

DÉPENSES RÉGIONALES

L'EXEMPLE DE L'ÎLE-DE-FRANCE

Face à la nécessité de stabiliser les dépenses et de réduire les déficits, le Premier ministre a récemment annoncé qu'un effort identique à celui de l'État sera mis en œuvre dans les collectivités territoriales. Le gel des dotations aux collectivités locales sera maintenu pendant les prochaines années, ce qui va nécessiter de la part des régions, entre autres collectivités, un effort sur le plan budgétaire. Nous avons choisi de nous intéresser à la Région Île-de-France, la plus importante des 27 régions françaises avec en 2012 plus de 11,5 millions d'habitants, afin d'identifier si des marges de manœuvre existent en termes de réduction des dépenses. Les dépenses de fonctionnement ont, par exemple, augmenté en moyenne de 0,7 % dans les régions entre 2010 et 2011, mais de 2,3 % en Île-de-France. Les dépenses de personnel ont, elles, baissé de près de 2,5 % dans les régions, sauf en Île-de-France où elles ont augmenté de 1,2 % entre 2010 et 2011 et devraient grimper jusqu'à 3,1 % en 2012. Nous nous sommes procurés les comptes administratifs 2003 à 2010 ainsi que les organigrammes 2003 et 2010, et voici ce que nous avons découvert :

- **Hors décentralisation, une augmentation des personnels de 59 % entre 2003 et 2010**
- **Une augmentation de 34% du nombre de services depuis 2003**
- **Un patrimoine immobilier important, implanté dans les quartiers les plus chers de la capitale**
- **La Région soutient 3 400 associations pour 520 millions d'euros de subventions en 2010**
- **Les propositions de la Fondation iFRAP : le retour à l'équilibre des comptes est possible en agissant sur les dépenses de personnel, en recentrant les missions et en diminuant les subventions aux associations.**

Dotées d'un conseil régional élu tous les 6 ans au suffrage universel, les régions sont depuis 1982 le principal outil de décentralisation. N'ayant pas de pouvoir législatif, elles disposent toutefois d'un champ d'intervention général très large depuis la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales de 2004. Ce texte transfère en effet aux régions de nombreuses compétences telles que le développement économique (renforcement du rôle de coordination de la région), l'éducation et la culture (par exemple, construire et équiper les lycées publics) ou encore la formation professionnelle (définition et mise en œuvre d'une politique d'apprentissage et de formation professionnelle en direction des adultes en recherche d'emploi). Cette volonté d'opérer une redistribution des pouvoirs entre l'État et les collectivités locales a eu de fortes conséquences budgétaires sur toutes les régions, notamment sur l'Île-de-France.

Une augmentation de 34 % du nombre de services depuis 2003

1 ■ Tous les chiffres avancés sont tirés des organigrammes d'Île-de-France de 2003 et de 2010.

Le transfert de nouvelles compétences (lycées, transports, fiscalité...) se retrouve dans l'organisation des services de la région Île-de-France. C'est ainsi qu'en 2003 la direction des Affaires scolaires et de l'Enseignement supérieur (149 employés) fut supprimée et remplacée par ce que la Région appelle une unité lycées (289 employés) ainsi qu'une sous-unité dédiée à l'enseignement supérieur de 60 employés. Le transfert de compétences en matière d'éducation a donc entraîné une augmentation de personnel de plus de 100 %¹!

Autre exemple de ce redécoupage de service dû aux transferts de compétences vers les régions : celles liées à la formation professionnelle et au développement économique. C'est ainsi que la direction du Développement économique et de la Formation professionnelle fut complètement réaménagée pour répondre à cette nouvelle donne : bien qu'elle garde un intitulé assez proche, celle qui devient l'unité développement passe de 144 employés en 2003 à 288 en 2010.

Le nombre de services a également explosé dans chaque grande direction (par exemple,

la direction des Affaires financières, la direction de l'Aménagement et des Transports, etc.) puisqu'il y avait en 2003 en moyenne 2 entités directrices et 5 sous-directions, tandis qu'en 2010 il y a pour chaque grand service 8 entités directrices, 7 sous-directions et une multiplicité de services (jusqu'à 14). Sans compter des intitulés de services qui se ressemblent très fortement et semblent parfois faire doublon au sein d'une même entité : par exemple, le service mission information-promotion (12 employés) et le service accueil-information-orientation-promotion (11 employés) dans l'unité développement.

Plus globalement, malgré une baisse en trompe-l'œil des grandes directions (-16 % entre 2003 et 2010), on assiste à une explosion du nombre de sous-directions, de sous-directions adjointes et de services : on trouve par exemple en 2010 des services qui ont jusqu'à 4 entités hiérarchiques supérieures. C'est ainsi que pour la direction en charge du développement appelée « unité développement », la mission intitulée « gestion et modernisation » (5 employés) est dirigée par

la mission « investissement » (3 employés) elle-même supervisée par le service « accompagnement » lui-même sous la responsabilité de la direction du service lui-même dépen-

dant de la direction générale des services ! Cet empilement des services n'existait pas en 2003 et aboutit en 2010 à une augmentation de près de 34 % du nombre de services.

Hors décentralisation, les effectifs centraux augmentent de 995 personnels en 15 ans

Ce redécoupage des services qui s'explique par les transferts de compétences depuis 2003 a pour conséquence l'augmentation exponentielle des personnels entre 2003 et 2010 de plus de 59 %. Un chiffre impressionnant mais à relativiser si l'on regarde l'augmentation de personnel sur une plus longue période : il y avait en effet 751 employés en 1997 contre 1 746 hors décentralisation en 2012, soit 995 employés de plus (11 000 avec les effectifs décentralisés). Malgré la baisse d'un certain nombre de postes entre 2003 et 2010, comme celui de secrétaire (103 contre 77), de correspondant informatique (15 contre 10) ou de disparition de postes comme les chargés d'études (20 contre 0) ou les gestionnaires comptables (11 contre 0), la hausse de certains postes est vertigineuse.

C'est ainsi que le nombre de chefs de service passe de 30 en 2003 à 85 en 2010, (multiplié par 2,8) ; l'effectif de chargés de mission est de 62 en 2003 contre 249 en 2010 (x 4) ; les gestionnaires qui étaient 12 en 2003 sont 99 en 2010 (x 8) ; les techniciens passent d'un effectif de 20 à 51 en 7 ans (x 2,5) ;

les gestionnaires administratifs et budgétaires étaient 22 en 2003 alors qu'ils sont 76 en 2010 (x 3,5).

Les chiffres sont tout aussi éloquents si l'on remonte un peu plus dans le temps : multiplication par 8 pour les postes d'attachés principaux depuis 1997 (12 en 1997 contre 98 en 2011) ou multiplication par 3 (62 en 1997 contre 191 en 2011) pour les postes d'attachés administratifs. Si l'on s'intéresse aux postes les mieux placés de la Région, on constate des augmentations de personnel tout aussi significatives : multiplication par 10 pour les directeurs généraux adjoints entre 1997 et 2011 (1 contre 10), et par 2,3 pour les directeurs sur la même période (24 contre 56) ou encore des créations *ex nihilo* de poste d'administrateur hors classe (0 contre 10).

La Région justifie une telle augmentation des personnels à hauteur de 39 % par les effets de la décentralisation, mais nous n'en savons pas plus sur les 61 % restants... Une décentralisation bien loin de justifier de telles embauches de personnel puisque les effectifs,

Données de cadrage sur la région Île-de-France

	2003	2012
Budget (milliards d'euros)	2,5	4,7
Dette (milliards d'euros)	1,8	4,6
Effectifs hors décentralisation	1 140	1 746
Effectifs totaux	1 140	11 301
Patrimoine régional hors lycées (m²)		29 071

Peut-on maîtriser l'action extérieure des collectivités locales ?

Les collectivités locales, dans le cadre du principe de libre administration et de leur clause générale de compétences, ont tissé depuis près de 40 ans des relations avec des collectivités étrangères. D'abord cantonnées à l'Europe (programmes de jumelage et d'échange surtout avec l'Allemagne) et aux coopérations « frontalières », ces relations se sont progressivement diversifiées en aide publique au développement et en secours d'urgence aux populations sinistrées, principalement dans les pays en voie de développement mais aussi en promotion économique et culturelle.

Cependant, comme toute politique publique, l'action extérieure des territoires devrait être transparente, notamment au regard des objectifs atteints et des sommes investies. Ainsi, devraient être publiés les indicateurs de performances qui au niveau local accompagnent les projets de coopération décentralisée, et le ministère des Affaires étrangères devrait communiquer sur les résultats attendus des actions engagées lorsque celui-ci s'investit dans le cofinancement des opérations. Or, l'action extérieure globale des collectivités locales n'est pas effectivement suivie statistiquement ; seule fait l'objet d'une recension par le ministère des Affaires étrangères l'Aide publique au développement (APD) *stricto sensu*. Or celle-ci apparaît « marginale » par rapport à l'effort d'APD pris en charge par l'État. Celui-ci y consacre en 2012

près de 9,98 milliards d'euros¹, voire 10,39 milliards d'euros si on y intègre les agences et opérateurs (+214 millions d'euros) et la taxe spéciale sur les billets d'avions (193 millions). À côté, les aides des collectivités se montent à 70 millions d'euros, soit 0,57 %.

Si le volume est limité, le nombre de projets portés par les collectivités territoriales est particulièrement développé. Ils concerneraient, en juillet 2012, près de 4 800 collectivités françaises, gérant plus de 13 000 projets en lien avec les ambassades, AFD, les services de coopération et d'action culturelle ou l'Institut français, dans près de 144 pays. Le réseau français de coopération décentralisée est donc considérable. D'après le ministère des Affaires étrangères, entre 2005 et 2008, l'APD passe de 33 millions à 37,8 millions pour les seules régions. L'atlas de la coopération décentralisée que le ministère des Affaires étrangères a créé montre même que 7 régions et leurs collectivités ont vu leurs crédits consacrés à la coopération augmenter de plus de 100 % entre 2003 et 2011, contre 4 régions seulement où les crédits se sont contractés.

Or, non seulement les indicateurs de performance ne sont pas publiés, mais l'intérêt local qui jusqu'en 2004 devait permettre de justifier le déblocage de fonds pour mettre en place un dispositif de coopération a définitivement sauté à l'initiative

Il semble qu'en période de disette budgétaire, il soit particulièrement important de réorienter l'aide extérieure vers les situations jugées prioritaires pour permettre à nos collectivités de se retrouver en capacité de pratiquer des économies.

des lois Oudin-Santini du 9 février 2005² et Thiollière du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements³. La première a permis, dans la limite de 1 % de leur budget aux collectivités locales, aux syndicats et aux agences de l'eau, de consacrer des fonds pour des actions de solidarité internationale. La seconde a exclu la notion jusqu'ici obligatoire « d'intérêt local » pour constituer les actions de coopération internationales en véritable compétence d'attribution, insusceptible de recours dans son principe devant le juge. Il s'agissait de paralyser la jurisprudence administrative naissante mettant en exergue l'absence d'intérêt local dans la construction d'un collège au Burkina-Faso, la constitution d'un service d'incendie à Madagascar⁴ ou une subvention attribuée à une ONG palestinienne⁵. Finalement, il est difficile de faire la part de ce qui relève du financement d'actions intra-européennes, voire intra-communautaires, de celles qui se dirigent vers l'extérieur de la communauté.

Il semble qu'en période de disette budgétaire, il soit particulièrement important de réorienter l'aide indispensable vers les situations jugées prioritaires pour permettre à nos collectivités de se retrouver en capacité de pratiquer des économies. Symétriquement, une vraie transparence statistique devrait permettre de comprendre l'envolée dans certaines régions à plus de 100 % des montants des projets menés. Dans tous les cas, la structuration de réseaux régionaux devrait permettre un meilleur suivi des différents acteurs et une sélectivité accrue des projets les plus prometteurs. Est-il normal que les collectivités participent même à la marge à l'effort global d'APD ? Est-il légitime que le total de l'action décentralisée portée par les collectivités ne soit pas précisément

recensé ? Depuis le rapport Marchand du groupe de travail du Conseil d'État sur le droit de la coopération décentralisée, datant de 2005, les chiffres disponibles permettant de mesurer l'importance de l'action extérieure des collectivités territoriales se font bien rares. En 2005, l'action extérieure était évaluée dans son ensemble à 230 millions d'euros, au sein desquels les Régions représentaient 84 millions d'euros. Il semble même que cette politique de semi-opacité soit encouragée par le ministère des Affaires étrangères lui-même. Ainsi dans un récent *vade-mecum*, celui-ci conseille aux collectivités : « (...) la collectivité territoriale a un devoir de transparence sur ses actions internationales qui peuvent être moins visibles que d'autres. Ainsi, la prudence s'avère nécessaire afin d'éviter que les actions internationales ne soient perçues comme des dépenses inutiles, dispendieuses ou superflues⁶ ». Pourtant il s'agit d'une politique qui mériterait une évaluation précise et justifiée en période de crise.

1 ■ Document de politique transversale annexé au PLF 2012, *Politique française en faveur du développement*, Annexes, p. 87. Si l'on y intègre les prêts AFD, les prélèvements sur recettes et les annulations de dettes et de refinancements nets.

2 ■ Loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement.

3 ■ En fait de loi sur l'action extérieure, il s'agit d'une loi essentiellement focalisée sur la stabilisation de la coopération décentralisée. Une réflexion globale sur l'action extérieure des collectivités locales reste en devenir. Voir, www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl04-224.html

4 ■ TA de Poitiers, arrêt Charbonneau du 18 novembre 2004. Le jugement a ensuite été invalidé par la CAA de Bordeaux dans son arrêt du 30 octobre 2007, Dept Deux-Sèvres c/ Charbonneau. Entre-temps la loi Thiollière était passée, in *Semaine juridique*, édition administrations et collectivités territoriales, n° 8, 18 février 2008, p. 41, commentaire P. Combeau.

5 ■ TA de Cergy-Pontoise, arrêt du préfet de la Seine-Saint-Denis du 25 novembre 2004.

6 ■ MAE, Étude, 2012, *vade-mecum*, *La coopération décentralisée*, op.cit, p. 23.

Les déplacements à l'étranger des agents de la région en 2011 ont coûté la somme de 380 905 euros. Par ailleurs, les frais de déplacement à l'étranger des élus en 2011 ont coûté 267 083 euros dont un voyage au Brésil de 101 599 euros.

2 ■ Depuis la loi de décentralisation de 2004, les conseils régionaux se sont vu transférer les prises en charge des personnels TOS (techniciens et ouvriers de service) dans les lycées. Les TOS sont les agents au service de l'entretien et de la qualité de vie dans ces établissements.

3 ■ D'après le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, l'effectif maximum des collaborateurs du cabinet d'un président de conseil régional est fixé de la manière suivante : cinq personnes lorsque la population de la région est inférieure à 500 000 habitants, une personne pour chaque tranche supplémentaire de 500 000 habitants.

même hors décentralisation, ont été multipliés en Île-de-France par 2,3 depuis 1997, un mouvement commun à toutes les régions de France puisque les effectifs de la fonction publique territoriale ont augmenté de 40 % sur tout le territoire. Ce phénomène s'oppose à la baisse du nombre de fonctionnaires dans la fonction publique d'État : en effet, il a diminué, pour la toute première fois, de 20 000 postes en 2011.

Cette inflation du nombre d'agents a un coût en termes de masse salariale : c'est ainsi que le salaire moyen des agents de la région Île-de-France passe de 39 973 euros en 1997 à 53 035 euros en 2005, soit une augmentation de 32 % alors même que les effectifs augmentaient pendant cette même période de 71 %. L'intégration des TOS² dans les effectifs de la Région au nom des compétences transférées par l'État fait mécaniquement baisser la rémunération moyenne des agents en 2006 puisque leurs salaires sont généralement assez bas. Elle repart toutefois à la hausse entre 2006 et 2011 de 9 %. C'est ainsi que le salaire moyen était de 29 863 euros en 2006 pour être en 2011 à 32 570 euros soit une augmentation de plus de 9 %.

Ces observations n'épargnent aucun échelon de la Région. C'est ainsi que les effectifs du cabinet du président de la région Île-de-France qui dépassent les 20 collaborateurs³ respectent *a priori* la loi qui prévoit 27 collaborateurs maximum, même si nous avons pu nous procurer un listing qui dépasse les 30 noms. Ce chiffre est en revanche supérieur aux 15

collaborateurs par ministre fixé par François Hollande pendant la campagne présidentielle. Autrement dit, le président de la région Île-de-France a plus de collaborateurs que le ministre de l'Économie et des Finances⁴. Les vice-présidents sont également concernés puisque 6 postes de collaborateurs à destination de ces derniers ont été créés en 2010 alors que le nombre de vice-présidents (15) est stable depuis plus d'une dizaine d'années.

Mais bien au-delà de l'augmentation du nombre de postes ou de l'inflation de la masse salariale, c'est l'intitulé de certains postes qui suscite l'incompréhension tel celui d'énergéticien (2 employés) qui, pour le *Grand Larousse*, est « celui qui soigne une douleur en traitant le système énergétique des patients »... Certains titres de postes se ressemblent également assez pour qu'on s'interroge sur la différence de fonction entre gestionnaire budgétaire et gestionnaire comptable ou encore entre agent chargé de l'entretien et agent d'entretien... C'est la direction des affaires internationales en 2003 qui étonne le plus avec les intitulés de postes suivants : « attaché au comité populaire d'Hanoi, à la communauté urbaine d'Antananarivo (Madagascar), à la région du Grand Casablanca (Maroc) » ou encore « attaché principal à la communauté urbaine de Nouakchott (Mauritanie), à la région de Dakar (Sénégal), à la région de Kayes (Mali) ». Ces postes aux intitulés fantaisistes n'en sont pas moins coûteux. C'est ainsi que les déplacements à l'étranger des agents de la Région en 2011 ont coûté la somme de 380 905,70 euros. Des voyages aux États-Unis

ont eu lieu la même année pour une valeur de 35 051 euros, au Sénégal pour 39 818,07 euros, au Liban pour 51 725,37 euros, à Madagascar pour 35 472,10 euros.

De telles sommes ne prennent pas en compte les frais de déplacement à l'étranger des élus en 2011 qui ont coûté 267 083,55 euros à la Région dont l'un des voyages au Brésil s'est monté à 101 599,43 euros. On peut imaginer que de tels déplacements peuvent se reproduire chaque année puisque de nombreux programmes de « développement durable » ont été lancés à l'étranger et que des visites annuelles « pour juger de l'avancée des travaux et du ressenti des habitants » sont prévues. C'est ainsi que, depuis qu'en 2005 a été lancé à Madagascar un « programme pluriannuel d'aménagement du territoire centré sur un développement durable et solidaire », le pays est visité depuis sa création chaque année par les élus.

Notons que l'Aide publique au développement (APD) se chiffrait en 2010 pour l'Île-

de-France à 5 260 089 euros⁵, une somme conséquente mais pourtant bien moins élevée que celle de la région Rhône-Alpes qui se montait à 6 369 945 euros la même année. La région Paca, elle, n'a pas communiqué ses chiffres sur les APD depuis 2005.

Rappelons que l'APD ne recouvre qu'une partie de l'ensemble des aides aux pays émergents, l'ensemble des transferts étant regroupé au sein de l'action extérieure des collectivités locales qui y ajoutent la promotion économique et culturelle ainsi que l'aide d'urgence. Autrement dit, cela signifie que les missions et les voyages évoqués précédemment, les aides d'urgence, les coopérations culturelles et les actes de valorisation économique des régions ne sont pas inclus dans les chiffres précédemment cités. Il n'y a à ce jour aucun moyen de connaître le budget de l'action extérieure des régions de France puisque ces données n'ont pas été consolidées depuis 2005 (voir encadré page 12).

4 ■ Rappelons toutefois que certains ministères, en faisant travailler au cabinet des agents de l'administration, contournent les directives concernant le plafonnement du nombre de collaborateurs.

5 ■ L'Île-de-France a donc consacré 0,45 euro/habitant à l'APD en 2010, la plaçant parmi les régions qui ont le moins dépensé par habitant dans ce domaine. Les régions qui ont consacré plus d'un euro/habitant au titre de l'APD sont la Picardie, La Réunion, le Limousin et la région Rhône-Alpes.

Les budgets de l'Île-de-France en augmentation de 5,1 % sur un an

Les régions, pour justifier à la fois les augmentations de personnel et la hausse de leurs budgets, mettent en avant les vagues successives de décentralisation qui auraient permis à l'État de leur transférer des compétences sans leur donner les moyens financiers de les assumer. Il s'avère pourtant qu'entre 2004 et

2011, la progression des ressources de l'Île-de-France a été supérieure de 229 millions d'euros aux dépenses de fonctionnement liées à la décentralisation. Il semble donc que les transferts de compétences non compensés, souvent utilisés pour justifier l'augmentation des budgets, n'existent pas. Par ailleurs, quand

Le cabinet du Président de la région Ile-de-France compte **plus de collaborateurs que celui du ministre de l'Économie et des Finances.**

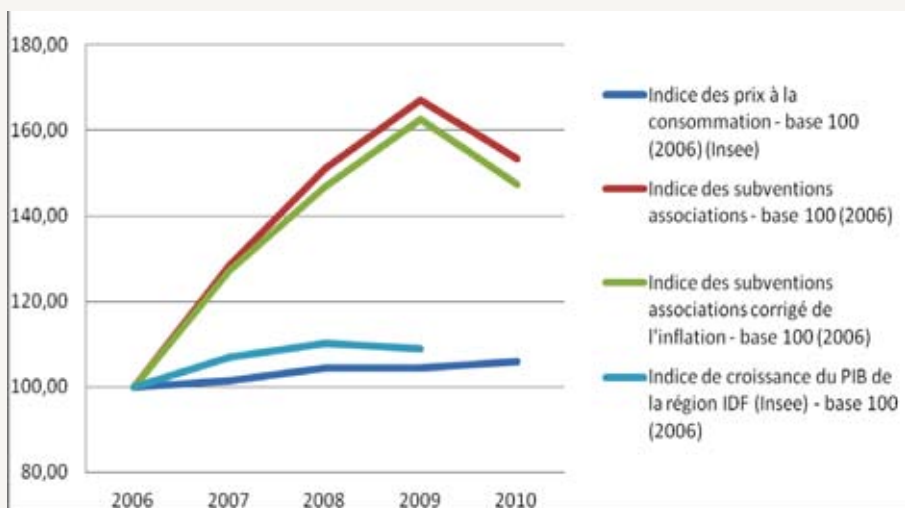
on compare les dépenses obligatoires de la Région (3,3 milliards d'euros) avec les recettes de la Région (3,9 milliards), on constate qu'elle a les moyens de financer les compétences que lui a confiées la loi. Les dépenses totales s'élevant toutefois à 4,7 milliards d'euros, le recours à l'emprunt est nécessaire alors même que les recettes de la Région ne cessent d'augmenter. C'est ainsi que les recettes du budget 2012 ont augmenté de 5,1 % par rapport à 2011. Une telle augmentation pourrait être utilisée pour désendetter

la Région dont la note a été dégradée par Standard's & Poors en janvier 2012, la dette atteignant aujourd'hui 4,6 milliards d'euros, soit près de 100 % du budget de la région. Ce n'est pas le chemin choisi par la Région puisque deux options ont été retenues pour le budget 2012 : celle de creuser la dette avec un emprunt de 832 millions d'euros et d'augmenter les dépenses de fonctionnement à hauteur de 2,1 %. Une telle augmentation peut s'illustrer par exemple dans les dépenses en matière de patrimoine régional.

Évolution des subventions de la région Île-de-France

La Région soutient chaque année près de 3 400 associations de tout genre pour un total de près de 520 millions d'euros en 2010. Depuis 2006, date à laquelle commence notre recherche, le total des subventions versées aux associations n'a fait qu'augmenter jusqu'en 2009 avant de décroître en 2010 pour se positionner à un niveau 47 % supérieur à celui de 2006 (53 % en volu-

me). Dans le même temps, l'inflation a été plutôt mesurée n'atteignant que 106 points en 2010 (base 100 – 2006). De même, le PIB de la Région n'a augmenté que très lentement ; de 8,9 points au total entre 2006 et 2009 (2010 étant pour le moment indisponible). Il semble donc que l'attribution des subventions par la Région ne tient pas compte de ces indicateurs macro-économiques.



Un patrimoine régional qui permet de disposer sur certains sites de 42 m² par personne

Les services de la région se répartissaient sur 29 071 m² jusqu'au début de l'année lorsqu'elle a décidé d'acheter un hôtel particulier de 5 000 m² dans le VII^e arrondissement de Paris pour une valeur de 19 millions d'euros. Si l'on ne prend pas en compte ce nouvel achat, les personnels d'Île-de-France disposent à ce jour par personne de 20 m², une surface qui se situe au-dessus du ratio État qui situe à 12 m² la surface réglementaire par agent. Certaines implantations offrent ainsi 42 m² par agent comme l'immeuble du 7 rue de Babylone à Paris (3 200 m² de surface utile pour 76 agents) ou encore 38 m² par personne aux archives de Boulogne dans les

Hauts-de-Seine (1 180 m² pour 31 agents). En moyenne, les immeubles du siège permettent à chaque agent de disposer de 32 m² par agent (21 982 m² utiles pour 671 agents). Un chiffre qu'il faut certes relativiser car il y a un hémicycle et des salles de réunion mais qui donne tout de même des résultats étonnants. À la Tour Montparnasse où la Région occupe quatre étages, nous estimons à 26 m² par agent la surface moyenne de bureau. Par ailleurs, notons que la Région, qui pourrait occuper une seule adresse regroupant tous les services afférents à l'Île-de-France, dispose de 16 sites dont une majorité dans les arrondissements les plus chers de la capitale⁶.

La Région et les associations : un coût de 520 millions d'euros en 2010

La Région soutient chaque année près de 3 400 associations pour un total de près de 520 millions d'euros en 2010. Les dépenses totales de la Région pour l'année 2010 s'élevaient à 4,44 milliards d'euros, les subventions aux associations représentent donc environ 12 % de celles-ci. On ne peut que s'interroger sur le choix des associations subventionnées.

La Région finance en effet des associations publiques sans rapport avec ses missions bien qu'elles aient été créées par ses soins. La Région, par exemple, subventionne Le Lieu du Design

à hauteur de 6,4 millions d'euros entre 2008 et 2010, un endroit qui se veut le lieu de promotion du design auprès des entreprises et des consommateurs ainsi qu'un espace de rencontre entre les différents acteurs du secteur. Le montant exact des subventions versées reste très opaque puisqu'il diffère suivant que l'on se reporte à la liste des subventions versées par la Région aux associations de droit français et aux fondations reconnues d'utilité publique ou aux annexes du budget des associations subventionnées par la Région. Dans le premier cas, la Région aurait versé en 2010 2,82 millions

6 ■ Par exemple, l'unité lycées se situe rue du Docteur-Lancereaux dans le VIII^e arrondissement de Paris, les vice-présidences, les salles de formation et les groupes politiques sont rue Monsieur dans le VII^e arrondissement de Paris, l'hémicycle et le secrétariat général du Conseil régional se trouvent rue de Babylone toujours dans le VII^e arrondissement, différentes unités telles que l'unité de communication se situent boulevard des Invalides dans le même arrondissement. Seuls quatre sites sont en banlieue.

La Région, qui pourrait occuper une seule adresse regroupant tous les services afférents à l'Île-de-France, dispose de 16 sites dont une majorité dans les arrondissements les plus chers de la capitale.

Les comptes des associations subventionnées par l'Île-de-France ne sont consultables ni sur le site Internet de la région ni sur leurs sites respectifs.

7 ■ Décret 2009-504 du 14 février 2009 modifié par le décret D 2010-3111 de janvier 2010 : obligations de mise en ligne des comptes sur le site de la Dila, même s'il n'est pas prévu de sanction financière.

d'euros tandis que Le Lieu du Design aurait touché 1,7 million dans le deuxième cas, toujours en 2010, soit un écart suivant les sources de plus de 1,1 million d'euros.

Malgré notre demande de consultation des comptes de l'association, Le Lieu du Design nous a renvoyés vers la Région. Et sur le site du Journal Officiel, ne figurent que deux informations qui concernent la création et le changement d'adresse de l'association. Pourtant, l'article L 612-4 du Code du commerce prévoit que toute association doit assurer la publicité des comptes annuels et du

rapport du commissaire aux comptes lorsque le montant des subventions est supérieur à 153 000 euros⁷. Le Lieu du Design n'est pas la seule association publique créée par la Région sans rapport avec ses missions: Le Motif, observatoire du livre et de l'écrit, reçoit ainsi plus d'un million d'euros par an pour mener des enquêtes et sensibiliser le public aux droits d'auteurs et à la publication littéraire au sens large. Une telle mission semble pourtant être plus du ressort du ministère de la Culture et de la Communication que de celui de la Région.

Le Centre Hubertine Auclert : un exemple de la politique associative de la région Île-de-France ?

Le Centre Hubertine Auclert, fondé en 2009 sur initiative de la Région, est le centre francilien de ressources pour l'égalité femmes-hommes. Le principal objectif de cette association est la « *sensibilisation des différents publics à la nécessité de lutter contre les inégalités et les discriminations fondées sur le sexe et le genre, de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes et de produire de l'expertise dans ce domaine* ». C'est ainsi qu'il rassemble les ressources sur le sujet, apporte son soutien aux projets œuvrant dans ce domaine, organise des rencontres-débats autour de petits-déjeuners. Le fonctionnement du Centre, qui aurait reçu depuis sa création près de 1,795 million

d'euros, reste méconnu. Un certain nombre d'associations adhérentes semblent être ainsi des « coquilles vides » tels l'Association de solidarité avec les femmes algériennes démocrates (Asfad) dont le site n'a pas été mis à jour depuis 2006 ou encore le club des Africaines entrepreneurs d'Europe dont le blog ne contient qu'une note.

D'autres associations, elles aussi adhérentes, paraissent avoir peu de lien avec les activités féministes du Centre comme l'Association pour la recherche sur la ville et l'habitat (Arvha). On constate toutefois que le Centre Hubertine Auclert s'est impliqué auprès de l'Arvha dans des recherches peu liées à l'Île-

de-France comme celles qu'on peut trouver sur le site de cette association : « *Patrimoine ancien-emplois nouveaux : accompagnement des jeunes et des femmes vers les métiers de la réhabilitation* », projet en partie porté par la Région mais également par des instituts en Espagne et en Italie. Autre exemple de projet de solidarité internationale porté par le Centre Hubertine Auclert : « *L'insertion des femmes dans les filières porteuses du Bénin* » ou encore « *Les femmes qui travaillent dans l'alimentation de rue au Burkina Faso* ». Enfin, le Centre qui se veut une base de données et de ressources dans l'égalité « femmes-hommes » n'a publié depuis son ouverture il y a 3 ans qu'une seule étude intitulée « *Histoire et égalité femmes-hommes : peut mieux faire ! La représentation des femmes dans les nouveaux manuels d'histoire de seconde et de CAP* ».

Quant à la localisation du Centre, il fut domicilié jusqu'en 2010 à l'adresse... de la Région⁸. Ce n'est qu'un an après sa création que l'association déménage dans le XVIII^e arrondissement de Paris. Le Centre dispose désormais de 290 m² pour seulement 5 employés, ce qui représente 58 m² par personne alors que les normes de l'État sont de 12 m² par fonctionnaire et alors que le loyer hors charges est de 110 000 euros par an. On pourrait toutefois justifier une telle dépense par la nécessité de bureaux assez grands pour accueillir les réunions régulièrement organisées par le Centre. Le site Internet du Centre précise que la salle de projection, là où est organisée la

majorité des réunions, peut contenir jusqu'à 45 personnes. Sachant que pour ce genre d'événement, 1 ou 2 m² sont nécessaires par participant, le Centre pourrait se satisfaire de 150 m², bureaux des agents compris⁹.

Nous avons pu consulter le rapport financier de l'association, et comme pour Le Lieu du Design, les chiffres divergent de ceux des annexes du budget des associations subventionnées par la Région. C'est ainsi que l'annexe budgétaire de la Région annonce une masse salariale (hors charges) de 136 000 euros en 2010 pour 4 salariés, qui passe à 169 000 euros en 2012 à nombre stable d'employés. Le rapport financier de l'association, lui, annonce une masse salariale hors charges pour 5 personnes en 2011 de 227 771 euros.

Par ailleurs, si l'on se réfère au rapport financier du Centre de 2011, cela signifie que le salaire moyen annuel par employé est de 45 554 euros, supérieur à la moyenne des salaires dans le milieu associatif qui était de 26 320 euros en 2009. Il faut de plus ajouter que le Centre Hubertine Auclert propose des offres de stages intitulées « stagiaire communication-forum de femmes politiques » qui ne donnent lieu à aucune indemnité.

Le rapport financier de 2011 indique que l'association est endettée à hauteur de 140 907 euros, ce qui est inhabituel dans le milieu associatif. Un tel phénomène incite le comptable ayant certifié les comptes à

8 ■ 33 rue Barbet-de-Jouy dans le VII^e arrondissement de Paris.

9 ■ On parvient à ce chiffre en comptant 2 m² par personne pour les événements accueillant 45 participants ainsi que 12 m² par employé conformément aux normes de l'État.

Le Centre Hubertine Auclert a été domicilié jusqu'en 2010 à l'adresse de la Région. (...) Le Centre dispose désormais de 290 m² pour seulement 5 employés, ce qui représente 58 m² par personne.

recommander à la Région de verser au plus tôt la subvention 2012. Une des pistes d'économies de l'association pourrait être la réduction du budget communication qui est en 2011 de 97 534 euros. On peut d'ailleurs s'interroger sur un tel montant du budget communication alors que le Centre, qui devrait être très connu dans le milieu associatif féministe, ne récolte pas plus de 680 euros de cotisation par an pour 69 associations.

Enfin, le fonctionnement du conseil d'administration étonne également avec la

participation de la CGT, du SGEN CFDT (syndicat d'enseignants), de la CFDT, de l'Union syndicale solidaire, de l'UNSA IDF (syndicat des personnels civils du ministère de la Défense), 6 conseillers régionaux (dont la présidente de l'association fait partie) et les représentants de différentes associations féministes. On ne peut que constater l'absence de représentants d'entreprises alors même que l'une des principales discriminations est la différence de salaire entre hommes et femmes au sein du milieu professionnel.

L'Association des Régions de France

10 ■
D'après le rapport d'activité de l'ARF en 2009 p. 65.

11 ■
Tous les chiffres utilisés des populations franciliennes dans notre démonstration proviennent de l'Insee.

L'Association des Régions de France (ARF) a été créée en 1998 pour « *répondre au besoin de concertation étroite ressenti par les présidents de conseil régional, les élus et leurs services* ». Le budget de l'ARF est alimenté par les cotisations des régions suivant ce calcul : verser 5 centimes par habitant avec un plafonnement à 4,5 centimes par habitant pour l'Île-de-France et 4 centimes par habitant pour les régions d'Outre-mer jusqu'en 2010¹⁰. En 2011, le montant des cotisations change pour être de 7 centimes par habitant et par région, 6 centimes pour les régions d'Outre-mer et plafonné à 6,5 centimes pour l'Île-de-France.

En analysant le montant des cotisations versées chaque année, on se rend compte

que l'Île-de-France paie entre 2004 et 2009 moins que ce dont elle devrait s'acquitter compte tenu de sa population. Mais à partir de 2010, année des élections régionales, la tendance s'inverse pour faire exploser le montant des cotisations versées. En 2011 et 2012, les cotisations sont à nouveau plus basses que celles attendues suivant le nombre d'habitants. C'est ainsi qu'en 2006, pour une population de 11 532 398 habitants¹¹, l'IDF devait verser 530 929 euros. Elle s'acquittera pourtant d'une cotisation moindre : 383 320 euros. En 2007, le phénomène est identique : la région paie la même somme qu'en 2006, alors que la population a augmenté de plus de 66 000 habitants. En 2008 et en 2009, les cotisations sont une fois encore plus basses qu'attendues puisqu'en

**L'Association des Régions de France (ARF)
a été subventionnée par l'Île-de-France à hauteur
de 749 606 euros en 2011.**

2009 la Région devait payer 527 770 euros, la population ayant augmenté de 68 980 habitants. Elle versera pourtant cette année-là 492 840 euros à l'ARF. En 2010, l'année des élections régionales, le phénomène s'inverse. En effet, en 2010, pour une population de 11 746 000 habitants qui appellerait une cotisation de 528 750 euros, la Région paie 632 252 euros, soit plus de 100 000 euros supplémentaires. En 2011, le phénomène prend à nouveau le chemin inverse puisque la Région qui doit alors s'acquitter d'un versement de 6,5 centimes par habitant verse à l'ARF 749 606 euros pour 11 867 000 habitants alors qu'elle devrait s'acquitter

d'une somme plus élevée, de l'ordre de 771 000 euros. Enfin, en 2012 la Région, au lieu de s'acquitter d'une cotisation de 762 334 euros, verse à l'ARF une somme moindre qui est de 749 606 euros.

On ne peut que s'interroger sur ces versements de cotisations qui sont entre 2004 et 2009 moins élevés que ne le nécessitent les règles de l'ARF, mais qui augmentent en 2010, puis baissent à nouveau. Le budget global de l'ARF constitué de toutes les subventions des régions est inconnu et les comptes non publiés au Journal Officiel, malgré l'obligation légale.

Le Comité régional du tourisme indique sur son site Internet des idées de balades déjà très connues de tous comme la visite de la Tour Eiffel ou une séance de shopping dans les grands magasins. (...) Cet organisme financé à plus de 98 % par la Région a vu son budget passer à 21 millions d'euros en 2012.

Le Comité régional du tourisme : un organisme coûteux dont l'utilité semble faible

« *Le Comité régional du tourisme (CRT) est un organisme associé à la Région Île-de-France pour assurer les actions de promotion et de communication de la destination Paris Île-de-France et mener toute mission concourant à la mise en œuvre de la politique régionale du tourisme.* » Le CRT, qui doit donc « rendre accessible à tous » l'Île-de-France et « promouvoir des missions d'accueil et de commercialisation de produits touristiques », indique sur son site Internet des idées de balades déjà très

connues de tous comme la visite de la Tour Eiffel ou une séance de shopping dans les grands magasins. Le CRT publie également à intervalles réguliers des études telles que celle réalisée en mai dernier sur « *L'opinion des 15 ans et plus résidant en Île-de-France sur la perception du tourisme dans leur région* ». On sait désormais que 86 % des Franciliens de 15 à 24 ans ont une bonne opinion des métiers du tourisme, bien que 47 % des jeunes perçoivent ce secteur comme précaire.

Les missions remplies par le CRT, qui peuvent sembler peu utiles vu le rayonnement international dont dispose Paris, ont pourtant un coût très élevé. En effet, cet organisme, financé à plus de 98 % par la Région, a vu son budget passer de 8 312 795 euros en 2004 à 21 739 000 euros en 2012, soit une augmentation de plus de 161 %.

Cette inflation se retrouve également dans les effectifs. C'est ainsi que le personnel était au nombre de 45 en 2004 contre 109 en 2012 d'après les annexes budgétaires de la Région, ce qui correspond à une augmentation des effectifs de 142 %. Cette augmentation a tout particulièrement touché les fonctions d'encadrement puisque le nombre de cadres a augmenté de 21 % entre 2010 et 2012. Quant à la masse salariale (hors charges), elle est passée de 1 822 399 euros en 2004 à 4 795 013 euros en 2012, soit une

augmentation de plus de 163 %.

On pourra justifier que de telles augmentations du budget du CRT, du nombre de personnels et de la masse salariale s'expliqueraient par le fait que Paris est la deuxième ville la plus visitée au monde. Les frais de communication engagés par le CRT en Île-de-France sont également très importants puisqu'ils se montaient à 4 093 784 euros en 2011 dont 993 023 euros pour le seul achat d'espaces publicitaires.

Suite aux interventions de Valérie Pécresse, présidente du groupe UMP, demandant davantage de transparence dans la gestion des organismes associés de la région, Jean-Paul Huchon a chargé la commission des finances d'une mission d'étude portant notamment sur les organismes associés à la Région dont le CRT.

Le personnel du CRT qui était au nombre de 45 en 2004 est passé à 109 en 2012 d'après les annexes budgétaires de la Région, ce qui correspond à une augmentation des effectifs de 142 %.

Conclusion

La France s'est engagée à ramener le déficit public à 3 % du PIB en 2013 contre 4,5 % attendus cette année. Alors que les collectivités représentent 1/5e des dépenses publiques totales, les efforts qui leur sont demandés restent très flous. Le Premier ministre a annoncé qu'elles « *devraient prendre leur part dans l'effort national de redressement des comptes* » et deux mesures d'économies sur les collectivités locales ont été annoncées : le maintien du gel en valeur des concours financiers de l'État¹² dès 2013 et le gel du point d'indice de la fonction publique.

Leur part dans la crise des finances publiques est plus importante qu'elles ne veulent bien l'admettre. Leur endettement a considérablement augmenté (+41 %

depuis 2004) et les transferts financiers garantis par l'État pèsent lourdement sur les finances publiques. On considère que ces transferts ont contribué à la dégradation du solde du budget général entre 0,43 et 1,49 % du PIB entre 2007 et 2009. Alors que le Président annonce qu'il n'y aura « *pas un seul euro de plus* » de dépense publique en 2013 et une stabilité des effectifs des agents publics dans la fonction publique d'État, il est souhaitable de ne pas laisser de côté les marges considérables d'économies du côté des collectivités territoriales.

Comme nous l'avons démontré à travers cette étude et comme nous l'avons calculé dans notre numéro spécial « 100 jours pour réformer la France », les potentiels d'économies à travers la maîtrise de la masse salariale, la baisse des coûts de fonctionnement et la baisse des subventions aux associations représentent un gisement de 25 milliards d'euros d'ici 2017 sur les 220 milliards d'euros de dépenses des collectivités territoriales en 2012. Rien qu'au niveau de la région Île-de-France, à partir de l'analyse des comptes administratifs que nous avons étudiés, une économie de 10 % sur les dépenses de fonctionnement et une réduction de moitié des subventions aux associations permettraient de dégager des marges de manoeuvre de l'ordre de 500 millions d'euros par an, soit plus de la moitié de ce que la région prévoit d'emprunter cette année. Il nous paraît donc possible pour la région Île-de-France d'envisager un retour à l'équilibre des comptes.

Pour cela, il est évident que se pose la question de ce qui relève ou non des missions des collectivités locales comme l'illustre le cas de la région Île-de-France. C'est le problème central de la clause générale de compétences, cette possibilité faite aux collectivités d'intervenir de manière générale sans limitation de leurs attributions. À ce sujet, le Président de la République a reçu tous les présidents de région le 12 septembre avec en ligne de mire une nouvelle étape dans la décentralisation, dessinant ainsi une nouvelle répartition des pouvoirs locaux. Les régions voudraient en effet jouer le rôle de chef de file dans le projet de banque publique d'investissement et profiter de cet engagement de campagne du Président de la République pour étendre leur pouvoir d'intervention.

Si cette nouvelle étape de décentralisation doit amener chaque collectivité à réclamer plus de moyens pour s'affirmer auprès de ses administrés, cette posture conduira inéluctablement à plus de dépenses publiques. C'est pourquoi nous faisons les recommandations suivantes. Elles s'inspirent de ce qu'a fait l'État et de ce qui se pratique à l'étranger et nous paraissent indispensables pour participer au redressement des comptes publics.

12 ■ Les collectivités locales bénéficient de transferts en provenance de l'État tant sur le volet « recettes » que le volet « dépenses » par l'intermédiaire des dotations sur prélèvement sur recettes appelées concours aux collectivités territoriales.

Les recommandations de la Fondation iFRAP

L'analyse des dépenses régionales que nous avons pu faire à travers l'exemple de la région Île-de-France nous amène à faire plusieurs recommandations.

■ Gestion des ressources humaines :

Fixer une taille cible pour chaque service qui correspondrait au nombre d'habitants. C'est déjà ce qui est en place pour fixer les effectifs du cabinet du président de Région. Il est également plus que temps de mettre en place la règle qui concerne les fonctionnaires d'État : celle d'un départ à la retraite sur deux non remplacé. Il faut également s'interroger sur le maintien de certains services qui ont un coût très élevé pour une utilité très limitée comme nous avons pu le voir pour la direction des affaires internationales ainsi que plus globalement sur l'organisation des services qui semblent révéler des doublons entre certaines entités. Il faut enfin questionner l'explosion de certains intitulés de postes comme celui de chargé de mission dont le recrutement se fait de manière discrétionnaire.

■ Revoir le périmètre d'intervention :

Les régions doivent se concentrer sur les missions qu'elles ont en charge. C'est tout l'enjeu de la clause générale de compétences qui leur permet d'intervenir dans de nombreux domaines. Elles pourraient par exemple laisser de côté les questions internationales. Les régions pourraient également abandonner certaines missions qui

pourraient être assurées par le secteur privé.

■ Plus de transparence sur les subventions aux associations et plus généralement sur les données publiques :

Nous avons constaté dans notre enquête qu'il est très difficile voire impossible d'obtenir les chiffres des subventions versées aux associations, les activités exactes de certains services, les salaires des membres de cabinet, etc. Mettre en ligne les données produites ou recueillies par les institutions publiques et financées par le contribuable permettrait d'améliorer significativement la qualité des services publics. C'est ce qu'ont fait depuis quelques années maintenant l'Australie, les États-Unis, le Canada ou encore le Royaume-Uni. Par ailleurs, cette transparence devrait s'accompagner d'une obligation pour les associations de publication des comptes sur le site du JO, sous peine de réelles sanctions. Publier les données d'information publique permettrait enfin de lever le voile sur l'utilisation de l'argent du contribuable.

■ Il faudrait enfin faire respecter au niveau des collectivités le ratio appliqué au niveau de l'État de 12 m² par agent :

Dans le cas de la Région Île-de-France que nous avons étudié, celle-ci offre parfois plus du triple de cette surface à ses personnels.