d'améliorer la publicité des évaluations et sur l'urgence de développer les évaluations ex post afin d'améliorer les méthodes de chiffrage et de corriger, le cas échéant, les évaluations préalables.*

*Sur les contrats d'encadrements des dépenses de fonctionnement, l'AMF souscrit au constat de la Cour qui indique que ces contrats « risquent (...) de freiner les partenariats, les cofinancements, voire les mutualisations, et d'entrer en contradiction avec le déploiement d'une nouvelle génération de politiques publiques nationales, assises sur un partenariat avec les territoires. » De même, l'AMF partage l'analyse de la Cour qui indique que ce les règles de la contractualisation peuvent orienter jusqu'aux choix de mode de gestion des projets locaux, indépendamment des principes de bonne gestion ». Les conclusions de l'observatoire de l'AMF sur ces contrats montrent que les collectivités du bloc communal qui n'ont pas pu respecter l'objectif assigné ont cependant une situation financière satisfaisante marquée par une croissance des dépenses inférieure à celle des recettes, une augmentation de l'épargne et des investissements et une stabilité voire une diminution de l'endettement. L'AMF rappelle les contradictions du dispositif qui encadre l'évolution des dépenses de fonctionnement alors que les collectivités locales participent à la réduction du déficit à hauteur de 0,1 point de PIB depuis 2016.*

*Ce dispositif d'encadrement des dépenses n'est pas exigé par les critères de Maastricht qui imposent une réduction du déficit et non pas une réduction des dépenses. Alors que les dépenses des APUL (19 %) sont inférieures à la moyenne européenne (33,5 %) et que leur dette représente 8,7 % du PIB dont 5,7 % pour le bloc communal, ces nouvelles contraintes imposées aux collectivités constituent un alourdissement des normes prévues par l'Union européenne.*

*La Cour préconise un dispositif qui « pourrait en outre se concentrer davantage sur les enjeux structurants de la gestion publique locale comme l'approfondissement de l'intercommunalité et les démarches de mutualisation ». L'AMF estime que cette proposition constituerait un encadrement du pouvoir du législateur en réduisant le débat sur l'acte III de la décentralisation à des objectifs comptables.*

*Enfin, l'AMF rappelle que si le Conseil constitutionnel a validé le dispositif, il souligne aussi que l'atteinte à la libre administration n'a pas une gravité suffisante pour être déclarée contraire à la Constitution : « le législateur n'a pas porté à la libre administration des collectivités territoriales une atteinte d'une gravité telle que seraient méconnus les articles 72 et 72-2 de la Constitution. » (Décision n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018). Tout renforcement de ces contrats pourrait donc être censuré par le Conseil constitutionnel.*

*Sur l'analyse des évolutions à la hausse des investissements 2019 des collectivités locales, l'AMF estime que l'analyse doit être réalisée en comparaison avec le mandat précédent et de 2014 à 2018, soit les 1ère, 2ème, 3ème, 4ème et 5ème années du mandat, pour être comparées aux mêmes années du mandat précédent. Même si l'investissement du bloc communal augmente, le niveau du mandat précédent ne sera donc pas atteint d'ici 2020 :*

	Investissement total hors remboursement de la dette <sup>232</sup>
2008-2012	162,29 Md€
2014-2018	147,08 Md€
Écart	-15,27 Md€
Écart en %	-9,3%

<sup>232</sup> Estimations.

*La baisse des dotations conjuguée aux nouvelles mesures de restrictions des ressources locales<sup>233</sup>, les bouleversements institutionnels majeurs sont ainsi à l'origine de ce recul historique des investissements du bloc communal sur le mandat 2014-2020. Les baisses enregistrées sont, en effet, bien plus prononcées que celles observées lors des précédents cycles électoraux et il faut remonter à la période 1995-1997 pour enregistrer un tel recul de l'investissement local. Enfin, l'AMF estime que les contrats d'encadrement des dépenses de fonctionnement de 322 collectivités vont aussi avoir des conséquences sur l'évolution de l'investissement. En effet, les dépenses d'investissement générant entre 1 et 3% de dépenses de fonctionnement les premières années, les collectivités soumises aux contrats pourraient arbitrer en faveur d'une restriction de leurs investissements afin de respecter le taux imposé par les préfetures.*

*La Cour évoque par ailleurs la question du partage des ressources publiques. L'AMF estime que ce partage des ressources publiques est au cœur de la décentralisation. Le développement et l'aménagement des territoires doivent ainsi s'accompagner d'un partage des ressources publiques dans le cadre d'un pacte financier issu de la concertation entre l'État et les collectivités territoriales. Toutefois, cette réflexion ne doit pas conduire à instaurer de nouveaux dispositifs contraignants à l'égard des collectivités locales comme le suggère la Cour qui invoque un partage des ressources publiques ayant pour objectif « la nécessaire maîtrise des soldes et de la dette de l'ensemble des administrations publiques au regard des engagements européens du pays pourrait alors justifier une réflexion plus large sur le partage des ressources ».*

*Concernant les concours financiers de l'État, l'AMF souhaite compléter l'approche de la Cour, qui repose sur l'addition de flux annuels, en ajoutant une comparaison de mandat à mandat. En effet la baisse des dotations n'a pas été un prélèvement annuel sur la DGF mais constitue une perte définitive de recettes pour les collectivités locales. Les montants de DGF inscrits dans les comptes de gestion du bloc communal du mandat actuel comparés au mandat précédent révèlent pour le seul bloc communal une perte de recettes de plus de 20 Md€ :*

---

<sup>233</sup> Baisse continue des compensations des exonérations fiscales décidées par l'État, baisse des FDPTP, restrictions imposées aux correspondants des collectivités locales et qui ont des conséquences sur les financements des différents projets, notamment les prélèvements sur les agences de l'eau (prélèvement sur la trésorerie des agences de 175 M€ par an de 2015 à 2017, une nouvelle baisse de 200 M€ du plafonnement des taxes affectées à 2,1 Md€ et la contribution de 250 M€ à l'Agence française pour la biodiversité et à l'Office national des forêts en 2018). Au-delà, l'AMF rappelle les autres dispositions de la loi de finances pour 2018 avec notamment la réduction des emplois aidés (- 850 M€).

Md€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	DGF versée mandat précédent(1)
Montant de DGF bloc communal dans les comptes de gestion	22,56	23,04	23,27	23,31	23,49	23,65	139,32
	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>DGF versée mandat actuel (2)</b>
	22,92	21,19	19,37	18,52	18,37	18,33	118,73
							<b>Écart DGF versée entre mandat précédent et mandat actuel (2)-(1)</b>
							<b>-20,62</b>

*Sur les évolutions des montants de DGF en 2019 : comme l'indique la Cour, la stabilisation du montant global de la DGF en 2019 se combine pour de nombreuses collectivités avec des « évolutions sensibles de leur dotation, à la hausse comme à la baisse ». Toutefois, ces variations ne sont pas uniquement dues aux « évolutions des règles de répartition » intervenues en 2019. Elles sont avant tout la conséquence des règles habituelles de calcul de la DGF, des variations individuelles avaient d'ailleurs été également constatées en 2018, première année de stabilisation globale de la DGF. En effet, les variations sont principalement dues à l'évolution des situations des collectivités au regard des critères de calcul (évolution de population, du potentiel financier, etc.), qui peuvent jouer à la hausse ou à la baisse, notamment pour les dotations de péréquation. S'agissant de la dotation forfaitaire, les baisses individuelles, qui affectent en 2019 près de 66 % des communes, sont quant à elles directement liées au mécanisme d'écrêtement. Pour les communes concernées par l'écrêtement, la dotation forfaitaire est prélevée (et définitivement diminuée) de manière à assurer le financement d'autres composantes de la DGF (notamment hausse de la population, de la péréquation, évolutions de la DGF des EPCI). Ce mécanisme, complété par un écrêtement portant sur les EPCI, s'applique depuis de nombreuses années ; il impacte chaque année les dotations individuelles, conduisant à l'érosion progressive voire à la disparition totale de la dotation forfaitaire pour les communes concernées.*

*Sur la hausse de la péréquation en 2019, après avoir détaillé l'évolution des différentes composantes des transferts financiers (DGF, crédits de la mission RCT, FCTVA, dégrèvements), la Cour indique que « la péréquation s'accroîtra également mais de façon modérée ». Cette phrase, insérée au sein des développements liés aux transferts financiers, laisse penser que les crédits destinés à la péréquation constituent une composante des transferts financiers et qu'ils sont financés par le budget de l'État.*

*En réalité, les montants affectés à la péréquation constituent des composantes de la DGF et sont donc inclus dans l'enveloppe globale de cette dotation, dont le montant (26,95 Md€ en 2019) est gelé à son niveau de 2018. Ainsi, la hausse de la péréquation est, chaque année, financée en totalité par les collectivités. Ce financement était assuré jusqu'en 2017 pour moitié par la diminution des concours financiers servant de variables d'ajustement et pour moitié par les écrêtements internes à la DGF. En 2018 et 2019, la progression de la péréquation est assurée en totalité par ces écrêtements.*

*La progression de l'effort de solidarité envers les collectivités défavorisées n'impacte donc aucunement les concours financiers de l'État puisqu'elle est entièrement assurée par les collectivités entre elles. C'est d'ailleurs au regard de ce financement porté par les collectivités que l'AMF considère que la terminologie de péréquation « verticale », utilisé historiquement pour désigner la péréquation financée par l'État en comparaison à la péréquation horizontale désignant des mécanismes de redistribution entre collectivités, a perdu de sa pertinence.*

*Par ailleurs, la Cour chiffre à 220 M€ la hausse de la péréquation en 2019, incluant dans ce calcul la progression (+ 30 M€) de la dotation d'intercommunalité versée aux EPCI. L'AMF indique que ces 30 M€ ne constituent pas des crédits de péréquation mais correspondent au montant nécessaire pour assurer le financement de la réforme de la dotation d'intercommunalité entrée en vigueur en 2019. Ainsi, la hausse de la péréquation s'établit à + 190 M€ en 2019<sup>234</sup>. Toutefois, comme pour la progression de la péréquation, le financement des 30 M€ versés dans la dotation d'intercommunalité repose entièrement sur les écrêtements internes à la DGF ; il est donc pris en charge par les communes et les EPCI et ne pèse pas sur le budget de l'État. Il convient d'ajouter que ce besoin de financement de 30 M€ ne se limite pas à la seule année 2019 mais il sera renouvelé sur toute la période de montée en puissance de la réforme. Sauf modification de la loi, c'est donc 30 M€ qui seront ainsi prélevés chaque année sur la DGF des communes et des EPCI.*

*Enfin, la Cour indique, en évoquant la réforme de la dotation d'intercommunalité, que celle-ci a été « élaborée par le Comité des finances locales ». L'AMF précise que si le CFL a effectivement porté des propositions de réforme de la dotation d'intercommunalité au printemps 2018, la réforme inscrite dans le PLF initial pour 2019 et adoptée par le*

---

<sup>234</sup> Cette hausse de 190 M€ correspond à une hausse de 90 M€ pour la Dotation de solidarité urbaine (DSU), +- 90 M€ pour la Dotation de solidarité rurale (DSR) et + 10 M€ pour les enveloppes péréquatrices des départements.

*Parlement s'écarte sensiblement de l'économie générale proposée par le CFL.*

*Concernant la fiscalité, l'AMF demande à la Cour des comptes de renouveler sa recommandation à l'État relative à la nécessaire poursuite de la révision des valeurs locatives qui servent d'assiette à la taxe foncière, à la contribution foncière des entreprises et à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. En effet, il n'est pas concevable, au nom de l'équité entre les redevables des impôts « ménages » et entre ces derniers et les redevables des impôts économiques, de procéder à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et d'abandonner celle concernant les locaux d'habitation. Enfin, la suppression de la taxe d'habitation (TH) ne rend pas moins nécessaire la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation car l'essentiel des impôts locaux reste adossé aux valeurs locatives : les taxes foncières, la CFE et la TEOM représentent en effet 67,5 % du produit fiscal calculé sur la base des valeurs locatives.*

*Concernant la CVAE, l'AMF partage la recommandation de la Cour des comptes qui demande à l'État de « procéder à une analyse ex post des variations de la CVAE afin d'en améliorer la prévision ». L'AMF se joint à la demande de la Cour qui recommande à l'État de profiter des huit années de données relatives à la collecte et à la répartition de cet impôt pour mieux analyser les variations de son produit et permettre une meilleure prévision.*

*Sur les effets de la suppression de la taxe d'habitation, la Cour indique qu'« il a été considéré que son incidence serait globalement neutre pour les recettes des collectivités ». L'AMF estime cependant que la suppression de la taxe d'habitation et son remplacement par le foncier bâti du département aura des conséquences importantes sur les ressources locales : la TH représente en effet plus de 30 % de la fiscalité directe locale, et au-delà, c'est l'ensemble des critères d'éligibilité aux dotations qui seront modifiés, ainsi que toutes les taxes additionnelles assises pour partie sur la taxe d'habitation. En outre, cette réforme fait mécaniquement peser sur certaines catégories de contribuables une pression fiscale plus forte. L'AMF estime que l'ensemble des ressources locales s'en trouvera modifié.*

*L'AMF demande à la Cour une recommandation sur la nécessité pour l'État de produire des études d'impact. Concernant les orientations retenues par le Gouvernement, l'AMF souhaite avoir communication sans délai des simulations pour chaque commune et chaque EPCI afin de permettre à tous les exécutifs locaux de disposer de l'information chiffrée. Ces analyses doivent aussi permettre d'évaluer les conséquences de la réforme sur l'encadrement des taux, sur les taxes locales assises sur la TH*

(GEMAPI, TSE) et sur les critères de répartition de l'ensemble des dotations et dispositifs de péréquation. Sur le financement de la dotation budgétaire de l'État annoncée pour compléter le financement de la compensation et sur les modalités de calcul du coefficient correcteur, l'AMF demande un niveau d'information suffisant pour permettre une appréciation juste de ces dispositifs qui, en tout état de cause, doivent garantir une compensation dynamique et pérenne à toutes les communes et intercommunalités. Enfin, l'AMF estime que l'importance de la réforme mérite un texte spécifique pour permettre une analyse approfondie des conséquences. L'AMF espère qu'une telle précipitation ne nuira pas à l'intérêt général.

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE FRANCE URBAINE**

Ce rapport appelle de notre part les observations exprimées dans la présente lettre.

#### **1- Contractualisation financière : des convergences d'analyse, des recommandations à saluer**

- France urbaine, tout comme la Cour, estime que la transparence est une condition essentielle de la réussite de la contractualisation financière. Il est à ce titre indispensable que les retraitements opérés à l'issue du dialogue du printemps 2019 entre les services déconcentrés de l'État et les collectivités concernées puissent être partagés et crantés. La recommandation n° 2 a, à nos yeux, le mérite de prendre en considération cette préoccupation majeure : « Notifier chaque année aux collectivités et EPCI soumis à contractualisation le montant effectif des dépenses réelles de fonctionnement constaté après application de l'intégralité des retraitements et en faire rapport au Parlement ».
- De même, France urbaine rejoint la Cour dans ses analyses (« des politiques partenariales à sécuriser »). L'État, dans ses pratiques de sollicitations des collectivités pour la mise en œuvre de politiques publiques partagées, ne prend toujours pas en compte la nouvelle donne de l'obligation de maîtrise des dépenses de fonctionnement. Il pérennise des pratiques (co-financements, appels à projets, ...) qui s'avèrent être en contradiction avec le fait que ce n'est pas une charge nette mais une dépense brute qui est placée sous contrainte. D'où l'importance de la recommandation n° 4 « Prendre en considération dans les marges d'appréciation laissées aux représentants de l'État, lors de l'analyse des

*comptes des collectivités soumises à contractualisation, les ressources nouvelles fléchées sur des actions spécifiques ».*

*Cependant, si nous partageons pleinement l'objectif qui est visé, nous nous interrogeons sur la voie à privilégier : faut-il demander à ce que ce soient les représentants de l'État qui, au cas par cas, neutralisent les contradictions du système ? Ne serait-il pas plus efficace et plus lisible de demander que la règle soit modifiée ; et plutôt que d'ajouter les retraitements, ne conviendrait-il pas d'amender l'article 29 pour préciser que le niveau des dépenses de fonctionnement exécutées par la collectivité doit être réduit de l'évolution globale des participations reçues, constatée entre le compte de gestion de l'exercice clos et celui de l'exercice précédent ?*

*Nos convergences d'analyse avec la Cour ne se limitent pas aux deux sujets faisant l'objet des recommandations n° 2 et 4 : qualitativement, le dispositif reste à améliorer sur plusieurs points mis en exergue dans le rapport. Pour éviter le risque que les limites et paradoxes du dispositif conduisent à l'abandon de démarches de bonne gestion (dynamiques de mutualisations, politique de mécénat,...), il convient de souligner combien il serait inopportun d'attendre une nouvelle génération de contractualisation pour corriger des dysfonctionnements désormais avérés.*

## **2- Normes : des objectifs partagés et quelques propositions**

- *« Bien qu'en diminution, l'impact des décisions prises par l'État est donc variable selon les catégories de collectivités et reste très dépendant des modalités de mise en œuvre des décisions prises au niveau national. Cette tendance au ralentissement ne doit pas masquer l'enjeu de ces décisions pour les collectivités locales, tant en terme de coût que de prévisibilité et de maîtrise budgétaire » : dans le contexte de la participation des collectivités au redressement des comptes publics, il est essentiel que la Cour puisse apporter des éléments d'analyse permettant d'apprécier ce qui relève respectivement des facteurs endogènes et des facteurs exogènes dans la variation de tel ou tel agrégat financier. Or, depuis plusieurs années, la Cour met opportunément en lumière le fait que la qualité des fiches d'impact des normes s'avère insatisfaisante. D'où, l'importance des deux recommandations qui sont formulées à ce sujet. France urbaine espère que celles-ci puissent être suivies d'effets dans les meilleurs délais.*
- *En complément, peut-être serait-il pertinent que les recommandations tirent plus explicitement les conséquences du rappel selon lequel « En 2017, la Cour constatait que les conditions dans lesquelles le CNEN se*

*prononçait ne lui permettait pas d'exercer pleinement sa mission du fait de l'absence d'équipe permanente et de la croissance du nombre de textes induisant une charge de travail très importante » ? Dans le même esprit, il nous semblerait utile de mieux mettre en avant le bien fondé d'un renforcement de la concertation avec les collectivités et leurs associations représentatives (y compris des associations représentatives des EPCI, dès lors que nombre de normes impactent plus particulièrement le niveau intercommunal), d'une part lors de la rédaction de nouveaux textes réglementaires les concernant, et, d'autre part, afin d'identifier les normes existantes pouvant être allégées ou supprimées.*

### **3- Des soldes de financement positifs : le fruit d'efforts qui ne peuvent être oubliés**

- *Le rapport met en lumière les efforts entrepris par les collectivités en général, et les grandes villes, grandes communautés et métropoles en particulier, pour parvenir à une maîtrise efficace de leurs charges de fonctionnement, les conduisant ainsi à accroître leur épargne et à dégager un solde de financement positif. S'agissant des collectivités soumises à la contractualisation, nous n'identifions pas de facteurs qui seraient susceptibles de fonder le propos selon lequel « les collectivités pourraient être incitées à accroître leurs dépenses de fonctionnement ». Le risque d'accroissement des dépenses de fonctionnement ne nous apparaît pas aujourd'hui plus fondé que ne l'était hier le risque de dérive de l'endettement local (lequel avait été mis en avant par les juridictions financières au début de la séquence de baisse des dotations de l'État).*
- *Dès lors, le propos exprimé en conclusion du chapitre 1 (« ce risque incite à une réflexion plus large sur le partage des ressources et des charges entre l'État et les collectivités prenant en compte leurs situations financières et leurs contraintes respectives ») ne doit pas conduire à ignorer la réalité selon laquelle les perspectives favorables d'évolution du besoin de financement des collectivités est le fruit d'efforts qui ne sont pas sans impacts, tant pour les usagers (ayant souvent eu à subir des réductions de périmètres des services publics locaux et/ou des hausses tarifaires), que pour les services des collectivités (du fait notamment des non remplacement de départs à la retraite) et pour les exécutifs eux-mêmes (qui ont eu à assumer le coût politique d'arbitrages douloureux). Sauf à imaginer que les collectivités soient assimilables à de simples opérateurs de l'État, on ne voit pas qu'elle serait la légitimité de l'État à préempter les efforts entrepris par les collectivités afin d'alléger le poids de ses propres contraintes.*

#### **4- L'articulation régions-intercommunalités : un dialogue à renforcer et systématiser**

- *France urbaine s'est mobilisée pour le renforcement du couple intercommunalités-régions, initié par la loi MAPTAM et approfondit par NOTRe. Que ce soit en matière de développement économique, d'aménagement du territoire, de mobilité... les grands EPCI partagent une responsabilité majeure en matière d'organisation des réciprocitys et solidarités territoriales. Les SRDEII et les SRADDET représentent à ce titre une opportunité nouvelle de coproduction stratégique, au bénéfice de l'ensemble du territoire régional. Comme le rappelle la Cour, le principe de « prescriptivité » étant contraint par les principes constitutionnels de « non-tutelle des collectivités entre elles », France urbaine voit donc avant tout dans leur mise en œuvre la formalisation d'un nouveau dialogue, qui ne saurait être vertical et descendant.*
- *Ces schémas, à portée prescriptive limitée, constituent des leviers nouveaux dans la mesure où ils incitent au dialogue. Cette exigence de co-construction stratégique devrait également trouver à s'incarner en matière contractuelle, qu'il s'agisse de la future période de programmation européenne ou de la prochaine génération de Contrats de Plan État-régions. Il nous semble essentiel que ces exercices puissent être co-construits par les grandes intercommunalités (métropoles notamment), et les régions, au vu des thématiques qu'ils portent (développement économique, aménagement, transitions...) et de leurs impacts en matière de cohésion territoriale. C'est la condition également d'une meilleure consommation des crédits, les projets étant mieux identifiés et compris en amont.*

#### **5- Deux observations sur l'annexe n°2 « l'expérimentation de la certification des comptes publics locaux »**

- *« À l'image des recueils qui existent déjà (pour l'État et les établissements publics nationaux), ce recueil devra fournir une base normative unifiée pour l'ensemble des entités publiques locales, en remplacement – et non en complément – du volet comptable des nombreuses instructions budgétaires et comptables actuellement en vigueur, pour sa portée réglementaire ». La bonne articulation entre les travaux menés par le CNOCP sur le recueil des normes comptables du secteur public local et les tomes comptables des instructions budgétaires et comptables (IBC) est indispensable. Pour France urbaine, il convient de veiller à ce que les IBC perdurent puisque ce sont des outils reconnus par les grandes villes et intercommunalités du fait de leur caractère opérationnel et adapté à la gestion publique locale. Les tomes comptables sont en effet complétés par de nombreux exemples,*

*permettant ainsi une appropriation plus aisée de la doctrine comptable et de ses dérogations par les services des collectivités locales, et rappellent de nombreuses règles budgétaro-comptables faisant ainsi le lien avec les tomes budgétaires des IBC.*

- *« [...] si le Parlement en décide ainsi en 2023, d'une certification de tout ou partie des comptes publics locaux ». Sous réserve des conclusions qui ressortiront de la phase expérimentale en cours et des choix du législateur, concernant la possibilité de généraliser la certification des comptes, France urbaine demande qu'une offre alternative au seul choix des commissaires des comptes privés soit envisagée. Bien que France urbaine se soit montrée favorable à l'expérimentation de la certification, s'agissant d'une certification légale pour le secteur public local, il convient de mener une réflexion approfondie avec l'ensemble des acteurs pour envisager la possibilité d'accorder à d'autres acteurs, notamment publics, la possibilité de délivrer un avis sur la fiabilité des comptes.*

### **RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE VILLES DE FRANCE (VDF)**

*Je tenais à vous remercier d'avoir invité Villes de France à formuler ses remarques à propos du second fascicule du rapport public 2019, qui est consacré aux perspectives d'évolution des finances publiques locales. Sur le fond, nous sommes globalement d'accord avec les orientations que vous esquissez pour cette année, et en 2020, année de renouvellement des conseils municipaux et communautaires.*

*D'après les premiers constats effectués dans le cadre de notre observatoire des finances des Villes de France, en dehors des effets liés à la revalorisation des bases, la pression fiscale (évolution des taux) est stable en 2019 voire en léger recul s'agissant du foncier bâti (pour 15 % de nos adhérents), compte tenu de l'évolution plus favorable des produits fiscaux, notamment de CVAE. Au niveau de la fiscalité directe locale, outre quelques baisses de taux portant sur le foncier bâti, le nombre de villes qui a été contraint d'augmenter ses taux est en 2019 anecdotique.*

*En ce qui concerne les transferts et concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, il ne nous est malheureusement pas possible à ce jour de nous prononcer sur une quelconque évolution des ressources affectées à nos villes et intercommunalités. Néanmoins, les règles d'écrêtement en vigueur pour la dotation forfaitaire devraient aboutir à ce*

*qu'une majorité de nos villes voient leur DGF globale reculer, en dépit des augmentations de DSU.*

*Outre ces aspects au niveau des ressources, la progression des dépenses d'équipement devrait être logiquement au rendez-vous en 2019 tant dans les villes que dans leurs intercommunalités. Au niveau budgétaire, les marges d'autofinancement dégagées devraient être essentiellement consacrées à la couverture de ces investissements, plutôt qu'à une réduction du poids de l'endettement.*

*S'agissant des villes relevant de notre strate, le constat d'une amélioration de la situation générale des collectivités locales à moyen terme ne doit surtout pas masquer les difficultés structurelles que les villes de taille intermédiaire pourraient rencontrer. Avec des ressources fiscales moins dynamiques et des charges plus élevées qu'au niveau de l'ensemble du bloc local, les villes moyennes sont contraintes à une plus grande discipline budgétaire et à une maîtrise absolue de leurs charges de personnel.*

*En ce qui concerne la contractualisation, nous sommes également favorables à une meilleure individualisation des objectifs d'évolution de la dépense locale, quitte à ce que les budgets annexes soient pris en compte dans le périmètre des dépenses soumises à contraintes, pour plus de justice entre les communes et les EPCI. Par ailleurs, même si les villes concernées respectent globalement les objectifs, toutes n'ont pas forcément souhaité contractualiser cette année.*

*À court terme, parmi les dépenses que les Villes de France souhaiteraient voir retirer de la contrainte, figurent celles qui résultent des décisions unilatérales de l'État (comme la gestion des PACS), des normes liées à la fonction publique territoriale, ou encore les refacturations issues des processus de mutualisation, qui ne sont pas forcément bien retraitées.*

*Comme je vous l'indiquais dans mon premier courrier, les charges imposées par l'État en matière scolaire vont peser plus lourdement en 2019 et 2020 dans les budgets des villes (petit-déjeuner, déjeuner à 1 euro, dédoublement des classes, obligation scolaire étendue à tous les enfants de 3 ans...), et celles-ci devront être assumées par le contribuable local ou par une réduction d'autres services. Il faut ajouter que les règles de compensations mises en place pour la réforme scolaire par le ministère de l'Éducation Nationale (éligibilité à la DSR) ne manqueront pas de pénaliser une nouvelle fois les villes.*

*Pour ce qui est de l'évolution prévisionnelle des charges et de celles découlant des normes en 2019, là encore, l'impact de la mise en place des normes relevant de la fonction publique devrait peser pour l'essentiel.*

*Dans notre strate, la mise en place du RIFSEEP aboutit en moyenne pour une ville de 39 000 habitants à un accroissement des charges de personnel de 356 000 euros, avec une forte amplitude selon les mesures indemnitaires et avantages déjà mis en place. La mise en place du RIFSEEP devrait in fine peser plus lourdement dans les villes moyennes, qui détiennent structurellement plus d'agents de catégorie C que pour l'ensemble du bloc communal.*

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES RURAUX DE FRANCE (AMRF)**

*Préambule. L'association des maires ruraux de France met en garde contre l'exploitation qui pourrait être fait d'un usage dans la presse notamment, à un public non averti, quant à une étude dont le titre laisse à penser que le rapport concerne la situation financière de l'ensemble des collectivités locales et en particulier de son effectif principal, à savoir les communes rurales.*

*Or le rapport précise d'emblée qu'il s'appuie sur l'exploitation de données de seulement une minorité de communes, de plus de 10 000 habitants et 242 EPCI. Cette étude est donc incomplète. La Cour examine 322 collectivités dont le budget supérieur à 60 M€, On ne peut regretter que l'étude soit incomplète et qu'une minorité de collectivités, toujours la même, est concernée.*

*L'Association demande une nouvelle fois que les communes rurales fassent l'objet d'études équivalentes afin de caractériser la réalité qui les concerne et non de prendre le risque de les associer à des analyses qui n'ont rien de comparables avec des collectivités plus peuplées ou des outils intercommunaux.*

*Aussi, l'ensemble des conclusions partielles ne peuvent avoir de portée générique et globale et encore moins de valeur quant aux communes rurales une nouvelle fois exclue à tort du champ de l'étude. Cette démarche participe de la volonté d'affaiblir l'échelon communal en minimisant sa reconnaissance par l'absence de traitement des données pourtant existantes.*

*Au surplus, aucune analyse n'est faite en fonction des strates de population. Autre remarque méthodologique, les dotations de l'État ne sont jamais corrigées de l'inflation pour permettre de réelles comparaisons de pouvoir d'achat. Ainsi les données en euros courant sont peu comparables puisque du fait de l'inflation « la légère augmentation des concours*

*financiers de l'État » de 48,09 à 48,27 milliards d'euros devient une baisse de 1,13 % (soit 550 M€) en euros constants si on table sur une inflation de 1,5 % de 2019/2018.*

	En milliards d'euros			Variation annuelle	
	Courants	Constants 2019	Inflation	Constants	Courants
2017	47,1	48,69			
2018	48,1	48,82	1,85 %	0,27 %	2,12 %
2019	48,27	48,27	1,50 %	-1,13%	0,35 %

*Par ailleurs le rapport fait une impasse regrettable avec une absence totale d'analyse sur l'impact des fusions d'intercommunalités et sur les ressources : il se limite à la seule approche comptable globale. À ce titre, l'AMRF demande que soit traité à l'avenir les problèmes essentiels des communes tels que la disparité de ressources entre collectivité.*

*Sur le fond, l'Association note que le niveau d'épargne des collectivités territoriales a augmenté du fait de la maîtrise des charges de fonctionnement et qu'en parallèle, on note une progression des dépenses d'investissement. Le contexte financier est favorable en 2019 mais le désendettement est incertain à moyen terme.*

Les concours d'État	en légère augmentation
La fiscalité locale	+2,7 Md€ grâce à l'évolution des valeurs locatives (+1,3 Md€ soit +2,2%)
La CVAE	+1,2 Md€
L'impact des lois	+250 M€ (normes, PPCR,...)

*Si le rapport confirme des marges de manœuvre sur 2020-2022, il faudra une réflexion plus large sur le partage des ressources et des charges entre État et collectivités. Constatons qu'en façade l'objectif de dépenses est atteint en 2018, mais la Cour repère une faiblesse du dispositif de contractualisation, avec la non prise en compte des budgets annexes alors que c'est souvent dans ces derniers que sont placés les emprunts ; ce qui constitue une source incomplète d'information.*

*Le rapport mentionne une maîtrise des dépenses de fonctionnement. Le rapport ne peut pas parler de « relâchement de l'effort » a fortiori du fait que les collectivités sont soumises à l'obligation d'équilibre des comptes contrairement à l'État. Qui plus la baisse des dotations a été*

*présentée comme une contribution à la résorption des déficits publics, les collectivités ont rempli leur part<sup>235</sup>. Quand le rapport mentionne « une réflexion plus large sur le partage des ressources et des charges entre l'État et les collectivités », on ne peut que s'interroger sur les perspectives données à cette invitation.*

*À cette situation, l'AMRF préconise de renforcer l'évaluation de l'impact des décisions de l'État sur les finances locales. Les fiches d'impact sont actuellement insuffisantes.*

*Ainsi les fusions de régions avec le passage à 13 régions ne montre pas de gain d'efficacité. Il conviendra dès lors de revoir le partage des compétences entre État et régions car la loi n'a pas clarifié la répartition des compétences entre État et collectivités territoriales.*

*À ce titre, l'AMRF associe aux recommandations suivantes de la Cour :*

- *Évaluer les variations de CVAE pour améliorer la prévision*
- *Développer l'évaluation de l'impact des normes et des lois*
- *Faire mieux sur les fiches d'impact*
- *Prendre en compte les budgets annexes*
- *Harmoniser le mode de comptabilisation des fonds européens dans les budgets et comptes des régions.*

#### ***De la péréquation***

*Si la péréquation est en hausse, elle reste bien trop modérée et insuffisante avec un FRIC plafonné depuis plusieurs années à 1 Md€. La péréquation verticale reste trop modeste.*

*L'AMRF est favorable à la péréquation. Elle doit cependant se baser sur une analyse fine des impacts du FPIC, en particulier celui de l'échelle logarithmique qui pénalise les communes rurales, pour mettre en place une péréquation horizontale plus équitable.*

*Le système de péréquation n'est pas analysé ni critiqué alors qu'il est largement faussé (à titre d'exemple le déséquilibre entre DSU et DSR ; déséquilibre entre les composantes de la DSR entre bourg centre et autres communes rurales ; péréquation à l'envers avec l'échelle logarithmique de FPIC), etc...*

---

<sup>235</sup> Les administrations publiques locales (APUL) portent 18 % de la dépense publique et 9 % de la dette publique.

### **De la dette**

Constatons d'abord que le sujet de l'endettement est systématiquement vu négativement alors que les collectivités locales empruntent pour des investissements et donc participent à la création de richesse (matériel ou immatériel). Une nouvelle fois, la Cour rappelle une vérité simple: les Administrations Publiques Locales (APUL) portent 18% de la dépense publique et 9% de la dette publique. Les collectivités territoriales représentent 86% des dépenses des APUL confortant leur rôle premier investisseur public. Les perspectives de désendettement sont incertaines.

### **De l'investissement**

Les dépenses d'investissement du bloc communal représentent 60% de l'investissement local

Évolution de l'investissement :

En 2019 +10 %

En 2018 -3,5 %

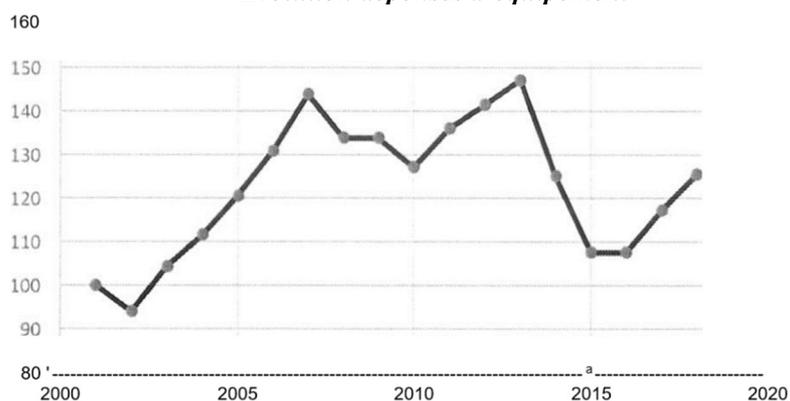
En 2017 -6 %

Le recours à l'emprunt progresse de 9.2 % pour les communes.

**De l'investissement.** Le graphique n° 2 est contre-intuitif.

Voici une alternative

### **Évolution dépenses d'équipement**



On constate que les dépenses d'équipement en 2019 rattrapent juste celles de 2005/06 et encore en euros courants. Ce même tableau en euros

constants montrerait qu'on se trouve en dessous du niveau de 2001 (100 € en 2000 valent 129 € en 2019).

*La conclusion du premier paragraphe est peut-être exacte, cependant elle ne découle pas de ce qui suit comme semble l'indiquer le texte. En effet, les pourcentages ne sont pas pris sur les mêmes valeurs : une fois le remboursement et l'autre fois le recours à l'emprunt. De plus ce dernier est pris sur les budgets primitifs or on sait que souvent, un emprunt est indiqué pour équilibrer le budget mais n'est pas réalisé. Il manque par ailleurs le chiffre des communes pour le remboursement d'emprunts.*

*Globalement, l'AMRF constate que sur ces collectivités scannées dans le rapport, un accroissement des marges de manœuvre des collectivités est visible créant un contexte favorable avec un dynamisme de la fiscalité locale grâce à la revalorisation des bases forfaitaires d'imposition tout comme une hausse des DMTO. Toutefois, on constate des perspectives plus inquiétantes avec une baisse de la TVA en € courants à partir de 2022 ainsi que la baisse des produits des amendes de police en baisse (-212 M€). On passe de 690 à 478 M€. L'augmentation de 2,2 % des bases (pour une inflation prévue autour de 1,5 %) est une bouffée d'air qui compensera la perte de 2018 (1.2 % pour une inflation de 1,85 % en 2018).*

*Selon la Cour, il convient de travailler à l'analyse des variations du produit de la CVAE pour envisager une meilleure prévision sur les années à venir. Globalement, les impôts locaux sont en augmentation, en 2019, de 2,7 Md€. La Cour estime que l'impact de normes est de l'ordre de 250 M€ - pour un tout petit effectif de collectivités -, en « baisse constante » mais la reprise de la hausse des dépenses de personnel vont avoir une conséquence sur les budgets. L'impact des dispositions indicielles de 231 M€ correspond à 3,5 € par habitant. Le rapport ne précise pas quel poids pour les communes.*

### **Des risques forts**

*Plusieurs alertes sont à intégrer. Entre 2020 et 2022, le chiffre de 1,2 % d'augmentation des dépenses de fonctionnement ne sera plus tenable compte tenu des coûts des énergies.*

**La non prise en compte des budgets annexes rend incomplet le rapport.**

*L'Association des maires ruraux de France attire l'attention sur l'impact psychologique de la situation et le risque de découragement des collectivités à développer mécénat, sponsoring, fonds européens qui vont augmenter le niveau de dépenses de fonctionnement.*

*Des politiques telles que celle portées par l'ADEME peuvent handicaper les collectivités, en particulier celles impactées par la contractualisation. Des politiques comme l'ouverture élargie des bibliothèques ou la scolarisation obligatoire à trois ans gonflent les dépenses de fonctionnement avec un risque de rechercher l'optimisation au détriment de démarche de bonne gestion.*

***Les décisions politiques de l'État ont ou auront un impact, notamment :***

- *Mesures salariales*
- *Mesures liées à la sécurité*
- *Normes techniques*

*Un manque de visibilité à moyen et long terme sur les finances des collectivités est noté à plusieurs reprises par la Cour :*

- *L'impact des normes et des lois reste difficile à évaluer ;*
- *Le but de l'État de diminuer l'endettement des collectivités est loin d'être atteint ;*
- *Les marges de manœuvre des collectivités semblent assurées jusqu'en 2022, mais cela est dû au moins partiellement au cycle des élections municipales.*

*Le rapport met en exergue la dégradation du niveau des documents sur l'impact des décisions de l'État transmis au Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), composé à ¼ d'élus, Il pointe aussi le manque d'évaluation et une mauvaise coordination entre le SGG et le CNEN.*

*Tout ceci nuit à la transparence de ces mesures et à l'information des élus. L'AMRF réaffirme son avis favorable aux normes qui protègent notre population et hostiles à celles qui ne sont là que pour la valorisation gouvernementale. Des pistes de révision sont données sur les exemples allemands et anglais qui pourraient être fertiles.*

### ***Des fusions***

*Dans le contexte désormais connu de l'absence d'impact mécanique des fusions de quelques niveaux de collectivités ou de groupements sur les basses de dépenses, le rapport stigmatise des situations dramatiques telles que la réunion du conseil régional d'Occitanie qui nécessite la location d'une salle pour les 158 conseillers régionaux pour un montant de 98 000 € (140 000 € les premières fois) faute de place dans les hémicycles de Montpellier et Toulouse (sans compter les frais de déplacement de*

*plusieurs centaines de personnes environ) ! Pour la fusion des régions le rapport a le mérite de dire qu'il n'y a pas d'économie d'échelle, il y a même une augmentation des dépenses de fonctionnement. Par contre pas un mot sur l'augmentation des frais de déplacement et des temps de transport qui éloignent les citoyens des lieux de décision.*

*Ce rapport sert à justifier la politique de l'état envers les collectivités locales*

*À ce titre, l'AMRF appelle de ses vœux pour l'an prochain une étude de l'impact financier des fusions forcées au 1<sup>er</sup> janvier 2017 sur les communautés de communes suite à la loi Notre.*

***En conclusion,***

*L'AMRF profite de cette sollicitation pour alerter publiquement d'un certain nombre de problèmes graves tels que le risque de perte du comptable public, sorte de non-sens dans l'évolution de la transparence comptable. Le développement de l'intercommunalité xxl et les transferts de compétences ont conforté certains acteurs qu'il était possible de simplifier en concentrant l'intendance et la surveillance en oubliant que dans une république décentralisée, la proximité est essentielle : qu'il faut surveiller et coordonner au plus près des protagonistes qui gèrent le quotidien. Le système démocratique impose l'écoute des citoyens et non pas une administration soucieuse de chiffres et statistiques.*

*De même, elle alerte que la fin des comptes ouverts à la Banque de France et les versements des liquidités des collectivités dans le système bancaire.*

---

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL  
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ**

***Partie I : Une mise en place effective malgré un calendrier contraint***

*C.3 – Le SRADDET, document de planification intégrée : le schéma des schémas*

*« Les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté et Pays de la Loire ne prévoient d'adopter leur SRADDET que durant l'année 2020 ».*

*Sur ce point, je tiens à préciser que la région Bourgogne-Franche-Comté a arrêté son projet de schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) lors de son assemblée plénière du 27 juin 2019.*

*C'est désormais une large phase de concertation qui s'ouvre pour ce projet de schéma, labellisé « Ici 2050 ». En effet, il doit être soumis à l'avis des personnes publiques associées (PPA), puis à enquête publique.*

*À l'issue de cette consultation, le SRADDET de la région Bourgogne-Franche-Comté devrait être définitivement approuvé avant l'été 2020.*

## **Partie II : Des marges de manœuvre encore importantes en matière d'organisation et de gestion**

*A.1.b – En l'absence de mobilité géographique imposée, des organisations multi-sites*

*« La région Bourgogne-Franche-Comté a retenu un schéma intermédiaire privilégiant une organisation bi-sites, sur la base de mobilités professionnelles volontaires. [...] Comme le relève la chambre régionale des comptes, cette organisation présente des contraintes de déplacements entre les deux sites (120 km), et a conduit à un fonctionnement en mode dégradé en 2017 du fait de ces déplacements, des problèmes de compétences et vacances de postes, en plus de la nécessité de s'approprier les nouveaux outils et procédures de gestion ».*

*En effet, j'ai fait le choix, dans un souci de préserver au mieux les conditions de travail des agents régionaux, de n'imposer aucune mobilité géographique et de maintenir un équilibre entre Dijon et Besançon.*

*Pour pallier au mieux les incontournables difficultés rencontrées par une telle réorganisation, plusieurs mesures d'accompagnement ont été mises en place visant à préserver les conditions de travail des agents et garantir le bon fonctionnement de l'administration régionale.*

*Par exemple, des formations au management en bi-site ont été organisées à destination des encadrants, les équipements de visio-conférences ont été étendus, la pratique du télétravail a été généralisée et le travail en site distant a été proposé aux agents isolés sur un site.*

*« Les choix d'équilibre du territoire et l'engagement de ne pas imposer de mobilité géographique conduisent à une réorganisation complexe et coûteuse. Ces choix sont porteurs de risques managériaux et budgétaires et ne sauraient être que transitoires. La Cour estime que si la règle de maintien des effectifs dans les sièges des anciennes régions étaient*

*sans doute inévitable dans la phase de mise en œuvre de la réforme, elle ne paraît pas devoir être pérennisée ».*

*Au plan opérationnel, l'organisation des services doit tendre à terme vers un regroupement au moins par services entiers sur chacun des sites. Par ailleurs, les directrices et directeurs sont recrutés indifféremment sur chacun des sites, offrant ainsi un plus grand potentiel de recrutement.*

*B.1.a) – Des surcoûts constatés en matière de rémunérations et d'indemnités*

*« Hormis la région Hauts-de-France, qui s'est efforcée de ne pas aligner son régime indemnitaire sur le plus favorable et gère donc huit régimes indemnitaires différents et des indemnités différentielles, les nouveaux régimes indemnitaires régionaux ont été alignés sur le plus favorable des anciennes régions, voire au-delà ».*

*La mise en place du RIFSEEP rendu obligatoire dans toutes les collectivités a un effet plus déterminant que l'enjeu d'harmonisation. Il aurait été présent, même sans fusion.*

### **Partie III : Des responsabilités régionales à clarifier et à conforter**

*A.2 – Une progression générale des investissements, plus prononcée dans les régions fusionnées*

*« Les régions présentent en outre la particularité d'investir par le biais de participations financières dans des sociétés, pour 5% de leurs dépenses totales au niveau national. En Bourgogne-Franche-Comté, ces participations représentent le tiers des dépenses d'équipement totales. [...] Ainsi, en Bourgogne-Franche-Comté, les dépenses consacrées au développement économique ont augmenté de 80%, croissance qui découle des prises de participation dans les SEM et des reprises de financement départementaux, et celles affectées au transport ferroviaire de 40% ».*

*C'est effectivement un acte volontariste lié à la prise de compétence économique dans une région à forte vocation industrielle, où les enjeux de préservation d'emplois et d'accompagnement du développement des entreprises est fondamental.*

### **Annexes**

*Annexe 9 – Évolution des dépenses réelles de fonctionnement par région à périmètre constant*

*Le tableau produit en annexe 9 fait apparaître pour la région Bourgogne-Franche-Comté une hausse de + 15,3 % entre 2017 et 2018.*

**Annexe n° 9 : évolution des dépenses réelles de fonctionnement  
par région à périmètre constant**

	2015	2016	2017	2018	2018/2017
Bourgogne-Franche-Comté	817,63	830,35	826,11	835,64	15,3%

*L'évolution de 2018 par rapport à 2017 de 15,3 % n'est pas correcte. Selon les données affichées dans le tableau, l'évolution 2018 / 2017 est en réalité de 1,15 %.*

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL GRAND EST**

*J'ai procédé à une lecture attentive de ce document et souhaite vous apporter des éléments de réponse.*

*Concernant plus particulièrement la stabilisation de la masse salariale, j'ai souhaité que soient proposées des évolutions organisationnelles de la collectivité, fondées sur 3 objectifs :*

- poursuivre l'adaptation du fonctionnement de la collectivité aux caractéristiques d'une collectivité de grande taille ;*
- améliorer le pilotage global et la gestion des risques de la collectivité dans un nouveau contexte de contrainte budgétaire désormais forte ;*
- dans la droite ligne de la stratégie RH, impulser de nouvelles approches managériales au sein de la collectivité.*

*Le Comité Technique du 19 novembre 2018 a été l'occasion de présenter les évolutions envisagées en termes d'organigramme. Celui-ci a été mis en place au 1er janvier 2019.*

*Il s'accompagne de diverses mesures qui seront mises en place courant 2019, telles que :*

- la définition de feuilles de route par directions précisant les orientations stratégiques et les orientations opérationnelles sur les années à venir ;*
- la mise en place de plans pluriannuels d'investissement ;*
- une gestion par conventions d'objectifs et de moyens (dimensionnement de l'effectif selon la feuille de route de la direction ;*

*prise en compte des dépenses de personnel dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques) ;*

- *la mise en place d'indicateurs d'activité et d'efficience.*

*Un chantier est également engagé sur le respect du temps de travail et sur la réorganisation des Équipes Mobiles d'Ouvriers Professionnels (EMOP).*

*D'autres mesures sont envisagées pour dégager du temps de travail en limitant les travaux d'exécution de base :*

- *la poursuite de la dématérialisation ;*
- *la mise en place de parapheurs électroniques ;*
- *la mise en place d'une gestion électronique du courrier.*

*La mise en œuvre du RIFSEEP, obligation réglementaire de la loi du 20 avril 2016, a eu un impact financier significatif pour la collectivité, qui a, par ailleurs, fait des choix forts en faveur de ses agents.*

*Je souhaite apporter des compléments et précisions sur la partie consacrée à la fiabilité des comptes régionaux.*

*Consciente des fragilités induites par la fusion, notamment dans le domaine des finances, la Région Grand Est poursuit son processus de transformation.*

*Une nouvelle organisation de l'administration a été mise en place depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019.*

*Outre la création de 4 directions générales adjointes portant les politiques publiques, la volonté a été de renforcer l'action des directions fonctionnelles pour répondre au besoin de pilotage et de fiabilisation des activités :*

- *la Direction des Finances a pris en charge le pilotage de la performance financière ; un nouveau service a été créé pour mener les actions permettant d'améliorer la performance de la collectivité à travers le contrôle de gestion (outils de pilotage, contrôle interne, contrôle des organismes partenaires) et l'évaluation.*

*Concernant plus particulièrement le contrôle externe des satellites régionaux, la Région Grand Est a initié plusieurs audits (Maison Régionale des Sports, Syndicat Mixte d'Aménagement du Lac de Madine) et se structure progressivement avec une équipe qui sera dédiée à la mise en place d'un dispositif de contrôle dans le cadre d'une programmation annuelle.*

Ainsi, depuis le début de l'année 2019, 3 audits ont été lancés et un 4e le sera au cours du 2e semestre.

*Par ailleurs, depuis 2016, la Région a engagé des processus de rapprochement des différentes structures satellites, avec pour objectif de gagner en lisibilité pour les bénéficiaires quant aux actions régionales menées sur le territoire, et pour gagner en efficacité.*

*Ces rapprochements s'effectuent en lien avec les différents acteurs concernés (services de l'État, chambres consulaires, ...) et nécessitent un peu de temps pour être mis en œuvre.*

*- la Direction Juridique est devenue la Direction Juridique et de la Prévention (DJP) ; elle intègre désormais un volet « prévention des risques encourus par la collectivité » où un agent a la responsabilité de la construction de la cartographie des risques.*

*Parallèlement à cette évolution organisationnelle, plusieurs chantiers ont été initiés pour améliorer les processus de gestion :*

*- un projet majeur de mise en place d'un budget par activité est en cours. Il doit répondre à 3 enjeux, à savoir : disposer d'une meilleure lisibilité de l'action régionale, mettre en place une culture commune par une approche transversale des missions de la collectivité et favoriser le pilotage à travers l'identification des priorités et des moyens alloués.*

*Par ailleurs, la formalisation d'un plan pluriannuel d'investissement identifiera, davantage que précédemment, les enjeux pluriannuels rétrospectifs et prospectifs, afin d'offrir de la lisibilité aux cadres et aux élus en charge des différentes politiques.*

*Une opération de fiabilisation des comptes a été initiée également à travers plusieurs actions :*

*- fiabilisation de l'actif de la collectivité, en lien avec la paierie régionale :*

*Un Pôle « Inventaire » a été créé au sein de la Direction des Finances. Ce choix organisationnel permet d'ores et déjà :*

- de stabiliser les principes de gestion de l'inventaire ;*
- d'avoir un process commun et unique de gestion de l'actif ;*
- d'avoir un lien permanent et direct avec les services compétents de la paierie ;*
- de débiter la régularisation des discordances détectées.*

*- fiabilisation des comptes et des annexes réglementaires : opération pour compte de tiers, rattachement des charges et des produits, stock d'AP/AE, ...*

*En matière d'évaluation des risques et de provisions, une procédure d'identification des risques, liés notamment aux contentieux, pouvant nécessiter l'inscription de provisions a été définie entre la Direction des Finances et la Direction Juridique et de la Prévention.*

*Aussi, la Région Grand Est s'engage à compter du Budget Primitif 2020 sur la mise en place d'un dispositif de provisionnement intégrant les contentieux indemnitaires en cours et qui sera actualisé au fur et à mesure de la survenance de nouveaux contentieux :*

- tableaux de bord de suivi des contentieux*
- évaluation du risque raisonnablement encouru pour définir le montant à provisionner*
- préparation des délibérations relatives à la provision et/ou la reprise.*

*De plus, une nouvelle procédure de suivi des procédures collectives, instaurée à compter de mars 2019 avec la Paierie Régionale, permet de mieux appréhender la dépréciation des créances liées aux avances remboursables. Celle-ci dispose d'une veille systématique des nouvelles procédures collectives avec une application propre développée sur Infolégale.*

*La Paierie Régionale informe la Région Grand Est dès qu'elle a connaissance de l'ouverture d'une nouvelle procédure collective à l'encontre d'un débiteur de la Région Grand Est.*

*S'il y a lieu, la région émet, sur la base des informations communiquées, le titre de recettes correspondant au solde des échéances afin que la paierie puisse faire valoir les sommes en question dans la déclaration de créance auprès du mandataire judiciaire.*

*À partir de la valeur nette à l'actif des avances remboursables et du tableau de suivi des débiteurs en situation de procédure collective de la Paierie Régionale, la Région Grand Est pourra déterminer en fin d'année la dépréciation des créances adéquate et ainsi provisionner les sommes correspondantes.*

*Il est proposé de provisionner à compter du Budget Primitif 2020, et au fil de l'eau dès l'apparition d'une procédure collective à l'encontre d'un débiteur, à hauteur du montant restant à recouvrer.*

Concernant l'annexe n° 9, si l'on souhaite rester à périmètre constant il conviendrait de retraiter la rubrique « transport mixte » ainsi que les dépenses de personnel sur la fonction 8.

Concernant l'annexe n°13 relative à l'évolution de l'endettement par région, un écart est constaté chaque année entre les chiffres de la Cour des Comptes et les données Compte Administratif de la Région Grand Est.

Celui-ci s'explique par les encours en CHF, pour lesquels l'écart de conversion au 31/12 de chaque année n'est pas repris dans le Compte Administratif. La Direction des Finances établit annuellement cet écart.

(en M€)	2015	2016	2017	2018
Grand Est (données Compte Administratif)	2 314,92	2 364,83	2 364,80	2 364,79
Écart de conversion sur les dettes en monnaie étrangère	7,06	6,53	4,29	4,24
Cour des Comptes (d'après les données DGFIP)	2 321,98	2 371,36	2 369,09	2 369,03

Les autres points abordés dans ce rapport n'appellent pas de remarques particulières de ma part.

### **RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL ÎLE-DE-FRANCE**

Je souhaite, par la présente, apporter les remarques suivantes sur ce rapport.

D'une manière générale, la Cour confirme la gestion vertueuse de la Région que j'ai l'honneur de présider. La Région Ile-de-France est en effet la seule Région à avoir baissé ses dépenses de fonctionnement en 2018 et la seule à avoir baissé ces dépenses, chaque année, depuis 2016.

Désormais, l'investissement représente plus de la moitié des dépenses régionales totales. Le niveau d'affectation des investissements a progressé de + 20 % depuis 2015 ; il se situe aujourd'hui à un point haut historique (1 880 M€ en 2018, dont 508 M€ pour les lycées et 713 M€ pour les transports).

Dans le même temps, la Cour relève que notre Région dispose du niveau d'épargne nette le plus élevé en France en 2018, ainsi que de la progression nationale la plus forte de ce taux sur cette année.

*Au-delà, le niveau de la dette est maîtrisé. En effet, la dette a progressé plus vite pour la seule année 2015 (+ 271 M€) qu'entre 2015 et 2017 (+ 224 M€) et a pratiquement été stabilisée depuis 2016. Pour 2019, l'emprunt d'équilibre est historiquement bas. Par ailleurs, depuis 2016, la Région ne souscrit plus que des emprunts 100 % verts et responsables.*

*Grâce à ces résultats, la Région dispose désormais des notes les plus élevées publiées par les agences de notation chargées de son évaluation.*

*Enfin, des réformes de gestion d'ampleur ont été réalisées : déménagement du siège de la Région à Saint-Ouen, en Seine-Saint-Denis ; rétablissement des 1 607 heures travaillées ; baisse des effectifs du siège à hauteur de 50 postes chaque année depuis 2016, généralisation de l'open-space et du télétravail....*

\*

*1. La Cour confirme la gestion vertueuse de la Région.*

#### ***S'agissant des dépenses de fonctionnement.***

*La Cour souligne, à travers ses données comparatives, que la Région Ile-de-France est la seule Région à avoir diminué ses dépenses réelles de fonctionnement chaque année depuis 2016, soit désormais 3 années consécutives. En effet, les dépenses de fonctionnement ont reculé de - 8,6 % entre 2015 et 2018 ; alors qu'elles avaient pourtant augmenté de + 3,3 % en 2015. La Cour relève en outre qu'il s'agit désormais de la seule Région dont les dépenses de fonctionnement ont diminué en 2018.*

*La Cour précise en outre que la variation des dépenses de personnel en Ile-de-France est l'une « des progressions les plus contenues » en France. On observe ainsi un très net ralentissement de la dynamique salariale depuis le début de l'actuelle mandature. Ainsi, alors que les dépenses de personnel avaient progressé de + 15 % entre 2010 et 2015, leur progression a été contenue à moins de + 4 % depuis 2015, soit une division pratiquement par quatre de cette dynamique, tout en ouvrant des postes dans les lycées (119 postes supplémentaires depuis 2016 dans les lycées). La hausse constatée des rémunérations est pour l'essentiel due aux charges statutaires et obligatoires (5,3 millions d'euros d'évolution mécanique du GVT et des promotions internes et 1,2 million pour la poursuite du plan d'alignement PPCR), la réduction des effectifs au siège ayant de son côté généré une économie de 1,8 million d'euros.*

#### ***S'agissant des dépenses d'investissement.***

*Les autorisations de programmes affectées avaient reculé entre 2010 et 2015, elles ont sensiblement augmenté depuis 2015 (+ 20 %) et se*

situé désormais à un niveau historique pour la collectivité. À titre d'exemple, le montant des investissements dans les lycées a ainsi plus que doublé entre 2015 et 2019 et, dans les transports, il progresse de + 29 % après avoir stagné entre 2010 et 2015.

En 2018, le niveau des investissements affectés s'élève à 1 880 M€, dont 508 M€ pour les lycées et 713 M€ pour les transports. Compte tenu des délais de décaissement, la Cour constate une légère diminution en matière d'exécution (et non des engagements) des investissements. Cette baisse est conjoncturelle. Elle traduit en réalité un déficit d'investissements effectifs au cours de la période antérieure à 2016.

#### **S'agissant du niveau d'épargne.**

La Cour confirme que la Région Ile-de-France dispose du niveau d'épargne nette le plus élevé en France en 2018, ainsi que de la progression nationale la plus forte de ce taux sur cette année. La Cour insiste sur cette augmentation « conséquente » pour atteindre un niveau « très élevé ». Cela résulte d'une gestion particulièrement rigoureuse et non d'une simple évolution favorable des recettes. En effet, en 2015, la Région avait un taux d'épargne brut 4 points sous la moyenne des autres Régions ; il est désormais 4 points au-dessus de celle-ci.

\*

2. Certaines analyses ne reflètent pas la réalité.

#### **S'agissant de l'encours de dette.**

La Cour indique que la Région Ile-de-France est, avec cinq autres Régions dans « une situation moins favorable que la moyenne » s'agissant de sa capacité globale de désendettement (5,8 années contre 4,9 années en moyenne).

D'une part, le niveau des dépenses assumé par la Région Ile-de-France est, mécaniquement, sensiblement supérieur à celui des autres régions. Au-delà, l'évolution de la dette est en réalité contrastée entre l'actuelle et la précédente mandature. Ainsi, la dette a progressé plus vite pour la seule année 2015 (+ 271 M€) qu'entre 2015 et 2017 (+ 224 M€) et a pratiquement été stabilisée depuis 2016 : + 83 millions d'euros entre 2016 et 2018, soit + 1,4 %, un rythme inférieur à l'inflation. Pour 2019, après le budget supplémentaire voté par l'assemblée délibérante en mai 2019, l'emprunt d'équilibre est historiquement bas : 370,4 M€. À contrario, si l'exécutif actuel avait poursuivi la trajectoire d'endettement de ses prédécesseurs, la dette de la Région serait aujourd'hui à 7,2 milliards d'euros, soit 1,3 milliards de plus que son niveau prévisionnel en BP 2019.

### ***S'agissant de la fiscalité régionale.***

*La Cour constate un renforcement de la fiscalité économique pour les Régions sur la période récente (swap entre la DGF et la TVA, fraction nouvelle de CVAE dans le cadre de la loi NOTRe), ce qui l'amène à qualifier la fiscalité des Régions de, certes, volatile, mais également de dynamique.*

*Cette analyse doit être nuancée.*

*La hausse du poids de la fiscalité économique au sein des Régions s'accompagne d'une sensibilité accrue des recettes aux fluctuations économiques, et elle entraîne donc un risque accru de procyclicité des recettes.*

*S'agissant de l'Île-de-France cette fiscalité peut subir de fortes variations d'une année sur l'autre, amplifiées par le niveau de péréquation. À titre d'exemple, en 2014, le produit de CVAE a baissé après une année 2013 en hausse. Le cumul entre cette baisse de CVAE en année N et la hausse de péréquation mécanique qui en résulte a engendré une baisse de cette recette de -161 M€. A l'inverse, l'année suivante, en 2015, le produit de CVAE a progressé après une année avec un faible rendement. Au total, il a résulté du cumul entre cette hausse de CVAE et la baisse de la péréquation, une progression de + 143 M€.*

*Cette situation va se reproduire en 2020. En effet, la progression de la CVAE francilienne en 2019 engendra une augmentation très significative de notre contribution au fonds de péréquation des ressources des régions : 160 M€ en 2020, soit + 50 M€ par rapport à 2019.*

*Les mécanismes régionaux de péréquation reposent en effet sur des modalités de calculs particulièrement pénalisantes pour l'Île-de-France, arrêtées au moment de la réforme de la TP en 2010 - 2011, sans prise en compte des facteurs de charges (population, centralité, densité, besoins en transports en commun, pollution...).*

*La région Ile-de-France concentre ainsi toujours les contributions pour 90 % des recettes du fonds de péréquation, et elle est l'unique contributrice au FNGIR.*

*Ainsi, la conclusion formulée par la Cour sur la situation financière favorable des Régions pourrait être, là encore, nuancée, car elle ne se fonde pas sur l'analyse d'un cycle économique entier mais seulement sur la période 2015 - 2018, qui correspond à une phase de croissance de l'activité. En effet, en phase de décélération de l'activité, la structure des recettes régionales peut se révéler particulièrement fragile, d'autant que les Régions ne disposent pas de pouvoir de taux sur leurs recettes.*

*S'agissant de la TICPE, il convient de rappeler que plus de 80 % de la recette ne fait que compenser partiellement le coût de la décentralisation.*

***S'agissant des engagements pluriannuels de la Région.***

*La Cour met l'accent sur la méconnaissance des engagements pluriannuels par les Régions en général, qui constitue un obstacle à la bonne perception des marges de manœuvre budgétaire. Le rapport pointe le fait que le règlement budgétaire et financier de la Région (RBF) est silencieux sur les règles de désaffectation pouvant être mises en œuvre par les services, et imprécis sur les modalités de caducité.*

*Les différents cas d'ajustement des autorisations de programme sont assez limités au regard de l'ensemble des autorisations de programmes et d'engagement (AP/AE) affectées annuellement par l'assemblée délibérante. Cette dernière se prononce systématiquement sur les cas de désaffectation. Les cas d'annulation des AP/AE pour tout ou partie de leur montant suite à l'atteinte de la date de caducité correspondent pour leur grande majorité à de faibles montants (plus de 90 % des montants annulés sont inférieurs à 100 K€).*

*Dans le prolongement d'échanges avec la Chambre régionale des comptes, s'il semble plus satisfaisant en première approche de fixer un seuil rendant obligatoire une délibération actant la révision voire l'annulation des AP/AE, il reste difficile de définir un seuil pertinent qui correspondrait aux opérations les plus stratégiques, adapté à toute la diversité des champs d'intervention régionale. Cette raison a conduit à prévoir dans le règlement budgétaire et financier de la région (RBF) un régime d'autorisation de programme de projet (APP), sans date de caducité autre que l'achèvement de l'opération, au même titre que les opérations menées directement par la région, notamment sur le secteur des lycées.*

*Par ailleurs, le traitement des autorisations budgétaires caduques, non engagées ou clôturées fait l'objet d'une information des élus en annexe IV du compte administratif, conformément à l'article R. 4312-3 du code général des collectivités territoriales. Pour compléter cette information, des tableaux de suivi des engagements pluriannuels figurent dans l'exposé général de présentation du compte administratif et présentent le bilan, par année d'affectation et secteur d'intervention, des affectations et engagements restant à couvrir par des crédits de paiement à la fin de l'exercice considéré. La présentation consolidée détaille précisément la part des AP et des AE affectées et le cas échéant engagées au cours de l'exercice.*

*Destinée à améliorer l'information des élus et la lisibilité des données budgétaires, cette vue permet : 1. de faciliter la lecture transversale des différentes parties et documents composant le CA : tableau des grandes masses, maquette M71, ... ; 2. d'isoler les mouvements propres à chaque exercice afin de mesurer leurs incidences sur l'évolution des restes à mandater ; 3. d'évaluer la part des engagements sur des affectations antérieures à l'exercice considéré.*

*Le compte administratif apparaît le cadre le plus adapté en pratique pour rendre compte de cette question de manière exhaustive et systématique, et évite de démultiplier des rendus chronophages pour les services, susceptibles de diluer l'information pour les élus. Il est en revanche sans doute envisageable d'accroître le niveau d'information dans ce cadre, afin de concilier la qualité de l'information des élus et l'efficacité des services.*

*La Région tient à souligner le travail considérable et inédit d'apurements des AP et des AE restant à mandater qui a été réalisé depuis 2016 : 1,2 milliard d'euros ont été apurés en investissement et 152 millions d'euros en fonctionnement.*

#### ***S'agissant des délais de paiement.***

*La Région reconnaît que la centralisation des opérations de mandatement, jusqu'ici dispersées dans chaque direction de la Région, avant de produire ses effets positifs attendus (fiabilisation des opérations, réduction des délais de paiement et des effectifs) – selon une analyse partagée avec la Chambre Régionale des comptes – s'est d'abord traduite, au moment de sa mise en œuvre, par une phase d'adaptation ayant entraîné un allongement des délais de paiement. Cette phase achevée et accompagnée d'une réforme de la procédure de constatation du service fait (actuellement en cours) devrait permettre de réduire sensiblement ces délais de paiement.*

#### ***S'agissant d'un effet d'aubaine supposé en matière de développement économique.***

*La Cour relève que l'augmentation ponctuelle des dépenses régionales en 2017 n'est pas une conséquence de la prise en charge par la Région de dépenses auparavant par les départements, mais plutôt du règlement d'engagements antérieurs à 2017. Elle souligne par ailleurs que cet effet d'aubaine supposé a pu tirer à la hausse les dépenses réalisées par les Régions sur cette compétence en 2017.*

*Sur l'exercice 2017, la Région a pu bénéficier de dotations sensiblement supérieures aux exercices précédents du fait de l'abondement*

*exceptionnel de l'État au titre de la montée en charge de la compétence exclusive des régions en matière de développement économique (fonds « Valls »). La structure des interventions des Régions en matière de développement économique repose sur des règles de gestion des AP/CP et AE/CP qui, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M71, peuvent expliquer un décalage dans l'exécution non pris en compte par l'État lors du transfert.*

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL NOUVELLE-AQUITAINE**

*Comme vous m'y invitez, je vous adresse les remarques de la région Nouvelle-Aquitaine relatives à ces extraits.*

*En préambule, je ne peux que souscrire aux recommandations de la Cour de renforcer et de clarifier les blocs de compétences. Je m'associe également à la Cour pour saluer la volonté de l'État d'accélérer la réforme de ses services déconcentrés, afin d'éviter des redondances d'intervention entre l'État et les Régions, et surtout de rendre lisibles auprès de nos concitoyens l'action publique et les responsabilités de chacun.*

*Je partage les conclusions de la Cour qui considère que les nouvelles Régions se situent encore dans une phase transitoire et que les gains d'efficacité restent aujourd'hui limités. Il est, dès lors, sans doute prématuré d'établir un bilan de ces regroupements de Régions. Il est cependant une réalité : face à l'ampleur du chantier, nous n'avons pas ménagé nos efforts pour mettre le plus vite possible notre région « en ordre de marche ». Car le défi premier dans cette fusion, sans précédent historique, a été d'assurer la continuité du service public tant pour les bénéficiaires des politiques régionales que pour les agents qui les conduisent.*

*Concernant la fiabilité des comptes, je vous rappelle que l'action de notre Région s'inscrit dans le cadre d'un plan adopté par notre Assemblée régionale au mois de décembre 2017, consécutivement à la présentation du rapport de la Chambre Régionale des Comptes de Nouvelle-Aquitaine au mois de décembre 2016.*

#### **LES CONDITIONS DE REGROUPEMENT DES REGIONS**

*Dans la partie consacrée à la préparation des regroupements de régions, le rapport fait état des difficultés d'harmonisation et des travaux de préparation amorcés mais non aboutis.*

*Je vous rappelle, qu'à sa création, et le rapport de la Chambre Régionale des Comptes présenté le 16 décembre 2016 en séance plénière du Conseil régional en atteste, notre nouvelle Région a été confrontée à de graves difficultés financières héritées d'une des trois anciennes Régions qui la composent : retards de paiement considérables (130 M€), sous-estimation de certaines dépenses, encours de dette structurée à risque élevé (140 M€), engagements financiers de très long terme (crédits baux fiscaux, avances remboursables...). Face à ces différents obstacles, la Région a adopté les mesures correctives qui s'imposaient : les décalages de paiements ont été absorbés, les budgets ont été réévalués au plus juste et une politique de défaisance a été engagée, conduisant à des renégociations d'emprunts destinées à sécuriser l'encours de la dette.*

*Toutefois, malgré ces difficultés, la nouvelle Région a su être présente aux grands rendez-vous : harmonisation des dispositifs, adoption du SRDEII (décembre 2016), mise en œuvre des différentes étapes budgétaires successives (Orientations budgétaires, Budgets primitifs...), vote du SRADDET...*

*Par ailleurs, l'organisation mise en place au lendemain de la fusion consistant notamment au regroupement de l'équipe de direction générale dans l'ancienne capitale aquitaine, ne s'est avérée nullement incompatible avec la recherche de la préservation des équilibres territoriaux. La Région s'est imposée de répartir les équipes et les missions de façon équilibrée, en fonction des thématiques, selon les principes de spécialisation ou de sectorisation, avec l'objectif d'éviter toute duplication inutile des services pour une plus grande efficacité.*

*Les anciennes régions d'Aquitaine, du Limousin et de Poitou-Charentes ont ainsi pu bénéficier d'un renforcement et d'une montée en gamme de nos politiques publiques, permis par une meilleure taille critique des équipes et une conjugaison des ambitions des anciennes régions. Ainsi, les anciennes régions du Limousin et de Poitou-Charentes ont bénéficié d'un renforcement significatif de l'action économique, amplifiant les liens avec l'ensemble des acteurs du tissu économique local (PME, ETI, start-ups,...) et développant des collaborations avec de grands acteurs économiques de la région (Legrand en Limousin ou Naval groupe en Poitou-Charentes), auparavant moins étendues dans ces anciennes régions. De même, les plans « Usine du Futur » et « Start-up » ont été déployés à l'échelle de la Nouvelle-Aquitaine et les aides aux agriculteurs ont été augmentées de près d'un tiers (de 53 à 68 millions €) depuis la fusion.*

*Dans un autre domaine, la Région Nouvelle-Aquitaine a créé après la fusion un nouveau service, la délégation à l'aménagement du territoire*

*et à l'action régionale, la DATAR, qui a engagé une politique contractuelle avec les collectivités locales, visant le développement et la cohésion territoriale, grâce à une projection de moyens d'ingénierie sur les territoires, en particulier les moins densément peuplés : ainsi la masse critique de la nouvelle région a permis la professionnalisation de cette fonction au cœur des compétences des Régions.*

*Dernier exemple, une inspection générale des services en charge du contrôle et de l'audit ainsi que de l'évaluation des politiques publiques a été créée fin 2016, organe fondamental pour la conformité, la qualité et la pertinence des politiques publiques. Enfin, la direction du contrôle de gestion, créée à mon initiative et aujourd'hui pleinement opérationnelle, a notamment pour mission d'assurer un suivi des impacts financiers de la fusion (coûts induits et économies).*

*Nous avons donc recherché l'organisation la plus adaptée aux circonstances, respectueuse des agents et des anciens territoires et permettant la bonne conduite des politiques régionales, en prenant en compte les difficultés inhérentes à un regroupement, difficultés amplifiées par le nombre de régions regroupées.*

*Enfin, la superficie de la Nouvelle-Aquitaine, la plus vaste des régions françaises, impliquait des mesures volontaristes favorisant la mise en relation entre eux, des agents et des territoires qui la constituent.*

#### LES MESURES D'HARMONISATION EN MATIÈRE DE RESSOURCES HUMAINES

*La loi Notre a imposé aux Régions de délibérer sur un régime indemnitaire commun et harmonisé au plus tard au 1er janvier 2018. Par souci d'équité sur des fonctions et missions équivalentes, la Nouvelle-Aquitaine a défini une politique de rémunération au plus juste, sans aller jusqu'à un alignement par le haut.*

*Les efforts consentis par la Nouvelle-Aquitaine en la matière, s'étalent sur plusieurs années de 2018 à 2021. Ce choix n'a donc pas conduit à un alignement systématique du régime indemnitaire par le haut, puisqu'en 2021, 25 % des agents régionaux seront encore bénéficiaires de la clause de sauvegarde qui correspond à un maintien de rémunération, car le nouveau montant du régime indemnitaire harmonisé restera, pour certains, inférieur au régime antérieur à la fusion.*

*Par ailleurs, si l'évolution de la masse salariale a été plus forte en 2018 que l'année précédente, cela ne tient pas seulement à l'harmonisation du régime indemnitaire, mais également et principalement, à des mesures qui résultent directement ou indirectement de décisions de l'État : prise en*

*charge en année pleine des personnels transférés au titre du transport régional des voyageurs et des CREPS et des agents recrutés pour pallier le désengagement de l'État, sur des missions d'instruction des dossiers du programme Leader.*

*À noter également que le poids de la masse salariale des agents de la Nouvelle-Aquitaine résulte en majeure partie des choix historiques des anciennes Régions. Ainsi, la Région Poitou-Charentes, sur ce sujet, se caractérisait par un niveau de dépenses de personnel significatif, car elle avait fait le choix de l'internalisation de l'ensemble de ses activités (établissement et versement des rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle, gestion directe des travaux réalisés en maîtrise d'ouvrage, promotion touristique...).*

*Je remercie d'ailleurs la Cour d'avoir repris, dans la nouvelle mouture de son rapport, notre suggestion de prendre en compte la typologie des modes de gestion pour certaines activités ou certains dispositifs (travaux, rémunération des stagiaires de la formation professionnelle...) afin de pondérer les résultats ou tout du moins d'objectiver ces écarts en matière de dépenses de personnel.*

*Par ailleurs, une fusion d'une telle ampleur (trois Régions, 8 000 agents, 12 départements...) a imposé des changements considérables à des agents dont les cultures étaient différentes : changement d'outils, de méthodes de travail, de hiérarchie... avec une nouvelle contrainte, celle d'une nouvelle organisation multi-sites sur un territoire immense.*

*Tout cela a contribué au développement de risques psychosociaux auprès d'agents confrontés à des changements de missions et à de nombreux déplacements, induits par l'organisation multi-sites.*

*Pour surmonter ces difficultés, la Région a investi dans un plan d'accompagnement au changement de grande ampleur et a déployé un équipement informatique de pointe en visio-conférence pour faciliter la communication et promouvoir les déplacements utiles. Chaque situation individuelle a été prise en compte par des « délégués RH » au sein de chaque pôle. Ces mêmes délégués ont accompagné les pôles sur la mise en œuvre des nouvelles organisations de travail (séminaires, espaces de travail de co-construction de nouvelles organisations...).*

*Parallèlement, une négociation a été engagée dès l'année 2016 avec les organisations syndicales pour qu'au 1er janvier 2018 les conditions d'emploi soient identiques pour tous les agents, tant sur le temps de travail, la rémunération que les prestations d'action sociale.*

### *L'EVOLUTION DE L'ENDETTEMENT*

*En ce qui concerne la hausse de l'endettement en Nouvelle-Aquitaine, si elle a été rapide au début, sa progression est aujourd'hui ralentie. Vous indiquez également dans votre rapport que sa capacité de désendettement est meilleure que la moyenne et que son épargne s'est renforcée.*

*Le recours à l'emprunt s'inscrit dans la stratégie financière adoptée par notre Région qui, dès sa création en 2016, s'est fixé un cap qu'elle entend maintenir : mener une politique dynamique en matière d'investissement (30 % du budget) tout en préservant ses ratios financiers (un taux d'épargne cible de 20 % et une capacité de désendettement en deçà de 7 années sur la durée de la mandature).*

*Cette stratégie financière est fondée sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement permettant de préserver l'épargne et sur un recours accru et maîtrisé à l'emprunt, permis par une capacité de désendettement actuelle de 4,5 années, en baisse par rapport à 2016 (4,8 années) et stable par rapport à 2017 (4,4 années)<sup>236</sup>.*

*Par ailleurs, dans le souci de diversifier et de sécuriser ses financements ultérieurs, la Région s'est engagée dans une démarche de notation financière qui doit lui permettre d'accéder au marché obligataire, pour les financements à long terme, et de recourir à certains outils de trésorerie, pour le court terme, à des coûts extrêmement bas.*

### *LA MAITRISE DES RISQUES COMPTABLES ET FINANCIERS*

*La sécurité juridique et financière des actes d'engagement et de mandatement en Région Nouvelle-Aquitaine est assurée par plusieurs instances et par plusieurs étapes de contrôle sur la chaîne de l'exécution financière.*

*En amont des délibérations, on peut ainsi citer l'action d'un comité de lecture et d'un comité des engagements financiers qui examine les décisions qui engagent financièrement et de manière durable la collectivité (PPI, conventions pluriannuelles, prises de participations, garanties d'emprunt, règlements d'intervention).*

*Après adoption des délibérations, le processus de sécurisation des engagements est assuré par une succession de contrôles de l'ensemble des engagements financiers au sein du Système d'Information de Gestion Financière (SIGF), et, plus généralement, le Pôle Finances exerce un*

---

<sup>236</sup> La capacité de désendettement des Régions se situait à 5,4 années en 2016, 4,9 années en 2017.

*contrôle de l'ensemble des mouvements financiers générés par les délibérations adoptées par la Commission Permanente. Par ailleurs, le paramétrage du progiciel de gestion financière n'autorise aucun dépassement (AP, AE ou crédits). Les contrôles sont mis en œuvre sur la base des guides et fiches pratiques établis par thématiques.*

*Par ailleurs, la collectivité a souhaité mettre en place un service « Partenariat ordonnateur comptable et réglementation » qui assure le lien entre la Paierie régionale et la Direction des Finances et du Budget et les Centres de Ressources Financières. Il a également une mission d'expertise comptable et réglementaire.*

#### **LA CONNAISSANCE DU PATRIMOINE ET DES ENGAGEMENTS PLURIANNUELS**

##### ***L'inventaire comptable***

*Les discordances entre les données de l'inventaire et celles de l'actif résultent en grande partie des mauvaises conditions de transferts de l'inventaire comptable. En effet, alors que les opérations d'inventaire étaient conduites « ante fusion » de façon détaillée, la fusion des trois inventaires comptables a donné lieu à une reprise par les services de l'État, globale et non détaillée de l'actif dans Hélios (logiciel du comptable public) et à la création de « fiches réservoirs » par comptes nature.*

*La déclinaison détaillée par fiche d'inventaire a donc été supprimée chez le comptable public. Ainsi, une seule fiche d'inventaire par compte, sous un seul numéro, a été créée dans Hélios.*

*En conséquence, l'ensemble des événements historiques enregistrés sur les fiches inventaire depuis l'entrée en vigueur de la M71 ne sont plus présents (entrées, sorties, intégrations, amortissements...) au niveau de l'actif, rendant, de fait, l'ajustement complexe à réaliser.*

*Un travail de reconstruction est en cours. Un plan d'action est mis en œuvre, conformément aux recommandations formulées par la Chambre régionale dans le cadre du contrôle de la gestion des trois anciennes Régions. Certaines phases de ce plan sont totalement achevées.*

##### ***L'intégration des immobilisations achevées***

*La mise à jour de l'inventaire concerne également l'intégration des immobilisations achevées.*

*Ce travail de transferts d'immobilisations en cours, vers les immobilisations définitives est poursuivi par la collectivité au fil de l'eau. La mise en œuvre des écritures de transfert est rendue complexe et longue*

*en raison de la suppression des fiches détaillées dans HELIOS lors de la fusion des trois actifs en 2016 (cf. partie inventaire comptable).*

### ***La gestion pluriannuelle***

*En matière de gestion pluriannuelle, vous citez en exemple notre Région pour les règles de caducité qu'elle a mises en place et un peu plus loin vous indiquez qu'elle ne respecte pas les textes relatifs aux restes à réaliser. Or, l'instruction encadre les restes à réaliser en matière de gestion pluriannuelle.*

*C'est donc dans le respect de ces dispositions de la M71 qui prévoient, d'une part, que les crédits de paiement attachés à une AP ou une AE ont vocation à tomber et qui rappelle, d'autre part, que le report de crédits de paiement d'une année sur l'autre constitue une exception limitée aux seules autorisations de programme, exception de surcroît strictement encadrée, que la Région Nouvelle-Aquitaine ne recourt pas aux restes à réaliser pour les dépenses entrant dans le champ de la pluriannualité.*

*L'intérêt de la gestion pluriannuelle en AP/AE-CP est d'éviter la mobilisation par anticipation de crédits de paiement qui doivent eux-mêmes être financés par une recette d'un montant équivalent et, ainsi, faire en sorte qu'un budget annuel ne supporte pas l'intégralité d'une dépense pluriannuelle.*

*Qui plus est, notre objectif est de tendre vers un résultat comptable qui reflète le plus fidèlement possible la réalité des opérations et des activités de l'exercice et, en ce sens, notre volonté est réelle de diminuer les restes à réaliser en dépenses et d'optimiser l'utilisation des crédits budgétaires ouverts.*

## **RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL OCCITANIE**

*D'une manière générale, je prends acte de l'appréciation globale de la Cour, qui a considéré que les nouvelles Régions ont été mises en place de manière satisfaisante, malgré un calendrier contraint, et que leur situation financière est favorable. Toutefois, la Cour ne souligne pas assez l'ampleur du chantier qu'a constitué la fusion, avec l'harmonisation des dispositifs, la rationalisation des satellites régionaux, la réorganisation des directions et services, la rénovation du cadre social (ressources humaines) et, enfin, la convergence des systèmes d'informations. Je tiens*

*d'ailleurs ici à signaler que la Région Occitanie a mené à bien l'ensemble de ces chantiers en seulement deux ans.*

*Cette capacité des Régions à s'adapter et à assumer leur nouveau rôle m'amène à regretter de ne pas voir maintenue dans le rapport définitif la recommandation de la Cour relative au renforcement des compétences actuelles des Régions, en leur transférant les compétences complémentaires nécessaires.*

*Indépendamment de cette appréciation générale, je tiens à vous faire part de mon vif désaccord avec le rapport de la Cour sur certains points.*

### **1) Une rationalisation des « satellites » inachevée**

*Dans le rapport, la Cour porte une appréciation sur la rationalisation, par les Régions fusionnées, des dispositifs d'intervention et des satellites, en la qualifiant d'inachevée. Je voudrais préciser que concernant l'Occitanie, le travail engagé a permis de transformer les 14 satellites régionaux pré existants en 4 agences régionales opérationnelles dès 2017, dans les domaines de la construction, du développement économique et de l'attractivité, du tourisme et de l'énergie et environnement.*

### **2) Des principes comptables diversement respectés**

*Dans le document, sur la mise en œuvre des principes comptables et, plus précisément, sur la thématique de la fiabilité des comptes, la Cour considère que, pour les crédits de paiement (C.P.) attachés à des autorisations de programme (A.P.) ou des autorisations d'engagement (A.E.), les dépenses engagées non mandatées en fin d'année doivent faire l'objet d'un traitement en « restes à réaliser ». Or, si ce principe est effectivement prévu par l'instruction comptable M71 applicable aux régions, il ne peut cependant s'appliquer de manière généralisée pour deux raisons.*

*La première tient au fait que les engagements comptables sont réalisés comme l'impose la réglementation, en A.P. ou A.E., et réaliser une comptabilité d'engagement sur les C.P. nécessiterait un travail inutile et coûteux, puisqu'il faudrait prévoir un calendrier annuel de réalisation des engagements. La seconde tient au fait que les restes à recouvrer devraient être repris lors de la première décision modificative du budget. Mais, cette reprise a lieu de facto lors de la programmation des C.P. et de leur ajustement, à l'occasion des diverses étapes budgétaires (B.P. ou D.M.). Ceci étant, le report des crédits destinés à couvrir les engagements est donc bien traité. L'esprit de l'instruction budgétaire et comptable est respecté,*

*tant en ce qui concerne les engagements de la collectivité que de leur financement.*

*De façon plus générale, je précise que la Région Occitanie, depuis sa création, s'emploie à détecter toutes les sommes (en dépenses comme en recettes) concernées par le rattachement des charges à l'exercice et susceptibles d'avoir un impact significatif sur le résultat de l'exercice, ainsi que le prévoit l'instruction M71 précitée.*

*Par ailleurs, je souhaite souligner le fait qu'aujourd'hui, en juin 2019, le délai de paiement est tombé à 25,26 jours (source D.G.F.I.P.). Nos délais sont désormais inférieurs de près de 8 jours à la moyenne des régions (33 jours, en juin 2019).*

### **3) Les gains d'efficience**

*Sur un plan plus général, la Cour s'attache à une analyse des gains d'efficience liés à la fusion des régions essentiellement centrée sur ceux découlant de la réorganisation des services.*

*Sachant que, hors lycées, le seul fonctionnement de ses services représente moins de 15 % des dépenses de fonctionnement d'une Région, je m'étonne que, dans son analyse, la Cour ne s'intéresse pas davantage aux bénéfices tirés des harmonisations des politiques publiques d'une part, de la rationalisation des implantations régionales d'autre part, ou encore des économies d'échelle liées à la commande publique régionale.*

*Ainsi, en Occitanie, l'harmonisation de la politique en matière d'équipement en ordinateurs des lycéens a permis d'optimiser la dépense en offrant aux intéressés un matériel de meilleure qualité. Autre exemple, la Région, en dépit de son déploiement de « Maisons » en proximité, a pu réduire ses implantations territoriales en passant de plus de 46 sites à une quinzaine aujourd'hui, pour un coût de fonctionnement réduit de l'ordre de 300 000 €.*

---

## **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR**

*Après lecture et analyse de ce rapport, je fais part des remarques suivantes :*

*1- La Cour mentionne que plusieurs Régions ont une politique de provisionnement insuffisante, et notamment que « la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur n'a provisionné un litige lui faisant peser un risque de 182 M€ qu'à hauteur de 20 M€ ».*

*La SNCF a effectivement introduit plusieurs recours contentieux devant le tribunal administratif de Marseille, suite à des désaccords portant sur le contrat d'exploitation des services ferroviaires régionaux. Selon la Cour, la provision constituée par la Région pour ce contentieux, qui atteindra 20 M€ fin 2019, est insuffisante, compte tenu du préjudice estimé par la SNCF à 180 M€, dont 123 M€ soumis à l'appréciation du juge administratif.*

*Cependant, il me semble utile de vous indiquer que le risque financier réel du contentieux SNCF a été estimé par les services de la Région à 50 % du montant du « rebasage » imposé chaque année à la SNCF, soit 18 M€ par an pour les années 2016-2017-2018. En incluant le risque pour le contentieux 2014, estimé à 2 M€, le montant de la provision atteindrait 56 M€, et non 180 ou 123 M€.*

*Par ailleurs, le Région a décidé une constitution progressive de cette provision : en effet, le règlement définitif du contentieux, compte tenu de sa spécificité, de sa grande complexité et des éventuels recours, pourrait ne pas intervenir avant 2022 au plus tard.*

*Sur la base de ces éléments, le provisionnement de 10 M€ par an sur la période 2018-2022 permet d'aboutir à une provision totale de 50 M€ en 2022, très proche du montant du risque estimé (56 M€).*

*Enfin, en fonction des résultats de la première audience, prévue le 24 septembre 2019 devant le Tribunal administratif de Marseille, la Région révisera le provisionnement des contentieux.*

*2- Concernant l'adoption du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, mentionnée à la page 89, je tenais à vous informer que le SRADDET a été adopté par le Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur le 26 juin 2019, de façon concomitante avec le Plan régional de prévention et de gestion des déchets.*

*3- Enfin, la Cour souligne que, si la capacité globale de désendettement des Régions a baissé entre 2015 et 2018, « six Régions sont en 2018 dans une situation moins favorable », dont la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur.*

*Bien que la capacité de désendettement de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur soit encore inférieure à la moyenne des autres Régions, je tiens néanmoins à souligner l'effort notable qui a été fait par notre collectivité pour se rapprocher de cette moyenne et diminuer sa capacité de désendettement, la faisant passer de 8,5 années en 2015 à 6,4 années en 2018.*

### **RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL DES PAYS DE LA LOIRE**

*Vous trouverez ci-après les éléments de réponse que je souhaite apporter au rapport.*

*La progression des dépenses régionales s'analyse sur la base du périmètre des compétences des régions qui, depuis 2016, a substantiellement évolué.*

*Ainsi, la Région salue la démarche analytique de la Cour qui consiste à procéder au retraitement des charges liées au transfert de la compétence transport dans le cadre de la loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (Loi NOTRe).*

*Dans un objectif d'exhaustivité, la Région souhaite attirer l'attention de la Cour sur la nécessité de retraiter également les dépenses liées au Plan national 500 000 formations créé en 2016, auquel s'est substitué, en 2018, le plan d'investissement des compétences.*

*Enfin, la participation de la Région des Pays de la Loire à l'expérimentation de la certification des comptes prévue par la NOTRe génère des dépenses qu'il convient également de neutraliser. En effet, la Région étant la seule région métropolitaine à s'être engagée dans cette démarche inédite et exemplaire, ce retraitement est nécessaire afin d'appréhender un périmètre d'analyse comparable entre régions.*

*L'exercice 2016 constitue le premier exercice de la mandature actuelle. S'agissant des dépenses de fonctionnement, celles-ci ont progressé de 7,61 M€ par rapport à l'exercice précédent, soit une faible hausse de 0,9 % alors qu'elle était de 2,5 % entre 2014 et 2015. À périmètre constant c'est-à-dire après retraitement du Plan national 500 000 formations d'un montant de 21,45 M€, les dépenses de fonctionnement ont diminué de 9,5 M€ entre 2015 et 2016.*

*Au terme de ce premier exercice, les dépenses d'investissement ont également affiché un net recul passant de 596,7 M€ en 2015 à 523,5 M€ en 2016 soit une baisse de 12%.*

*L'exercice 2017 confirme l'engagement régional en faveur de la maîtrise de ses dépenses. Au terme de ce deuxième exercice de la mandature, la Région affiche un niveau de dépenses réelles à hauteur de 1667 M€ contre 1475 M€ en 2016, qui hors transfert loi NOTRe et plan 500 000 formations, s'élève à 1415 M€.*

*Facialement, les dépenses de fonctionnement ont progressé de 31,6 %, soit 256,5 M€. Toutefois, 93 % de ce volume concernent le*

*transfert de compétences loi NOTRé (221 M€) et le Plan national 500 000 formations (38,7 M€ financé par l'État). Ainsi, à périmètre constant, les dépenses de fonctionnement ont diminué entre 2016 et 2017 de -0,5 %, soit - 4,1 M€.*

*Les dépenses d'investissement (hors dette et fonds européens) ont atteint, quant à elle, 459,6 M€ soit une baisse de 63,9 M€ par rapport à 2016.*

*L'année 2018 a été marquée par le plein exercice des compétences de la Région transférée par la loi NOTRé du 7 août 2015, avec l'intégration dans ses effectifs des agents des services de transports routiers interurbains et scolaires au 1er janvier 2018. En outre, la participation de la Région à l'expérimentation à la certification des comptes et son engagement en faveur de la qualité comptable l'ont amenée à se réinterroger sur ses pratiques financières et à les faire évoluer vers plus d'exemplarité. Les premiers effets s'en ressentent sur l'exercice 2018, avec la mise en œuvre à grande échelle de la procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice. Jusqu'ici limitée à quelques dépenses et une opération liée à la dette (intérêts courus non échus), celle-ci a été étendue à l'ensemble des dépenses de fonctionnement éligibles, de la même manière qu'une entreprise privée certifiée. Cette procédure a donc généré une variation de ce poste de dépenses de 21,9 M€ supplémentaires.*

*Ainsi, en 2018, les dépenses réelles de fonctionnement atteignent 1 078,16 M€ contre 1 069,4 M€ en 2017, soit une hausse très modérée de 0,8%. Hors les évolutions de périmètres à savoir le transfert transport loi NOTRé, le plan d'investissement des compétences (PIC) succédant au plan 500 000 formations et autres retraitements réalisés liés à la démarche de certification des comptes, elles s'élèvent à 902,62 M€, soit une diminution conséquente de -4,7% (-44 M€ en volume).*

*S'agissant des dépenses d'investissement, la Région est parvenue, au cours de l'exercice 2018, à contenir leur volume à 451,2 M€ (hors dette et fonds européens) soit une baisse de 8,5 M€ par rapport à 2017.*

*La Cour des comptes dans la conclusion générale de l'extrait de rapport souligne à juste titre au vu des constats qu'elle renouvelle pour améliorer la fiabilité des comptes locaux, la pertinence de l'expérimentation menée par les juridictions financières sur la certification des comptes des collectivités territoriales.*

*La Région des Pays de la Loire est citée à plusieurs reprises dans les développements du rapport relatifs à cette thématique sans qu'il ne soit mentionné qu'elle a volontairement intégré cette démarche.*

*Le contrôle de la Chambre régionale des comptes a démarré alors que la Région n'avait toujours pas réceptionné le diagnostic global d'entrée de la Cour reçue en mars 2018. Au moment de cet examen, elle n'avait donc qu'amorcer la déclinaison de son plan d'actions en réponse aux recommandations formulées.*

*Aussi, je souhaite porter à votre connaissance le décalage entre certains des constats et la situation réelle de la collectivité. Des progrès significatifs sont à noter et illustrent le fort investissement des services régionaux pour améliorer la qualité des comptes et construire un contrôle interne rigoureux, gages du choix de responsabilité et de transparence de la majorité régionale.*

*Le suivi du patrimoine et la régularisation des anomalies relevées dans les comptes de la Région ont fait l'objet depuis novembre 2018 de travaux lourds qui ont réduit l'écart entre l'inventaire comptable et l'état de l'actif à 0,355 M€. L'évaluation du rattrapage des amortissements pour 900 M€ seront régularisés en 2019 par prélèvement sur les fonds propres. La correcte valorisation et justification du patrimoine immobilier ainsi que l'inventaire physique font également l'objet d'actions prioritaires.*

*Ainsi, dans un contexte de mutation de la gestion des finances locales, la diffusion de ce rapport public basé sur des audits réalisés au cours du 1er semestre 2018 ne reflète pas la démarche d'amélioration dans laquelle se sont engagées les collectivités qui participent à l'expérimentation de la certification des comptes ou à des dispositifs alternatifs proposés par la DGFIP ou la Cour des comptes.*

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL LA RÉUNION**

*J'ai pris bonne note de votre rapport et celui-ci appelle de ma part les observations suivantes :*

*Je tiens tout d'abord à vous confirmer les termes de mon précédent courrier daté du 03 juin 2019, et vous rappelle ci-dessous le contexte local particulier évoqué dans ce courrier.*

*Du fait de son insularité et de son éloignement de la métropole, La Réunion est confrontée à de multiples handicaps structurels : absence de ressources naturelles, éloignement géographique, étroitesse du marché, dépendance aux importations (90 % des échanges commerciaux), faiblesse du coût du travail des pays environnants, respect des normes communautaires contraignantes etc.*

*La Réunion connaît une situation économique et sociale particulière qui la distingue significativement des régions métropolitaines.*

*En effet, la situation sociale reste précaire avec près d'un tiers des Réunionnais bénéficiaires d'une aide sociale (RSA, revenu de solidarité, allocation spécifique de solidarité, allocation aux adultes handicapés, minimum vieillesse etc.). Le taux de chômage s'élève à 24,3 % en 2018 et à 50,3 % pour les jeunes de 15 à 24 ans ce qui se traduit par un taux de pauvreté supérieur à 40 % contre 14 % au niveau national. Le chômage représente et reste un véritable fléau pour notre île.*

*Par ailleurs, le taux de survie des entreprises est faible : la moitié des entreprises ferme avant leur 5ème anniversaire.*

*Malgré les atouts de notre territoire et bien que les pouvoirs publics aient mené depuis plus de 40 ans une politique de rattrapage en termes d'infrastructures, le niveau atteint ne correspond pas encore dans certains domaines aux standards nationaux.*

*Dans ce contexte, afin de soutenir la commande publique et l'économie locale, l'investissement reste une priorité pour la collectivité régionale.*

*Cela nous a conduit à mener un programme d'investissement lourd tant sur le plan des transports avec la construction de la Nouvelle Route du Littoral que sur le plan des équipements de service public. Il convient d'ailleurs de rappeler que la construction de la Nouvelle Route du Littoral a pour première finalité la sécurité des personnes en fiabilisant un axe de circulation des biens et des personnes entre Le Port et l'aéroport, la capitale et l'Ouest.*

*Ce chantier contribue également à créer de l'emploi à La Réunion et à développer la commande publique locale. Il représente :*

- 1 500 emplois directs*
- 2 500 emplois indirects*
- 850 personnes employées sur le chantier*
- 86 métiers*

*Par ailleurs, le chantier a permis à plus de 1 000 jeunes de se former et de disposer d'une expérience.*

*La politique régionale menée en faveur de l'investissement et de la commande publique a permis à la croissance locale de passer de -0,2 % en 2010 à un taux de croissance aux alentours de 3 % ces trois dernières années.*

*Il convient de rappeler aussi que les prix à La Réunion restent élevés. Le rapport rendu récemment par l'Autorité de la concurrence relève des prix 7,1 % plus chers à La Réunion par rapport à la métropole allant jusqu'à un écart de plus de 28 % pour les produits alimentaires.*

*Ce contexte particulier doit être pris en compte par les pouvoirs publics locaux afin de protéger un tissu économique fragile, soutenir l'économie afin de créer de l'emploi et favoriser le pouvoir d'achat des Réunionnais.*

*La crise qu'a subie de plein fouet notre île en fin d'année 2018 nous démontre qu'il est indispensable de maintenir nos efforts d'investissement au service du développement économique du territoire et de la commande publique afin de créer de l'emploi et de préserver la cohésion sociale du territoire.*

***S'agissant des aspects budgétaires,** je souhaite attirer votre attention sur les points essentiels suivants :*

*Tout d'abord, il convient de souligner que par la signature du contrat de confiance avec l'État en juin 2018, la collectivité a manifesté sa volonté de contribuer à l'effort national pour la réduction des dépenses publiques.*

*Compte tenu des contraintes liées au respect du contrat de confiance, la collectivité doit respecter les règles suivantes :*

- une évolution des dépenses de fonctionnement ne pouvant excéder un taux de croissance annuel de 1,25 %,*
- une réduction annuelle de son besoin de financement.*

*Par ailleurs, s'agissant de l'évolution des ratios d'épargne et des volumes d'investissement de la Région Réunion, il convient de souligner qu'elle reflète le dynamisme de la politique de soutien à l'économie que la collectivité entend mettre en œuvre au cours de la présente mandature.*

*Pour des raisons bien connues, le tissu économique réunionnais reste en effet très fragile et doit être fortement soutenu sous peine de mettre en péril la stabilité sociale.*

*Les actions de développement menées par la Région sont donc, volontairement, toutes orientées vers des dépenses, directes ou indirectes, visant à maintenir et accroître le potentiel d'emploi et le pouvoir d'achat des Réunionnais.*

*Cependant, la collectivité reste extrêmement soucieuse de préserver ses équilibres de long terme; elle surveille ainsi attentivement son rythme d'endettement et, corrélativement, sa capacité de remboursement.*

*À cet égard, la notation de sa dette par l'agence FITCH Rating confirme, pour deux années consécutives, que la Région Réunion a une perspective stable pour sa dette avec une cotation « A- » pour le long terme et F1 pour son court terme Neu CP.*

*Enfin, il faut également rappeler que l'isolement géographique de l'île de La Réunion implique une série de handicaps dont les effets doivent être maintenant pris en compte et corrigés. Ces handicaps ont un coût, notamment en termes de maintien de la continuité de la liaison Métropole-Réunion, dont seule la Région assume la charge alors que cette compétence est du ressort exclusif de l'État. Aussi, lorsque l'épargne brute s'est établie à 20% des ressources en 2018, il est impératif de spécifier que ce résultat aurait pu être bien plus positif sans cette dépense faite pour compenser le désengagement de l'État.*

#### ***S'agissant du transfert de la compétence transports***

*Tout d'abord, considérant la situation particulière de La Réunion en tant que Région mono-départementale, une comparaison avec les autres régions métropolitaines en matière de transports n'est pas possible. En effet, notre situation n'est pas comparable à celle des régions métropolitaines : territoire plus petit, pas de réseau ferroviaire régional (en projet toutefois) et les ressorts territoriaux des Autorités Organisatrices de la Mobilité Durable (AOMD) étant jointifs, l'interurbain « routier » est assez optimisé et rationalisé.*

*Par ailleurs, il convient de souligner que les transferts de compétences prévus par les différentes lois de décentralisation restent emprunts d'une situation hexagonale et ne prennent pas en compte les spécificités de notre région ultrapériphérique. A l'instar du transfert des lycées et des routes nationales aux régions, la compensation du transfert des transports ne prend pas en compte le rattrapage des retards, la nécessité d'un budget d'entretien croissant des infrastructures au fil des années ni la dynamique démographique de l'île. La Région Réunion a donc hérité de charges nouvelles non compensées par le montant prévu à l'issue des travaux de la CLERCT.*

*Dans le cadre des transferts prévus par la loi NOTRe, la Région assume la compétence des « transports routiers interurbains » (Réseau CAR JAUNE) depuis le 1er janvier 2017 et des « transports scolaires » depuis le 1er septembre 2017.*

*Après des réunions menées dans le cadre de la commission d'évaluation des charges et des ressources transférées (CLERCT), le montant du transfert de la compétence « Transports » du Département à la Région a été fixé à 34 millions d'euros par an.*

*Nous déplorons les conditions de transfert de la compétence Transports car des désaccords sur ce montant persistent. Nous estimons qu'il a été sous-évalué au regard des charges réelles transférées (montant de compensation prévu pour l'entretien des gares routières clairement sous-évalué eu égard à la masse de travaux nécessaires pour offrir aux usagers des gares propres et accueillantes). Le délai laissé par l'Etat et la chambre régionale des comptes dans le cadre des travaux d'évaluation des charges de la CLERCT nous a semblé clairement insuffisant au regard de l'importance de cette compétence et de l'enjeu de son transfert.*

*Par ailleurs, le budget annexe Transports de la Région s'élève à 34 millions d'euros par an, dont un poids important de la Délégation de service public relative au réseau CAR JAUNE (20 millions d'euros par an en moyenne de compensation financière forfaitaire sur une délégation de service public d'un montant de 26 millions par an). Ce budget de 34 millions d'euros par an ne représente pas, en l'espèce, le premier poste budgétaire de la collectivité régionale.*

*Dans le cadre du transfert de la compétence « transports interurbains », le transport routier non urbain de personnes, géré sous la forme du réseau « CAR JAUNE », organisé par le conseil départemental jusqu'au 31 décembre 2016, a été transféré à la région depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017.*

*La région est donc depuis le 1er janvier 2017 titulaire de tous les contrats nécessaires au fonctionnement du réseau Car Jaune. Le principal contrat est une délégation de service public (DSP) qui court depuis décembre 2014 et qui prendra fin en décembre 2024. Cette DSP est contractée avec le GIE CAP RUN qui est composé d'un groupement de 9 transporteurs (GIE ACTIV) et de la société TSR (Transdev Service Réunion).*

*La Région Réunion ne s'est pas contentée de maintenir sans perte de qualité le service offert par le Département. En effet, nous avons essayé de maintenir, voire d'améliorer le niveau de service sur le réseau interurbain, à dépense égale au montant des recettes transférées. Pour satisfaire les usagers et leur nombre croissant, des bus nouveaux ont été acquis dont des bus à étage équipés de Wi-fi et de prises USB. Le Réseau CAR JAUNE a par ailleurs, depuis le transfert, compléter son offre en*

lançant « yPASS », un nouveau Pass sans contact permettant aux différents usagers d'accéder à l'ensemble du réseau Car Jaune en un geste.

En 2017, un travail d'audit a été réalisé sur les contrats transmis. Il convient de souligner qu'à l'issue de l'audit de la DSP, des marges de manœuvre financières ont pu rapidement être identifiées (ex. TVA sur la Compensation Financière Forfaitaire) pour réinjecter des moyens dans l'amélioration de l'offre à charge constante.

Concernant le transport scolaire, les conventions liant antérieurement le Département aux EPCI ont été transférées en l'état à la Région. Des avenants à ces conventions ont été mis en place. Ainsi, le transport scolaire à La Réunion est délégué aux Autorités Organisatrices de la Mobilité Durable (AOMD) avec un coût de 700 euros par an par élève transporté en extra muros.

Avec ces transferts de compétences, la Région poursuit et intensifie son implication et ses démarches pour développer, améliorer les transports en commun à tous les niveaux : pour permettre aux Réunionnais de mieux se déplacer en contribuant à la sobriété énergétique.

Ainsi, nous posons désormais clairement comme ambition une cohérence de l'action publique locale en matière de transports en commun. Nous souhaitons porter, en concertation avec le Département et les EPCI, un véritable projet commun à La Réunion, pour en faire un territoire exemplaire en matière de transports.

Outre les différentes opérations déjà engagées par la collectivité pour développer le transport à la Réunion, des projets de plus long terme sont également en cours d'études, de conception avec notamment le réseau régional de transport guidé, le réseau ferré léger au sol, ou le transport par câble.

Pour conclure, la Région remplit son rôle de chef de file de l'intermodalité.

Dans la droite lignée des évolutions déjà engagées pour améliorer le transport et les déplacements des Réunionnais, les avancées suivantes peuvent être relevées :

- la mise à disposition du public de la Planification Régionale de l'Intermodalité (PRI) est en cours avec un objectif d'approbation début 2020;

- la mise en place du Syndicat Mixte des Transports de La Réunion pour faciliter la coordination de l'action entre les différentes AOM.

*La loi ne prévoit pas de SRADDET dans les DOM qui restent régis par le SAR. A La Réunion, le volet Transports du SAR a été complété par le SRIT (Schéma Régional des Infrastructures et des Transports).*

*Enfin, un volet transports/intermodalité plus ambitieux pourra aussi être mis en œuvre dans le cadre d'une prochaine révision du schéma d'aménagement régional (SAR).*

***S'agissant de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP)***

*La conférence territoriale de l'action publique dont j'assume la présidence a été installée en décembre 2016 ; une commission Culture composée des membres de la CTAP a été créée.*

*Trois CTAP se sont déjà tenus avec pour ordre du jour des sujets importants pour le développement du territoire réunionnais tels que : le SRDEII, le transfert des compétences transports à la Région, le Plan Régional de Prévention et de gestion des Déchets, le plan de convergence, l'ancrage territorial etc.*

*Le format de la CTAP comprend les membres de droit de la CTAP, les membres désignés, le Préfet, les présidents des chambres consultatives (CCEE, CESER). Suite au mouvement social qui a touché notre île en fin 2018, nous envisagerons d'élargir le format de la CTAP à des membres de la société civile notamment des membres du groupe de dialogue interreligieux de La Réunion.*

---