

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

SOCIÉTÉ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 206

RÉGIONS LE BILAN 2015-2018 des fusions

Novembre 2019 - 8 €



FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

Régions : LE BILAN 2015-2018 DES FUSIONS

9

La Cour des comptes a tiré un premier bilan de la fusion des régions qui s'est opérée au 1^{er} janvier 2016¹. Pour la Fondation iFRAP, qui suit l'évolution des budgets des régions métropolitaines, les conclusions de la Cour rejoignent les observations et les recommandations que nous avons formulées dans notre étude « Régions : les dépenses passées au crible » (octobre 2018).

L'opinion générale de la Cour des comptes est que la mise en place des nouvelles régions n'a pas apporté, jusqu'à présent, de gains d'efficacité issus de la mutualisation. Au contraire, des surcoûts ont été signalés. Ces surcoûts, nous avons cherché à les identifier en retraçant l'évolution des dépenses de fonctionnement sur la période. Si des effets de périmètre peuvent expliquer la hausse, l'augmentation des dépenses de personnel et des dépenses de représentation est aussi en cause. Cependant, une analyse par région montre que certaines d'entre elles ont su mieux tenir leur budget de fonctionnement. Quant aux dépenses d'investissement, leur évolution est beaucoup plus contrastée, portée par le dynamisme des fonds européens et la forte hausse des dépenses d'action économique (compétence transférée).

Ces indicateurs nous montrent qu'un suivi régulier des dépenses doit être renforcé. La contractualisation financière État-collectivités pourrait être le cadre pour consolider cette approche.

Au regard de ce qui se pratique ailleurs en Europe, deux politiques publiques nous paraissent mériter d'être accompagnées de plus près par les régions : le suivi des chômeurs et l'éducation. Cette évolution impliquerait que l'État fixe des objectifs de performance aux régions et que celles-ci échangent sur les meilleures pratiques pour y parvenir.

■ La fusion des régions a entraîné une augmentation des dépenses totales de 25,3 à 28,2 milliards d'euros pour les régions métropolitaines (hors Corse) entre 2015 et 2018. Hors transfert de la compétence transport, les dépenses 2018 s'établissent à 25,6 milliards.

■ Les dépenses de fonctionnement (hors transport) atteignent 16,8 milliards d'euros en 2018, en légère baisse (-186 millions d'euros) depuis 2015.

■ Parmi les régions ayant baissé leurs dépenses de fonctionnement (hors transport) par habitant, on note : Auvergne-Rhône-Alpes (233 € par habitant), Hauts-de-France (306 €) et Île-de-France (211 €). Les régions Grand Est (292 €), Bourgogne-Franche-Comté (290 €), PACA (278 €), Nouvelle-Aquitaine (274 €) et Pays de la Loire (222 €) ont stabilisé leurs dépenses, tandis que les régions Bretagne (248 €), Occitanie (305 €) et Centre Val de Loire (302 €) les ont augmentées.

■ Les dépenses d'investissement ont progressé globalement de 500 millions d'euros pour s'établir à 8,8 milliards d'euros. Certaines régions les ont fortement augmentées : Auvergne-Rhône-Alpes et Normandie. D'autres, les ont franchement baissées : Hauts-de-France et Pays de la Loire.

■ Les dépenses de personnel restent le point noir de la gestion des régions avec une hausse de 7 % sur la période, en partie liée à l'alignement par le haut lors des fusions. Elles représentent 3 milliards d'euros en 2018, soit un cinquième des dépenses de fonctionnement.

■ 1 Les finances publiques locales 2019 (fascicule 2), septembre 2019, Cour des comptes

QUELS INDICATEURS POUR SUIVRE L'ÉVOLUTION DEPUIS 2015 ?

10

La Fondation iFRAP a analysé les comptes administratifs des régions en 2015 (avant la fusion), 2016, 2017, 2018 (trois ans après la fusion). Nous avons concentré nos comparaisons sur les régions métropolitaines, hors Corse. Nous avons voulu mesurer l'évolution des principaux indicateurs budgétaires pour les régions fusionnées et non fusionnées, en nous limitant à des régions comparables en termes de taille.

Nous avons écarté les régions d'outre-mer, ainsi que la Corse. D'une part, parce qu'il ne pouvait pas y avoir de fusion, et donc, de mesure de la taille critique. D'autre part, parce que l'organisation institutionnelle est quelque peu différente pour ces régions.

Les sept régions fusionnées créées au 1^{er} janvier 2016 sont le résultat du regroupement de deux régions (Auvergne et Rhône-Alpes au sein de la grande région Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne et Franche-Comté au sein de la région Bourgogne-Franche-Comté, Nord-Pas-de-Calais et Picardie au sein de la région Hauts-de-France, Basse-Normandie et Haute-Normandie au sein de la région Normandie, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées au sein de la région Occitanie) ou de trois (Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine au sein de la région Grand Est, Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes au sein de la région Nouvelle-Aquitaine). Les régions qui n'ont pas vu leur périmètre évoluer sont : la Bretagne, les Pays de la Loire, le Centre-Val de Loire, l'Île-de-France et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, dite Sud PACA.

Nos analyses nous ont amenés à utiliser différents indicateurs, notamment concernant les dépenses de fonctionnement, puisqu'il y a plusieurs façons de les appréhender :

■ **Dépenses réelles de fonctionnement** : nous avons retranché des dépenses de fonctionne-

ment le poste « dépenses en atténuation de produits »², étant donné son poids très important pour la région Île-de-France (2 Md€ en 2018), alors qu'il est beaucoup plus limité pour les autres régions (entre 25 et 170 M€). Une proportion qui conduit pratiquement à doubler les dépenses de fonctionnement pour la région capitale;

■ **Dépenses réelles de fonctionnement hors transferts de compétences (transports)** : la plupart des régions ont communiqué sur cet indicateur à partir de 2017 pour mettre en avant leur bilan en matière de fonctionnement;

■ **Dépenses de fonctionnement hors fonds européens et hors transferts de compétences** : nous avons été conduits à utiliser cet indicateur après avoir été interpellés par la région Occitanie pour laquelle les dépenses engagées au titre des fonds européens sont massivement comptabilisées en dépenses de fonctionnement (en 2018, cette région représentait à elle seule 50 % des dépenses en fonds européens passées en fonctionnement), ce qui contribue à biaiser l'analyse³. Cet usage, à l'inverse de ce qui est pratiqué dans les autres régions, nous conduit à rejoindre l'analyse de la Cour qui indique : « *le mode de comptabilisation des ressources et des charges relatives aux fonds européens n'est pas homogène, aucune règle générale n'ayant été posée sur ce sujet. La Cour recommande qu'il soit mis fin à cette situation et qu'une règle applicable à toutes les régions soit définie afin d'améliorer tant la lisibilité de l'action régionale que celle des projets cofinancés par l'Union européenne.* »

En particulier pour la région Occitanie, les montants du FEADER sont imputés dans la section de fonctionnement de son budget et ils ont sensiblement évolué sur la période : 171,20 M€ en 2015, 180,56 M€ en 2016, 326,28 M€ en 2017 et, selon la région, leur montant s'élèverait à 275,49 M€ en 2018.

■ 2 Comptablement, les atténuations de produits comprennent les comptes regroupés dans le chapitre de dépenses 014. Il s'agit des transferts de fiscalité et des prélèvements effectués sur les recettes fiscales (péréquation).

■ 3 Voir sur le site de la Fondation iFRAP : 'Dépenses des régions hors fonds européens', 18 décembre 2018.

S'agissant des dépenses d'investissement, nous avons soustrait les remboursements de dettes et emprunts.

Enfin, ne disposant pas d'informations aussi détaillées que celles de la Cour – en particulier sur l'évolution des régimes indemnitaires –, notre analyse correspond à l'ensemble du poste relatif à la charge de personnel. La Cour détaille également d'autres postes auxquels nous n'avons pas eu accès, comme les dépenses liées aux assemblées et aux élus. Elle pointe le maintien de dépenses très élevées dans ce domaine, de nombreux exécutifs ayant refusé de trancher entre deux capitales régionales et maintenant deux activités (élus et agents), ce qui entraîne des surcoûts (voir encadré page 20).

Contexte de la fusion des régions

Comme le rappelle la Cour, selon l'étude d'impact rendue publique le 17 juin 2014, cette réforme visait à « renforcer les compétences stratégiques des régions, que ce soit en termes de planification et d'aménagement de l'espace,

ou de développement économique » et à « doter les régions françaises d'une taille critique qui leur permette d'exercer à la bonne échelle les compétences stratégiques qui leur sont attribuées, de rivaliser avec des collectivités comparables en Europe et de réaliser des gains d'efficience ». La loi NOTRe (nouvelle organisation territoriale de la République) du 7 août 2015 a renforcé le rôle stratégique et de programmation, ainsi que les compétences des régions dans plusieurs domaines, tels que le développement économique, l'aménagement du territoire, le développement durable, la gestion des déchets, la formation et les transports interurbains et scolaires.

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

Dépenses réelles totales (en millions d'euros) régions fusionnées en orange

	2015	2016	2017	2018	2015/2018
Auvergne-Rhône-Alpes	2 823	2 851	3 373	3 516	24 %
Bourgogne-Franche-Comté	1 116	1 120	1 248	1 362	22 %
Bretagne	1 214	1 095	1 471	1 464	21 %
Centre Val de Loire	1 013	1 023	1 117	1 301	28 %
Grand Est	2 219	2 157	2 467	2 507	13 %
Hauts-de-France	2 877	2 737	2 786	2 824	-2 %
Ile-de-France	4 476	4 289	4 264	4 132	-8 %
Normandie	1 281	1 361	1 554	1 628	27 %
Nouvelle-Aquitaine	2 411	2 418	2 483	2 823	17 %
Occitanie	2 520	2 459	2 958	2 974	18 %
Pays de la Loire	1 397	1 362	1 444	1 565	12 %
P.A.C.A	1 962	1 818	2 128	2 119	8 %
Total métropole hors Corse	25 312	24 689	27 294	28 211	11 %

NB : dépenses réelles de fonctionnement, hors dépenses en atténuation de produits et dépenses réelles d'investissement, hors remboursements d'emprunts

Les budgets des régions représentent maintenant des montants substantiels, susceptibles de soutenir leurs interventions publiques.

On voit que les régions fusionnées (en orange dans le tableau page 11) ont augmenté leurs budgets, à l'exception des Hauts-de-France, et, dans une moindre mesure, le Grand Est. Pour les régions non-fusionnées, l'évolution est contrastée (la Bretagne et le Centre Val de Loire ayant également augmenté fortement leur budget).

S'agissant du renforcement des compétences, la Cour souligne le poids de la compétence

transport : celle-ci constitue le premier poste budgétaire des régions. Ce poste représente 31,6 % des dépenses réelles en 2018 pour un montant total de 8,7 Md€ contre 6,2 Md€ en 2016. Les trois quarts de ces dépenses relèvent du fonctionnement et ont progressé de près de 66 % entre 2016 et 2018, en contraste avec la stabilité des dépenses d'investissement (2,37 Md€ en 2016 et 2,39 Md€ en 2018). Dans les comptes des régions que nous avons analysés, la dépense de transport transférée correspond en 2018 à 2,5 milliards d'euros de dépenses de fonctionnement supplémentaires.

Dépenses de transports transférées (fonctionnement) en millions d'euros

	2018
Auvergne-Rhône-Alpes	410
Bourgogne-Franche-Comté	178
Bretagne	138
Centre-Val de Loire	132
Grand Est	260
Hauts-de-France	350
Île-de-France	-
Normandie	195
Nouvelle-Aquitaine	290
Occitanie	264
Pays de la Loire	197
P.A.C.A	175
Total métropole hors Corse	2 590

NB : les dépenses transférées n'ont pas impacté l'organisation des transports en Île-de-France. Précisons que la région n'a pas eu non plus à accueillir de personnels supplémentaires liés à l'exercice de la compétence transport, contrairement aux autres régions.

Les TER : prochain défi à relever pour les régions

À partir du 1^{er} décembre, les régions pourront lancer des appels d'offres pour l'exploitation des lignes de transports express régionaux (TER). Celles qui ont déjà déclaré leur intérêt pour tester la mise en concurrence sur quelques dessertes sont les régions Grand Est, Hauts-de-France et PACA. Un moyen de faire baisser la note ? Certainement, si l'on en juge les contestations nombreuses des régions sur les conventions signées jusqu'à présent avec la SNCF. La région PACA est en pointe pour obtenir plus d'informations sur les frais facturés par l'opérateur ferroviaire historique⁴. Un récent rapport de la Cour des comptes⁵ est venu relancer le débat en dénonçant un service dégradé, alors que les coûts d'exploitation sont en hausse. Les régions ont aussi leur part de responsabilité en ne cherchant pas à rationaliser le plan de transport.

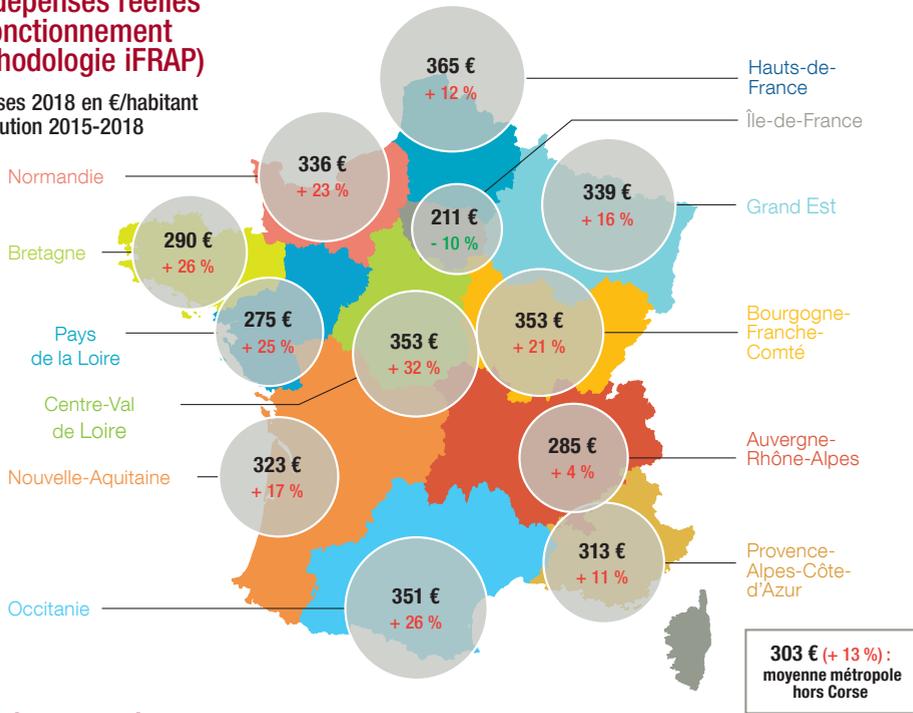
■ 4 TER : la région Sud remporte son bras de fer financier avec la SNCF, La Gazette des communes, 7 novembre 2019.

■ 5 Les trains express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence, octobre 2019

LES RÉSULTATS

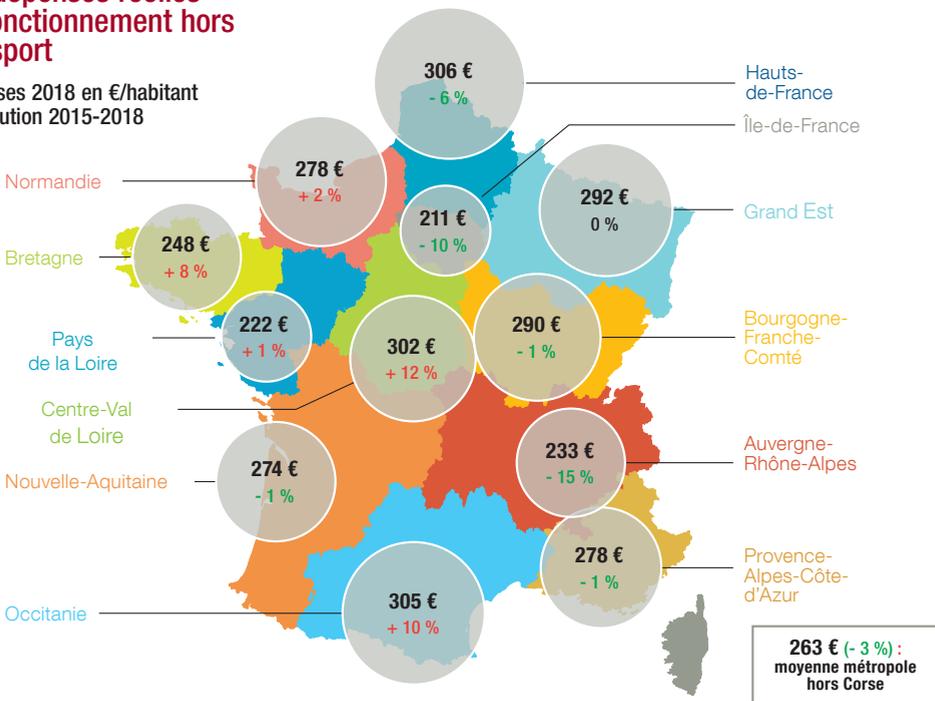
Les dépenses réelles de fonctionnement (méthodologie iFRAP)

Dépenses 2018 en €/habitant et évolution 2015-2018



Les dépenses réelles de fonctionnement hors transport

Dépenses 2018 en €/habitant et évolution 2015-2018



Les dépenses de fonctionnement

C'est du côté des dépenses de fonctionnement que la Cour se montre la plus réservée sur les effets de la fusion. Elle indique que les dépenses globales de fonctionnement ont progressé de 14,4 % entre 2015 et 2018, soit 1,2 % à périmètre constant sur toutes les régions françaises. Nous observons sur les régions analysées une baisse des dépenses à périmètre constant (c'est-à-dire hors dépenses de transport) de 1 % pour s'établir à 16,8 milliards € en 2018. Les deux tiers des dépenses de fonctionnement des régions correspondent à des dépenses d'intervention.

Deux régions métropolitaines — Centre-Val de Loire et Occitanie — progressent de plus de 10 % à périmètre constant, alors que trois autres voient leurs dépenses diminuer depuis 2015 (Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France et Île-de-France).

En dépenses comme en recettes, l'Occitanie et le Centre-Val de Loire font valoir des effets de périmètre liés, en particulier, aux fonds européens et aux trains d'équilibre du territoire (TET, lignes ferroviaires qui assurent le rôle de désenclavement de certains territoires ou de grandes lignes dans des régions non pourvues en TGV).

Évolution 2015-2018 des dépenses de fonctionnement hors transfert de la compétence transports et hors fonds européens (en millions d'euros)

	2015	2018	2015 / 2018
Auvergne-Rhône-Alpes	2 107	1 821	-14 %
Bourgogne-Franche-Comté	820	811	-1 %
Bretagne	742	783	6 %
Centre-Val de Loire	680	747	10 %
Grand Est	1 624	1 602	-1 %
Hauts-de-France	1 964	1 817	-7 %
Île-de-France	2 776	2 540	-9 %
Normandie	906	917	1 %
Nouvelle-Aquitaine	1 566	1 575	1 %
Occitanie	1 391	1 471	6 %
Pays de la Loire	8004	8231	3 %
P.A.C.A	1 390	1 312	-6 %
Total métropole hors Corse	16 766	16 219	-3 %

Nous avons procédé à une analyse des dépenses de fonctionnement en neutralisant les fonds européens (580 M€ inscrits en dépenses de fonctionnement). La progression apparaît plus limitée, mais reste élevée pour ces deux régions.

Selon la Cour, les dépenses de fonctionnement des régions issues d'une fusion ont globalement augmenté de 0,6 %, soit un taux identique à celui des autres régions. La fusion des régions n'a donc pas eu d'effet notable. Nous sommes amenés à nuancer ce constat en nous intéressant aux régions

métropolitaines, puisqu'il apparaît que, hors compétences transférées, la baisse des dépenses de fonctionnement atteint -1,4 % pour les régions fusionnées contre -0,6 % pour les régions non fusionnées.

Pour les régions qui ont le plus baissé leurs dépenses de fonctionnement, la Cour relève :

■ La région Auvergne-Rhône-Alpes a voté un objectif de baisse des dépenses réelles de fonctionnement de 300 M€ sur le mandat. Objectif qui s'est traduit par une diminution de ses dépenses de 243 M€ dès 2017.

■ La région Hauts-de-France a défini un plan de redressement qui prévoit des économies de 250 M€ sur le mandat. Elle reste cependant la région où la dépense de fonctionnement par habitant est la plus élevée.

■ La région Île-de-France a réduit ses subventions aux collectivités et organismes publics, (-101 M€) entre 2015 et 2017, et aux organismes privés (- 75 M€).

On observe un écart important de dépenses de fonctionnement par habitant entre régions métropolitaines (hors cas spécifique de

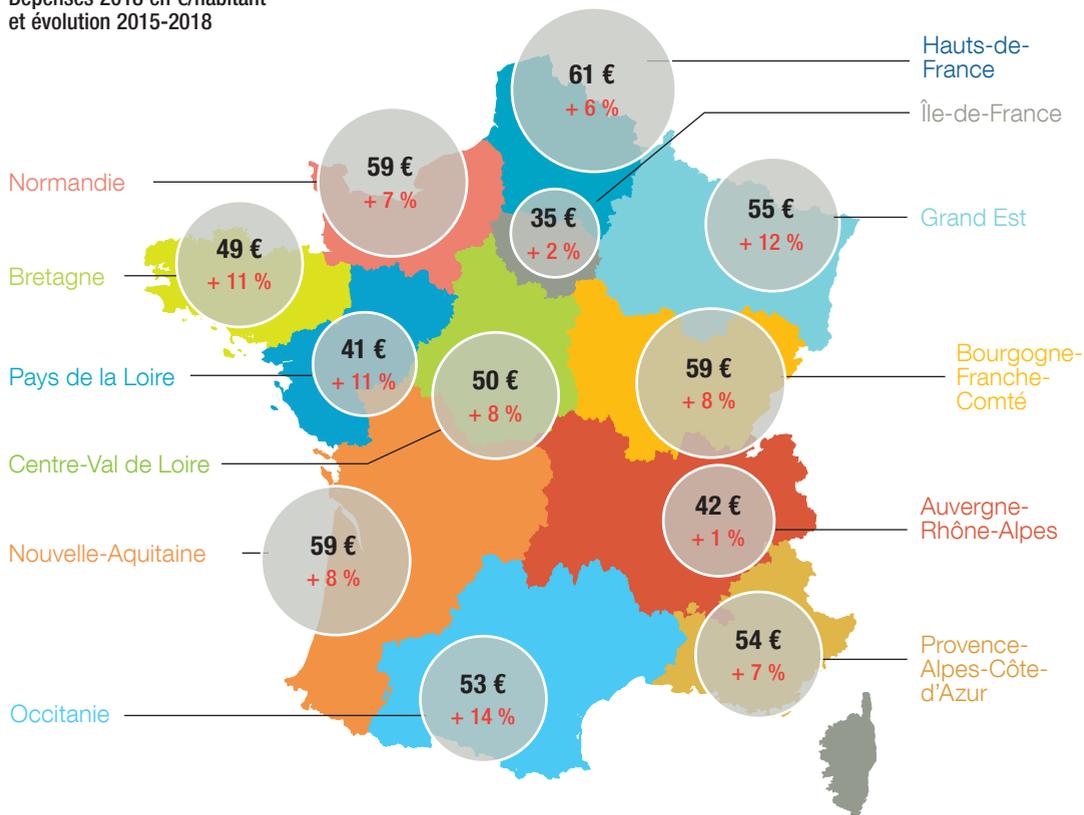
l'Île-de-France). Si les dépenses étaient alignées sur celles de Pays de la Loire, les économies représenteraient plus de 2,5 milliards d'euros.

Les dépenses de personnel

Elles s'établissent à 3,1 Mds€ en 2018, en hausse de 7% depuis 2015. La Cour a établi une relation à la hausse entre fusion et charges de personnel. Cette augmentation est pour partie imputable au transfert des personnels des départements dans le cadre de la reprise de la compétence des transports scolaire et interurbain.

Les dépenses de personnel en 2018

Dépenses 2018 en €/habitant et évolution 2015-2018



Nous constatons une progression de 167 millions d'euros des charges de personnel pour les régions fusionnées, contre 80 millions pour les régions non fusionnées.

La Cour indique que les progressions les plus contenues sont celles des régions Hauts-de-France, Île-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes. Les informations recueillies par la Cour indiquent que la région Hauts-de-France a limité le recours aux agents non titulaires et aux contrats d'avenir et apprentis, tandis que les régions Île-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes se sont engagées dans une démarche de réduction d'effectifs.

Par ailleurs, certaines régions fusionnées, qui avaient tenu des objectifs volontaristes en matière de maîtrise de la masse salariale, voient leur croissance des charges de personnel s'accroître en 2018 : c'est le cas des régions Grand Est, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie ou

encore, Bourgogne-Franche-Comté. Dans ces régions fusionnées, on peut supposer que c'est la mise en place d'un régime indemnitaire (ensemble des primes accordées au personnel), harmonisé par le haut, qui est l'explication. C'est d'ailleurs ce qu'a relevé la Cour dans son enquête, à l'exception notable des Hauts-de-France.

Cependant, la maîtrise des charges de personnel est un élément à prendre en compte, en même temps que le poids relatif de ces dépenses rapportées par habitant. On constate un écart quasiment du simple au double entre les régions Île-de-France (35 €) et Hauts-de-France (61 €) pour une moyenne de 49 €. Même en mettant de côté la région Île-de-France très fortement peuplée, la région Pays de la Loire arrive à contenir ses charges de personnel avec seulement 49 € par habitant.

Dépenses annuelles supplémentaires de régime indemnitaire des régions entre 2016 et 2021

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

Source : rapports des chambres régionales des comptes

Un autre élément à prendre en compte est la maîtrise de l'absentéisme dans les conseils régionaux. Dans notre précédente étude, nous avons pu nous procurer les bilans sociaux des régions qui indiquaient des écarts de l'ordre de dix jours entre les régions métropolitaines les mieux classées (Bretagne, Centre-Val de Loire et Normandie avec respectivement 23, 26 et 28 jours d'absences, hors parentalité) et celles en bas du classement (PACA,

Hauts-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes, avec respectivement 33, 36 et 37 jours). Ces données reposaient sur des chiffres de 2015 ou 2016. La société Sofaxis a publié une enquête en 2019⁶ sur la base de chiffres de 2018 montrant que la mise en place d'un jour de carence avait impacté fortement la mesure des absences au travail avec pour effet immédiat de limiter la survenance des arrêts maladie de courte durée.

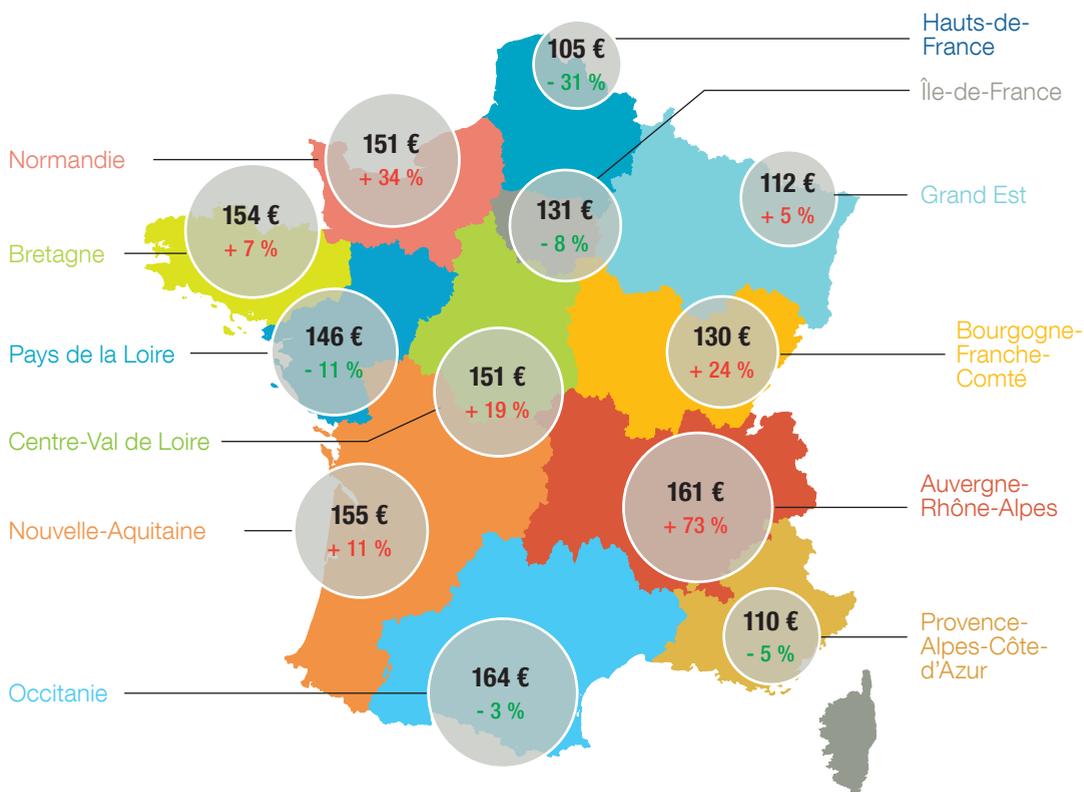
■ 6 Premières tendances 2018 des absences pour raisons de santé dans les collectivités territoriales, Sofaxis, juin 2019

Les dépenses d'investissement

La période est restée propice aux dépenses d'investissement. Elles représentent (hors remboursements de dette et d'emprunts) 8,8 milliards d'euros en 2018, en augmentation de 6% depuis 2015.

17

Dépenses 2018 en €/habitant et évolution 2015-2018



138 € (+ 5 %) : moyenne métropole hors Corse

Parmi les compétences régionales, le transport ferroviaire et les lycées sont deux postes qui tirent l'investissement. Ils représentent respectivement 2 et 2,3 milliards d'euros en 2018 pour toutes les régions métropolitaines, en légère baisse pour les transports par rapport à 2015. On relève ensuite les dépenses d'aménagement du territoire (environ 1 milliard d'euros de dépenses) et surtout, les dépenses d'action économique qui sont passées entre 2015 et 2016 de 1 à 1,5 milliard d'euros avant de revenir en 2018 à 1,3 milliard d'euros.

Ce sont les régions fusionnées qui portent la totalité de cette croissance, puisque leurs dépenses d'investissement ont progressé de 13 % depuis 2015, alors que celles des autres régions ont diminué de 2 %.

Dans le détail, les régions fusionnées ont surtout augmenté leurs dépenses d'action économique de 20%, tandis que les régions non fusionnées ont augmenté leurs dépenses d'enseignement de 6%. Les régions qui ont le plus augmenté leurs dépenses d'investissement sont l'Auvergne-Rhône-Alpes (+ 550 M€), la Normandie (+131 M€), la Nouvelle-Aquitaine (+100 M€) et la Bourgogne-Franche-Comté (+70 M€).

À l'inverse, l'exécutif de la région Hauts-de-France avait annoncé son intention de réduire l'investissement (-276 M€), cette dernière étant pénalisée par un autofinancement limité. En Occitanie, les dépenses d'investissement n'ont pratiquement pas bougé.

Là aussi, des effets de périmètre peuvent expliquer ces évolutions contrastées. Ainsi, hors fonds européens, les dépenses d'investissement n'ont progressé que de 29 % par rapport à 2015 en Auvergne-Rhône-Alpes. Même si cette période correspond à la pleine montée en puissance du nouveau contrat financier pluriannuel 2014-2020 et de la délégation de gestion des fonds européens, ces différences reposent la question de l'affectation des fonds européens.

La Cour rappelle que d'autres régions ont traité cette question en isolant les fonds européens dans un budget annexe et recommande qu'une règle applicable à toutes les régions soit définie, afin d'améliorer tant la lisibilité de l'action régionale, que celle des projets cofinancés par l'Union européenne.

La Cour souligne le poids prépondérant des subventions versées parmi les dépenses d'investissement. Pour les régions métropolitaines, elles représentent les deux tiers des 8,8 Md€ des dépenses réelles d'investissement. La croissance des dépenses porte relativement plus sur les subventions d'investissement que les dépenses directes. Le poids des premières a été renforcé dans certaines régions par la politique ferroviaire, les subventions à la SNCF en représentant une large part.

L'endettement

Entre 2015 et 2018, les régions métropolitaines se sont endettées de 2 Md€ supplémentaires, la dette totale s'établissant à 24 Md€ (17 % de l'endettement total des collectivités locales). Celui des régions fusionnées a augmenté autant (+9%) que celui des autres régions. Mais si on met de côté l'Île-de-France (dont l'endettement est resté stable), l'endettement des autres régions non fusionnées a progressé de 15 %. Parmi les premières, seul l'endettement des régions Nouvelle-Aquitaine (+ 33 %) et Occitanie (+ 23 %) a augmenté de manière significative. Toutes les autres l'ont fait faiblement progresser, voire diminuer, parfois dans des proportions importantes (- 4 % en Normandie). Parmi les régions non fusionnées, la région Bretagne (30 %) a vu son encours de dette croître de manière notable. Malgré la hausse de l'encours de dette, la capacité globale de désendettement des régions a diminué de 4,8 années en 2015 à 3,2 en 2018, grâce à la progression de leur épargne.

Cette évolution s'explique par une forte croissance des recettes de fonctionnement des régions. Comme le rappelle la Cour,

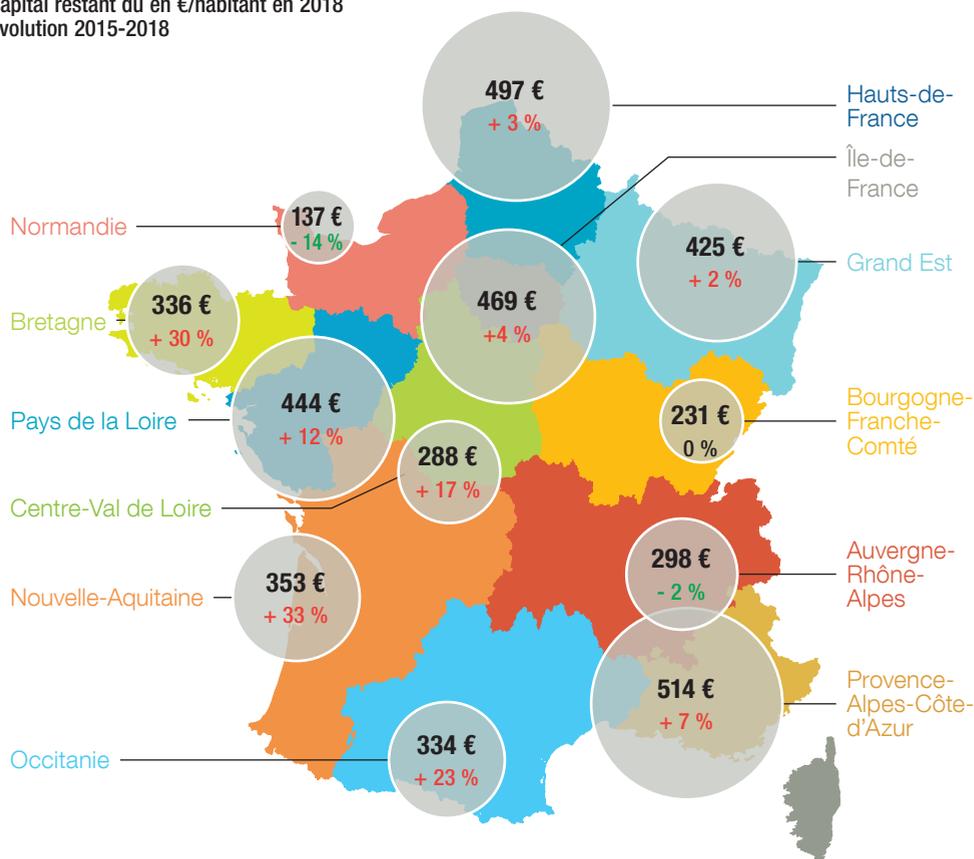
cette croissance provient des nouvelles compétences (transports, développement économique), pour lesquelles les régions ont perçu, à compter du 1^{er} janvier 2017, une part de la CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) antérieurement perçue par les départements (en partie compensée). Les régions ont également bénéficié, à compter du 1^{er} janvier 2018, d'une fraction du produit de la TVA en compensation de la baisse de la

dotation globale de fonctionnement (DGF) qui leur était versée. Ces deux recettes ont été particulièrement dynamiques.

La progression est la plus faible pour les Hauts-de-France. Elle est en revanche la plus forte pour l'Île-de-France, qui a notamment bénéficié de 1,5 milliard de CVAE en 2018. Dans l'ensemble, les régions ont vu leur situation financière s'améliorer, grâce à une hausse de leurs recettes fiscales.

L'endettement des régions en 2018

Capital restant dû en €/habitant en 2018
Évolution 2015-2018



384 € (+ 8 %) : moyenne métropole hors Corse

RÉGIONS : QUELLES SONT LES PROCHAINES ÉTAPES ?

Avec la fusion des régions qui s'est opérée en 2017, la réforme institutionnelle est restée au milieu du gué. Si des surcoûts apparaissent, ils sont notamment liés, d'une part, aux transferts de compétences (transports) et d'autre part, aux concessions accordées par les exécutifs

régionaux pour opérer la transition : alignement des régimes indemnitaires par le haut, maintien de la carte administrative en laissant en place parfois deux capitales régionales, manque de mobilité des personnels régionaux, superposition des politiques d'intervention...

Fusion des régions : il faut aller plus loin dans la mutualisation

La Cour des comptes a dénoncé la volonté dans les régions fusionnées de maintenir des sites situés dans les chefs-lieux des anciennes régions.

Elle cite l'exemple de la région Bourgogne-Franche-Comté, où la concurrence est vive entre Dijon et Besançon, ou bien encore, du conseil régional de Normandie qui a fixé son siège à Caen, mais décidé d'organiser deux réunions annuelles, une à Rouen et une au Havre. La région Nouvelle-Aquitaine tient des commissions permanentes à Limoges et Poitiers.

Les régions ont aussi cherché à maintenir des assemblées sur différents sites, afin de ne pas donner le sentiment qu'une région avait pris le dessus sur une autre. Une enquête parue cet été montre que la région Occitanie a fait le choix de tenir ses assemblées à Montpellier, et non à Toulouse, pour des raisons de taille (son hémicycle n'est pas assez grand pour les 158 conseillers régionaux). Résultat : une facture qui s'élève à 400 000 euros rien qu'en location du parc des expositions pour tenir les assemblées. Les aménagements nécessaires à Toulouse s'élèveraient à 7 M€ selon la Cour.

À cela, s'ajoute le coût des indemnités de déplacement des élus (646 000 euros) ou bien encore, de la tenue des visioconférences (612 000 euros). Autre rationalisation restant à achever : celle des satellites, comme les agences de développement, les comités du tourisme, etc.

Dernier point, la fusion des régions a également entraîné une augmentation des montants consacrés aux indemnités des élus. Le nombre total d'élus a été additionné et, même si le nombre de présidents et de vice-présidents a mécaniquement diminué, des changements de strates ont conduit à une hausse des plafonds indemnitaires, et donc, une croissance globale des indemnités de l'ordre de 8 % entre 2015 et 2018.

Renforcer la maîtrise des dépenses

La contractualisation financière est une première étape : en effet, depuis 2018, un dispositif triennal de contractualisation entre l'État et les collectivités a été instauré. Il fixe un objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements de 1,2 % par an, appliqué sur la base des dépenses réelles de fonctionnement constatées en 2017, en valeur

et à périmètre constant. Ce nouvel exercice mériterait d'être renforcé pour les régions en intégrant des indicateurs sur la base des dérapages constatés par la Cour : manque de mutualisation et excès des dépenses de représentation des élus. Cet exercice pourrait se conjuguer avec une incitation à la certification des comptes des régions, même si cette démarche représente pour elles un investissement informatique et comptable.

En parallèle, il faut renforcer le contrôle et l'évaluation des dépenses régionales. En effet, les politiques régionales mériteraient de faire l'objet de publications d'indicateurs et de rapports d'appréciation de leur efficacité au regard des investissements portés qui sont aujourd'hui plus lourds. Les rapports des chambres régionales des comptes sont encore insuffisants, car ils ne reviennent que de façon périodique sur les comptes des régions. Il faudrait une publication annuelle systématique avec des indicateurs par grande politique publique : coût par stagiaire ou par apprenti pour la formation professionnelle et l'apprentissage et par région, coût par élève pour les dépenses d'enseignement, coût par nombre de millions de passagers / km pour les différents services de transports, coût par entreprise pour les dépenses d'intervention économique, etc.

Enfin, comme le dit la Cour des comptes dans son rapport sur la fusion, "les compétences déjà acquises aux régions pourraient être clarifiées, voire complétées, des compétences complémentaires transférées et la gouvernance locale pleinement assurée par les collectivités". Sur au moins deux sujets d'importance, il nous paraît utile d'aller plus loin : la compétence économique et l'emploi, ainsi que l'éducation.

La compétence économique et l'emploi

À défaut de pouvoir piloter la politique de l'emploi pour la région des Hauts-de-France, Xavier Bertrand avait créé, lors de son élection, le service Proch'Emploi. Celui-ci avait vocation à court-circuiter Pôle Emploi et mettre plus facilement en relation employeurs et demandeurs d'emploi. C'étaient une revendication ancienne des régions qui pilotaient déjà la formation professionnelle et à qui on a transféré l'attractivité économique. Dès 2014, Alain Rousset déclarait « *Le confortement du rôle économique de nos régions, en discussion dans le cadre de la réforme territoriale, est indis-*

sociable de leur renforcement sur le champ de l'emploi. Seule la région, dont les compétences en matière de formation et d'orientation viennent d'être renforcées par la loi du 5 mars 2014, est à même de rapprocher le demandeur d'emploi du patron de PME, et d'anticiper. »

Régionaliser Pôle Emploi dans les treize nouvelles régions, afin que ces dernières mettent en place un service public d'accompagnement des demandeurs d'emploi plus efficace, permettrait de créer une collectivité ayant autorité pour coordonner tous les acteurs et les moyens en matière de formation, de suivi et de placement des demandeurs d'emploi, et qui puisse définir une stratégie territoriale de développement économique. Il est possible de s'inspirer de ce qui a été entrepris en Belgique.

Suivi des chômeurs en Belgique

En matière de chômage, les régions belges possèdent de nombreuses compétences, notamment celles de la formation et du contrôle des chômeurs. Dès 1989, les régions se sont dotées de services publics de l'emploi et de la formation professionnelle : le VDAB pour la Flandre, Actiris (ex ORBEM) pour Bruxelles-capitale et le Forem pour la Wallonie.

La création de ces services s'est accompagnée de transferts de compétences en matière d'emploi depuis l'Office National de l'Emploi belge (ONEM) vers les régions. Au fil des ans, les compétences des services publics régionalisés de l'emploi n'ont eu de cesse de se renforcer : prise en charge du fonds de formation titres-services (pour bénéficier de l'agrément aux titres-services, l'équivalent du CESU en France), le congé éducation payé (formations indemnisées pour les employés du secteur privé) et le fonds de l'expérience professionnelle (subventions en vue de l'amélioration des conditions de travail des employés du secteur privé de 45 ans et plus). En France, certaines régions volontaires ont signé des pactes en faveur de l'emploi avec l'État, mais il faut aller plus loin.

Enfin, cela passe également par une redéfinition du rôle des Directe (Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi), services de l'État, qui, sur les territoires, font doublon avec les régions.

Revoir l'intervention économique des régions

Cette réallocation des compétences pourrait également être l'occasion d'un réexamen des interventions. En effet, d'après les comptes administratifs 2018, l'intervention économique des régions s'établit à 2,1 Md€, dont 1,3 Md€ en investissement. L'analyse des comptes administratifs montre que les dépenses en investissement, au titre de l'intervention économique, regroupent essentiellement des dépenses de biens immobiliers, matériels, bâtiments et installations à des communes ou à du privé. Au titre des dépenses en fonctionnement, il s'agit essentiellement de subventions à des organismes publics, associations et personnes privées. Si l'on détaille par type d'interventions, les actions économiques en faveur de l'industrie, du commerce et de l'artisanat arrivent en tête avec 590 M€. Les dépenses en faveur de la recherche et de l'innovation arrivent juste derrière avec 530 M€.

Dans notre étude sur les doublons de compétences (2013)⁷, nous recommandons de réserver l'intervention en faveur de l'innovation à l'État, et que les régions se retirent de ce domaine d'intervention caractérisé par une foule d'intervenants. Les régions ont, pour la plupart, créé des agences de développement économique, ainsi que des pépinières et des incubateurs. Ces organismes s'ajoutent aux acteurs nationaux de soutien à l'innovation (pôles de compétitivité, sociétés d'accélération du transfert de technologies, instituts Carnot, etc.) et la Banque publique d'investissement (BPI) qui réunit des financements en faveur de l'innovation (aide à l'innovation, projet d'innovation stratégique industrielle), ainsi qu'une activité de financement à destination des entreprises (prêts, garanties, avances remboursables, etc.)

Ce constat était partagé par la mission sur les aides aux entreprises en 2013 qui a observé un foisonnement de dispositifs. Elle a ainsi recensé : 1 175 dispositifs, ceux-ci étant proposés par tous les niveaux de collectivités (32 % par les communes et les EPCI, 29 % par les départements et 39 % par les régions). Depuis, d'autres rapports ont souligné ce foisonnement⁸.

■ 7 Doublons de compétences à tous les échelons : le mal français, Société Civile n° 137, juillet 2013.

■ 8 Rapport sur les aides à l'innovation, mars 2018.

Indicateurs économiques de quelques

2017	Population	PIB (en Mds€)	PIB/habitant (€)	Chômage*	Budget régional (en M€)
Rhénanie-du-Nord-Westphalie (Allemagne)	17 570 000	685	38 253	7,40 %	78 733
Rhénanie-Palatinat (Allemagne)	4 073 679	144	35 275	4,80 %	32 277
Communauté Valencienne (Espagne)	4 946 000	109	22 035	16,70 %	18 916
Castille-La Manche (Espagne)	2 041 000	40	19 822	18,60 %	8 795
Andalousie (Espagne)	8 389 000	156	18 557	24,40 %	33 239
Wallonie (Belgique)	3 627 000	92	25 299	9,80 %	15 701
Bruxelles-Capitale (Belgique)	1 191 604	78	65 007	15 %	5 040
Île-de-France	12 184 000	709	58 191	4,9 %	4 263

*Eurostat en % de la population de 15-64 ans.

L'éducation : s'inspirer des modèles étrangers ?

L'autre compétence pour laquelle il nous paraît nécessaire de confier plus de responsabilités aux régions est l'éducation.

En Allemagne, bien que la Constitution allemande place l'enseignement sous le contrôle de l'État, ce sont les Länder qui en assument la gestion et le financement. Chaque Land, à travers son ministre de l'Éducation, est responsable de sa politique éducative sur l'ensemble du parcours éducatif : petite enfance, enseignement primaire, secondaire, supérieur et formation professionnelle en école. La conférence permanente des différents ministres de l'Éducation (Kultusministerkonferenz ou KMK) assure la cohérence des politiques éducatives menées par l'ensemble des Länder (modalités de calendrier, temps d'enseignement, reconnaissance des diplômés...)

À l'instar de l'Allemagne, le système éducatif espagnol relève statutairement de la compétence de l'État, mais sa gestion et son financement effectif dépendent des gouvernements autonomes. Les communautés sont responsables de :

- la mise en œuvre de la réglementation approuvée par l'État;

- la gestion directe du secteur éducatif en tant que service public;

- la certification de tous les établissements publics à tous les niveaux d'enseignement;

- la construction et l'aménagement des établissements scolaires et la mise en place d'accords éducatifs avec des entités privées et d'autres ressources;

- la gestion des enseignants et l'inspection des établissements d'enseignement;

- la supervision, le contrôle et la coordination de l'offre scolaire et des postes;

- l'approbation du curriculum pour les différents niveaux communs d'enseignement fondamental fixé par l'État;

- l'élaboration, approbation et exécution des programmes d'investissement;

- la gestion des bourses et aides approuvées par l'État.

En 1985, la conférence de l'éducation réunit pour la première fois les responsables de l'éducation de toutes les communautés autonomes et du ministère de l'Éducation, et le Conseil de l'école de l'État est créé. Cet organisme consultatif, qui réunit l'ensemble des acteurs de l'éducation locale (parents, enseignants, propriétaires d'établissements privés, syndicats...), a pour objet d'orienter le gouvernement dans ses décisions législatives et ses projets liés à

grandes régions européennes

Dépenses réelles de fonctionnement/habitant (€)	Charges de personnel/habitant (€)	Dépenses d'investissement/habitant (€)	Impôts régionaux (en M€)	Dettes/habitant (€)	Budget Education (en M€)	Part dans le budget total
4 036	696	222	22 409	10 684	17881	23 %
3 632	1 519	217	12 787	42 951	4474	14 %
2 875	1 076	127	11 538	7 859	4337	30%
3 247	1 535	56	6 738	7 099	1558	20%
3 077	1 221	157	14 797	4 074	7020	24%
3 371	394	150	2 064	2 471	-	-
3 937	149	91	1 288	2 090	-	-
211	35	131	5 010	469	-	-

l'éducation. Un niveau de cogestion dont on est loin en France, où l'Etat gère tout, à l'exception des bâtiments et du transport scolaire, qui sont

divisés par niveau de collectivités : aux régions les lycées, aux départements les collèges et aux communes les écoles.

CONCLUSION

À l'issue de ce premier bilan de la fusion des régions, la Fondation iFRAP estime que les résultats, en termes de mutualisation de l'action publique et de baisse des dépenses de fonctionnement, tardent encore à se concrétiser. Un sentiment renforcé par le manque de cohérence dans la présentation des dépenses des régions. Une première étape consisterait à récapituler les dépenses qui sont issues de transferts de compétences et isoler la gestion des fonds européens. Cela, afin de bien mesurer les efforts accomplis depuis la fusion du 1^{er} janvier 2016. Cela pourrait se traduire par une normalisation beaucoup plus forte des dispositions figurant dans les règlements budgétaires et financiers obligatoires des régions et par la présentation d'une annexe méthodologique commune pour faciliter la présentation des comptes.

Des objectifs de convergence entre régions peuvent aussi être mis en place. Ainsi, l'alignement sur la région la mieux gérée en termes de dépenses de fonctionnement représente près de 2,5 milliards d'euros d'économies. Une mise en cohérence pourrait être obtenue à l'occasion du renouvellement des contrats État-collectivités (2018-2020) à compter de 2021.

La publication d'indicateurs par région en euros et par habitant serait également une source utile d'information pour les Français qui ont un fort attachement régional, mais n'ont pas été convaincus par le redécoupage opéré en 2015 avec la loi NOTRE (sondage BVA avril 2019). Ce sentiment est particulièrement développé dans les «grandes régions» (Grand Est, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie) dans lesquelles les anciennes régions ont eu le sentiment "d'y avoir perdu" en fusionnant. Il est donc important que les régions puissent rendre des comptes sur les politiques qu'elles ont menées et leurs déclinaisons territoriales.

À ce titre, l'évaluation des politiques locales doit être renforcée, ainsi que les organismes partenaires de la région ou que la région subventionne.

Nous recommandons également d'agir pour en finir avec les doublons à tous les échelons qui pèsent sur nos dépenses publiques pour un surcoût que nous évaluons à 60 milliards d'euros. Cela implique une clarification des rôles entre les régions et le réseau déconcentré de l'État. Une fenêtre a paru s'ouvrir au printemps dernier, suite aux déclarations faites par le Premier ministre à l'occasion de la circulaire sur l'organisation administrative de l'État dans les territoires. Si quelques compétences supplémentaires ont été cédées aux collectivités territoriales, au total, cela reste assez anecdotique. Pourtant, dès fin 2017, la Cour des comptes avait dressé un constat assez accablant de l'organisation de l'État déconcentré. Une occasion manquée de redéfinir le périmètre d'intervention.

Le sujet que les Français jugent prioritaire pour améliorer la situation de leur région étant l'emploi, nous recommandons de régionaliser le suivi des chômeurs, afin que ces dernières mettent en place un service public d'accompagnement des demandeurs d'emploi plus efficace. Cela permettrait de créer une collectivité ayant autorité pour coordonner tous les acteurs et les moyens en matière de formation, de suivi et de placement de demandeurs d'emploi, et de définir une stratégie territoriale de développement économique adéquate. Dans la même logique, la politique d'apprentissage et de formation viserait à être régionalisée, tout comme l'Éducation. Une première étape logique serait de confier la gestion de tous les établissements scolaires publics aux régions qui ne s'occupent, aujourd'hui, que les lycées.