

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

SOCIÉTÉ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 194

RÉGIONS LES DÉPENSES passées au crible

.....

Octobre 2018 - 8 €



FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

Les dépenses des régions PASSÉES AU CRIBLE

9

Où en sont les régions trois ans après les deux grandes lois qui ont revu à la fois leur périmètre géographique et leurs compétences ? La fusion des régions, qui devait théoriquement permettre des économies en fonctionnement, a-t-elle eu les résultats escomptés ? La Fondation iFRAP a passé au crible les dépenses des régions métropolitaines en s'appuyant sur les chiffres 2017.

Les dépenses réelles d'investissement de 2017 s'élèvent à 8,6 milliards d'euros¹, soit 20 % des dépenses d'investissement des collectivités locales en 2017, et les dépenses réelles de fonctionnement s'élèvent à 18,7 milliards d'euros. Soit une augmentation de 2,6 milliards des dépenses totales par rapport à 2016.

Si les dépenses de fonctionnement ont fortement progressé par rapport à 2016, c'est en raison des compétences « transports interurbains et scolaires » et « attractivité économique » que les régions ont récupérées des départements. Hors transports, les dépenses de fonctionnement ont baissé de 45 millions, tandis que les dépenses d'investissement ont progressé de 741 millions.

Dans le détail, les dépenses de personnel des régions, deuxième poste de dépenses après les dépenses d'intervention, n'ont pas toutes enregistré la même évolution entre 2016 et 2017, preuve que des efforts sont encore possibles pour les régions en s'alignant sur les plus vertueuses. On peut faire le même commentaire concernant l'absentéisme où l'on constate encore plus de 10 jours d'écart entre les régions métropolitaines les mieux classées (Bretagne, Centre-Val de Loire et Normandie avec respectivement 23, 26 et 28 jours d'absence hors parentalité) et celles en bas de classement (Paca, Hauts-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes avec respectivement 33, 36 et 37 jours).

S'agissant des compétences propres (formation, apprentissage, enseignement, transport, attractivité), nous observons là aussi des différences importantes qui sont autant de potentialités d'économies en convergeant sur les meilleures pratiques régionales.

Cette étude montre que, si la situation financière des régions s'est améliorée grâce à des recettes fiscales dynamiques (CVAE) comme l'a récemment encore expliqué la Cour des comptes, ce qui leur a permis de relancer l'investissement en limitant leur endettement, des politiques budgétaires plus économes sont possibles. Il faut pour cela pousser beaucoup plus l'évaluation des politiques publiques régionales, sans abolir la libre administration des collectivités locales, et poursuivre un meilleur partage de compétences entre l'État et les régions.

- **27,3 milliards d'euros de dépenses totales** : la région Île-de-France est la seule à avoir baissé ses dépenses totales.
- **8,6 milliards d'euros de dépenses d'investissement** : la plupart des régions sont en hausse, notamment Bretagne, Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Provence-Alpes-Côte d'Azur.
- **16,7 milliards d'euros de dépenses de fonctionnement hors transports** : la moitié des régions est parvenue à les baisser dont Auvergne-Rhône-Alpes, Île-de-France, Centre-Val de Loire, Nouvelle-Aquitaine, Bourgogne-Franche-Comté et Hauts-de-France.
- **Pour les dépenses d'intervention, il existe un potentiel d'économies important** : jusqu'à 880 millions d'euros d'économies potentielles pour les dépenses de formation, 700 millions pour les lycées, plus d'un milliard d'euros sur les dépenses de transport... Des chiffres qui doivent encourager la pratique de l'évaluation des politiques régionales.

■ 1 Voir méthodologie p. 12

LE PALMARÈS DES RÉGIONS

10

En 2015, alors que les lois NOTRe² et Maptam³ modifiaient le périmètre géographique des régions et la répartition des compétences entre les collectivités territoriales, la Fondation iFRAP publiait une étude intitulée « *Régions : des économies sont possibles* ». L'objectif était d'évaluer les économies réalisables en alignant les dépenses des régions sur celles qui étaient les moins dispendieuses. Notre conclusion était que les régions pouvaient dégager jusqu'à 3 milliards d'euros d'économies en s'alignant sur les meilleures pratiques.

En 2017, en nous appuyant sur les comptes 2016, les premiers publiés après la fusion, nous avons pu calculer que les régions avaient globalement moins dépensé par rapport à 2015. Sur les 24,6 milliards de dépenses totales (investissement et fonctionnement) des régions métropolitaines (hors remboursement de la dette⁴), on constatait une baisse de 185 millions d'euros avec des performances variables selon les régions. Certaines avaient augmenté leurs dépenses de fonctionnement (la Normandie de 5 % et le Centre de 3 %) quand d'autres les avaient baissées (Provence-Alpes-Côte d'Azur-Paca ou Auvergne-Rhône-Alpes de plus de 6 %). Paca était la meilleure élève avec à la fois des économies sur les investissements (de 61 millions d'euros) et des économies sur le fonctionnement (de 94 millions). La conclusion la plus remarquable était que les régions non fusionnées étaient les plus vertueuses : quatre des cinq régions dont le périmètre n'a pas bougé ont réduit leurs dépenses totales, tandis que cinq des sept nouvelles régions ont augmenté les leurs, probablement à cause des coûts de fusion. Nous avons poursuivi ce travail en nous procurant les comptes 2017. Précisons qu'en plus de notre demande des comptes administratifs, nous avons demandé aux régions leurs bilans sociaux les plus récents afin de

poursuivre notre travail sur l'absentéisme. Nous avons limité notre analyse à la France métropolitaine hors Corse : la présentation des données pour la Corse fait apparaître des montants très divergents par rapport aux autres régions. La Corse a en effet des compétences plus étendues que celles des régions du continent, ce qui rend sa situation non comparable. De plus, avec 324 000 habitants, elle compte huit fois moins d'habitants que la plus petite des régions métropolitaines – ce qui conduit à l'écart, y compris de la moyenne métropolitaine, pour comparer la situation des régions entre elles.

Selon les données que nous nous sommes procurées, les dépenses réelles d'investissement s'élèvent à 8,6 milliards hors remboursement de la dette pour la métropole hors Corse (9,7 milliards France entière soit 20 % des dépenses d'investissement des collectivités locales en 2017). Les dépenses réelles de fonctionnement s'élèvent à 18,7 milliards (20,8 milliards France entière). Soit, au total, des dépenses de 27,3 milliards d'euros (30,5 milliards d'euros France entière).

Quelle évolution entre 2016 et 2017 ?

■ Les dépenses de fonctionnement ont progressé de 1,9 milliard d'euros. Cependant, il convient de noter que des transferts de compétences sont intervenus en 2017 : les régions ont récupéré la compétence « transports interurbains et scolaires » ainsi que la compétence « attractivité économique », exercées par les départements. Si on neutralise la compétence transport (qui est le plus important des transferts de compétences), on constate que les dépenses de fonctionnement ont baissé de 45 millions.

■ Les dépenses d'investissement hors remboursement de la dette ont progressé de

■ 2 Nouvelle organisation territoriale de la République.

■ 3 Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles

■ 4 Les remboursements d'emprunts apparaissent en dépenses d'investissement.

741 millions (543 millions y compris remboursement de la dette).

■ Les dépenses totales ont donc progressé, si on prend les dépenses de fonctionnement dans leur ensemble, de 2,6 milliards d'euros et de seulement 696 millions si on neutralise le changement sur le périmètre transport.

Un acteur local à l'impact important

Malgré leurs compétences étendues, les régions pèsent relativement peu dans le bloc des dépenses des collectivités locales par leurs dépenses de fonctionnement qui représentent 12 % des dépenses de fonctionnement totales (France entière), et pour leurs effectifs qui représentent 4 % des effectifs totaux (y compris établis-

sements publics locaux France entière). En revanche, elles pèsent pour 20 % des dépenses d'investissement des collectivités ce qui montre leur rôle structurant dans la gestion publique locale.

Dans son dernier rapport sur les finances locales, la Cour des comptes explique que les régions ont vu leur situation financière s'améliorer dans un contexte encore marqué par la baisse des dotations de l'État. Grâce à des recettes dynamiques (CVAE⁵), elles sont parvenues à dégager de l'épargne nette en maîtrisant également leurs charges courantes et de personnel. Elles ont ainsi pu desserrer leur contrainte d'endettement tout en reprenant leurs efforts d'investissement. L'Observatoire des finances et de la gestion publiques locales souligne que ces perspectives devraient se poursuivre en 2018.

 11

Depuis 2015, les nouvelles régions et leurs compétences

Les régions comportent désormais depuis la loi NOTRe des compétences énumérées par la loi.

Parmi ses plus importantes prérogatives, la région définit les orientations en matière de développement économique, elle a en charge l'aménagement du territoire. La loi NOTRe lui a transféré la gestion des transports non urbains et des transports scolaires, auparavant compétence des départements. Cela vient renforcer sa mission puisqu'elle était déjà en charge de la gestion des transports régionaux de voyageurs (TER). Enfin, la loi NOTRe lui a transféré la gestion des déchets.

La région a aussi la compétence de formation professionnelle et d'apprentissage, ainsi que la construction, l'entretien et le fonctionnement des lycées (enseignement général, lycées agricoles et lycées professionnels). Cependant, depuis la loi sur la formation et l'apprentissage votée cette année (la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel), la place des régions a été revue. Un nouvel établissement nommé France Compétences percevra la fraction régionale de taxe d'apprentissage et la contribution pour la formation professionnelle (perçues par les Urssaf, désormais, et non plus les régions, d'une part, et les Opcas, d'autre part). L'établissement public assurera une péréquation financière des ressources. Les branches professionnelles deviennent les pilotes des CFA qui étaient jusqu'alors conduits par les régions.

Notons que la région avait déjà en charge depuis 2002 la gestion des ports et des aéroports, la protection du patrimoine, la qualité de l'air et le classement des réserves naturelles régionales.

Depuis 2014, les régions ont récupéré de l'État déconcentré la gestion des fonds européens (FSE, Feder, Feader).

■ 5 Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises dont la part revenant aux régions s'est élevée à 7,3 milliards d'€ en 2017 avant reversements.

LES DÉPENSES DES RÉGIONS ET LEUR ÉVOLUTION DEPUIS 2016

12

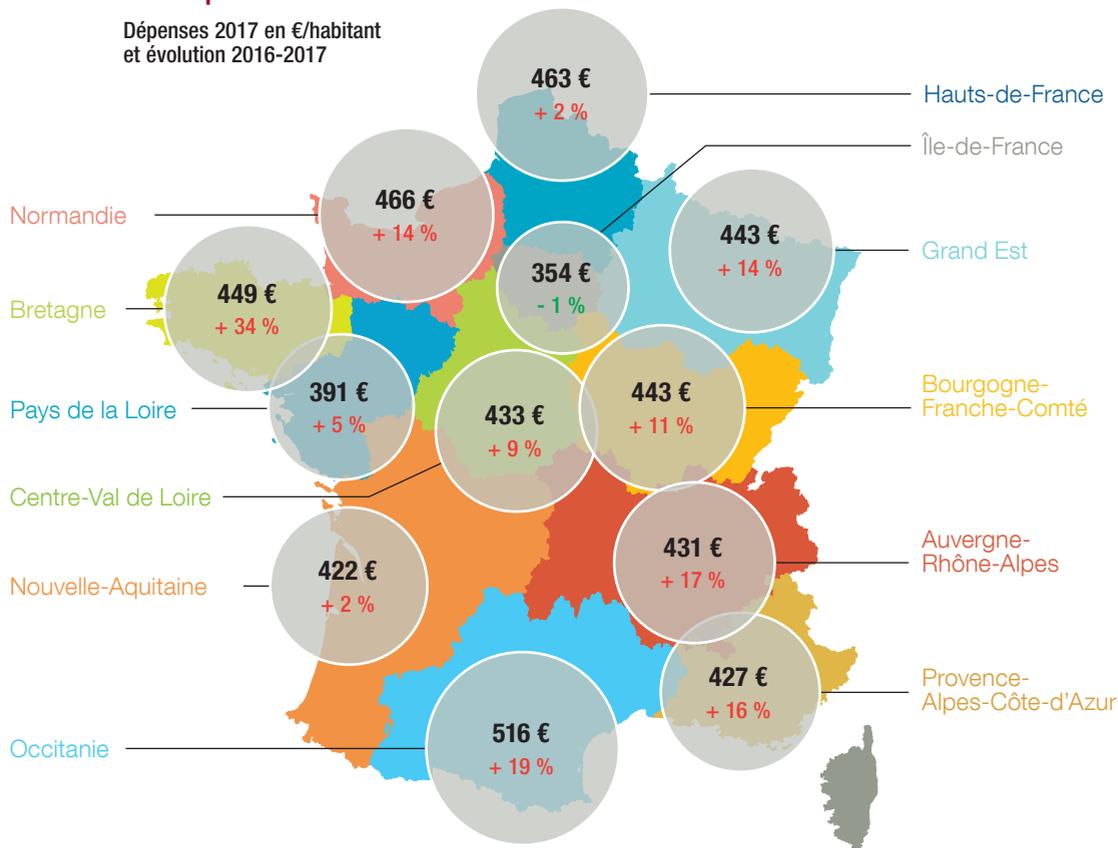
Les rapports financiers accompagnant les comptes administratifs des régions ne sont pas tous établis selon des méthodes comparables. Tous font ressortir l'évolution des dépenses hors changement de périmètre transport. Ils excluent parfois les charges financières, ou encore les dépenses en atténuation de produits. Ces dernières, particulièrement importantes pour l'Île-de-France, correspondent à des versements sur des impôts, redevances ou dotations perçus. Pour les dépenses d'investissement, il est courant qu'elles soient

présentées hors remboursement de la dette. Pour harmoniser ces présentations, nous retenirons ci-après des dépenses réelles, c'est-à-dire excluant les simples jeux d'écritures comptables (opérations d'ordre). Les dépenses sont, en outre, présentées hors atténuations de produits et, pour l'investissement, hors remboursement de la dette.

La plus forte hausse est pour la Bretagne, suivie par l'Occitanie et l'Auvergne-Rhône-Alpes, tandis que l'Île-de-France arrive à légèrement faire baisser ses dépenses totales. Les Pays de

Les dépenses totales en 2017

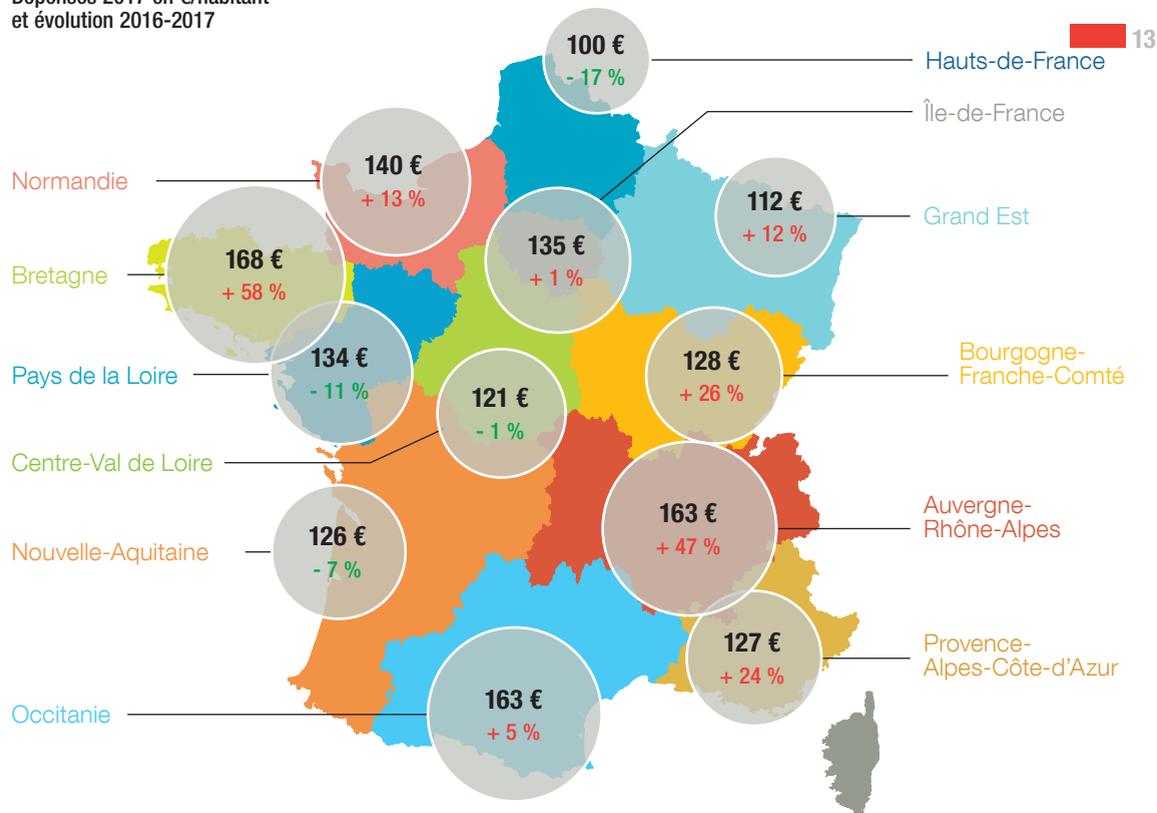
Dépenses 2017 en €/habitant et évolution 2016-2017



428 € (+ 10 %) : moyenne métropole hors Corse

Les dépenses d'investissement en 2017

Dépenses 2017 en €/habitant
et évolution 2016-2017



la Loire, la Nouvelle-Aquitaine, le Centre-Val de Loire et les Hauts-de-France maintiennent à moins de 10 % les dépenses totales (en dessous de 100 millions d'euros de hausse des dépenses totales). Pour ces quatre régions, comme on le voit ci-dessus, ce sont les dépenses d'investissement (hors remboursement de la dette) qui refluent.

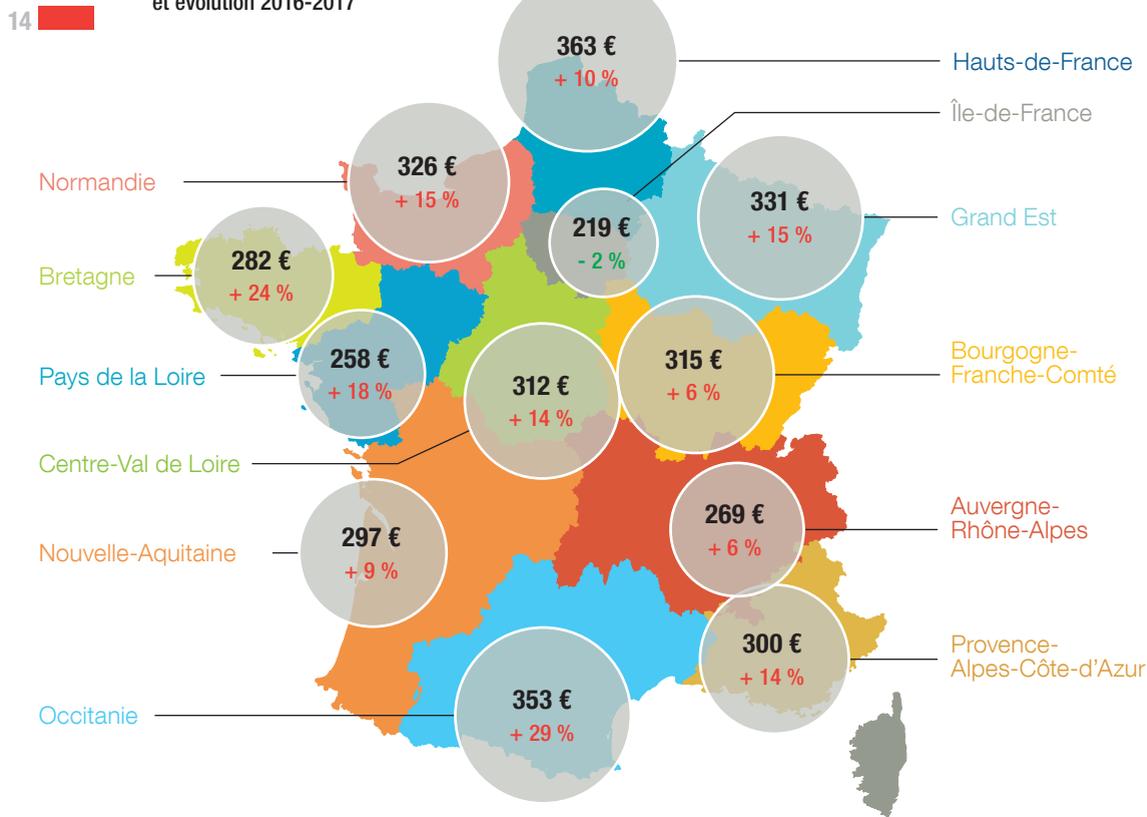
En effet, s'agissant des dépenses d'investissement, la plupart des régions sont en hausse notamment la Bretagne, l'Auvergne-Rhône-Alpes, la Bourgogne-Franche-Comté et la Provence-Alpes-Côte d'Azur (Paca). Notons, pour Paca et la Bretagne, qu'il s'agit en partie d'achat d'immeubles de bureaux pour la région.

Pour la Bretagne, la forte hausse de l'investissement traduit un décaissement initial attendu pour 2016 pour le port de Brest. La région insiste également sur ses investissements en transport et numérique. Pour la région Auvergne-Rhône-Alpes, les priorités de l'investissement sont la sécurité, l'emploi et les projets d'infrastructures.

On note une baisse des dépenses d'investissement pour les Hauts-de-France, qui correspond à un engagement de redressement budgétaire de la collectivité : cette contraction concerne l'administration générale, l'enseignement supérieur, les lycées et les transports, indique le rapport financier.

Les dépenses réelles de fonctionnement en 2017

Dépenses 2017 en €/habitant
et évolution 2016-2017



On constate qu'avec 221 euros de dépenses de fonctionnement par habitant, la région Pays de la Loire était la mieux placée en 2016, mais c'est l'Île-de-France qui sort en tête en 2017 avec 219 €. En revanche, en 2017, la région Hauts-de-France détient la dépense réelle de fonctionnement par habitant la plus élevée avec 363 €/habitant. En termes d'évolution, l'Occitanie augmente de 28 % et l'Île-de-France baisse de 2 %. Cependant, comme on l'a indiqué, des transferts de compétences sont intervenus en 2017 : nous avons neutralisé l'augmentation liée à la dépense transport (plus importante par rap-

port à l'attractivité économique en dépenses, voir le tableau page 15).

Dans cette configuration, avec 205 euros de dépenses réelles de fonctionnement hors transport par habitant, la région Auvergne-Rhône-Alpes est la mieux placée en 2017, alors que l'Occitanie affiche la dépense la plus élevée avec 321 €.

L'impact de la gestion des fonds européens

Dernier point à souligner concernant les dépenses de fonctionnement, l'impact de la gestion des fonds européens. Depuis 2015, les

Les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) et leur évolution 2016/2017

Région	DRF 2017	DRF 2016	Variation dépenses transports	DRF 2017 hors variation dépenses transport	Différence 2017/2016	DRF hors transferts €/hab.
Auvergne-Rhône-Alpes	2 100 507 620	1 983 293 070	495 221 359	1 605 286 261	- 378 006 810	205
Île-de-France	2 633 679 561	2 678 121 506		2 633 679 561	- 44 441 945	219
Pays de la Loire	950 381 250	808 771 015	95 082 622	855 298 628	46 527 613	232
Bretagne	922 769 581	746 419 534	125 828 499	796 941 082	50 521 548	243
Centre-Val de Loire	804 582 678	706 500 922	142 933 547	661 649 131	- 44 851 790	257
Nouvelle-Aquitaine	1 743 771 910	1 604 831 246	153 282 799	1 590 489 111	- 14 342 135	271
Paca	1 496 598 685	1 307 577 142	110 578 410	1 386 020 275	78 443 133	278
Bourgogne-Franche-Comté	887 125 004	834 502 586	73 332 305	813 792 699	- 20 709 887	289
Grand Est	1 839 531 843	1 600 145 324	223 494 234	1 616 037 609	15 892 284	291
Normandie	1 086 940 598	948 647 797	46 389 181	1 040 551 417	91 903 620	312
Hauts-de-France	2 177 904 453	1 978 594 013	298 125 589	1 879 778 864	- 98 815 149	313
Occitanie	2 023 433 214	1 566 565 141	184 724 715	1 838 708 500	272 143 359	321
Total métropole hors Corse	18 667 226 398	16 763 969 295	1 948 993 261	16 718 233 137	- 45 736 158	262

15

régions ont autorité de gestion pour la plupart de ces fonds (Fonds social européen (FSE), Fonds européen de développement régional (Feder), Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et 30 % du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (Feamp)).

La programmation des fonds européens pour les régions est la suivante :

- FSE pour une programmation totale de 2,88 Mds €; les crédits du FSE sont inscrits dans les budgets des régions en section de fonctionnement;
- Feder pour une programmation totale de 8,39 Mds €;
- Feader le pour une programmation totale de 10,75 Mds €;
- Feamp pour une programmation totale de 284 M€.

Budgétairement, les régions reçoivent des crédits de l'Union européenne. Une part de ces crédits est conservée par la région pour

le financement de ses propres politiques publiques. La plus grande part est reversée par la région à des tiers (collectivités territoriales, syndicats, associations...). Les pratiques de gestion des régions semblent assez disparates en termes d'inscription budgétaire : dans les sections d'investissement ou de fonctionnement du budget principal, voire au sein de budgets annexes. La gestion des fonds européens, qui semble marquée par une certaine discontinuité dans le temps et une variation des pratiques budgétaires, contribue, avec d'autres causes, à expliquer que, même retraitées des dépenses de transport, les variations du montant des dépenses réelles de fonctionnement entre 2016 et 2017 soient importantes à la hausse comme à la baisse. Si on prend le cas des deux régions à l'évolution la plus opposée en 2017, Auvergne-Rhône-Alpes d'un côté, Occitanie de l'autre, on observe : ■ **Auvergne-Rhône-Alpes** : la présentation des comptes 2017 par la région met en valeur

une forte baisse des dépenses de fonctionnement en 2017, environ 110 M€⁶. Une analyse de cette baisse est esquissée : environ 3 M€ d'économies de pure gestion (locaux, contrats, fonction achat) ; 6 M€ seraient liés à la gestion de la dette ; le reste semble être attribuable aux dépenses d'intervention : pour la recherche, on ne financerait plus en fonctionnement mais seulement en investissement ; pour l'aménagement du territoire, on financerait désormais seulement en direct sans passer par des structures intermédiaires. Cette réorientation s'explique par l'évolution des dépenses liées aux fonds européens dont le montant a varié de - 26 % en fonctionnement et de + 830 % en investissement.

■ **Occitanie** : les dépenses réelles de fonctionnement progressent de 456 millions entre 2016 et 2017 (et de 272 millions hors transport). Cette hausse paraît liée à celle de dépenses financées avec des fonds européens (+ 163 M€).

Les principaux postes de dépense en fonctionnement

De tels mouvements rendent malaisée la comparaison des évolutions de dépenses entre régions, en plus du problème particulier de l'évolution des compétences.

Pour analyser plus finement l'évolution des dépenses de fonctionnement entre régions, nous présentons une ventilation du total de la DRF par nature : achats et services extérieurs, charges de personnel, autres charges de gestion courante (qui incluent essentiellement les dépenses d'intervention), charges financières (voir annexe page 24). Nous distinguons les dépenses que l'on peut estimer proportionnelles à la population : il s'agit des dépenses de personnel ou des dépenses à caractère général.

Pour comparer les régions, le montant de la dépense par habitant est un bon indicateur, tout en tenant compte de l'évolution de la population plus ou moins forte entre deux années. Pour information, on soulignera que la Bourgogne-Franche-Comté a

vu sa population augmenter de 0,03 %, le Grand Est de 0,04 %, entre 2016 et 2017 tandis que les Pays de la Loire, l'Occitanie et l'Auvergne-Rhône-Alpes ont vu leur population progresser de 0,82 %.

Les dépenses d'intervention peuvent, elles, varier selon le profil de la région : taux de chômage, superficie et densité pour les transports, implantation d'entreprises, etc. Elles dépendent de la politique économique mise en œuvre par l'exécutif régional. On y trouve principalement les aides à la personne, les dotations de fonctionnement des lycées, les dotations ou subventions aux organismes de transport, la prime employeur des apprentis... Les autres charges de gestion courante comprennent également les dépenses liées aux indemnités des élus et du Conseil économique, social et environnemental régional (Ceser), ainsi que les frais de fonctionnement des groupes d'élus.

Les dépenses de personnel

Sur la masse salariale, la Cour souligne dans son dernier rapport : « *En 2017, l'impact des mesures nationales a été de 1,75 %. Déduction faite de cet impact, les dépenses de personnel des régions ont enregistré une hausse de 1,55 %. En supposant inchangé le GVT, on peut estimer que les régions ont globalement conservé des effectifs stables en 2017, y compris l'intégration de personnels supplémentaires au titre de leurs nouvelles compétences, estimés à environ 900 agents. Il apparaît donc que, hors impacts des transferts de compétences et des décisions de l'État, les régions ont poursuivi en 2017 la maîtrise de leur masse salariale et notamment de leurs effectifs, mise en œuvre l'année précédente.* »

Derrière cette maîtrise globale des charges de personnel, il y a de fortes disparités entre régions. On remarque qu'entre 2016 et 2017, deux régions ont réussi à ne pas faire progresser leurs dépenses de personnel, Auvergne-Rhône-Alpes et Hauts-de-France, qui augmentent pourtant de façon quasi-automatique avec l'ancienneté. Quatre

■ 6 Ces 110 millions d'euros correspondent à la baisse des dépenses de fonctionnement hors transferts de compétences calculées sur la totalité des dépenses réelles y compris dépenses en atténuation de produits.

Les dépenses de personnel et leur évolution 2016/2017

	Charges de personnel 2017 €/hab.	Évol.	Emplois pourvus sur emplois budgétaires 2017	Emplois pourvus sur emplois budgétaires 2016	Évol.	Nombre d'emplois pour 100 hab. 2017	Dépense par agent
Auvergne-Rhône-Alpes	41 €	1%	7 145,31	7 568,00	-6%	0,09	44 984 €
Bourgogne-Franche-Comté	56 €	2%	3 957,10	3 803,00	4%	0,14	39 779 €
Bretagne	48 €	6%	3 787,40	3 837,00	-1%	0,12	41 360 €
Centre-Val de Loire	48 €	5%	2 788,04	2 753,00	1%	0,11	44 667 €
Grand Est	50 €	2%	7 075,33	6 906,00	2%	0,13	39 124 €
Hauts-de-France	61 €	0%	8 025,70	8 114,00	-1%	0,13	45 599 €
Île-de-France	35 €	3%	9 792,40	9 909,00	-1%	0,08	42 982 €
Normandie	59 €	4%	4 385,00	*		0,13	44 512 €
Nouvelle-Aquitaine	56 €	3%	7 508,63	7 524,00	0%	0,13	43 702 €
Occitanie	50 €	6%	6 401,50	6 512,00	-2%	0,11	44 391 €
Pays de la Loire	38 €	5%	3 046,40	2 985,00	2%	0,08	46 399 €
Paca	52 €	4%	5 323,30	5 106,00	4%	0,11	48 886 €
Total métropole hors Corse	48 €	3%	69 236,11	65 017,00		0,11	43 803 €

* Les données 2016 n'étaient pas disponibles pour la Normandie

régions ont vu les charges progresser à un rythme équivalent à la moyenne nationale, les autres ont dépassé ce rythme, en particulier : Occitanie, Bretagne, Pays de la Loire et Centre-Val de Loire. Ce qui interpelle est qu'il s'agit de régions non fusionnées, à l'exception de l'Occitanie. Alors qu'à l'inverse, les régions Hauts-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes, les plus vertueuses en la matière, sont des régions fusionnées. Dans le détail, la bonne performance d'Auvergne-Rhône-Alpes s'explique par des effectifs en baisse (et une forte population), même avec un salaire par agent élevé qui peut s'expliquer par un alignement par le haut dans le cadre de la fusion. Dans le cas de Hauts-de-France, si la progression a été nulle, le niveau en valeur absolue de dépense par habitant est élevé. Là encore, la maîtrise des effectifs a primé sur le niveau des salaires.

Pour les régions où la dépense de personnel a été la plus forte, il n'y a pas de lien avec l'évolution des effectifs. Il faudrait donc voir

l'effet de l'augmentation de la rémunération moyenne. On observe une certaine homogénéité en termes de nombre d'agents pour 100 habitants entre régions (les régions les plus peuplées améliorant leur ratio), mais la dispersion est plus forte en termes de dépenses de personnel par agent.

Ces éléments nuancent les conclusions de la Cour :

■ En effet, même si des raisons extérieures (point d'indice, augmentation des cotisations retraite, etc.) ont pu influencer sur le niveau des dépenses de personnel, on constate qu'à la fois en valeur absolue et en augmentation, toutes les régions n'ont pas enregistré les mêmes hausses, preuve qu'il est possible de maîtriser cette dépense.

■ Le niveau des effectifs montre également qu'il y a des efforts encore possibles pour les grandes régions (Auvergne-Rhône-Alpes comparé à Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie) et les petites (Pays de la Loire comparé à Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne).

Les charges de personnel et les achats et services extérieurs représentent en moyenne 30 % des dépenses réelles de fonctionnement. La répartition est en moyenne métropolitaine de 15/15 en 2017. Les charges financières

sont en moyenne de 3 %. Ce sont donc les dépenses d'intervention qui représentent les deux tiers des DRF, qui sont en très forte augmentation, comme on l'a dit, à cause du transfert de compétences entre 2016 et 2017.

L'ABSENTÉISME

Nous avons complété notre étude sur les régions de France par une demande des bilans sociaux adressée à tous les conseils régionaux en novembre 2017, et avons réussi à réunir presque tous les documents, au bout de plusieurs relances pour certaines régions. Nous regrettons que, malgré plusieurs relances, la région Nouvelle-Aquitaine ne nous ait pas répondu. Cette région figurait parmi les moins bien classées dans notre précédente enquête. Nous avons saisi la Cada (Commission d'accès aux documents administratifs). Cette étude repose sur les chiffres 2015 ou 2016 des bilans sociaux. Seuls ceux de 2016 prennent en compte les effets des fusions intervenues au 1^{er} janvier de cette année-là. Les bilans sociaux dans les collectivités sont normés (les indicateurs sont fixés par la loi et la présentation est standardisée) et édités au minimum tous les deux ans (REC - rapport sur l'état de la collectivité, les années impaires). Cette normalisation minimise les possibilités d'erreur. Néanmoins, certaines régions éditent tous les ans des bilans sociaux sous format libre. Nous nous sommes assurés que les indicateurs étaient identiques à ceux relevés dans les REC.

La moyenne d'absentéisme métropolitaine est de 31 jours (hors parentalité) et 16,1 jours pour la maladie ordinaire. Dans une précédente enquête parue en octobre 2015, nous avons mis en évidence 27,7 jours d'absence (hors parentalité⁷) dans les conseils régionaux, dont 14,6 jours au titre de la maladie ordinaire.

Il apparaît que les régions où l'absentéisme est le plus faible sont la Bretagne, le Centre-Val de Loire et la Normandie avec respectivement 23, 26 et 28 jours d'absence hors parentalité. En bas de classement, on retrouve Paca, les Hauts-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes avec respectivement 33, 36, 37 jours, soit quasiment 10 jours d'écart. Interrogées, les régions Hauts-de-France et Paca nous ont confirmé les chiffres. La région Auvergne-Rhône-Alpes a insisté sur la situation particulière des contractuels dans les lycées, non pris en compte dans l'effectif comptabilisé au 31 décembre 2016. Elle nous a ainsi indiqué qu'en réintégrant ces agents dans le calcul, le nombre de jours d'absence serait de 30,9 jours en 2015, 32,9 en 2016 et 34,4 en 2017. L'absentéisme serait donc

Absentéisme des personnels au siège des régions et dans les lycées

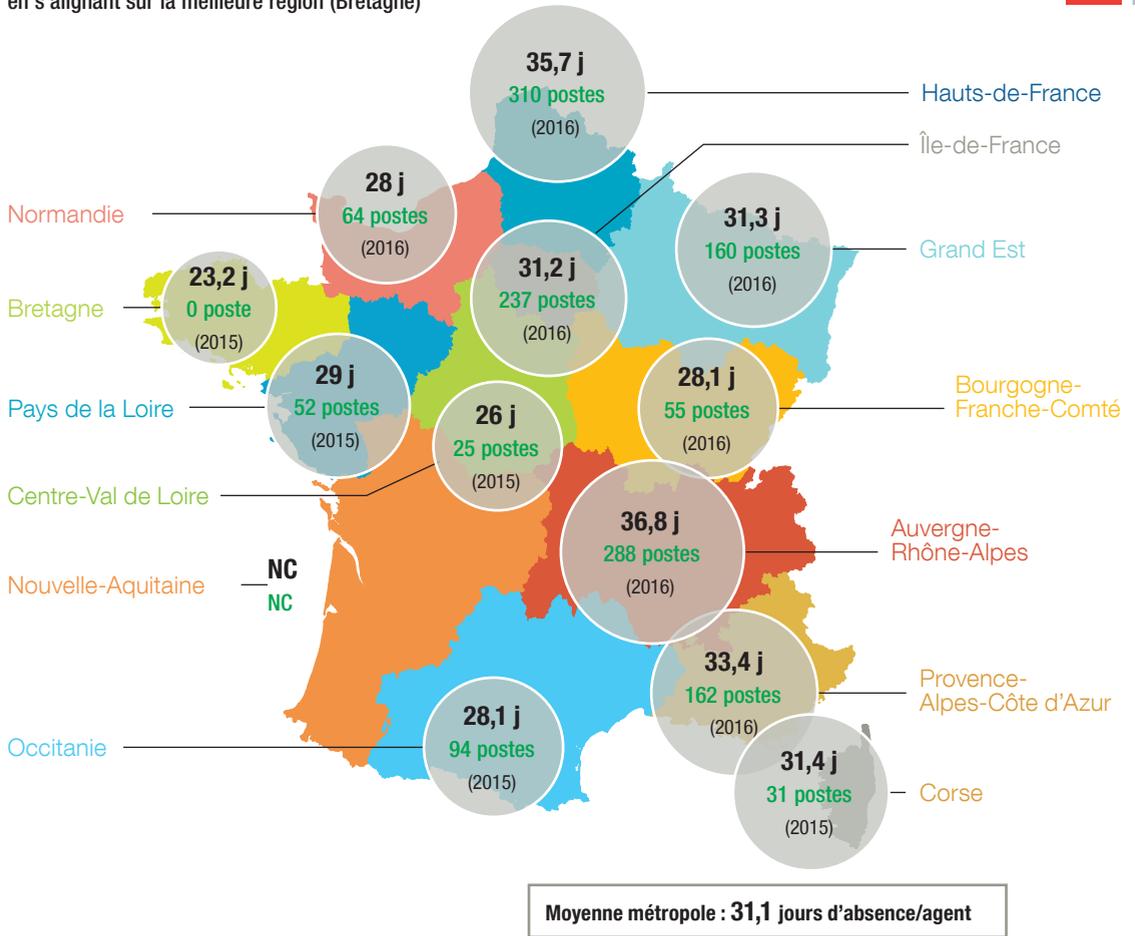
	Nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire (MO) par agent		Nombre total de jours d'absence par agent	
	Dans les lycées	Au siège	Dans les lycées	Au siège
Bourgogne-Franche-Comté 2016	20,0	7,5	36,0	13,1
Île-de-France 2016	17,3	9,4	33,8	18,0
Auvergne-Rhône-Alpes 2016	24,1	11,8	42,7	18,4
Normandie 2016	16,2	7,3	33,4	11,7
Hauts-de-France 2016	19,4	12,3	41,3	27,0

■ 7 Voir pour la méthodologie la note que nous avons publiée sur notre précédente étude : www.ifrap.org/methodologie-absenteisme-dossier-region. Il s'agit de jours calendaires rapportés aux effectifs permanents et non permanents. Les « autres causes » figurant dans les REC ne sont pas retenues.

L'absentéisme en région (données bilans sociaux 2015 – 2016)

Nombre de jours d'absence (hors absence parentalité) par agent
Équivalent en postes économisés (en ETP)
en s'alignant sur la meilleure région (Bretagne)

19



en progression mais devrait baisser, selon la région, en 2018.

Parmi les mieux placés dans notre précédente enquête, on comptait la Basse-Normandie, la Champagne-Ardenne et la Bretagne avec respectivement 20,7, 22,6 et 22,7 jours d'absence par agent au total. En queue de peloton : le Nord-Pas-de-Calais, l'Aquitaine et la Provence-Alpes-Côte d'Azur avec plus de 33 jours d'absence. Les chiffres ont donc tendanciellement augmenté entre les deux enquêtes. Un phénomène qui s'explique par

l'ancienneté des agents, plus exposés avec l'âge à des risques de maladie ordinaire ou de maladie de longue durée.

Néanmoins, l'écart entre le chiffre le plus élevé et le plus faible fait apparaître des potentiels d'économies. Un écart qui pourrait se traduire en postes économisés si l'absentéisme dans les régions était aligné sur la région la mieux-disante (en l'occurrence la Bretagne) de 288 postes en Auvergne-Rhône-Alpes, 310 postes dans les Hauts-de-France et 162 en Paca. La Cour des comptes a rap-

Nombre de jours d'absence dans les régions selon le statut (titulaires ou non-titulaires)

20

Région	Type d'absence	Titulaires	Non-titulaires
Occitanie (2015)	Nombre de jours d'absence pour MO	14,2	10,6
	Nombre total de jours d'absence	31,1	13,7
Pays de la Loire (2015)*	Nombre de jours d'absence pour MO	15,7	1,9
	Nombre total de jours d'absence	33,2	1,9
Centre (2015)	Nombre de jours d'absence pour MO	16,7	5,6
	Nombre total de jours d'absence	33,9	7
Paca (2016)	Nombre de jours d'absence pour MO (femmes)	22,7	8,1
	Nombre de jours d'absence pour MO (hommes)	16,2	4,9
Grand Est (2015)	Nombre de jours d'absence pour MO	17,4	6,1
	Nombre total de jours d'absence	36,6	8,7
Bretagne (2015)	Nombre de jours d'absence pour MO	14,3	8,6
	Nombre total de jours d'absence	29,3	10,9
Corse (2015)	Nombre de jours d'absence pour MO	17,8	12,2
	Nombre total de jours d'absence	36,2	13

* Le bilan social des Pays de Loire reporte un nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire et un nombre de jours total d'absence similaire pour les non-titulaires.

pelé de nombreuses fois que prévenir l'absentéisme faisait partie des mesures à mettre en œuvre pour redonner des marges sur les dépenses de personnel.

Lorsque l'on rentre dans le détail des chiffres, on constate, comme pour les années précédentes, une différence forte entre l'absentéisme des personnels du siège des conseils régionaux et les agents dans les lycées.

L'écart est important (10 jours d'absence en moyenne pour la maladie ordinaire pour les agents du siège contre 19 jours pour les agents des lycées) et s'expliquerait par la faible qualification des postes des agents des lycées, des conditions de travail plus physiques et une moyenne d'âge plus élevée.

Mais là encore, des différences apparaissent entre régions.

Nous avons également relevé les différences d'absence entre titulaires et non-titulaires.

En moyenne, les absences sont trois fois plus élevées au total pour les titulaires que pour les non-titulaires, mais l'écart est encore plus fort en Pays de la Loire, Centre-Val de Loire ou Grand Est.

La Fondation iFRAP, qui avait été à l'origine de la mise en place du jour de carence, propose que soit appliquée la règle en vigueur dans la convention collective des banques, qui prend en charge les trois jours de carence (en vigueur dans le privé) pour deux arrêts au maximum sur une période de douze mois glissants.

LES DÉPENSES PAR FONCTION : OUI, DES ÉCONOMIES SONT POSSIBLES !

Nous avons souhaité créer, pour les compétences propres aux régions, des indicateurs de coût unitaire qui permettent un minimum de comparabilité des dépenses

d'intervention en fonctionnement. La problématique est la suivante : quel est le potentiel de diminution des dépenses en cas de convergence, pour chaque fonction,

des régions les plus « dépensières » vers les régions les moins « dépensières » ?

Nous nous intéressons aux principales politiques publiques exercées par les régions (montants exprimés en investissement et fonctionnement) :

- formation professionnelle et apprentissage (5,1 milliards €) ;
- enseignement (6 milliards €) ;
- transports (8 milliards €) ;
- action économique (2,4 milliards €).

Voici les ratios de dépenses par fonction :

- formation professionnelle : nombre de stagiaires pour des formations commanditées par les régions ;
- apprentissage : nombre d'apprentis ;
- enseignement : nombre d'élèves du second degré ;
- transports : nombre de voyageurs-km ;
- action économique : PIB régional ou entreprises de la région.

Pour la formation professionnelle, la région Auvergne-Rhône-Alpes est la moins dépensière avec 4 246 € par stagiaire, une performance qui, si elle était reproduite dans les autres régions, pourrait représenter jusqu'à 880 millions d'euros d'économies potentielles. Il faut dire que la dépense par stagiaire varie du simple au double pour atteindre 9 102 € par stagiaire en Bretagne alors même que le taux de chômage en Bretagne est le 2^e plus faible des régions métropolitaines.

S'agissant des dépenses d'apprentissage, les économies potentielles peuvent s'évaluer à 350 millions d'euros en s'alignant sur l'Île-de-France qui dépense 3 006 € par apprenti alors que la moyenne métropolitaine est de 3 895 €. Les écarts sont nettement plus faibles d'une région à l'autre (dépense la plus élevée pour les Pays de la Loire).

Dans l'ouvrage qu'il consacre aux politiques de l'emploi, Bertrand Martinot⁸, économiste, dresse un bilan accablant de la formation professionnelle déléguée aux régions : « *Au*

final, l'exemple des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle jette un doute sérieux sur le rendement de la décentralisation "à la française". » Les régions n'ont pas la maîtrise des coûts des formations qu'elles financent. Dans un rapport de 2008 sur le budget de la formation professionnelle de la région Île-de-France, la chambre régionale des comptes (CRC) indiquait que les coûts de formation varient de 3 000 euros par an et par apprenti pour un baccalauréat professionnel (commerce) formé par une chambre de métiers et de l'artisanat, à 20 000 euros par un centre de formation des apprentis interentreprises. Par ailleurs, la dépense par stagiaire n'apparaît pas corrélée au taux de chômage observé dans la région.

S'agissant des dépenses concernant les lycées (en investissement et en fonctionnement), celles-ci varient de 998 € par élève du second degré dans les Pays de la Loire à 1 349 € en Occitanie, alors que la moyenne métropolitaine est de 1 132 €. En admettant que les régions s'alignent sur la région Pays de la Loire, le potentiel d'économies paraît important, avec 709 millions € à la clé.

Dans les collectivités territoriales, les statistiques du ministère de l'Éducation nationale font apparaître de très fortes disparités au niveau des dépenses d'éducation. Ces chiffres sont le résultat des choix d'engagements budgétaires de la région. Dans certaines régions, les dépenses se dirigent plus majoritairement vers l'investissement que le fonctionnement (les dépenses en investissement en Occitanie ou en Île-de-France représentent la moitié des dépenses en direction de l'enseignement secondaire tandis qu'en Normandie, Hauts-de-France ou Grand Est, les dépenses sont majoritairement orientées vers le fonctionnement des lycées). Certaines régions font le choix de financer largement l'enseignement public plutôt que l'enseignement privé sous contrat : c'est le cas d'Auvergne-Rhône-Alpes ou d'Occitanie où la dépense par

■ 8 Chômage : inverser la courbe, Bertrand Martinot, Ed. Institut Montaigne-Les Belles Lettres, 2013.

élève du public équivaut à 4 fois celle pour un élève de l'enseignement privé (1 098 € pour un élève du public contre 252 € pour un élève du privé en Auvergne-Rhône-Alpes, et 1 511 € contre 351 € pour l'Occitanie).

Pour les transports, il nous a paru nécessaire d'exclure l'Île-de-France, dont la compétence et la situation sont plus difficilement comparables avec celles des autres régions. Indiquons également que nous ne disposons que de la ventilation du nombre de millions de passagers-km pour 2016 pour l'activité de TER. Cette donnée ne permet d'établir qu'un indicateur incomplet (il ne concerne pas, notamment, les nouvelles compétences). Il permet cependant d'analyser une part essentielle de la dépense transport des régions : elle se situe à 339 084 € par million de passagers-km dans les Hauts-de-France et à 721 530 € en Normandie. On peut donc estimer qu'en s'approchant de la dépense observée dans les Hauts-de-France, les régions métropolitaines (hors cas particulier de l'Île-de-France) pourraient parvenir à plus de 1,5 milliard d'euros d'économies. Ce chiffre doit en particulier conduire les régions à s'interroger sur la nécessité de maintenir un service ferroviaire largement subventionné par la région (voir notre étude sur la SNCF⁹) au lieu du transport par autocar dont la contribution pour la région sera nettement moins élevée.

Dans notre étude sur la réforme ferroviaire, nous avons mis en évidence la responsabilité partagée des régions dans l'augmentation de l'offre ferroviaire au détriment de la rentabilité économique de la SNCF. Les régions appelées en cofinancement des LGV ont obtenu parfois des dessertes dont l'intérêt économique n'était pas démontré. Au niveau régional, les régions ont également déployé leur offre du fait des compensations perçues de l'État au titre de la décentralisation de la compétence transport. Les régions ont préféré pour le financement de l'offre ferroviaire faire

appel au contribuable plutôt qu'à l'usager. Aujourd'hui, de plus en plus contraintes sur leur budget, les régions se plaignent d'une gestion défaillante par le seul opérateur encore autorisé pour quelques années sur le territoire. Le coût par train-kilomètre a ainsi progressé de 60 % soit 5,3 % par an, trois fois plus vite que l'inflation ! Une situation qui s'explique par la faible fréquentation des TER.

Si les régions peuvent escompter des économies des futurs appels d'offres (et sous réserve des conditions sociales appliquées aux nouveaux entrants), elles doivent aussi se poser plusieurs questions : Quelle part de contributions publiques pour les services conventionnés ? Actuellement, cette part varie de 65 à 90 %. Quelle offre de transports sachant que les taux d'occupation des trains varient de 15 à 30 % ? Quel avenir pour les petites lignes qui ne représentent que 2 % du trafic mais concentrent 2 milliards d'euros d'investissement ?

Enfin, pour la compétence « attractivité économique », la dispersion des dépenses selon les régions est importante. La dépense varie de 220 € par établissement (entreprise) en Paca à 757 € en Normandie. Si l'on peut admettre que certaines régions ont besoin d'agir pour se faire connaître, attirer des entreprises, des touristes ou des actifs, on constate que certaines régions en avance en termes de développement régional ont des dépenses importantes. Auvergne-Rhône-Alpes dépense ainsi 26 € par habitant pour promouvoir son attractivité économique, là où Île-de-France en dépense 16 € et Paca 19 €.

Ces potentiels d'économie ne sont pas à interpréter comme des objectifs mais comme des ordres de grandeur des enjeux financiers liés à des comportements plus économes des deniers publics. La dispersion des dépenses constatée est en effet très large alors qu'il s'agit de compétences clairement identifiées pour des régions au développement économique assez homogène : la région la plus riche, hors Île-de-

■ 9 Voir *Société Civile* n°189 avril 2018, « Oui à l'indispensable réforme de la SNCF »

France, est Auvergne-Rhône-Alpes avec un PIB par habitant de 30 942 € alors que la moins riche est Hauts-de-France avec un PIB par habitant de 25 140 €. Sans abolir la

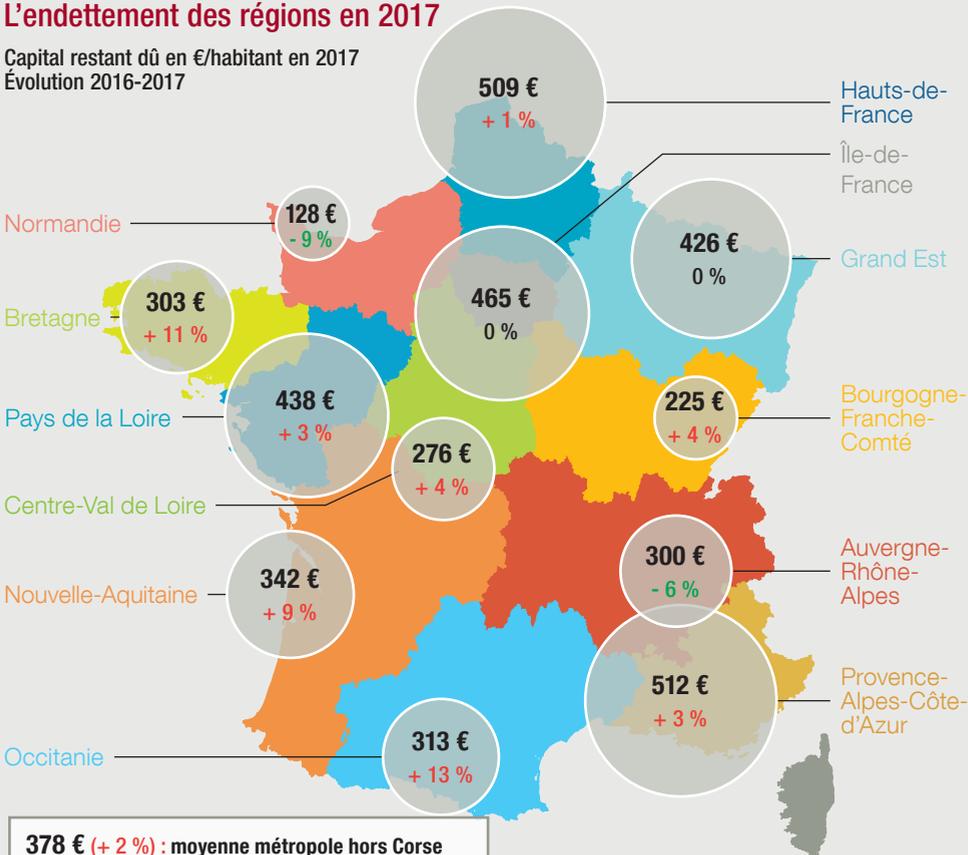
libre administration des collectivités locales, il faut pousser beaucoup plus l'évaluation des politiques publiques régionales et tirer profit des meilleures pratiques.

L'endettement

En matière d'endettement, la Cour souligne que dix régions ont augmenté l'encours de leur dette en 2017, parfois de manière très importante : Occitanie (+ 12 %), Bretagne (+ 11 %), Nouvelle-Aquitaine (+ 9 %) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (+ 6 %)¹⁰. Cette augmentation de l'endettement s'est conjuguée avec celle des dépenses d'investissement sauf dans le cas de la région Nouvelle-Aquitaine. Toutes les régions n'ont pas forcément les moyens de faire face à cette augmentation de l'endettement : la capacité de désendettement est de 8 années pour Paca, 10 années pour les Hauts-de-France et 6 ans pour les Pays de la Loire, l'Île-de-France ou le Grand Est. Les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Normandie¹¹ ont réduit l'encours de leur dette grâce à l'amélioration de leur épargne nette. Notons également que les engagements hors bilan des régions (garanties d'emprunts accordées) demeurent limités (entre 1 et 4 % de l'encours de dette) sauf pour la Normandie (170 M€ de garanties pour une dette propre de 428 M€).

L'endettement des régions en 2017

Capital restant dû en €/habitant en 2017
Évolution 2016-2017



■ 10 La Réunion (+ 31 %).

■ 11 Mais également Guadeloupe et la collectivité territoriale de Corse.

ANNEXES

24

Récapitulatif des comptes administratifs 2017 et évolution par rapport à 2016

	Dépenses totales en M€		Dépenses d'investissement en M€		Dépenses de fonctionnement hors transports* en M€	
	2017	Évolution	2017	Évolution	2017	Évolution
Auvergne-Rhône-Alpes	3 373	+523	1 273	+405	1 605	-378
Bourgogne-Franche-Comté	1 248	+128	361	+75	814	-20
Bretagne	1 472	+377	549	+201	797	+50
Centre-Val de Loire	1 117	+94	312	-4	661	-45
Grand Est	2 463	+308	624	+68	1 616	+16
Hauts-de-France	2 779	+72	601	-127	1 880	-98
Ile-de-France	4 258	-24	1 624	+20	2 634	-44
Normandie	1 553	+194	467	+55	1 040	+92
Nouvelle-Aquitaine	2 483	+83	739	-56	1 590	-14
Occitanie	2 958	+498	934	+41	1 838	+272
Paca	2 128	+310	631	+121	1 386	+78
Pays de la Loire	1 443	+82	493	-59	855	+46
Total métropole hors Corse	27 275	+2 645	8 607	+741	16 718	-45

* Seules les nouvelles compétences transport transférées des départements ont été neutralisées

Ventilation des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) par nature

2017	Achats et services extérieurs		Charges de personnel		Autres charges de gestion courante (intervention)		Charges financières	
	€/hab.	Évolution 2016-2017	€/hab.	Évolution 2016-2017	€/hab.	Évolution 2016-2017	€/hab.	Évolution 2016-2017
Auvergne-Rhône-Alpes	18 €	-16 %	41 €	0 %	200 €	+9 %	8 €	-8 %
Bourgogne-Franche-Comté	39 €	+100 %	56 €	+2 %	214 €	-1 %	4 €	-9 %
Bretagne	36 €	+38 %	48 €	+5 %	193 €	+26 %	3 €	-9 %
Centre-Val de Loire	51 €	+46 %	48 €	+5 %	206 €	+10 %	4 €	-29 %
Grand Est	67 €	+93 %	50 €	+2 %	203 €	+5 %	11 €	-2 %
Hauts-de-France	79 €	+153 %	61 €	0 %	209 €	-7 %	11 €	-6 %
Île-de-France	25 €	-1 %	35 €	+2 %	148 €	-3 %	10 €	-1 %
Normandie	49 €	+38 %	59 €	+3 %	213 €	+23 %	4 €	-4 %
Nouvelle-Aquitaine	43 €	+35 %	56 €	+2 %	189 €	+6 %	7 €	-7 %
Occitanie	46 €	+12 %	50 €	+5 %	249 €	+38 %	5 €	+3 %
Pays de la Loire	58 €	+70 %	38 €	+4 %	152 €	+8 %	8 €	+2 %
Paca	47 €	+10 %	52 €	+3 %	183 €	+19 %	16 €	+3 %
Total métropole hors Corse	44 €	+42 %	48 €	+2 %	192 €	+9 %	8 €	-3 %