Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes

Lyon, le 10 septembre 2019

La présidente

N° D192163

Recommandée avec A.R.

Réf. : ma lettre n° D191799 du 15 juillet 2019.

P.J. : 1

Monsieur le Président,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la région Auvergne-Rhône-Alpes pour les exercices 2015 à 2018. Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui les concerne, à vos prédécesseurs.

A l'issue du délai d'un mois fixé par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport, accompagné de votre réponse écrite.

En application du même article, vous avez l'obligation de communiquer le rapport d'observations de la chambre, auquel doit être jointe votre réponse écrite, à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Ce rapport devenant publiable et communicable dès cette réunion à toute personne qui en ferait la demande, conformément aux dispositions de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous serais obligée de me faire connaître à quelle date ladite réunion aura lieu et de me communiquer, en temps utile, copie de son ordre du jour.

Monsieur Laurent WAUQUIEZ
Président du Conseil régional
Région Auvergne-Rhône-Alpes
1 esplanade François Mitterrand
CS 20033
69269 LYON cedex 02

Ce rapport devenant publiable et communicable dès cette réunion à toute personne qui en ferait la demande, conformément aux dispositions de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous serais obligée de me faire connaître à quelle date ladite réunion aura lieu et de me communiquer, en temps utile, copie de son ordre du jour.

En application de l'article R. 243-17 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations est, en outre, communiquée au préfet de région et au directeur régional des finances publiques.

J'appelle enfin votre attention sur les dispositions de l'article L. 243-9 au code des juridictions financières qui prévoit que "...*Dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9."*

En application de ces dispositions, je vous demande de me communiquer, après sa présentation à l'assemblée délibérante dans le délai légal d'un an, le rapport relatif aux actions entreprises à la suite des observations de la chambre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération la plus distinguée.

Marie-Christine Dokhélar

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

REGION AUVERGNE-RHONE-ALPES

Exercices 2015 à 2018

Observations définitives délibérées le 4 juin 2019

SOMMAIRE

SYNTHESE 4
RECOMMANDATIONS 6
1- ELEMENTS DE CONTEXTE 7
2- LA MISE EN PLACE DE LA NOUVELLE REGION 8
2.1- L'organisation de la fusion 8
2.1.1- Avant le 1er janvier 2016 8
2.1.2- Après le 1er janvier 2016 8
2.2- Le calendrier de mise en œuvre 9
2.3- La réorganisation administrative 10
2.3.1- Analyse des actes règlementaires nécessaires à la constitution de la nouvelle région 10
2.3.2- Stratégie régionale et calendrier en matière de fusion des organes satellites 10
2.3.3- Evolutions du processus décisionnel 10
2.3.4- Les effectifs « institutionnels » 12
2.4- Le nouvel organigramme 13
2.4.1- Le pilotage de la refonte de l'organigramme 13
2.4.2- Les objectifs 13
2.4.3- Le calendrier de déploiement 14
2.5- L'impact « humain » de la fusion et le climat social 16
2.5.1- Les évolutions en matière de personnel 16
2.5.2- Le climat social 18
2.5.3- Les actions d'accompagnement 20
2.5.4- Conclusion 22
2.6- L'organisation territoriale de la nouvelle collectivité 22
2.6.1- Le projet 2018 : le déploiement de la territorialisation de l'administration régionale 22
2.6.2- Le maintien des implantations antérieures 24
2.6.3- La conservation des deux précédents hôtels de région 24
L'HARMONISATION DES FONCTIONS TRANSVERSALES 28
L'harmonisation des systèmes d'information, un enjeu majeur 28
3.1.1- Les systèmes impactés par la fusion 29
3.1.2- Le calendrier 29
3.1.3- Les difficultés rencontrées 29
3.2- L'harmonisation de la politique de gestion des ressources humaines 30
3.2.1- L'harmonisation du régime indemnitaire 30
3.2.2- L'harmonisation du temps de travail 34
3.2.3- L'harmonisation de la politique d'avancement/de promotion 36
3.2.4- L'harmonisation de la politique sociale 36
3.2.5- L'analyse d'un échantillon de dossiers et de situations individuelles 38
3.3- L'harmonisation de la fonction financière 41
3.3.1- La nouvelle organisation de la fonction 41
3.3.2- Un nouveau logiciel de gestion budgétaire et comptable 42
3.4- L'analyse de la démarche d'harmonisation de la gestion des achats 42
3.4.1- Les attributions du président 42
3.4.2- L'harmonisation et l'organisation du processus achat 43
3.4.3- Les marchés notifiés en 2016 et 2017 43
3.4.4- La fusion des systèmes d'information 43
3.4.5- Harmonisation des dispositifs de mutualisation 44
3.5- L'harmonisation des politiques publiques 44
3.5.1- Une analyse comparée des politiques régionales réalisée en amont 44
3.5.2- L'état des lieux en matière d'harmonisation 45
4- LA MISE EN OEUVRE DES COMPETENCES NOUVELLES OU ETENDUES 46
4.1- La région, autorité organisatrice de transports de plein exercice 46
4.2- Effet de la fusion sur l'organisation du transfert de la compétence transports 46
4.3- Les conditions de transfert de la compétence transports interurbains et scolaires 46
4.3.1- Le calendrier 46
4.3.2- Les charges transférées et les dotations de compensation 47
4.3.3- Des modes de gestion hétérogènes 48
4.3.4- L'organisation des services et transfert de personnel 51
4.3.5- La stratégie régionale en matière de transports interurbains et de transports scolaires 52
4.3.6- La stratégie d'harmonisation des tarifs des services de transports 52
4.3.7- Le risque de perdre la capacité à déduire la TVA 52

4.3.8- L'état d'avancement du schéma régional d'aménagement, de développement rural et d'égalité des territoires (SRADDET) et son impact prévisible sur l'organisation des transports interurbains 53
4.3.9- Conclusion sur le transfert de la compétence transports interurbains et scolaires 54
4.4- Le développement économique 54
4.4.1- Rappel sur les compétences régionales 54
4.4.2- Le SRDEII 55
4.4.3- Un dispositif d'évaluation en construction 61
4.4.4- Une nouvelle agence économique régionale : Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises 62
4.4.5- Conclusion sur l'exercice de la compétence de développement économique dans le cadre de la loi NOTRé 68
5- LA SITUATION ET LA TRAJECTOIRE FINANCIERES 68
5.1- L'information financière 68
5.1.1- Le cycle budgétaire 68
5.1.2- Le règlement budgétaire et financier 68
5.1.3- L'information des élus 69
5.2- La fiabilité des opérations de transfert à la nouvelle région 69
5.2.1- La fiabilité des comptes 69
5.2.2- Le patrimoine immobilisé 71
5.2.3- Le recouvrement des créances à court terme des anciennes régions 72
5.3- L'analyse financière 72
5.3.1- L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement 73
5.3.2- Les produits de gestion 74
5.3.3- Les ressources fiscales propres 75
5.3.4- La fiscalité reversée 78
5.3.5- Les ressources institutionnelles 78
5.3.6- Les charges de gestion 79
5.3.7- Structure et évolution des charges de gestion 80
5.3.8- Les charges à caractère général 83
5.3.9- Les dépenses de personnel 84
5.3.10- Les subventions, participations et contributions au bénéfice de tiers 85
5.3.11- Les subventions, participations et contributions 85
5.3.12- Le financement de l'investissement 86
5.3.13- La gestion des risques et l'analyse prospective 93
5.3.14- Le dispositif de contractualisation entre l'État et la région 94
5.3.15- Conclusion sur la fiabilité et la situation financière 95
6- ANNEXES 97
6.1- ANNEXE 1 : LA MISE EN PLACE DE LA NOUVELLE REGION 97
6.1.1- Evolution des effectifs institutionnels 97
6.1.2- Impact humain de la fusion et climat social 98
6.2- ANNEXE 2 : LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE 103
6.3- ANNEXE 3 : TABLEAUX GUIDE D'ENQUÊTE LES RÉGIONS FUSIONNÉES 105

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes a contrôlé les comptes et la gestion, pour les exercices 2015 à 2018, de la région Auvergne-Rhône-Alpes, créée au 1er janvier 2016 par la fusion des régions Auvergne et Rhône-Alpes.

La région Auvergne-Rhône-Alpes (ARA) est désormais la troisième région française en superficie et la deuxième région la plus peuplée de France (7,8 millions d'habitants). Elle se compose de 12 départements (hors Métropole de Lyon).

Les principaux indicateurs financiers de la collectivité (excédent brut de fonctionnement et capacité d'autofinancement brute) se sont améliorés sur la période 2015-2018. La gestion de la dette est maîtrisée, avec un ratio de désendettement de quatre années, bien en dessous du seuil fixé à neuf années par la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022. Les dépenses de fonctionnement ont diminué de 243 M€ sur la période 2015-2017, hors prise de compétence transports interurbains et scolaires et de près de 300 M€ sur la période 2015-2018. Ces économies sont concentrées sur la formation professionnelle et l'apprentissage et, dans une moindre mesure, sur l'action économique. Les dépenses de personnel qui s'établissaient, fin 2018, à 334 M€, (16 % des charges de gestion) sont stables. Les dépenses réelles d'investissement augmentent de 29 %, si l'on exclut du périmètre d'analyse les fonds européens.

La compétence transports interurbains et scolaires, dont le transfert s'est opéré en deux temps au cours de l'année 2017, a eu un impact majeur sur le budget régional (elle représente 404 M€ en 2018). C'est aussi une compétence de proximité, inédite pour la région. Pour l'exercer, la collectivité a choisi de s'appuyer majoritairement sur les départements (dans sept cas sur onze, si l'on exclut le Rhône) en leur en déléguant la gestion jusqu'en 2022. Ce choix, qui traduit la volonté d'assurer la continuité du service et d'acquérir progressivement un savoir-faire dans ce domaine, a pour corollaire une gestion quotidienne complexe et ne donne pas à la collectivité tous les moyens de piloter cette nouvelle compétence au plan régional comme le permettrait une gestion directe.

La loi du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRé, a donné de nouvelles responsabilités aux régions dans le domaine du développement économique. Les difficultés d'articulation avec les métropoles, en particulier avec la Métropole de Lyon, ont entraîné une approbation tardive du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). Le déploiement de cette politique sur le territoire s'appuie, encore de manière privilégiée, sur l'échelon départemental, alors que les départements n'ont qu'une compétence résiduelle en la matière, au contraire des intercommunalités. La nouvelle agence régionale de développement économique, créée début 2017, s'est organisée au cours de sa première année d'existence et en 2018. Elle ne déploiera pleinement ses actions qu'à compter de 2019, dans le cadre notamment d'une première convention d'objectifs et de moyens avec la région.

L'impact de la fusion est difficilement dissociable, au cours de la période sous revue, de ce qui relève de la stratégie du nouvel exécutif, du transfert de la compétence transports interurbains et scolaires ou de l'élargissement de la compétence en matière de développement économique. Les exercices 2016 et 2017 ont été marqués par une refonte des politiques publiques et de leurs dispositifs ainsi que par une profonde réorganisation des services, dans un climat social difficile, que la collectivité a qualifié de « *contenu* ». Le temps de travail a été harmonisé et respecte désormais la durée légale.

Si la fusion a indiscutablement généré des coûts de transition, évalués par la région à 7,4 M€ sur la période 2015-2018 – dont 90 % au titre de la convergence des systèmes d'information - ainsi que des coûts à plus long terme (effet de l'harmonisation des régimes indemnitaires notamment), ceux-ci ont été maîtrisés. Certains coûts ne peuvent être chiffrés précisément, qu'il s'agisse de ceux liés au temps consacré à la réorganisation de la collectivité ou à la refonte des dispositifs et politiques publiques.

Les gains qui pourraient résulter de la fusion sont, pour l'essentiel, à venir et n'ont pas été évalués précisément par la région. Il pourrait s'agir notamment d'une rationalisation des implantations territoriales – à l'aune d'un schéma patrimonial à définir – ou de l'effet de la redéfinition de certains dispositifs ou politiques, qui n'est pas mesurable à ce jour.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : prendre en compte les dispositions de l'article D. 4312-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT), en intégrant dans le rapport sur les orientations budgétaires, dans la présentation des engagements pluriannuels en matière de programmation des investissements, une prévision des dépenses et des recettes.

Recommandation n° 2 : poursuivre les travaux entrepris pour réduire le délai d'intégration des immobilisations et fiabiliser ainsi l'inventaire.

Recommandation n° 3 : dresser un état des lieux des conventions d'occupation du domaine public existantes, pour s'assurer de leur légalité, et établir un modèle type sécurisé juridiquement.

Recommandation n° 4 : définir une stratégie de gestion des implantations immobilières.

Recommandation n° 5 : soumettre à l'assemblée régionale des délibérations encadrant l'attribution des heures supplémentaires et des indemnités d'astreinte, et mettre fin aux irrégularités constatées.

Recommandation n° 6 : faire la revue complète des logements de fonction pour s'assurer de la régularité des actes et établir une procédure d'attribution pour l'avenir.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la Région Auvergne-Rhône-Alpes pour les exercices 2015 à 2018, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 16 janvier 2018, adressée à M. Laurent WAUQUIEZ, président du conseil régional depuis le 4 janvier 2016. Ses prédécesseurs sur la période contrôlée, M. Jean-Jack QUEYRANNE pour la région Rhône-Alpes et M. René SOUCHON pour la région Auvergne, ont également été informés par courrier du même jour.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- la mise en place de la région fusionnée ;
- la mise en œuvre de la compétence nouvelle sur les transports interurbains et scolaires et le renforcement de la compétence en matière de développement économique ;
- la situation et la trajectoire financières.

Le contrôle s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale, commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, portant sur les nouvelles régions. Il a été conduit dans le respect du guide méthodologique élaboré par la Cour des comptes. A cette occasion, les constats opérés ont cependant conduit la chambre à approfondir l'examen de certains points portant sur la régularité des actes, notamment dans le domaine des ressources humaines. Ceux-ci font l'objet de développements particuliers.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 5 novembre 2018 avec M. Laurent WAUQUIEZ, le 24 octobre 2018 avec M. Jean-Jack QUEYRANNE et le 25 octobre 2018 avec M. René SOUCHON.

Lors de sa séance du 22 novembre 2018, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 11 janvier 2019 à M. Laurent WAUQUIEZ, ordonnateur en fonctions. Des extraits ont également été envoyés le 16 janvier 2019, à M. Jean-Jack QUEYRANNE, ancien ordonnateur de la région Rhône-Alpes, à M. René SOUCHON, ancien ordonnateur de la région Auvergne, à M. David KIMELFELD, président de la Métropole de Lyon ; aux présidents et présidente des conseils départementaux de la région Auvergne-Rhône-Alpes, à l'Agence Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises et aux personnes nommément mises en causes.

Après avoir examiné les réponses écrites et procédé, le 4 juin 2019, à l'audition demandée par M. Laurent WAUQUIEZ, la chambre, lors de sa séance du 4 juin 2019 qui a suivi cette audition, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

Il est rappelé qu'au stade actuel les présentes observations conservent un caractère strictement confidentiel et ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une communication.

1- ELEMENTS DE CONTEXTE

La fusion des régions Auvergne et Rhône-Alpes au 1er janvier 2016 a fait de la région Auvergne-Rhône-Alpes (ARA) la troisième région française en superficie et la deuxième région la plus peuplée. Elle se compose de douze départements (hors Métropole de Lyon).

Tableau 1 : Principales données organisationnelles et financières

Population	7 877 698 habitants	Effectifs	7 145,31 ETPT
Recettes de fonctionnement	3 677 M€	Dépenses d'investissement	2 126 M€
Dépenses de fonctionnement	3 057 M€	Recettes d'investissement	1 694 M€
Charges de personnel	326 M€		
Résultat de fonctionnement	620 M€		

Source : INSEE, compte de gestion 2017, région – compte administratif 2017

La région ARA est également une des régions fusionnées ayant connu un changement d'exécutif à la suite des élections régionales de décembre 2015. Parmi les régions comptant plus de huit départements, seule la région Grand Est – issue de la fusion des régions Alsace, Lorraine et Champagne-Ardenne – a connu une situation comparable.

Depuis 2016, l'organisation des services a été profondément modifiée et l'encadrement supérieur renouvelé. Dans ce contexte, les interlocuteurs des magistrats de la chambre régionale des comptes ne disposaient pas toujours de l'historique des conditions de la fusion des deux régions. De ce fait, les réponses apportées au cours de l'instruction ont pu être, dans certains cas, peu développées, incomplètes ou tardives.

2- LA MISE EN PLACE DE LA NOUVELLE REGION

2.1- L'organisation de la fusion

2.1.1- Avant le 1er janvier 2016

Le processus de fusion a fait l'objet d'une préparation dès 2014 avec la constitution de binômes (un représentant de chaque région) pour établir un état des lieux des fonctions supports et des politiques régionales. En effet, les risques liés à la fusion portaient essentiellement pour le président de la région Rhône-Alpes sur la notion de continuité de l'activité, singulièrement en matière financière et décisionnelle. Ces binômes ont travaillé entre juillet et septembre2014 et restitué des fiches thématiques. Un premier rapport de synthèses de novembre2014 a alimenté la réflexion des équipes d'évaluation des deux collectivités à l'occasion de l'analyse des degrés de convergence des politiques publiques. Un document de synthèse (un cahier général et 16 cahiers thématiques) à visée prospective - « Vers une administration nouvelle » - a été élaboré en octobre 2015. L'ancien président du conseil régional Rhône-Alpes a indiqué qu'il avait été remis dès son élection au nouveau président. D'autres initiatives ont été prises, telles que la constitution de comités de suivi au sein de chaque assemblée - composés de représentants de l'ensemble des groupes politiques - ou la constitution, après appel à candidatures, de groupes de travail « *mixtes* » (agents des deux collectivités) réunis deux fois, le 3 avril et le 12 mai 2015. Une session extraordinaire des deux assemblées a été organisée de manière conjointe le 29 juin 2015.

2.1.2- Après le 1er janvier 2016

Un dispositif a été déployé à compter du mois de janvier 2016, sans articulation affichée avec les travaux antérieurs : la désignation de chefs de file pour mettre en place un « *schéma de pilotage de l'administration unifiée* » et « [...] *créer une gouvernance administrative s'appuyant sur l'organisation hiérarchique des deux anciennes régions* », dans l'attente de l'organisation d'une nouvelle direction générale. Ce dispositif de pilotage n'a pu être analysé faute d'informations complémentaires, telles que les orientations données à chaque pilote.

La collectivité n'a en revanche pas mentionné le projet « *Convergence* »[1] qui devait pourtant constituer l'un des rouages de la mise en place de la nouvelle collectivité. Il couvre ainsi de nombreuses thématiques – des missions supports aux politiques régionales – et la forme comme le fond de l'action régionale – allant des politiques régionales à « *l'homogénéisation des modes de faire* ». La collectivité n'a pas communiqué d'éléments relatifs à l'état d'avancement ou aux résultats de ce projet.

Enfin, en 2018, une nouvelle instance – le « *comité de pilotage de la transformation* », réunissant la direction générale des services et les directions ressources[2] – a été créée dans le cadre de la démarche « *Acteurs* », à la suite de l'expertise conduite par une société externe à la demande du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).

1 Mentionné par le procès-verbal du comité technique du 9 mai 2016.
2 DPMG, DSIUD, DRH, DF, DCOM, DPERF.

2.2- Le calendrier de mise en œuvre

Le calendrier du processus de fusion transmis par la collectivité figure dans le tableau ci-après.

Tableau 2 : Calendrier du processus de fusion

Année 2015	Premiers contacts et travaux entre équipes des deux régions
1er décembre 2015	Désignation de chefs de file pour préparer la transition et assurer la continuité de l'activité.
4 janvier 2016	Installation de la nouvelle assemblée et élection du président. Nomination du directeur général des services.
9 mai 2016	Premier comité technique sur l'organisation de la nouvelle région. Validation de la structuration de l'organisation en cinq directions générales adjointes, définition de leur périmètre.
14 juin 2016	Validation en comité technique de l'organisation au niveau directions. Publication des postes de directeurs.
Juillet 2016	Nomination des directeurs (un directeur unique par direction).
8 novembre 2016	Validation en comité technique de l'organisation au niveau des services. Publication des postes de responsables de service en novembre.
22 novembre 2016	Présentation de l'organisation financière et juridique.
Février 2017 et mai 2017	Nomination des responsables de service (deux vagues).
Avril – juillet 2017	Elaboration des projets de direction et de service.
Novembre - décembre 2017	Présentation des projets et organigramme détaillés de direction en comité technique.
Octobre 2017 – 1er trimestre 2018	Réflexion sur la territorialisation (volet implantation des services dans des antennes locales). Présentation en comité technique du 13 mars 2018.

Source : région ARA

La collectivité considère l'organisation administrative totalement achevée depuis l'automne 2017. Cette affirmation doit être quelque peu nuancée :

- ce tableau synthétique ne reflète pas toujours une réalité plus hétérogène. Ainsi, s'agissant des directeurs, la quasi-totalité de ceux correspondant à l'organigramme cible n'étaient pas en fonction en juillet 2016 ;
- de même, en 2018, certains organigrammes sont encore présentés en comité technique (CT)[3], sans qu'il ne soit question dans l'ordre du jour d'ajustements ;
- l'organisation territoriale de la région – impliquant la création d'une nouvelle mission et des redéploiements d'effectifs - a été soumise, pour avis, au CT en mars 2018 ;
- au premier semestre 2018, de nombreux chantiers restaient à conduire, comme l'élaboration ou la révision de fiches de fonction et de fiches de poste[4], ou encore la question de la participation de la collectivité aux frais de transports ou à la restauration collective.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que tous les agents disposent désormais d'une fiche de poste et que de nombreux chantiers ont été finalisés, tels que la prise en charge partielle du prix des abonnements correspondant aux déplacements domicile/travail[5] ou l'aide à la restauration des personnels[6].

Au final, presque trois années auront été nécessaires à la mise en place d'une organisation stabilisée de la nouvelle collectivité.

---

3 Voir pour illustration, l'ordre du jour du CT du 5 juin 2018.

4 Invitée à transmettre les fiches de poste d'ores et déjà mises à jour et à préciser le calendrier pour les autres, la collectivité s'est contentée d'indiquer : « *Il faut distinguer les mises à jour effectuées dans le cadre de la réorganisation des services et directions : le processus et l'actualisation sont gérés par chaque direction. Le processus n'est pas encore achevé [...]. Les fiches de poste sont individualisées à quelques exceptions près.* »

5 Délibération de la CP des 11 et 12 octobre 2018.

6 Délibération de la CP des 11 et 12 octobre 2018.

2.3- La réorganisation administrative

2.3.1- Analyse des actes règlementaires nécessaires à la constitution de la nouvelle région

Les actes règlementaires pris par la région pour sa constitution sont mentionnés en annexe 1.

2.3.2- Stratégie régionale et calendrier en matière de fusion des organes satellites

La collectivité n'a communiqué ni étude préalable, ni stratégie ou calendrier de mise en œuvre pour la fusion des « *satellites* »[7]. Les régions Auvergne et Rhône-Alpes comptaient 18 organismes satellites avant la fusion, contre 12 aujourd'hui. Un tableau de ces organismes avant et après fusion est présenté en annexe 1.

2.3.3- Evolutions du processus décisionnel

Sur ce point, la région souligne que si « *la nomination rapide du directeur général des services (DGS) et du directeur général adjoint (DGA) ressources en janvier 2016 a permis de rendre effectif dès la première commission permanente un circuit de validation resserré [...] la période d'harmonisation a requis un important travail manuel des services pour produire des tableaux de pilotage qui servaient de support aux arbitrages* [...] [et que] *l'harmonisation des circuits de préparation administrative des délibérations a été plus progressive* [pour permettre] *de converger progressivement vers un outil unique et des pratiques communes* [...]. »

2.3.3.1- Harmonisation des délégations

L'article L. 4231-3 du CGCT prévoit deux types de délégations pouvant être consenties par le président du conseil régional : les délégations de fonction, au profit des vice-présidents et les délégations de signature, au profit des responsables des services régionaux.

L'arrêté 2017/12/00600 du 20 décembre 2017 autorise un vice-président, en l'occurrence le premier vice-président, à signer tout acte en lieu et place du président, en cas d'absence ou d'empêchement, afin de permettre une fluidification du fonctionnement de la collectivité. Auparavant, les délégations de fonctions étaient partielles, ce qui peut expliquer le « *constat du terrain* » rapporté par le cabinet d'audit missionné par le CHSCT[8] qui fait état d'un *« [...] système de délégation peu existant ou peu clair [...].* » La collectivité indique que le nombre de délégations a été revu à la baisse, de 38 dans les anciennes collectivités à 29, et met en avant : « *[...] une harmonisation des délégations et une densification des missions pour soutenir les vice-présidents.* »

Des délégations de signatures ont été accordées dès 2016[9]. Elles n'appellent pas de remarque particulière.

---

7 Si la région a indiqué s'être « [...] *impliquée en priorité dans la fusion de trois opérateurs parmi les plus importants* » (CRT, CARIF-OREF et agences économiques), elle n'a pas été en mesure de justifier ces choix et les documents produits à l'appui de sa réponse sont tous postérieurs à la phase d'arbitrage, la décision de fusionner étant déjà prise. Réinterrogée sur ce point, la collectivité a justifié l'absence de stratégie en la matière par l'indépendance des organismes satellites et le risque, pour elle, si elle cherchait à imposer sa volonté d'une « [...] *qualification de gestion de fait et [...] d'association transparente* ».

8 Expertise relative à l'analyse des impacts de la réorganisation sur les conditions de travail des agents. Restitution en avril 2018.

9 Un premier arrêté de délégation de signature est daté du 7 janvier 2016.

2.3.3.2- Harmonisation des circuits de préparation administrative des délibérations

La région a d'abord indiqué qu'un processus commun de gestion des rapports et des délibérations avait été instauré dès le début de la mandature. Après analyse, ce processus consistait uniquement à regrouper sous un intitulé commun (« *ligne chapeau* ») les rapports produits par les deux anciennes collectivités. L'harmonisation a été dans les faits progressive et la première action de formalisation du circuit de décision en la matière serait intervenue en mars 2017, sous la forme d'une note de service posant les bases de l'organisation actuelle (visa des DGA, de la direction des finances et de la direction des affaires juridiques notamment).

La démarche de formalisation du processus de préparation administrative des délibérations se poursuit[10] et semble désormais solide, avec l'utilisation, pour la préparation de la commission permanente et l'assemblée plénière de juin 2018, d'un nouvel outil.

Le processus décisionnel est formalisé[11], comme l'illustre l'intervention d'un « *comité de relecture* »[12] qui procède à un premier examen des rapports et dossiers proposés à la programmation de l'assemblée plénière et de la commission permanente, puis d'un « *comité de validation* ». Ce point a également été relevé dans l'expertise effectuée à la demande du CHSCT.

En outre, les développements informatiques n'étant pas finalisés, l'outil ne permet actuellement pas de distinguer les profils de « *relecteurs* » des profils pouvant apposer les visas. Pour garantir autant que possible la fiabilité et l'unité de son visa, la direction des finances compense ces limites par l'organisation de deux réunions de coordination préalables et le suivi des avis dans un tableau.

2.3.3.3- Harmonisation des règlements intérieurs

Un règlement intérieur unique a été adopté par l'assemblée plénière dès le 28 janvier 2016. Ce document n'appelle pas d'observation particulière au regard de la législation applicable[13].

2.3.3.4- Harmonisation de la gestion informatique des rapports

Avant la fusion, la région Rhône-Alpes utilisait un outil développé en interne considéré comme « [...] *artisanal, lourd et peu lisible en termes de traçabilité* [...] », alors que la région Auvergne utilisait, depuis 2006 un autre outil qui donnait satisfaction. S'agissant d'un chantier identifié comme prioritaire pour le fonctionnement de la nouvelle collectivité, l'extension de ce deuxième outil a été décidée et mise en œuvre dès le printemps 2015.

La démarche de structuration informatique du processus décisionnel s'est poursuivie avec l'acquisition et le déploiement d'un nouvel et troisième outil pour un coût total de 713 000 € TTC.

---

10 Voir par exemple la newsletter du DGS du 23 mars 2018 qui évoque l'adoption d'E-delib pour simplifier, sécuriser et améliorer les pratiques dans le cadre du circuit des rapports et délibérations.

11 Voir pour exemple le logigramme pour les assemblées plénières.

12 « [...] *Composé du DGS, du chargé de mission du DGS, des cinq DGA, de la DIR CAB, de la chargée de mission de la DIR CAB, du DARES, du chef du service des relations des élus et des territoires (SRET) et du secrétariat général des assemblées. L'ensemble des directeurs concernés par les rapports participent aux travaux. Le comité de relecture est chargé de procéder au premier examen des rapports et des dossiers proposés à la programmation de l'assemblée plénière et de la commission permanente. Il arbitre le suivi des dossiers et prend connaissance des éventuelles expertises juridiques et financières sur les rapports. Il propose le passage des dossiers en comité de validation* » (document explicatif déposé le 27 juin 2018).

13 Article L. 4132-6 du CGCT : « *Le conseil régional établit son règlement intérieur dans les trois mois qui suivent son renouvellement [...]. Il détermine les droits des groupes d'élus régulièrement constitués et les droits spécifiques des groupes minoritaires ou s'étant déclarés d'opposition [...].* »

2.3.4- Les effectifs « institutionnels »

Les données relatives aux effectifs institutionnels sont détaillées en annexe 1. Il en ressort que :

- le nombre de membres de la commission permanente (CP) a très nettement diminué dans le cadre de la fusion ;
- la fusion est marquée par une baisse du nombre de vice-présidents qui, pour la nouvelle collectivité élargie, s'établit au niveau de ceux des précédentes collectivités ;
- avec 7 877 700 habitants au 1er janvier 2015, la région était, en 2017 – avec 18 collaborateurs de cabinet – quasiment au maximum autorisé (19)[14].

S'agissant des « *autres* » collaborateurs mis à disposition des élus, ceux-ci recouvrent les collaborateurs directs des vice-présidents, dits « *chargés de mission vice-présidence* », ainsi que d'autres personnels administratifs (secrétaires notamment).

L'évolution du nombre de collaborateurs de cabinet nécessite un point particulier, dans la mesure où il existe, selon la chambre, un écart significatif entre leur nombre apparent et leur nombre réel.

L'effectif maximum des collaborateurs de cabinet de la région s'établit à 19 selon la règlementation. La région a délibéré le 28 janvier 2016, conformément à l'article 3 du décret du 16 décembre 1987, pour inscrire au budget un crédit annuel de 1 370 700 € permettant le recrutement de ces collaborateurs. La région a produit, pour les exercices 2016 et 2017, des tableaux mensuels de suivi qui permettent de s'assurer du respect du nombre maximal de collaborateurs, ainsi que du plafond de crédits adopté.

Néanmoins, des recrutements ont été effectués sur des fondements autres que l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions relatives à la fonction publique territoriale[15], pour pourvoir des emplois assimilables, pour certaines missions, à ceux de collaborateurs de cabinet. Il s'agit, à titre principal, d'une vingtaine d'emplois de « *chargés de mission vice-présidence* »[16] pourvus essentiellement par des recrutements d'agents contractuels de catégorie A, ainsi qu'accessoirement par le recrutement de quatre fonctionnaires titulaires. Ces chargés de mission sont affectés au service de la vice-présidence[17], service rattaché à la direction des assemblées et des relations aux élus, au sein de la direction générale adjointe « *secrétariat général et ressources* ». Ainsi, la fiche de poste type révèle que les missions exercées sont proches de celles généralement dévolues aux collaborateurs de cabinet[18].

---

14 Article 12 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales prévoit que : « *L'effectif maximum des collaborateurs du cabinet d'un président de conseil régional est ainsi fixé :*
- *cinq personnes lorsque la population de la région est inférieure à 500 000 habitants ;*
- *une personne pour chaque tranche supplémentaire de 1 à 500 000 habitants.* »

15 L'article 110 fonde juridiquement le principe du recrutement de collaborateurs de cabinet par l'autorité territoriale pour former son cabinet.

16 Selon extraction du fichier paie au 30 juin 2018, en comptant le responsable d'équipe et de service.

17 Service pour le moins atypique dans l'organigramme d'une collectivité territoriale.

18 La mission principale de ces chargés de mission consiste à assurer *« la gestion et [le] suivi des dossiers de la (du) vice-président(e) (...) »* et plus précisément à *« contribuer à l'élaboration, au suivi et à la mise en œuvre des politiques régionales en assistant [les] élus référents. Rôle d'interface essentiel entre [les] élus référents, le cabinet du président, les autres membres de l'exécutif, les élus régionaux, les services régionaux mais également les partenaires internes et externes, [il s'agit d'organiser] le travail quotidien, au service [des] élus référents, avec l'appui d'un/une secrétaire [et de contribuer] à garantir l'image [du] de la vice-président(e) (...), celle du président et de la collectivité. »* Parmi les activités de ces chargés de mission, figurent notamment la préparation de dossiers, des interventions et déplacements des élus, de notes au cabinet, des agendas presse, celle des rendez-vous sur demandes du cabinet ou des élus référents, des tâches de liaison entre l'autorité territoriale et l'administration, ainsi qu'avec des partenaires extérieurs et des usagers.

L'ordonnateur a indiqué, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que ces emplois existaient déjà en région Rhône-Alpes depuis 2004, ce qui ne justifie pas en soi ces recrutements. L'ordonnateur produit également un jugement du tribunal administratif de Lyon du 8 mars 2017, qui ne se prononce toutefois pas sur la régularité des procédures de recrutement des chargés de mission des vice-présidents mais indique seulement que l'accès au dispositif de la loi du 12 mars 2012 (dite loi Sauvadet) n'est pas réservé « *aux agents dont le recrutement aurait été initialement effectué légalement.* »

La chambre observe, au vu des missions décrites, que ces emplois sont assimilables à des emplois de collaborateurs de cabinet ; que la collectivité pourvoie ces emplois en recourant à des agents contractuels de catégorie A sur le fondement des articles 3-2 et 3-3 2° ou à des fonctionnaires titulaires ; que les dispositions de l'article 12 du décret du 16 décembre 1987 fixant un effectif maximal de collaborateurs de cabinet ne sont, de fait, pas respectées[19] ; qu'enfin, le crédit-plafond annuel inscrit au budget régional pour permettre le recrutement des collaborateurs de cabinet est très largement sous-estimé, et que l'assemblée délibérante a, en conséquence, une connaissance incomplète du montant total alloué aux rémunérations des collaborateurs de cabinet.

2.4- Le nouvel organigramme

Si les réflexions ont été engagées dès 2016, l'organigramme de la nouvelle collectivité n'a été stabilisé qu'à la fin de l'année 2017.

2.4.1- Le pilotage de la refonte de l'organigramme

Interrogée à plusieurs reprises sur l'existence de démarches préalables – audit ou diagnostic notamment – aux arbitrages en matière d'organisation, la collectivité a finalement indiqué qu'un accompagnement de la direction générale des services, début 2016, avait été effectué par une société de conseil mais qu'elle ne parvenait pas à retrouver trace de livrables, compte tenu du changement de DGS intervenu dans l'intervalle. La région a communiqué tardivement, le 5 octobre 2018, un document de présentation « *Scénarios de construction de l'organigramme cible* » daté du 18 mars 2016.

La chambre note l'absence de pilotage centralisé de cette démarche par la direction des ressources humaines, chaque DGA étant responsable de la définition de son projet d'organisation.

2.4.2- Les objectifs

S'agissant des objectifs poursuivis par la nouvelle organisation, la collectivité a mentionné :

- la réorganisation totale de la fonction financière ;
- la création d'une fonction achat ;
- la création d'une DGA dédiée à la performance et la transformation ;
- la modernisation de l'administration par un recours accru au numérique.

Ces objectifs peuvent être considérés comme atteints[20].

[19] Effectif qui est, dans les faits, doublé par rapport à l'effectif maximal autorisé.
[20] Consolidation de la fonction financière, création d'une direction des achats, création d'une DGA « performance, transformation et digital », dynamisme de l'activité en matière de SI.

Lors du comité technique du 14 juin 2016, le DGS a énuméré les quatre directions qui seraient implantées sur le site de Clermont-Ferrand et fait état, sans la motiver, de la décision de créer des « [...] *directions « miroir », c'est-à-dire qu'il y aura à Clermont ou à Lyon un directeur adjoint pour certaines directions.* » Invitée à clarifier ce point, la collectivité a précisé que la décision dépendait du projet d'organisation de chaque direction et ne poursuivait pas toujours les mêmes objectifs[21].

2.4.3- Le calendrier de déploiement

Si les réflexions ont été engagées dès 2016, l'organigramme de la nouvelle collectivité n'a été stabilisé qu'à la fin de l'année 2017. La Région a souhaité ne pas faire coexister, pendant une période de transition, deux organisations parallèles mais mettre en place une organisation « *nouvelle et intégrée* ». La méthodologie retenue et exposée lors du comité technique du 9 mai 2016 s'est déclinée en deux axes : une structuration progressive de l'organisation de l'administration et un projet pour faire converger les politiques publiques (« *projet Convergence* »).

La nouvelle organisation a été déployée très progressivement et a débuté avec la présentation, en comité technique du 9 mai 2016, d'un projet de structuration de la seule direction générale.

Tableau 3 : Principales étapes du déploiement du nouvel organigramme

Date du CT	Objet
9 mai 2016	Structuration de la direction générale en cinq DGA, puis définition des directions par les DGA eux-mêmes (voir CT du 9 mai 2016).
14 juin 2016	Projet de structuration des directions.
8 novembre 2016	Présentation au CT fin 2016, par chaque DGA, de son projet d'organisation, incluant la création des services, des unités, les postes de directeurs adjoints et responsables.
22 novembre 2016	Présentation (après un report lors du CT précédent) de l'organisation de la gestion financière.
13 avril 2017	Adaptation de l'organisation de la direction de l'aménagement du territoire et de la montagne ou encore la présentation de l'organigramme de la direction de la formation et de l'apprentissage ou de l'organisation de la direction des achats[22].
20 juin 2017	Organisation de la direction de l'éducation et des lycées, modification organisation DGA3, organisation des services de la direction des finances.
4 juillet 2017	CT non tenu faute de quorum. Devait examiner, notamment, l'organisation de la DIRECO, des modifications des DGA4 et 5. Réuni à nouveau le 6 septembre 2017 mais l'ordre du jour a été modifié sur certains points[23].
3 octobre 2017	Organisation de la direction de la performance, de la DIRECO, de la direction des fonds Européens, de la direction des assemblées et des relations aux élus. Organigrammes de la direction des relations internationales, de la direction jeunesse, santé, sport handicap, de la direction de l'infrastructure et de l'économie digitale.
7 novembre 2017	CT non tenu faute de quorum, réuni à nouveau le 17 novembre 2017 et prévoyait l'examen de l'organigramme de la direction des ressources humaines, de la direction de la culture et du patrimoine et l'organisation de la direction de la communication.
7 décembre 2017	Organigrammes : DAFA, DEE[24]. Organisation : direction du patrimoine et des moyens généraux, direction des achats, DESRI, DATM, direction des affaires juridiques, direction des transports, direction du tourisme, direction des finances.
2018	En entretien le 25 juillet 2018, le DRH a indiqué que six CT s'étaient tenus en 2018 mais que les CR n'étaient pas validés faut d'accord avec les organisations syndicales. La chambre a sollicité, à défaut, mais en vain les projets de comptes rendus validés par la seule administration.[25]

Source : tableau CRC

En 2018, l'organisation n'est toujours pas complètement stabilisée : en témoigne le très grand nombre de postes publiés par la collectivité depuis le 1er janvier 2018 (268), hors lycées.

21 A titre d'exemple, la DEL était organisée en trois directions adjointes maillant le territoire et exerçant des missions identiques sur des territoires différents, avec des effectifs propres. Alors, qu'à l'inverse, pour la DRH, un directeur adjoint encadre à Clermont-Ferrand les agents effectuant les tâches de gestion de paie et carrière, de formation et santé au travail pour l'ensemble de la collectivité.
22 Création notamment d'une centrale d'achat.
23 Il n'est plus prévu de présentation relative à la DIRECO, ni aux DGA, mais un avis sur l'organisation de la direction des systèmes d'information et usages digitaux notamment.
24 Direction agriculture, forêt et agroalimentaire. Direction environnement et énergie.
25 Seuls des documents de séance ont été produits pour les 13 mars 2018, 23 mai 2018, 5 juin 2018 et 3 juillet 2018.

S'agissant des objectifs de mutualisation et/ou rationalisation poursuivis dans le cadre de la refonte de l'organigramme, la région a mis en avant une logique de simplification et d'allègement de la structure administrative par la limitation du nombre de DGA, un resserrement global de la ligne hiérarchique et le travail en mode projet.

L'examen comparé du nouvel organigramme et des organigrammes des anciennes régions confirme ces orientations.

Néanmoins, et sans méconnaître la complexité du chantier de fusion, une analyse au niveau de l'institution même – la collectivité régionale – permet de conclure à une relative stabilité du nombre de DGA, comme de directions, par comparaison aux anciennes régions[26].

L'allègement de la structure administrative doit, par ailleurs, être relativisé :

- bien qu'ils n'exercent pas de fonction d'encadrement et qu'ils relèvent, selon la région, d'emplois créés temporairement pour conduire une mission, plusieurs directions[27] comptent en leur sein un ou plusieurs « *directeurs de projet* »[28] ou « *de mission* ». Certains, comme le directeur de projet centrale d'achat[29] ou le directeur de projet du site Clermont[30] sont en charge d'activités très spécifiques, au regard de leur direction de rattachement ;
- de nombreuses directions sont dotées d'un ou plusieurs « *directeurs adjoints*[31] », l'ordonnateur ayant tenu à préciser que cette fonction existait au sein de l'ancienne région Rhône-Alpes.

La nécessité d'un maillage territorial – par exemple pour la direction de l'éducation et des lycées (DEL) – peut justifier l'existence de certains postes, mais tel n'est pas toujours le cas. Comme l'admet la collectivité[32], certains directeurs adjoints occupent des postes de chefs de service. Il en est de même lorsque deux directeurs adjoints exercent des missions similaires au sein d'une même DGA. Pour exemple, au sein de la DGA1[33], les « *relations avec les collectivités* » sont portées par un directeur adjoint au sein la direction de l'aménagement du territoire, et un directeur adjoint au sein de la direction de l'environnement et de l'énergie.

---

26 S'agissant des DGA :
- pour la région Auvergne : cinq DGA et une direction déléguée, et non six DGA ;
- pour la région Rhône-Alpes : six pôles encadrés par des DGA ;
- pour la nouvelle collectivité : cinq DGA, dont une dirigée par un directeur général délégué (DGA1).

S'agissant des directions :
- pour la région Auvergne : 26 directions (et deux missions) ;
- pour la région Rhône-Alpes : 21 directions, deux délégations générales, un service des assemblées et des vice-présidents, deux missions[26] ;
- pour la nouvelle collectivité : 24 directions dénommées comme telles sur l'organigramme.

27 Direction du patrimoine et des moyens généraux, direction des finances, direction des achats, direction de la formation et de l'apprentissage, direction du tourisme, direction de l'infrastructure et de l'économie digitale.

28 La direction du tourisme ne comprend que des directeurs de projet, à l'exception de l'agent en charge du pilotage budgétaire.

29 Au sein de la direction des achats.

30 Au sein de la direction du patrimoine et des moyens généraux.

31 19 directeurs adjoints ont été dénombrés sur l'organigramme transmis par la collectivité.

32 Voir réponse au questionnaire 3 déposée le 25 juillet 2018 à la question de l'occupation par des directeurs adjoints de postes de chefs de services : « *Oui. Ce mode d'organisation a été retenu pour limiter le nombre d'encadrants lorsque c'était possible et alors même que la direction avait besoin de disposer d'un directeur adjoint. Ils peuvent ainsi avoir des fonctions de directeur adjoint (rôle de manager stratégique) tout en conservant une expertise forte sur certains sujets.* »

33 Action territoriale et territorialisation des politiques publiques.

2.5- L'impact « humain » de la fusion et le climat social

2.5.1- Les évolutions en matière de personnel

2.5.1.1- Les départs volontaires

Ce dispositif a fait l'objet d'une première délibération le 7 juillet 2016, abrogée et remplacée par une délibération du 29 mars 2018, qui supprime les départs volontaires pour le motif « *projet personnel* » et ne maintient que les motifs liés à la création ou reprise d'une entreprise ou la restructuration du service, et tient compte des observations des services du contrôle de légalité sur la délibération de 2016.

Sur 43 bénéficiaires de l'indemnité de départ volontaire identifiés par la région, l'analyse des motifs de départ permet de conclure à un impact incontestable de la réorganisation. Ainsi, 19 agents ont quitté la collectivité au motif d'une « *restructuration de service* » (11 de catégorie A : un en 2016, huit en 2017, année de la pleine mise en œuvre de la réorganisation, et deux en 2018).

2.5.1.2- Les mobilités

L'analyse des entrées et sorties de la collectivité des DGA et directeurs depuis la fusion fait apparaître que sur les 30 postes de direction (DGA et directeurs), 18 ont été pourvus entre le 1er juillet et le 1er septembre 2016, dont 15 en interne ; 11 de ces agents ont quitté, depuis, leur poste, dont cinq dès l'année 2017.

Le rapport restitué au CHSCT par une société missionnée en avril 2018[34] souligne la perception de certains agents au cours d'entretiens : « *beaucoup de changements parmi la ligne encadrante, un certain nombre ne connaissent pas la fonction publique [...]* » et « *confrontation dans la réalité de deux cultures : privée/publique [...].* »

Dans ce contexte, la collectivité a été invitée à communiquer à la chambre, aux fins de comparaison, les informations suivantes : nombre de mobilités internes, nombre de mobilités géographiques au sein des services régionaux, nombre de mobilités externes et nombre de recrutements.

2.5.1.2.1- Les mobilités géographiques

La collectivité a indiqué ne pas disposer de données sur cette thématique, affirmant qu'aucune mobilité n'avait été organisée entre les différents sites régionaux.

2.5.1.2.2- Les mobilités internes

A titre liminaire il est précisé que les mobilités internes incluent tous les changements d'affectation (mobilités fonctionnelles) dans le cadre de la nouvelle organisation, la région n'ayant pas été en mesure d'isoler techniquement, dans son système d'information RH, les agents ayant réalisé une mobilité géographique de ceux ayant été simplement réaffectés.

L'année 2016 a été une période de transition, d'arbitrages et de définition des orientations. Le déploiement et la mise en œuvre ont vraiment débuté en 2017, avec une mobilité concernant 66 agents et très nettement supérieure (91 en 2016 ; 367 en 2017) pour les agents relevant de la catégorie A. Pour l'année 2018, les prévisions de mobilités internes, hors lycées, restent importantes, avec un chiffre annoncé de 339, indifférencié par catégorie.

[34] Relatif à l'analyse des impacts de la réorganisation sur les conditions de travail des agents.

2.5.1.2.3- Les mobilités externes[35]

Les années 2016 et 2017 sont marquées par une augmentation des mobilités externes des agents fonctionnaires. Depuis le début du déploiement de la réorganisation en 2017, les agents titulaires de catégorie A sont les plus nombreux à quitter la collectivité. Entre le 1er janvier et le 30 juin 2018[36], 28 fonctionnaires ont quitté la collectivité : 17 agents de catégorie A, six agents de catégorie B et cinq agents de catégorie C. En outre, au 1er septembre 2018, six agents du « *siège* » étaient en position de détachement dans le cadre d'un renouvellement.

L'année 2016 se caractérise par une augmentation des départs des agents non fonctionnaires[37], principalement pour les catégories A et C. Entre le 1er janvier et le 30 juin2018[38], 27 agents contractuels ont quitté la collectivité[39].

2.5.1.3- Les recrutements

Le rythme de recrutement des fonctionnaires a ralenti en 2016 – année de définition des orientations - puis il est reparti à la hausse en 2017, essentiellement pour les agents de catégorie A. Ce constat s'explique par la chronologie de définition de la nouvelle organisation (DGA, directions, services) et des recrutements qui en découlent, les postes d'encadrants étant les premiers publiés.

Deux ans après la fusion et la prise de nouvelles compétences, le déploiement de la nouvelle organisation se poursuit et même s'intensifie. Ainsi, entre le 1er janvier et le 30 juin 2018, 104 fonctionnaires ont d'ores et déjà été recrutés (36 de catégorie A, 28 de catégorie B et 40 de catégorie C).

S'agissant des agents non titulaires, les « *autres contractuels* » sont les seuls dont le nombre a augmenté en 2016, probablement en raison du recrutement des collaborateurs de cabinet et des groupes politiques. En 2017, seuls les recrutements de contractuels de catégories B et C repartent à la hausse, ce que la région explique du fait d'une augmentation « *conjoncturelle* » liée à une adhésion tardive au service des missions temporaires du centre de gestion du Puy-de-Dôme, pour la mise en œuvre du dispositif de gratuité des manuels scolaires. Elle a également indiqué que « [...] *avec le transfert des CREPS au 01/01/2017, c'est 18 agents de catégorie C qui comptent dans les effectifs contractuels en entrée en 2017* [...]. »

Entre le 1er janvier et le 30 juin 2018, 96 agents contractuels ont déjà été recrutés, accélérant la dynamique de recrutement par rapport à l'année 2017. Au cours de ce seul premier trimestre, 40 agents de catégories A ont été recrutés.

L'expertise de la société mandatée par le CHSCT dresse le constat d'une « confrontation dans la réalité de deux cultures : privée/publique ; apparition de tensions, difficultés à s'approprier les nouvelles exigences. ». Il ressort néanmoins de l'analyse[40] de la ligne managériale qu'il n'y a pas de recours abusif aux contractuels :

- l'encadrement supérieur est quasi exclusivement formé de titulaires (le DGS et quatre des cinq DGA) ;

---

35 La région a indiqué qu'il s'agit uniquement des mutations externes et des détachements externes de fonctionnaires, les renouvellements de détachement étant exclus.

36 Les prévisions pour la période allant de juillet à décembre 2018 étaient de neuf départs.

37 Les données communiquées par la région prennent en compte :
- les situations suivantes : fin de contrat, licenciement, démission ;
- les populations suivantes : apprentis, tous les contractuels de droit public, y compris collaborateurs de cabinet, contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE).

38 Les prévisions pour la période juillet-décembre 2018 étaient de 69 départs.

39 Données région ARA : neuf apprentis, CAE, collaborateurs de cabinet et de groupes. Sept équivalents catégorie A. Trois équivalents catégorie B. Huit équivalents catégorie C.

40 Menée à partir des données de la paie.

- à la tête des directions, sept directeurs sont contractuels (direction de la communication, de l'environnement, de la culture et du patrimoine, du développement économique, du tourisme, des systèmes d'information, des achats) ;
- s'agissant des 80 agents occupant des emplois de directeurs au sens large[41], 16 sont contractuels.

2.5.2- Le climat social

Le ressenti mis en avant par la société experte tient probablement à la visibilité des postes occupés par certains agents contractuels recrutés (DGA en charge de la transformation, la performance et du digital ; responsable du service des relations aux élus et aux territoires ; ou encore directrice des achats) et à une assimilation des recrutements externes (hors du vivier d'emploi des précédentes collectivités) et des recrutements de contractuels.

La lettre d'information du DGS de décembre 2017 fait le constat de l'importance de la problématique « *humaine* » en indiquant que « *la réorganisation des sièges de la région est désormais achevée* » mais que deux « [...] *chantiers de transformation* [...] » restent à conduire : celui relatif au fonctionnement et celui relatif aux conditions de travail. Pour cela, elle annonce que « [...] *plusieurs initiatives sont lancées* [...] » :

- une étude à l'initiative du CHSCT (voir expertise précitée) ;
- l'extension à l'ensemble de la région du dispositif « *ESPERE* » (voir *infra*) ;
- une plateforme d'écoute et d'accompagnement, 24h/24 et 7 jours/7.

La rupture de 2016 – sans qu'il soit possible de distinguer les impacts respectifs des nouvelles compétences, du changement d'exécutif ou de la fusion – a eu un effet significatif sur le climat social, inévitable du point de vue de l'exécutif régional compte tenu de l'ampleur du changement. Bien que la Région ait tenu à préciser qu'aucune grève sur mot d'ordre local n'avait eu lieu en 2018, il ne semblait toujours pas totalement apaisé à cette date, comme l'illustrent :

- le report de réunions du CT, faute de quorum, ou les difficultés rencontrées pour valider les comptes rendus des CT durant le premier semestre 2018, faute d'accord avec les organisations syndicales sur leur rédaction ;
- l'ensemble même des préconisations formulées[42] par la société experte mandatée par le CHSCT pour analyser les impacts de la réorganisation sur les conditions de travail ;
- à la suite de ce rapport, la lettre d'information du DGS du 30 avril 2018 et le document de communication interne « *Transformation* » de juillet 2018 annonçant le lancement d'une démarche « *Acteurs* » déclinée en 40 actions[43].

---

41 Directeurs, directeurs de projet, directeur adjoint, directeur de mission, directeur de projet notamment.

42 Ce rapport préconise notamment de : clarifier la vision et le sens général de la transformation ; clarifier le dispositif de pilotage du changement et, notamment, le rôle des fonctions support ; valider, planifier et communiquer sur les effectifs cibles par service, puis ouvrir/ renforcer le dispositif de recrutement pour obtenir des équipes adaptées aux missions et priorités ; clarifier le qui fait quoi ; préciser le partage entre fonctions supports et managers ; stabiliser / renforcer la ligne managériale ; évaluer l'adéquation ambition / missions / objectifs / moyens ; étudier / évaluer / ajuster la charge de travail réelle des services et des agents ; consolider les collectifs avec une vigilance particulière pour les sites décentrés ; restaurer de la proximité avec les élus.

43 Notamment : rédiger un projet d'administration, créer un parcours d'intégration des nouveaux arrivants, créer un parcours d'intégration des nouveaux encadrants, déployer un organigramme détaillé et un trombinoscope, faire intervenir régulièrement les DGA auprès des directions et des agents, créer une académie du management pour accompagner les parcours de carrière des cadres, identifier des référents RH par direction, lancer une démarche de partage de l'information RH avec les directions, disposer d'un intranet commun, équiper en visio deux salles de plus par site, améliorer le dispositif « *ESPERE* », mettre à jour la signalétique des hôtels de région, mettre en cohérence la localisation des directions avec leur organisation, renforcer le réseau des correspondants santé et sécurité au travail.

L'expertise commandée par le CHSCT rapporte, parmi les remarques formulées par les agents, que « [...] *la réorganisation a été présentée comme un processus qui devait se faire en trois mois, alors que pour les agents cela fait deux ans que cela dure* [...]. » En outre, la méthode retenue pour le « [...] *processus* d'*affectation des agents dans les services dans le cadre de la réorganisation* », a pu générer des tensions, la DRH étant positionnée plutôt comme « *médiateur* », sollicitée en cas de besoin, les propositions étant formulées et arbitrées au sein des DGA, entre DGA, puis par le DGS. Plus généralement, ce rapport souligne qu'il « *perdure un manque de compréhension des agents quant au pilotage et au rôle des fonctions supports dans la transformation* ».

2.5.2.1- Le taux de rotation du personnel

Tableau 4 : Taux de rotation du personnel (hors lycées) en %

	2015	2016	2017
Auvergne	16		
Rhône Alpes	12		
Auvergne Rhône Alpes		12	15

Source : données région ARA

Le taux de rotation du personnel entre le 1er janvier et le 30 juin 2018 communiqué par la collectivité est de 8 % pour les agents des sièges.

2.5.2.2- Le taux d'absentéisme[44]

Le taux d'absentéisme, quoiqu'en augmentation, n'évolue pas de manière significative au cours de la période sous revue, comme indiqué dans le tableau ci-après.

Tableau 5 : Taux d'absentéisme en %[45]

	2015		2016			2017
	Siège	Lycées	Siège	Lycées	Siège	Lycées
Auvergne	3,2	9,2				
Rhône-Alpes	4,5	9,8				
ARA			4,9	10,4	5,1	10,9

Source : région ARA

2.5.2.3- Les grèves sur mot d'ordre local

Les données transmises incluent l'ensemble des demi-journées, des journées et des heures de grève. Elles portent sur les personnels titulaires et contractuels.

Tableau 6 : Nombre de jours de grève de 2015 à 2017

	2015		2016		2017	
	Mot d'ordre local	Mot d'ordre national	Mot d'ordre local	Mot d'ordre national	Mot d'ordre local	Mot d'ordre national
Auvergne	10	426				
Rhône-Alpes	135	239				
ARA	145	665	261	1 906	1 325	621

Source : données ARA

44 Rapport entre le nombre de jours d'absence ouvrés et l'effectif en équivalent temps plein (ETP) multiplié par le nombre de jours ouvrés sur la période. Les absences retenues comprennent les absences pour maladie (ordinaire, maladie longue et maladie longue durée), maternité et accidents du travail.

45 Interrogée sur les modalités de suivi de l'absentéisme, la région a indiqué que : « *L'ensemble des arrêts de travail sont transmis à la DRH. Chaque agent a [un] interlocuteur RH dédié qui est chargé de centraliser ces documents. Ceux-ci sont saisis dans le SIRH compte tenu de leur impact en paie pour certains (jour de carence, 1/2 traitement...). L'absentéisme est suivi à travers les bilans sociaux. Compte tenu de la fusion, un travail d'harmonisation des modalités de saisie dans le SIRH des accidents du travail et maladie professionnelle est en cours [...].* »

Le nombre de jours de grève sur mot d'ordre local est en très nette augmentation en 2017 : il a ainsi augmenté de 80 % entre 2015 et 2016 et a été multiplié par cinq entre 2016 et 2017.

La collectivité a néanmoins souligné qu'aucun appel à la grève sur mot d'ordre local n'avait été lancé entre le 1er janvier et le 30 juin 2018.

2.5.2.4- Les contentieux liés au personnel

L'analyse des informations transmises par la collectivité régionale montre que la fusion n'a pas eu d'impact significatif en matière de contentieux dans le domaine des ressources humaines.

2.5.3- Les actions d'accompagnement

En matière de formation, la nouvelle collectivité n'a pas eu d'action structurée au cours des deux premières années. Elle a indiqué que : « c*ompte tenu de la fusion, et dans la mesure où les équipes du service formation n'étaient ni désignées, ni stabilisées, il n'y a pas eu de nouveau plan en 2017.* » Le dossier du CT du 3 juillet 2018 présente cependant un bilan formation pour l'année 2017.

Deux plans de formation 2015-2016 ont été transmis pour chacune des anciennes régions. Leurs bilans ont été présentés en CT le 7 mai 2016 pour l'année 2015, et le 6 septembre 2017 pour l'année 2016. Pour l'année 2018, la collectivité a précisé que le plan de formation était en cours d'élaboration.

2.5.3.1- La formation et l'accompagnement

Sur la base des informations communiquées, deux types d'actions ont été conduites en matière de formation : des formations « *métiers* » et des actions d'accompagnement individuel ou collectif. La collectivité a indiqué que « *les actions mises en place pour accompagner la fusion n'ont pas pris la forme de formation classique* », sans autre précision. La chambre n'a pu obtenir d'informations satisfaisantes sur le coût et la durée des formations, non plus que sur le nombre de personnes formées. Les informations transmises par la région sont récapitulées dans le tableau ci-dessous :

Tableau 7 : Actions de formation pour accompagner la fusion

	Quand ?	Public	Coût
Outil de gestion des délibérations	D'octobre 2015 à février 2016	Agents du siège	Non communiqué*
Outil de gestion financière	D'octobre 2016 à octobre 2017	Agents du siège	Non communiqué*
Outil de gestion des subventions	« *Déploiement de la nouvelle version depuis avril 2016* »	Agents du siège	
Nouvel environnement informatique	Déploiement de décembre 2016 à mai 2017 pour les agents du siège RA. Déploiement prévu en juin 2018 pour l'Auvergne	Agents du siège	16 960 € (HT ou TTC non précisé) « *environ 3 000 €* » (HT ou TTC non précisé)
« *Des formations métiers individuelles ou pour des collectifs plus réduits : ex développement d'une fonction d'audit interne, achat.* »	Non communiqué	Non communiqué	Non communiqué

*« Coût non supporté par le budget RH ».
Source : données région ARA

2.5.3.2- Les accompagnements individuels et collectifs

S'agissant des accompagnements individuels et collectifs, les éléments communiqués permettent difficilement d'analyser le contenu, la pertinence, ou encore le coût et le calendrier des actions d'accompagnement déployées :

- accompagnements individuels : 10 en 2016 (en interne) ; 33 en 2017 (dont un réalisé par un prestataire extérieur dans le cadre d'un marché de coaching) ;
- accompagnements collectifs : 12 en 2016 (11 en interne et un par un prestataire externe) ; 10 en 2017 (uniquement en interne).

2.5.3.3- Les risques psychosociaux

La région Rhône-Alpes était dotée, depuis 2012, d'un dispositif de prévention en matière de risques psychosociaux (RPS), dit « *dispositif Espère »*. La lettre du DGS de décembre 2017 annonce son extension à l'ensemble de la nouvelle collectivité.

Pour les sièges et les antennes, les informations transmises par la collectivité font état du signalement *« par leurs soins* » de 65 personnes en 2016 ; 56 personnes en 2017 ; 20 personnes au premier semestre 2018.

Tableau 8 : Répartition des signalements RPS pour les « *sièges* » et les antennes par catégorie en %

	2016	2017
Catégorie A	53	63
Catégorie B	35	16
Catégorie C	12	21

Source : données région ARA

Les agents de catégorie A sont nettement plus exposés au risque psycho-social que les autres catégories. La collectivité a indiqué que ces chiffres étaient intimement liés à la réorganisation des services et a souligné qu'ils étaient en très nette baisse au premier semestre 2018[46].

2.5.3.4- La communication externe

Sur ce point, la région a indiqué qu'avant la fusion, « [...] *les deux régions ont mis en œuvre plusieurs actions destinées à sensibiliser les citoyens, avec notamment : un numéro spécial du périodique régional titré sur « Cap sur l'union » et diffusé en juin/juillet 2015 [...].* » Puis, *« postérieurement à la fusion, la communication externe de la région a intégré dans tous ses aspects la dimension de la nouvelle région (travail sur la dénomination et le visuel de la nouvelle région, communication sur ses actions, etc.).* ». Illustration des difficultés à reconstituer un historique très récent, un seul support a pu être transmis pour étayer le propos, en l'occurrence le journal de l'été 2015 de la région Rhône Alpes.

La collectivité a indiqué ne pas avoir commandé ou réalisé d'étude d'opinion portant spécifiquement sur la perception de la fusion mais avoir organisé, en 2016, une consultation sur le site web et les réseaux sociaux relative au nouveau nom, avant le vote de l'assemblée régionale.

L'ancien président du conseil régional Rhône-Alpes a confirmé que l'information des citoyens avait été assurée par les différents médias régionaux et qu'aucune dépense particulière n'avait été engagée en la matière.

[46] 20 signalements entre le 1er janvier et le 30 juin 2018, dont 39 % en catégorie A .

2.5.3.5- *La communication interne*

La collectivité a précisé que « *[...] diverses actions [...] ont été mises en place préalablement et postérieurement à la fusion :*

- *des articles sur l'intranet pour faire connaître les équipes ;*
- *des rencontres sportives communes [...] ;*
- *l'organisation d'une « quinzaine du vivre bien » sur les deux sièges ;*
- *des séminaires et temps d'échanges multiples entre agents des deux ex-régions.*

Plusieurs actions [...] ont par ailleurs été intégralement réalisées en interne (campagne Réunir, création du logo) ce qui a également contribué à créer du lien et de la cohésion entre les équipes. »

Aucun document permettant d'évaluer la portée et l'efficacité des actions de communication interne mises en œuvre pour accompagner le changement n'a pu être transmis à la chambre[47].

La région fait valoir que « *la fusion des équipes est désormais pleinement effective* [et] *que les nouveaux vecteurs de communication interne et de diffusion de l'information ont été renforcés, avec par exemple la mise en place d'une newsletter de la direction générale des services.* » A l'appui de cet exemple de « *nouveaux vecteurs de communication* », elle a communiqué les newsletters[48] dont le rythme de publication est variable.

2.5.4- Conclusion

La mise en place de la nouvelle région est intervenue dans un climat social marqué par certaines tensions, dont l'explication apparaît multifactorielle (redéfinition des organigrammes, longueur des processus de changement, renouvellement de la ligne hiérarchique, recrutements d'agents titulaires ou contractuels, hors des viviers des précédentes collectivités, etc.).

2.6- L'organisation territoriale de la nouvelle collectivité

2.6.1- Le projet 2018 : le déploiement de la territorialisation de l'administration régionale

Comme l'illustre notamment la lettre du DGS de mars 2018, le projet pour les territoires reste à déployer à l'issue de sa présentation en CT. La démarche d'organisation de la nouvelle collectivité n'est donc pas achevée.

A l'issue d'un diagnostic conduit par la direction de la performance[49], à partir d'octobre 2017, le projet de nouvelle organisation territoriale de la collectivité[50] présenté au CT prévoit la création d'une nouvelle mission, la « *Mission d'action territoriale (MAT)* »[51], avec pour objectifs de mieux coordonner l'action de la région auprès des citoyens et bénéficiaires, d'assurer une veille territoriale pour connaître « *finement* » les territoires, de suivre la mise en œuvre de la politique régionale et son impact sur le développement local et de fédérer localement tous les partenaires. S'agissant de la répartition des services régionaux sur le territoire, la collectivité indique qu'elle « [...] *fait le choix de s'organiser en trois grandes zones, avec l'Auvergne à l'Ouest, la vallée du Rhône au centre et les Alpes à l'Est, tout en affirmant sa présence grâce à des antennes régionales dans chaque département* [...] », pour « [..] *une organisation territoriale performante [...].* »

---

47 Comme des exemples d'articles, une description rapide de l'objectif de la « *quinzaine du vivre bien* », des exemples de séminaires tenus avec leur durée, thématique et public.

48 Au regard des informations transmises, la diffusion de la newsletter aurait débuté en juin 2016.

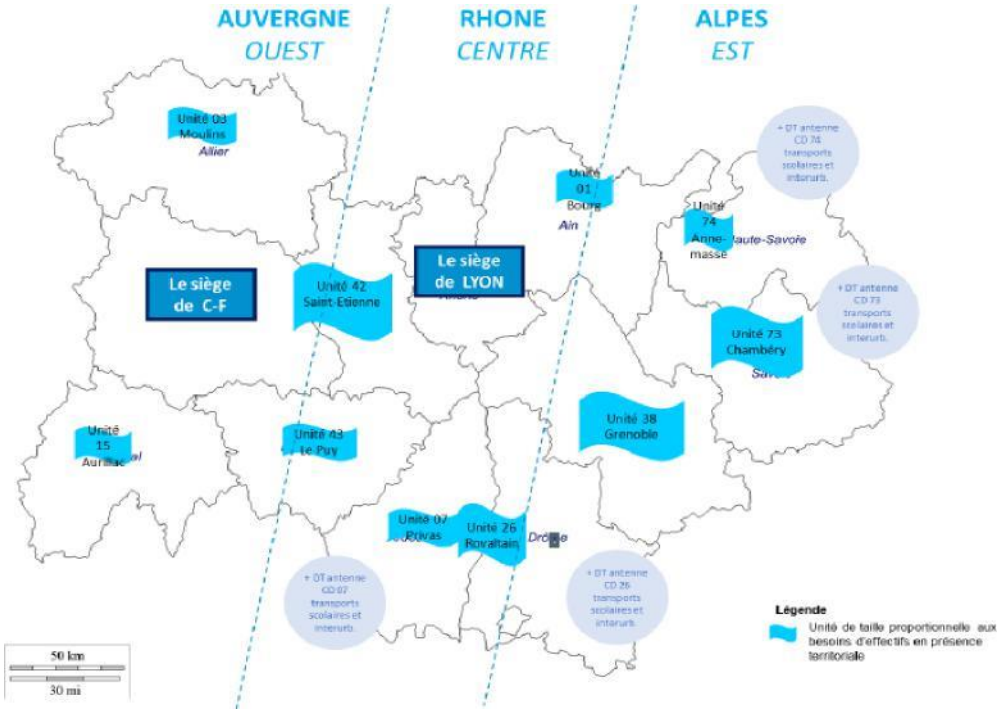
49 La collectivité n'a communiqué sur ce point, et en réponse à la demande de la chambre, qu'un document PowerPoint « *Evolution du schéma territorial* » synthétique.

50 « *La région sur le terrain, organisation territoriale de la région Auvergne-Rhône-Alpes.* »

51 En terme d'effectifs, « *La cible de la mission d'action territoriale est : deux ETP par antenne départementale : un chargé de mission et un assistant action territoriale ; deux ETP coordinateur logistique des antennes pour l'ensemble du réseau ; 0,5 ETP directeur de la l'action territoriale (les autres 0,5 ETP sur son poste actuel de délégué du site de Clermont-Ferrand) ; 0,5 ETP assistante du directeur AT.* »

Le diagnostic de l'existant [52] fait état de 12 « *sites* » d'implantation[53] : dix « *antennes* » territoriales (sept espaces Rhône-Alpes[54] et trois antennes auvergnates[55]) et deux services en charge des transports scolaires et interurbains ayant rejoint les effectifs régionaux[56], qui disposent de locaux spécifiques à Chambéry (Savoie) et Annecy (Haute-Savoie)[57].

Carte 1 – Sites territoriaux actuels



Source : région ARA (rapport au CT du 13 mars 2018)

Le dossier présenté au CT se limite à une carte des implantations actuelles mais n'aborde pas la question des implantations futures.

S'agissant des effectifs, la région a indiqué que « [...] *l'effectif territorialisé, c'est-à-dire exerçant des missions sur un périmètre territorial délimité, était de* [...] »127 agents dans les antennes ; 27 agents travaillant directement dans les lycées ; 137 agents travaillant au siège mais avec une mission territoriale et 63 agents transférés pour les missions transports scolaires et interurbains (TSIU), soit 291 agents au total « *[...] hors TSIU [...].* »

Elle estime, par ailleurs, mais sans documenter ce point, que « *au début de la mandature [...], le nombre d'agents équivalents [...] étaient de 335. La cible, après la mission relative à la territorialisation, est de retrouver un chiffre stable [...].* »

La nouvelle organisation n'a par conséquent pas eu d'impact significatif – à la hausse ou à la baisse – sur le nombre d'agents régionaux présents sur le territoire. Interrogée sur les conséquences du projet en matière de ressources humaines, la collectivité a précisé que « [...] *la mise en place de ces fonctions s'effectue dans un cadre général de stabilité de l'effectif territorialisé de la région.* » S'agissant des modalités d'attribution des postes dans ce contexte, elle a répondu qu'ils avaient été pourvus par « [...] *recrutement interne et externe* [...]. »

52 Tel que présenté au comité technique.
53 Auxquels s'ajoutent les lycées et les deux anciens sièges des précédentes collectivités.
54 Bourg-en-Bresse, Privas, Rovaltain, Grenoble, Saint-Etienne, Chambéry et Annemasse.
55 Moulins, Aurillac, le Puy.
56 Pour les autres départements, le personnel sera transféré en 2023.
57 Les deux autres ont intégré les ERA existants à Privas (Ardèche) et Rovaltain (Drôme).

Le cadre retenu pour la territorialisation de l'action régionale s'inscrit en définitive dans la continuité de l'existant : maintien des sites, de l'organisation en trois pôles et stabilité des effectifs.

2.6.2- Le maintien des implantations antérieures

La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, imposait l'adoption par le conseil régional des régions issues d'une fusion d'une délibération dite « *résolution unique* », et ce avant le 1er juillet 2016. Cette dernière devait comporter :

- l'emplacement de l'hôtel de région ;
- le programme de gestion des implantations immobilières ;
- les règles de détermination des lieux de réunion du conseil régional et de ses commissions ;
- l'avis au Gouvernement relatif à la fixation du nom définitif de la région ;
- l'avis au Gouvernement relatif à la fixation du chef-lieu définitif ;
- les règles de détermination des lieux de réunion du conseil économique, social et environnemental.

La délibération du 23 juin 2016 fixe le chef-lieu et l'emplacement de l'hôtel de région à Lyon, même s'il est d'usage pour les personnels régionaux d'évoquer « *les* » sièges, l'hôtel de région de l'ancienne région Auvergne ayant été conservé.

Sur la question des lieux de réunion, la rédaction retenue est « *ouverte* »[58] pour permettre une certaine souplesse dans la mise en œuvre.

S'agissant des implantations immobilières, la délibération se contente d'indiquer que l'assemblée régionale décide de « [...] *considérer que les implantations immobilières du conseil régional sont celles de Clermont-Ferrand et de Lyon* », ce qui n'est pas tout à fait exhaustif, compte tenu de l'existence d'autres sites, tels que les antennes régionales.

2.6.3- La conservation des deux précédents hôtels de région

La nouvelle collectivité a fait le choix de conserver les sièges des deux précédentes collectivités[59], pour une surface totale de 62 757 m^2 et un nombre d'agents régionaux réparti comme ci-après.

Tableau 9 : Répartition des agents par « *sièges* »

	Nombre d'agents à Clermont-Ferrand	Nombre d'agents à Lyon
Au 31 décembre 2015	453	1416
Au 30 juin 2018	390	1364

Source : données région ARA

58 « [...] *Fixer les réunions du conseil régional et de ses commissions à l'hôtel de la région, tout en réservant la possibilité de réunir la commission permanente à Clermont-Ferrand, sur proposition du président du conseil régional, approuvée par la commission permanente [...]. Fixer les réunions du conseil économique, social et environnemental régional à l'hôtel de la région, tout en réservant la possibilité de le réunir exceptionnellement dans un autre lieu du territoire, par décision conjointe du président du conseil économique, social et environnemental et du président du conseil régional.* »

59 « *La nouvelle organisation s'appuie sur deux sites principaux, celui de Lyon (bâtiment principal et bâtiment Eolis), ainsi que celui de Clermont-Ferrand* » (point 3.3.2 réponse globale partie 3).

Interrogée sur l'existence d'une évaluation préalable des différentes options possibles – comme la location[60] ou la vente de l'un de deux sièges – la région a indiqué, sans transmettre d'éléments chiffrés, que : « *Le choix d'installer le siège à Lyon s'est imposé de manière évidente, d'autant que seule la salle des délibérations de Lyon permettait d'accueillir l'ensemble des élus. La région devait également conserver un espace suffisant à Clermont pour accueillir les agents de l'ex région Auvergne et des espaces de travail pour les agents de Lyon en déplacement un ou deux jours par semaine. Le siège étant neuf, il n'apparaissait pas opportun de le vendre pour louer ou acheter d'autres locaux : ces deux options étaient plus coûteuses. L'option d'une vente du siège de Clermont a été rapidement abandonnée.*[61] »

La conservation du siège de Clermont-Ferrand, sans que l'impact financier de cette décision ait été étudiée, a sans doute également en partie relevé de la volonté d'apaiser les inquiétudes et le climat social. Sur la question des surcoûts constatés[62], compte tenu de ce choix, la collectivité a indiqué que « [...] *la fusion n'a pas entraîné de coûts de maintenance supplémentaires des sièges* » et transmis les informations suivantes :

Tableau 10 : Estimation surcoûts pérennes maintien des deux anciens sièges

Surcoûts pérennes	Montant
Déplacement Lyon-Clermont : navette du personnel	Mise en place fin 2017 (12 221 €)[63] Coût annuel : 100 000 €
Navettes courriers	Coût annuel : 5 000 €
Nuitées (Lyon ou Clermont) : environ 100 / an	Coût annuel : 8 000 €
Total	113 000 €

Source : région ARA

2.6.3.1- La problématique de l'hébergement d'autres structures

L'hébergement de dix structures dans les locaux de l'ancien Hôtel de Région de Clermont-Ferrand s'explique par leur surdimensionnement au regard des besoins d'accueil du personnel régional. La collectivité a précisé qu'elle avait pu ainsi mettre fin au bail de location de l'immeuble Vision III à Clermont-Ferrand faisant une économie annuelle de 381 000 € de loyers et de 74 000 € de charges. La collectivité a indiqué que l'accueil de structures dans ces locaux permet d'optimiser financièrement l'utilisation de l'espace, en illustrant, par exemple, la diminution de moitié de la subvention en numéraire accordée au groupement d'intérêt public (GIP) Quartier numérique (voir *infra*), en contrepartie de son hébergement.

La région ne valorise pas l'occupation de ces locaux par des tiers, la mise à disposition étant systématiquement accordée à titre gratuit. Selon les calculs de la chambre, et sur la base du montant moyen des loyers de bureaux observé à Clermont-Ferrand (10 € par mois et par m^2), la valeur locative du bâtiment dans son ensemble serait de l'ordre de 2 M€, à mettre en regard de la dépréciation annuelle du même bâtiment (de l'ordre de 3 à 4 M€ par an)[64]. Le GIP Quartier Numérique bénéficie à lui seul de la mise à disposition de locaux à hauteur de 1 274 m^2, soit l'équivalent des surfaces permettant d'accueillir 115 agents[65]. La valeur locative de ces locaux représenterait 12 740 €/mois, soit 152 880 €/an.

---

60 Sur la base du montant des loyers des surfaces de bureaux observé à Clermont-Ferrand (10 €/mois/m^2), la valeur locative annuelle de l'ancien hôtel de région est estimée à 2 M€ annuels.

61 Le siège de Lyon représente une surface de 46 000 m^2 : 30 000 pour les bureaux de l'administration régionale et « [...] *16 000 m^2 [pour] l'ensemble des espaces publics de l'hôtel de région, soit la salle d'assemblée, les salles de commissions, l'atrium, le jardin d'hiver, etc. représentant la quasi-totalité des niveaux O et -1 de l'hôtel de région* » (réponse au questionnaire 3 du 16 juillet 2018). La surface hors œuvre nette (SHON) de l'ancien siège de Clermont-Ferrand est, quant à elle, de 16 757 m^2.

62 Notamment les coûts liés à l'entretien, la maintenance, l'assurance, le gardiennage, les fluides.

63 Le document contractuel en date du 19 septembre 2017 indique quant à lui un montant forfaitaire maximum de 24 240 € HT.

64 Le coût de construction de l'hôtel de région de Clermont-Ferrand, livré en 2014, est de l'ordre de 80 M€, soit 4 M€ par an sur une période de 20 ans, et 2,66 M€ sur une période de 30 ans.

65 Le code du travail n'impose pas de surfaces minimales de travail mais les employeurs sont tenus de respecter les normes de l'Agence française de normalisation (AFNOR), soit 10 m^2 minimum pour une personne seule dans un bureau, et 11 m^2 par personne en cas de bureaux partagés.

La chambre observe en outre que certaines conventions sont des conventions de régularisation rétroactives, en ce qu'elles interviennent après l'installation de la structure concernée[66] dans le bâtiment régional.

La région doit veiller à l'adoption d'une délibération et à la formalisation d'une convention avant toute occupation de ses locaux.

2.6.3.2- Le GIP Quartier Numérique

Les conditions d'hébergement du GIP Quartier Numérique (QN) dans les locaux régionaux appellent plusieurs observations, de forme comme de fond.

S'agissant de la forme, la chambre souligne une insuffisante rigueur juridique :

- la collectivité a confirmé ne pas disposer d'une autre version de la convention d'occupation du domaine que celle fournie à la chambre, alors même que plusieurs parties de ce document ne sont pas renseignées ;
- l'installation du GIP dans les locaux régionaux est intervenue avant la délibération (délibération n° 939 du 29 septembre 2017) approuvant la convention – datée du 23 octobre 2017 ;
- la convention prévoit, au dernier aliéna de l'article 1, que « [...] *en cas de non-respect des dispositions précédentes, l'occupant devra s'acquitter du montant de la redevance normalement due, telles qu'elles sont précisées dans la même délibération.* » La délibération du 29 septembre 2017 ne fixe pas un tel montant et la chambre n'a pas pu obtenir d'autre information sur ce sujet.

Sur le fond, la convention présente des insuffisances sur plusieurs points :

- quand bien même elle permettrait d'utiliser les locaux du « *siège* » de Clermont-Ferrand et de diminuer la subvention en numéraire, comme mis en avant par la collectivité, la mise à disposition à titre gratuit[67] (article 8) est illégale. Si l'article 1 de la convention prévoit que « *[...] la mise à disposition à titre gracieux ne peut se faire que pour des organismes à buts non lucratifs concourant à la satisfaction d'un besoin général [...]* », elle ne reprend pas les dispositions actuelles de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques[68] qui restreint ces dispositions aux seules associations – à but non lucratif et concourant à la satisfaction d'un intérêt général – ce qui n'est pas le cas de Quartier Numérique, constitué sous la forme d'un GIP ;

---

66 GIP Quartier Numérique, Auvergne Rhône Alpes Tourisme, CARIF OREF par exemple.

67 Cette mise à disposition est constitutive d'une subvention en nature d'un montant de 250 000 € à la lecture de l'ensemble des documents produits. Il convient de noter que si la région a produit, le 17 juillet 2017, lors de l'instruction, un document présentant les modalités de détermination de ce coût, il correspond très exactement au coût des locaux précédemment mis à disposition par la Métropole de Clermont Ferrand.

68 L.2125-1 CGPPP : « *Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance sauf lorsque l'occupation ou l'utilisation concerne l'installation par l'Etat des équipements visant à améliorer la sécurité routière ou nécessaires à la liquidation et au constat des irrégularités de paiement de toute taxe perçue au titre de l'usage du domaine public routier. Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement :*
1° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation est la condition naturelle et forcée de l'exécution de travaux ou de la présence d'un ouvrage, intéressant un service public qui bénéficie gratuitement à tous ;
2° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer la conservation du domaine public lui-même ;
3° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer l'exercice des missions des services de l'Etat chargés de la paix, de la sécurité et de l'ordre publics ou du contrôle aux frontières dans les aéroports, les ports et les gares
4° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation permet l'exécution de travaux relatifs à une infrastructure de transport public ferroviaire ou guidé.
En outre, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général. Lorsque l'occupation du domaine public est autorisée par un contrat de la commande publique ou qu'un titre d'occupation est nécessaire à l'exécution d'un tel contrat, les modalités de détermination du montant de la redevance mentionnée au premier alinéa sont fonction de l'économie générale du contrat. Lorsque ce contrat s'exécute au seul profit de la personne publique, l'autorisation peut être délivrée gratuitement. »

- la sous-occupation à titre onéreux est également sujette à caution, bien que la collectivité considère qu'elle découle des missions mêmes du GIP. Au-delà, une telle sous-location par les start-up « *coachées* » nécessite un accord exprès de la collectivité, alors que l'article 6 ne prévoit en l'état qu'une information préalable. Au surplus, la région n'est pas destinataire des contrats de sous-location ;
- le versement d'une indemnité forfaitaire de 62 500 € en cas de résiliation est également discutable. Si le caractère révocable pour motif d'intérêt général d'une autorisation d'occupation du domaine public n'interdit pas au bénéficiaire d'obtenir réparation du préjudice subi en cas de résiliation, il lui appartient d'en justifier la réalité. S'agissant du montant, la région a indiqué qu'il correspondait à 25 % du montant de la mise à disposition, soit trois mois de loyers, sans justifier ce choix.

2.6.3.3- Les solutions mises en place pour faciliter les déplacements et le travail sur un vaste territoire

Pour la collectivité, les solutions retenues pour faciliter le travail sur ce territoire étendu[69] reposent principalement sur le maintien de plusieurs sites, la mise en place d'une navette entre les « *sièges* » et le recours au télétravail. Elle indique ainsi que « *la dimension de la nouvelle région rendait impérative une organisation multi-sites [*...] » accompagnée :

- « [de] *la mise en place d'une navette*[70] *entre les deux sites depuis fin 2017, deux jours par semaine* [...] » ;
- du déploiement de solutions pour limiter les déplacements (augmentation du nombre de salle de visio-conférence[71], « [...] *l'organisation de réunion à mi-distance, notamment à Saint-Etienne* [...] », développement du télétravail).

2.6.3.3.1- Le télétravail

Une délibération du 29 novembre 2017 prévoit la possibilité de télétravailler, selon des modalités qui n'appellent pas de remarque. L'analyse des données produites (voir annexe 1) permet de constater une diminution du nombre d'agents télétravaillant en 2017, suivie d'une très forte augmentation (+ 172,7 %) au premier semestre 2018, très majoritairement pour les agents de catégorie A.

La délibération autorisant le télétravail date de la fin de l'année 2017 et n'a donc pu fonder juridiquement le recours au télétravail en 2016 et en 2017. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur fait seulement état d'une charte qui constituait un cadre d'expérimentation du télétravail dès 2012 - présentée et validée en comité technique par la région Auvergne avant la fusion.

2.6.3.3.2- Les navettes entre Lyon et Clermont-Ferrand

La chambre a analysé le dispositif d'achat pour la mise en place de navettes routières entre les sites de Lyon et Clermont-Ferrand entre septembre 2017 et juin 2018. Il en résulte que quatre contrats successifs ont été attribués à une seule et même société au mépris de la règlementation[72] et des règles internes de la collectivité[73] : trois marchés proches du seuil de 25 000 euros HT[74], puis un appel d'offres.

---

69 69 711 km^2.

70 Location de car avec chauffeur.

71 Six salles sur le site de Lyon et six salles sur le site de Clermont-Ferrand.

72 L'article 30-I-8 du décret relatif aux marchés publics de 2016 précise que l'acheteur doit veiller « [...] *à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin.* »

73 En effet, la région n'a pas respecté ses propres règles. Son guide des achats, applicable aux marchés inférieurs à 25 000 € HT, rappelle l'ensemble des règles précitées et, notamment, le principe de mise en concurrence dès le premier euro et, en l'absence de publicité et de mise en concurrence, l'obligation de ne pas contracter systématiquement avec le même fournisseur.

74 Un marché de 24 240 €HT en septembre 2017 ; un marché de 24 990 € HT, le 20 décembre 2017, puis un marché de 24 990 € HT, le 27 mars 2018.

Le fractionnement de dépenses afin d'éviter une procédure de mise en concurrence peut toujours être considéré par le juge compétent comme un détournement de procédure susceptible de constituer le délit d'octroi d'avantage injustifié. Bien que l'ordonnateur ait fait valoir dans sa réponse aux observations provisoires que le contexte contraint et la volonté politique de maintenir les précédents sièges expliquaient la nécessité de trouver « *dans l'urgence* » une solution pour permettre aux agents de réaliser les trajets, une mise en concurrence – même sommaire – était possible et légalement nécessaire.

2.6.3.4- Les coûts de l'organisation multi-sites

La question des coûts découlant d'une organisation multi-sites n'a pu être analysée, les éléments d'information transmis par la collectivité étant imprécis :

- aucune donnée n'a été transmise s'agissant des réunions organisées à mi-chemin à Saint-Etienne, alors même qu'elles impliquent forcément des frais de déplacement, voire de restauration[75] ;
- la fréquence des réunions, présentées comme ponctuelles, organisées par les directions et impliquant des déplacements collectifs sur l'un ou l'autre site n'ayant pas été communiquée, il est impossible d'en évaluer l'impact. La collectivité n'a pas détaillé le coût moyen de la prestation qui serait compris entre 700 et 900 €[76] ;
- les frais individuels ne font pas l'objet d'une évaluation précise, la région ayant indiqué que : « *[...] les déplacements individuels entre Lyon et Clermont-Ferrand n'ont pas été chiffrés. Ils se sont faits avec les moyens existants, voire même un pool de véhicules en baisse dans le cadre du plan d'économie. Néanmoins, avant la mise en place de la navette, on comptait environ 450 déplacements par an, soit environ 40 000 € (350 km x 450 x 0,25 €).* »

2.6.3.5- Conclusion

Les enjeux en termes de représentation sur un territoire particulièrement étendu, de gestion des ressources humaines dans un contexte évolutif – changement de majorité, fusion et élargissement des compétences – peuvent expliquer la décision de maintenir une organisation territoriale quasi inchangée. Dans ce contexte, la fusion n'a pas pu constituer, jusqu'à présent, une opportunité pour rationaliser les implantations territoriales. La chambre invite néanmoins la collectivité à développer le suivi des coûts découlant de ce choix et à se doter d'un schéma patrimonial.

3- L'HARMONISATION DES FONCTIONS TRANSVERSALES

3.1- L'harmonisation des systèmes d'information, un enjeu majeur

En la matière, la fusion a été bien anticipée, ce qui était essentiel pour les autres fonctions[77].

---

[75] La région précise « [...] *que les réunions à Saint-Etienne (mi-distance) se déroulent dans les locaux de la région (pas de coûts de location).* »

[76] La région indique que « *Les directions peuvent être amenées, ponctuellement, à organiser un déplacement collectif à Lyon ou Clermont. Coût moyen de la prestation : entre 700 et 900 € en fonction de l'amplitude horaire.* »

[77] Par exemple pour la réalisation de la paie dans le cadre de la fonction ressources humaines.

Le rapport de synthèse « *Etat des lieux des politiques régionales et des fonctions supports* »[78], est assez succinct s'agissant du « *secteur informatique* » mais décrit bien le contexte de grande disparité[79] entre les deux collectivités en la matière, qui a rendu complexe le chantier de convergence. Ce document identifie également les chantiers ouverts en Rhône-Alpes devant prioritairement faire l'objet d'un rapprochement entre les deux collectivités et illustre la bonne anticipation des problématiques par les services opérationnels[80].

Un schéma directeur informatique, en cours d'élaboration, s'appliquera pour la période 2019-2021.

3.1.1- Les systèmes impactés par la fusion

L'harmonisation des systèmes d'information (SI) a reposé sur deux axes : faire « *converger* » les SI des deux précédentes collectivités et mettre en œuvre les nouvelles politiques. Dans ce cadre, les documents transmis permettent de dénombrer :

- 59 applications en région Auvergne avant la fusion ;
- 355 applications en région Rhône-Alpes au 15 décembre 2015 ;
- 380 applications dans la nouvelle collectivité à la date du 24 mai 2018.

Le bilan en matière de « *décommissionnement* »[81] transmis par la région est présenté en annexe 2.

3.1.2- Le calendrier

Comme indiqué précédemment, les travaux de convergence des systèmes d'information ont débuté avant le 1er janvier 2016 avec, par exemple, l'acquisition d'un système financier commun en 2015. S'agissant des chantiers conduits depuis la fusion, le calendrier est le suivant :

Tableau 11 : Calendrier d'harmonisation des systèmes d'information

2016	Convergence des logiciels de gestion de paie, de l'outil de gestion des rapports et délibérations Travaux sur le nouveau logiciel financier
2017	Harmonisation des SI des domaines : apprentissage, formations sanitaires et sociales, achat (initiation du projet) formations continues, enseignement supérieur, recherche, aménagement du territoire, agriculture, traitement des courriers, gestion des contacts
2018	Convergence vers un seul outil de gestion des subventions Harmonisation de la formation et des entretiens professionnels
2019	Déploiement de l'outil de gestion du temps de travail

Source : données région ARA

3.1.3- Les difficultés rencontrées

La région a fait état du fait que les deux SI préexistants étaient « [...] *très disparates en termes de couverture fonctionnelle, de technologie, d'urbanisation fonctionnelle et de volumes traités* [...] » :

- l'enjeu a été de faire dialoguer des applications qui, initialement, n'avaient pas été implémentées dans cette perspective[82] ;

78 Daté de novembre 2014.

79 Et notamment :
- la forte polyvalence des agents en Auvergne, contre le recours à des prestataires hébergés dans les locaux en Rhône-Alpes ;
- le grand nombre de logiciels « sur mesure » en Rhône-Alpes, contrairement à l'Auvergne.

80 Le document cite ainsi : « [...] *Changement de système d'information financier, l'informatisation du circuit des délibérations, la sécurité informatique, l'outil de gestion des aides* [...]. »

81 Démarche d'identification et d'abandon des applicatifs les moins performants.

82 « [...] *partage de référentiels décentralisés, absence de connecteurs normalisés d'échange de données, gestion simultanée de plusieurs versions office* [...] ».

- les différences d'infrastructures techniques et de règles de sécurité ont pu nécessiter des études complémentaires et le recours à des équipements spécifiques[83] ;
- la définition d'un nouveau système de gouvernance « *[...] puisque les relations entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre ne respectaient pas les mêmes logiques [...]* » ;
- la concomitance avec la réorganisation des services a été un facteur de complexité[84].

La région évoque, en outre, une difficulté liée à la conduite du projet : « *Il faut également souligner la difficulté régionale à mobiliser en masse et à la hauteur de l'enjeu les dispositifs d'accompagnement du 1er niveau pour les nouveaux composants des SI impactant concrètement les utilisateurs (formations aux nouveaux outils et procédures, construction des supports adaptés à notre contexte, disponibilité de formateurs internes...), qui ont retardé l'intégration fonctionnelle et technique collective de certains outils.* »

3.2- L'harmonisation de la politique de gestion des ressources

3.2.1 **humaines** L'harmonisation du régime indemnitaire

3.2.1.1- La mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)

Les deux conseils régionaux avaient délibéré sur l'adoption du régime indemnitaire de l'ensemble des personnels avant la fusion.

La région a fourni des tableaux permettant une comparaison par filière et par cadre d'emploi des régimes indemnitaires issus des deux anciennes régions. Ces tableaux mettent en évidence un régime indemnitaire globalement plus favorable pour les agents de l'ancienne région Rhône-Alpes que pour ceux de l'ancienne région Auvergne.

Les régimes indemnitaires préexistants ont été maintenus au cours des exercices 2016 et 2017. L'article 114-V de la loi NOTRé prévoit en effet que : « *En cas de regroupement de régions, les personnels des régions regroupées sont réputés relever, à la date du regroupement, de la région issue du regroupement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs*. (...) *dans un délai de deux ans à compter de la date du regroupement, la collectivité délibère sur le régime indemnitaire et les conditions d'emploi qui s'appliqueront à l'ensemble des personnels au plus tard au 1er janvier 2023, sans préjudice de l'article L. 5111-7 du même code*. *Cette délibération détermine également les modalités de mise en œuvre de ce dispositif. Dans l'attente de la délibération, les agents nouvellement recrutés bénéficient du régime indemnitaire et des conditions d'emploi qui étaient applicables à l'emploi auquel ils sont affectés. »*

Le régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux obéissant au principe de parité entre la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale, les collectivités territoriales doivent délibérer afin de mettre en œuvre le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), qui a vocation à devenir le nouvel outil indemnitaire de référence, en lieu et place de la prime de fonctions et de résultats, dès lors que les corps équivalents de la fonction publique de l'Etat en bénéficient. Par application des dispositions de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ne peut instituer un régime indemnitaire plus favorable que celui dont bénéficient les agents publics relevant de la fonction publique de l'Etat.

83 Proxy, firewall.
84 Manque de disponibilités des directions opérationnelles, changements de périmètres et de dispositifs d'intervention pour certaines directions, départ de certains chefs de projet utilisateurs sur des projets majeurs.

La définition du régime indemnitaire des personnels de la nouvelle région et la mise en place du RIFSEEP ont donné lieu à divers groupes de travail entre l'administration et les syndicats, qui ont débouché sur l'adoption du régime indemnitaire de la région ARA par délibération de l'assemblée plénière en date du 29 novembre 2017, après avis du comité technique paritaire du 17 novembre 2017. Une délibération des 14 et 15 juin 2018 est venue compléter le dispositif.

Le RIFSEEP se compose d'une part, d'une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) fixée selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions, d'autre part, d'un complément indemnitaire annuel (CIA) lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir.

Pour ce qui concerne l'IFSE, le conseil régional définit un socle par grade et un complément fonctionnel, sur la base de quatre fonctions-types. En ce qui concerne le CIA, la délibération précise qu'une « *part mérite* » sera versée aux agents, sur la base d'une appréciation portée par le responsable hiérarchique, dans le cadre du dispositif d'évaluation annuel prévu. Cette part est versée en juin de l'année N, sur la base des résultats de l'entretien professionnel de l'année N-1, dans la limite de 300 € annuels[85]. Les critères permettant d'apprécier l'engagement des agents et leur manière de servir ne sont pas précisés.

Pour vérifier le respect des plafonds annuels règlementaires du RIFSEEP par cadre d'emploi, la chambre a retraité le tableau annexé à la délibération du 29 novembre 2017, en prenant pour référence, par cadre d'emplois, les plafonds règlementaires définis au 1er juin 2018 pour les corps de l'Etat équivalents. Pour effectuer la comparaison, les montants mensuels, en euros bruts, définis par la région ont été multipliés par douze. Il en ressort que la région respecte les plafonds règlementaires et se situe systématiquement en-deçà des montants maximums.

3.2.1.2- Les exceptions à la règle

La délibération du 29 novembre 2017 prévoit des cas dérogatoires à l'application du régime indemnitaire général qu'elle définit.

Parmi ces exceptions, une prime de fin d'année est perçue par les agents de l'ancienne région Rhône-Alpes et non par les agents de l'ancienne région Auvergne. En effet, conformément aux dispositions de l'article L. 5111-7 du CGCT, les agents qui changent d'employeur en application d'une fusion de régions, conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable, ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Cette prime, créée par une délibération du 7 octobre 1983 du conseil régional Rhône-Alpes, concernait, fin 2017, 5 633 agents[86], pour un coût total de 9,1 M € et un montant moyen de 1 669 € bruts par agent en bénéficiant. Sur le fondement des mêmes dispositions, les agents qui y auraient intérêt conservent leur niveau de rémunération antérieur, au travers du paiement d'une indemnité différentielle.

Enfin, les agents des lycées relevant du cadre d'emplois des adjoints techniques des établissements d'enseignement, ne sont pas éligibles à ce jour au RIFSEEP. Ils perçoivent une prime d'intéressement spécifique fondée sur une délibération adoptée lors de la session des 11 et 12 octobre 2018.

85 Ce versement interviendra pour la première fois au mois de juin 2019, sur la base des résultats de l'entretien professionnel 2018.
86 Dont 1 361 au siège et 4 272 dans les lycées.

3.2.1.3- L'impact de la mise en œuvre

Le nouveau régime indemnitaire mis en œuvre garantit qu'aucun agent ne perdra en rémunération par rapport à la situation préexistante. Les régimes indemnitaires sont alignés par le haut, afin que les rémunérations soient comparables, à niveau de responsabilité équivalent. Cet alignement « *vers le haut* » a été globalement favorable aux agents de l'ancienne région Auvergne, qui bénéficiaient d'un régime indemnitaire moins avantageux.

La région a fourni un tableau évaluant l'impact financier de la mise en œuvre du RIFSEEP. Il en ressort que l'impact prévisionnel au cours de l'année 2018 sera de 2,1 M€, au titre de la mise en place de l'IFSE[87]. Pour l'exercice 2019, l'impact supplémentaire, au titre du paiement du CIA, s'inscrira dans une fourchette comprise entre 900 k€ et 1,7 M€, selon application des montants planchers ou plafonds prévus dans la délibération du 29 novembre 2017. L'impact total sera donc de l'ordre de 3 à 4 M€.

3.2.1.4- Les heures supplémentaires et astreintes

La délibération du 29 novembre 2017 indique, dans un chapitre consacré aux primes spécifiques, que *« dans l'attente d'une délibération complémentaire ultérieure, les indemnités d'astreinte et les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) continuent d'être versées selon les modalités qui étaient applicables. De la même façon, les modalités d'organisation et de paiement des astreintes et des heures supplémentaires aux agents des services transports transférés, demeurent applicables dans l'attente d'une délibération ultérieure. »*

L'article 2-I-1° du décret du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS, qui est transposable à la fonction publique territoriale, précise que : *« Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires peuvent être versées, dès lors qu'ils exercent des fonctions ou appartiennent à des corps, grades ou emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires, aux fonctionnaires de catégorie C et aux fonctionnaires de catégorie B. »* Par ailleurs, en vertu des dispositions du décret précité, les heures supplémentaires accomplies ne peuvent dépasser un plafond mensuel de 25 heures, que lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient, et pour une période limitée, ce contingent peut être dépassé sur décision du chef de service et à condition d'en informer immédiatement les membres du comité technique. Par ailleurs, certaines dérogations au contingent mensuel peuvent être accordées, après avis du comité technique, pour des fonctions dont la nature doit être précisée.

Pour les indemnités d'astreinte, l'article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, pris pour application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT) dans la fonction publique territoriale dispose que « *L'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement détermine, après avis du comité technique compétent, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés. Les modalités de la rémunération ou de la compensation des astreintes sont précisées par décret, par référence aux modalités et taux applicables aux services de l'Etat. »*

La chambre a examiné les délibérations en vigueur, qui avaient été prises par les anciennes régions Auvergne et Rhône-Alpes, à savoir la délibération des 11 et 12 mars 2003 adoptée par le conseil régional d'Auvergne, approuvant le document unique relatif au régime indemnitaire applicable à l'ensemble des agents du conseil régional, ainsi que les délibérations du conseil régional Rhône-Alpes, des 24 et 25 octobre 2002 et 8 et 9 juillet 2009. Il en ressort qu'aucune de ces délibérations ne répond aux exigences posées par la réglementation et, en particulier, qu'aucune ne fixe la liste des emplois qui ouvrent droit à IHTS ou à indemnités d'astreintes.

[87] Les crédits budgétaires correspondants ont été inscrits dans la décision modificative n° 1 adoptée en assemblée régionale les 11 et 12 octobre 2018.

La chambre invite la collectivité à soumettre à l'assemblée régionale des délibérations encadrant l'attribution des heures supplémentaires et des indemnités d'astreinte. La région s'est engagée à soumettre au conseil régional une délibération sur ces sujets en 2019.

3.2.1.5- Les avantages en nature

La chambre n'a pas identifié de problème spécifique sur la question de l'attribution des véhicules de fonction[88]. En revanche, deux questions méritent d'être abordées : les logements de fonction et le remboursement des abonnements domicile-travail.

3.2.1.5.1- Les logements de fonction

En vertu de l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes, l'organe délibérant des collectivités territoriales a compétence pour établir la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué, gratuitement ou moyennant redevance, en raison notamment des contraintes liées à leur exercice. La délibération doit préciser les avantages accessoires liés à l'usage du logement. Des décisions individuelles sont prises en application de cette délibération par l'autorité territoriale ayant le pouvoir de nomination.

Selon un tableau récapitulatif transmis par la région fin juin 2018, 679 agents bénéficiaient d'un logement de fonction, dont 674 dans les lycées. Pour les cinq agents restants, il s'agissait du DGS de la région, de la directrice du cabinet du président en poste, de deux agents techniques exerçant leur activité sur le domaine royal de Randan[89] et d'un assistant technique situé à la direction de l'éducation et des lycées.

Un travail était en cours sur les logements de fonction dans les lycées publics d'Auvergne-Rhône-Alpes pour harmoniser et régulariser les pratiques existantes. Un audit a notamment été mené par un cabinet, sur la base d'un échantillon de 47 lycées (soit 15 % des lycées de la région), qui a débouché en mars 2018 sur 26 recommandations, dont la mise en œuvre fait l'objet d'un suivi.

La loi précitée prévoit expressément dans son article 21 qu'un logement de fonction peut être attribué par nécessité absolue de service au DGS d'une région et à un seul emploi de collaborateur de cabinet du président d'un conseil régional. Le conseil régional a prévu cette attribution par deux délibérations datées du 28 janvier 2016. La région n'a néanmoins pu produire l'arrêté concédant un logement au directeur de cabinet, qui a exercé du 4 janvier au 1er septembre 2016, alors que celui-ci a bénéficié d'un logement de fonction pour une période de six mois, période au titre de laquelle un avantage en nature a été comptabilisé sur sa feuille de paie du mois de décembre 2016.

En ce qui concerne la directrice de cabinet qui lui a succédé, la région a indiqué que celle-ci avait occupé un logement de fonction durant six mois, du 19 octobre 2016 au 15 avril 2017, sans qu'un arrêté de concession ait été pris mais qu'en revanche, le montant de l'avantage en nature correspondant avait bien été prélevé. Elle a par la suite occupé un autre logement de fonction, à compter du 1er août 2017, et jusqu'à sa démission, le 17 septembre 2018, pour lequel un arrêté de concession a été pris. La chambre note cependant que cet arrêté a un caractère rétroactif, puisqu'il est daté du 10 octobre 2017 et a été notifié le 25 octobre 2017 à l'intéressée, pour une prise d'effet au 1er août 2017.

---

88 Le DGS et quatre directeurs généraux adjoints des services (DGA) sont attributaires d'un véhicule de fonction. Cette attribution est prévue par délibération du 28 janvier 2016.

89 Château situé sur la commune de Randan, dans le département du Puy-de-Dôme, propriété du conseil régional.

En ce qui concerne les logements attribués à deux agents sur le domaine royal de Randan, une convention d'occupation d'un logement datée du 1er octobre 2007 a été produite pour l'un des deux agents seulement. La convention transmise prévoit, dans son article 7, que les frais de chauffage et d'électricité sont pris en charge par la région. La chambre rappelle que depuis le 11 mai 2012, date d'entrée en vigueur du décret du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement, qui a modifié certaines dispositions du code général de la propriété des personnes publiques, il n'est plus possible d'accorder au bénéficiaire d'un logement de fonction la gratuité des avantages accessoires (eau, gaz, électricité, chauffage). A compter du 1er septembre 2013, toutes les concessions, nouvelles ou anciennes, auraient dû être mises en conformité avec les nouvelles dispositions.

3.2.1.5.2- Le remboursement des abonnements de transport domicile/travail

Le décret du 21 juin 2010 institue une prise en charge partielle du prix des titres d'abonnement correspondant aux déplacements effectués par les agents publics entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail. Cette prise en charge est fixée à 50 % du prix de l'abonnement, par l'article 3 du décret, dans la limite d'un plafond fixé à partir du tarif de l'abonnement annuel permettant d'effectuer le trajet maximum à l'intérieur de la zone de compétence de l'autorité organisatrice des transports de la région Ile-de-France, après application d'un coefficient multiplicateur égal à 1,25.

L'ancienne région Auvergne prenait en charge 100 % de l'abonnement domicile travail pour ses agents, conformément à une délibération adoptée en décembre 2010, et sur la base de l'article 3 alinéa 6 du décret du 21 juin 2010 qui indique que : *« les prises en charge supérieures au plafond mentionné au deuxième alinéa, que les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs ont mises en place antérieurement à l'entrée en vigueur du présent décret, peuvent être maintenues au profit de l'ensemble de leurs agents. »*

Une délibération adoptée lors de la session de l'assemblée plénière des 11 et 12 octobre 2018 institue un dispositif unique applicable à l'ensemble des agents conforme aux dispositions prévues par le décret du 21 juin 2010.

3.2.2- L'harmonisation du temps de travail

3.2.2.1- La situation préexistante

La durée annuelle légale de travail est fixée pour un agent à temps complet à 1 607 heures.

La région a transmis un tableau récapitulant la situation préexistante dans les deux anciennes régions avant fusion.

La durée légale du travail n'était respectée ni en région Auvergne, ni en région Rhône-Alpes, qu'il s'agisse des agents travaillant au siège des deux anciennes régions ou des agents des lycées non logés (cf. tableau en annexe 2).

Pour les agents travaillant au siège de Clermont-Ferrand, la durée annuelle du travail était de 1 443 heures, c'est-à-dire 150 heures de moins que la durée annuelle légale, soit l'équivalent d'un mois de travail en moins.

A contrario, les agents des lycées bénéficiaires d'un logement de fonction avaient une durée annuelle supérieure à la durée légale, un nombre d'heures leur étant demandé en compensation du bénéfice de leur logement (77 heures supplémentaires en Rhône-Alpes et 116 heures en Auvergne).

3.2.2.2- Le nouveau protocole

A compter du mois de mars 2017, un double processus d'harmonisation de la durée du temps de travail et de mise en conformité par rapport à la réglementation a été entrepris sous l'impulsion de la direction des ressources humaines. Cette évolution permet le respect des dispositions du décret du 25 août 2000.

Un groupe de travail associant l'administration et les organisations syndicales représentatives s'est réuni à sept reprises entre mars et octobre 2017. Cette réflexion a conduit à l'élaboration d'un nouveau protocole relatif au temps de travail des agents, soumis pour avis au comité technique du 17 novembre 2017 et adopté par délibération de l'assemblée plénière en sa séance du 29 novembre 2017.

Les dispositions fixées par ce protocole, qui sont applicables aux fonctionnaires et contractuels, sont entrées en vigueur le 1er janvier 2018 pour les agents du siège et des espaces et le 1er septembre 2018 pour les agents des lycées (pour se caler sur le calendrier scolaire).

Le protocole fixe la durée annuelle du temps de travail à 1 607 heures par an (incluant le jour de solidarité) et définit des dispositions communes, ainsi que les règles spécifiques applicables d'une part, aux agents du siège et des espaces et, d'autre part, aux agents des lycées.

Le nombre de jours de congés annuels accordés est ramené à 25 au lieu de 29, les « *jours président* » disparaissent, tout comme les contreparties apportées à l'octroi de logements pour nécessité absolue de service.

Pour les agents du siège et des antennes territoriales, quatre formules sont définies, les agents étant réputés relever de la formule C, en l'absence de choix explicite de leur part.

Tableau 12 : Organisation du temps de travail – agents du siège et des espaces à temps plein

	Nombre de jours travaillés	Nombre d'heures par jour	Nombre de jours RTT
Formule A	227	7h05	1
Formule B	214	7h30	14
Formule C	201	8h00	27
Formule D	208	7h43	20

Source : protocole temps de travail région applicable à compter du 1er janvier 2018

Plusieurs cas particuliers sont prévus. La formule D est réservée aux directeurs et directeurs adjoints (qui ne sont pas soumis au badgeage), ainsi que, par dérogation, à « *certains autres agents ayant des sujétions particulières »*, qui peuvent être autorisés par la DRH à ne pas badger.

Le protocole évoque ensuite deux autres cas dérogatoires, à savoir celui des chauffeurs, dont le temps de travail est annualisé, et celui des agents des CREPS et des services transports scolaires et interurbains, pour lesquels l'organisation du temps de travail est *« adaptée aux spécificités des missions. »*[90]

[90] La chambre n'a pas eu toutefois communication de délibérations fixant les conditions d'annualisation du temps de travail des chauffeurs, non plus que d'organisation des cycles de travail des agents des CREPS et services transports.

Pour les agents des lycées, le protocole indique que le temps de travail est annualisé et pose en principe le fait que la durée des journées de travail est *« laissée à l'appréciation du chef d'établissement. »* Par ailleurs, les agents des lycées bénéficient d'une diminution de trois jours du temps de travail, en raison de *« sujétions particulières »* liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail calquées sur l'année scolaire. Par rapport au système antérieur, les agents logés par nécessité absolue de service n'ont plus l'obligation de travailler plus de jours que les autres. En revanche, sont instaurées des périodes d'astreintes d'exploitation obligatoires, planifiées pour l'année scolaire et limitées à deux périodes non consécutives de sept jours calendaires maximum consécutifs par mois.

Si les chefs d'établissement gèrent, pour des raisons opérationnelles, les plannings des agents des lycées, la chambre attire cependant l'attention de la région sur la nécessité, pour l'employeur, de prendre connaissance des plannings établis et de s'assurer du respect effectif de la durée légale du travail.

Enfin, le régime des autorisations spéciales d'absence, défini dans l'annexe à la délibération du 29 novembre 2017, est plus favorable que celui défini pour les agents de l'Etat (cf. tableau en annexe 2).

3.2.2.3- Le contrôle automatisé

La délibération du 29 novembre 2017 prévoit explicitement une dérogation autorisée par la DRH pour des « [...] *agents ayant des sujétions particulières.* » Pour les agents du siège, le badgeage est ainsi obligatoire, à l'exception de 137 agents, dont les emplois fonctionnels, les directeurs et directeurs adjoints ainsi que les agents dont les fonctions sont assimilées à celles des directeurs (notamment les directeurs de projet et de mission).

Sont également exonérés de badgeage les collaborateurs de cabinet et les collaborateurs de groupes d'élus, ainsi que 21 agents travaillant au sein de la direction des assemblées et des relations aux élus (responsables de services, chargés de mission, secrétaire).

Pour les lycées, un système de badgeage est en cours de déploiement, qui devrait s'échelonner sur deux ans environ. Les services de la collectivité ont indiqué que les deux tiers des lycées implantés sur le territoire de l'ancienne région Rhône-Alpes sont équipés d'une badgeuse. En revanche, le système de contrôle automatisé du temps de travail n'est, à ce jour, pas déployé dans les lycées situés sur le territoire de l'ancienne région Auvergne.

3.2.3- L'harmonisation de la politique d'avancement/de promotion

L'avancement d'échelon à la durée minimale était pratiqué, sauf exception, dans les deux anciennes régions.

Par délibération du 29 juin 2017, l'assemblée régionale a voté, après avis du comité technique du 20 juin 2017, un taux de promotion de 100 % pour les cadres d'emplois des trois catégories hiérarchiques (A, B et C), ainsi qu'un taux de promotion d'accès à l'échelon spécial de 100 %.

Le dossier présenté en comité technique du 20 juin 2017 fait état des critères retenus pour décider des avancements de grade.

3.2.4- L'harmonisation de la politique sociale

S'agissant de la question de la participation aux mutuelles, la Région a indiqué souhaiter attendre les conclusions d'une mission mandatée par le gouvernement et conduite par l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale des affaires sociales.

L'article L. 88-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, modifié par la loi du 2 février 2007, dispose que *« Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics déterminent le type des actions et le montant des dépenses qu'ils entendent engager pour la réalisation des prestations prévues à l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983*[91] *portant droits et obligations des fonctionnaires, ainsi que les modalités de leur mise en œuvre. »*

La région ARA n'a pas délibéré en ce sens depuis la date de sa création. D'après les informations transmises à la chambre, les deux anciennes régions n'avaient pas non plus pris de délibération-cadre en matière de politique sociale.

Les régions Auvergne et Rhône-Alpes avaient choisi de confier la gestion de l'action sociale à des associations : l'association du personnel régional (APR) pour la région Auvergne et l'association des œuvres sociales et culturelles de la région (OSCAR) pour la région Rhône-Alpes. L'APR comptait 1 200 adhérents en 2016 (soit un taux d'adhésion de 67 %) et OSCAR 6 296 adhérents (soit un taux d'adhésion de 93 %). Ces deux associations ont continué leur action à l'identique depuis la fusion des deux régions. Sur la période 2015-2017, le montant mandaté par la Région à leur profit s'établit comme suit :

Tableau 13 : Total subventions associations du personnel 2015-2017 (en €)

	2015	2016	2017
APR (Auvergne)	269 370	245 000	248 665
OSCAR (Rhône-Alpes)	5 070 000	5 075 000	4 647 500
	5 339 370	**5 320 000**	**4 896 165**

Source : grands livres région (compte 6574)

Les deux associations bénéficient de moyens humains et matériels mis à leur disposition. Neuf agents sont mis à disposition d'OSCAR[92]. Un agent est également mis à disposition de l'APR, sans arrêté de mise à disposition, sa rémunération n'étant pas remboursée non plus par l'association.

La différence entre les montants de subventions alloués à ces deux associations tient à la différence de nature et de volume des prestations délivrées par chacune d'elles.

En effet, si OSCAR prend en charge l'ensemble des prestations de loisirs et des prestations sociales à destination de ses adhérents, ainsi que la gestion des aides exceptionnelles, ce n'est pas le cas de l'APR. La région Auvergne avait choisi d'adhérer au Comité national d'action sociale (CNAS), dont les prestations sociales bénéficiaient à tous les agents régionaux. L'APR n'intervenait que pour compléter certains dispositifs du CNAS en matière sociale (dispositifs chèques vacances et aides aux vacances des enfants) et pour proposer en complément des prestations culturelles et de loisirs. En outre, la région Auvergne gérait directement les aides exceptionnelles par le biais de son service social du personnel (2,8 équivalents temps plein – ETP).

Sur la base de ce constat, la nouvelle région a souhaité étudier les modalités de mise en œuvre d'une association du personnel unique. Une étude a été confiée à un cabinet d'audit et a débouché sur un rapport d'audit constitué de deux volets : un état des lieux de l'existant en novembre 2017, et des scenarii pour la constitution et l'organisation d'une nouvelle association du personnel en février 2018.

Le scénario privilégié, à ce jour, est la fusion des deux associations préexistantes et la ré-internalisation de certaines prestations au sein d'un service social du personnel. Cette fusion ne devrait pas être effective avant le 1er janvier 2020.

91 Action sociale, culturelle, sportive et de loisirs.
92 La région a fourni pour l'année 2018 les arrêtés de mise à disposition pour OSCAR.

3.2.5- L'analyse d'un échantillon de dossiers et de situations individuelles

49 dossiers individuels d'agents ont été examinés sur place (essentiellement collaborateurs de cabinet, emplois fonctionnels, contractuels de catégorie A recrutés sur des emplois de direction). Les dossiers individuels ne sont pas dématérialisés et sont gérés par la DRH sur trois sites distincts, Lyon, Grenoble et Clermont-Ferrand, selon la répartition indiquée dans le tableau ci-après.

Tableau 14 : Gestion des dossiers RH – répartition

Lieu	Lycées des départements	Siège
Grenoble	07 / 26 / 38 / 73	Direction des ressources humaines : 38 / 69 Direction du tourisme : 07 / 26 / 73
Clermont-Ferrand	03 / 15 / 43 / 63	Ensemble des personnels des directions du site de Clermont-Ferrand, y compris la direction des ressources humaines sur Clermont-Ferrand et des espaces régionaux du territoire de l'ex-région Auvergne
Lyon	01 / 42 / 69 / 74	Ensemble des personnels des directions de l'hôtel de région à Lyon, sauf la direction des ressources humaines, et des espaces régionaux du territoire de l'ex-région Rhône-Alpes

Source : tableau transmis par la région

De manière générale, les dossiers n'étaient pas constitués de manière comparable (notamment entre les dossiers issus de l'ancienne région Auvergne et ceux hérités de l'ancienne région Rhône-Alpes) et ne comprenaient pas l'ensemble des éléments d'information attendus. Les fiches de poste ne figuraient en particulier quasiment jamais dans les dossiers des agents[93], ni les comptes rendus d'entretien annuel d'évaluation.

La chambre observe qu'il n'existe pas, à ce jour, de fiche type permettant de lister les éléments constitutifs du dossier individuel d'un agent.

Il ressort de ce contrôle sur place, ainsi que de l'examen de situations individuelles par le biais d'éléments transmis par la région, un certain nombre d'observations.

3.2.5.1- L'attribution des heures supplémentaires et les astreintes

La chambre a effectué un contrôle à partir des fichiers de paie transmis par la région, sur les heures supplémentaires et indemnités d'astreinte payées au cours des exercices 2015 à 2018 (jusqu'au 30 juin 2018). Ce contrôle a mis en évidence, pour certains agents, plus particulièrement les agents relevant du pôle des chauffeurs placés auprès du cabinet du président, le paiement d'un nombre important d'heures supplémentaires et d'indemnités d'astreinte.

Sur une période de 18 mois, deux de ces agents ont réalisé en moyenne plus de 42 heures supplémentaires et 10 astreintes par mois. La rémunération de ces heures supplémentaires et astreintes a représenté, sur la période, 35 % de la rémunération brute totale pour le premier, et 36 % pour le second en moyenne, mais cette part a pu atteindre près de 44 % pour le premier.

La consultation du dossier individuel de l'un d'eux a par ailleurs révélé que, lors de son embauche, diverses simulations de salaire ont été effectuées, qui incluaient un quota d'heures supplémentaires et d'indemnités d'astreintes, afin de lui garantir un niveau de rémunération.

Compte tenu de ces constats, la chambre rappelle que :

- la durée hebdomadaire du travail, comme sa durée quotidienne, sont encadrées par le décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat, qui liste dans son article 3, les garanties minimales à respecter par l'employeur dans la définition de l'organisation du travail ;

93 Quand elles y figuraient, elles n'étaient ni datées, ni signées.

- l'organe délibérant doit fixer la liste des emplois concernés par les heures supplémentaires ;
- la récurrence des heures supplémentaires et astreintes ne doit pas être un moyen de compléter des rémunérations hors du cadre légal.

La région a fait valoir le caractère atypique des missions de chauffeurs sur un territoire régional très vaste, avec des amplitudes horaires très importantes, ce qui ne justifie pas de s'écarter de la règlementation. Elle a indiqué qu'une délibération générale sur le régime des astreintes et des heures supplémentaires devrait être soumise à l'assemblée délibérante au cours de l'année 2019. La chambre l'engage à régulariser rapidement ces situations.

3.2.5.2- Le recrutement des collaborateurs de cabinet

L'article L. 4141-1 du CGCT dispose que « *Les actes pris par les autorités régionales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés, ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans la région. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature (...).* »

La très grande majorité des arrêtés de recrutement des collaborateurs de cabinet (13 sur 19) ont une date d'effet antérieure à la date de leur entrée en vigueur.

La chambre rappelle qu'en vertu d'un principe général du droit, toute décision administrative qui prévoit une date d'application antérieure à sa publication ou sa notification est illégale, en tant qu'elle est rétroactive (CE Assemblée, 25 juin 1948, Société du Journal l'Aurore, rec. 289).

3.2.5.3- Les conditions de rémunération des collaborateurs de cabinet

Aux termes de l'article 5 du décret du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales *« La décision par laquelle un collaborateur de cabinet est recruté détermine : 1. Les fonctions exercées par l'intéressé ; 2. Le montant de sa rémunération, ainsi que les éléments qui servent à la déterminer. »* L'article 7 du même décret prévoit que la rémunération individuelle de chaque collaborateur est fixée par l'autorité territoriale et comprend un traitement indiciaire, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement y afférents, ainsi que, le cas échéant, des indemnités.

La plupart des arrêtés de recrutement de collaborateurs de cabinet qui ont été examinés mentionnent la fonction de « *conseiller technique* », sans autre précision sur les domaines particuliers d'intervention.

La rémunération est fixée avec plus ou moins de précision, en particulier pour ce qui concerne le régime indemnitaire. Ainsi, un arrêté de recrutement daté du 2 février 2016 indique que l'agent perçoit une rémunération composée du traitement afférent à l'indice majoré 1143, de l'indemnité de résidence et, le cas échéant, du supplément familial de traitement correspondants et *« d'éléments indemnitaires dans le respect du plafond réglementaire fixé à 90 % du montant maximum du régime indemnitaire délibéré pour l'emploi fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité. »* Les mêmes mentions figurent dans des arrêtés de recrutement du 25 avril 2016 et du 2 février 2016.

Enfin, certaines revalorisations de rémunération parfois importantes ne sont pas toujours explicitement motivées.

La chambre rappelle que la revalorisation de la rémunération des agents contractuels est possible, sous réserve que celle-ci soit motivée et justifiée, notamment par une évolution des fonctions ou des qualifications professionnelles de l'agent. La région s'est engagée à veiller « *à systématiquement faire figurer, formellement, les motivations dans les attendus des arrêtés de situation individuelle.* »

3.2.5.4- La déclaration de publicité de vacance du poste

L'article 41 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose que : *« Lorsqu'un emploi permanent est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance, à l'exception des emplois susceptibles d'être pourvus exclusivement par voie d'avancement de grade (...). »* Si une collectivité territoriale prononce une nomination sans avoir communiqué la vacance de l'emploi au centre de gestion, alors que cette communication était obligatoire, la nomination encourt le risque d'être annulée par le juge administratif qui vérifie en outre, lorsqu'il est saisi, qu'un délai raisonnable a été respecté entre la date de déclaration de vacance de l'emploi et la date de recrutement.

La chambre a observé à plusieurs reprises des délais restreints entre les dates de déclaration au centre de gestion du Rhône et de nomination sur des emplois de direction. Par ailleurs, des éléments recueillis en cours d'instruction tendent à prouver que certains postes étaient « *pré-pourvus* ».

Il en est ainsi d'un recrutement par détachement à compter du 1er août 2016, pour lequel l'administration d'origine de l'agent a été sollicitée par courrier dès le 1er juin 2016, alors que la déclaration de vacance de poste auprès du centre de gestion a été faite le 8 juin 2016. De même, un agent contractuel de catégorie A a été nommé sur un poste de DGA, dès le 8 mars 2016, alors que la déclaration de vacance d'emploi avait été faite le 24 février 2016 auprès du centre de gestion, avec une date de fin de publicité prévue le 24 mars 2016.

La région a indiqué en réponse aux observations provisoires que, dans le cadre du bouleversement institutionnel sans précédent lié à la fusion, il ne lui semblait pas illégitime que sa nouvelle direction générale ait été recrutée sans délais, quitte à ce que les opérations de publicité soient écourtées. La chambre considère que les circonstances ne sauraient justifier le non-respect des obligations légales de publicité.

3.2.5.5- La situation atypique d'un responsable de service

Un agent contractuel a été recruté le 7 avril 2016 en qualité de coordinateur des relations aux élus, au sein de la délégation générale aux missions transversales et à la relation aux élus. Sa rémunération est calculée en référence à l'échelon 03, hors échelle B bis du grade d'administrateur hors classe. Une première déclaration de vacance d'un poste de « *chargé de mission vice-présidence* » a été transmise le 26 janvier 2016 au centre de gestion du Rhône. Une seconde déclaration de vacance d'un poste de « *responsable de service relations aux élus et aux territoires* » a été ensuite été effectuée le 9 février 2017. Les fiches de paie de cet agent font néanmoins état de sa fonction de responsable de service dès le mois de mai 2016, alors qu'un nouveau contrat aurait dû être établi pour le recruter sur cette fonction.

La fiche de poste indique qu'il est placé à la tête de l'un des quatre services de la direction des assemblées et des relations aux élus, sous l'autorité d'un directeur qui était, jusqu'au 1er juillet 2018, fonctionnaire titulaire du grade d'attaché principal (9ème échelon). Au titre de sa mission principale, il est *« chargé d'assurer le suivi des relations aux élus des départements de la région Auvergne-Rhône-Alpes. Il doit en outre avoir une bonne connaissance des institutions et des interlocuteurs potentiels. »* Le poste est qualifié de *« poste à haut niveau de technicité, comportant des missions de coordination et d'appui en lien avec les élus et les territoires. »*

La rémunération moyenne des 97 responsables de services, identifiés comme tels dans les données de paie du mois de juin 2018, s'établit à environ 4 000 € nets par mois. La rémunération de cet agent s'élève à près de 9 000 € nets, soit plus du double. Elle est, en outre, plus de 50 % supérieure à la rémunération la plus élevée servie à un responsable de service. Enfin, ce niveau de rémunération classe cet agent au cinquième rang des rémunérations les plus élevées de la collectivité, avant la rémunération allouée à certains directeurs généraux adjoints des services.

La chambre rappelle que le poste de responsable de service en cause a vocation à être pourvu par le recrutement d'un fonctionnaire. Si un tel poste est pourvu par un agent contractuel de catégorie A, sa rémunération doit être ensuite établie à l'aune des fonctions occupées, de la qualification requise pour leur exercice et de la qualification et de l'expérience de l'agent recruté. Les agents contractuels ne peuvent par ailleurs se voir attribuer une rémunération qui excèderait celle à laquelle peuvent prétendre des agents de l'Etat occupant des fonctions et ayant des qualifications équivalentes. Le juge administratif, lorsqu'il est saisi, vérifie l'absence d'erreur manifeste d'appréciation. En l'occurrence, et bien que la région ait confirmé qu'elle considère cet emploi comme étant à haut niveau de technicité, comportant des missions de coordination et d'appui en lien avec les élus et les territoires, la chambre estime que la rémunération servie encourt le risque d'être considérée comme disproportionnée.

3.3- L'harmonisation de la fonction financière

3.3.1- La nouvelle organisation de la fonction

Dans le cadre de la mise en place d'une nouvelle organisation de l'administration régionale, l'évolution de l'organisation de la direction des finances et, plus largement, de la fonction financière, ont été présentées lors des comités techniques des 8 et 22 novembre 2016, ainsi que du 20 juin 2017.

La fonction financière était organisée de manières différentes dans les deux anciennes régions : en région Rhône-Alpes, la fonction s'articulait entre une direction des finances et des services juridiques, administratifs et financiers ayant une organisation, des moyens et des missions hétérogènes ; en région Auvergne, un pôle finances était chargé de valider l'ensemble des pré-engagements réalisés par les services et de mandater les dépenses, la fonction financière étant organisée de manière variable selon les directions.

Le diagnostic de l'existant pointait, au titre des faiblesses, une relative dissolution de la fonction financière dans les organisations préexistantes, une absence de mutualisation en raison d'un éparpillement des tâches et une hétérogénéité du niveau de professionnalisation et de la qualité comptable. Pour y remédier, la nouvelle organisation proposée a conduit à la création de départements de gestion financière, positionnés fonctionnellement auprès de chaque direction générale adjointe des services mais hiérarchiquement rattachés à la direction des finances. Ceux-ci ont en charge l'exécution financière des subventions, la réalisation des liquidations et le mandatement des factures, ainsi que la mise en œuvre financière et comptable des décisions de la commission permanente.

Par ailleurs, un poste de *« responsable du pilotage budgétaire »* a été créé dans chaque direction opérationnelle, lequel est hiérarchiquement rattaché au directeur opérationnel mais conserve un lien fonctionnel avec la direction des finances. La création de ces postes est notamment la traduction de l'importance accordée à la mise en œuvre des objectifs budgétaires affichés par l'exécutif régional, à savoir une réduction de 300 M€ des dépenses de fonctionnement entre 2016 et 2020, et un plan de relance des investissements à hauteur de 4 Mds€ sur la même période. Chaque responsable du pilotage budgétaire a pour mission la préparation et le suivi budgétaires, ainsi que la vérification de la soutenabilité budgétaire des rapports présentés en assemblée plénière et commission permanente. Il participe aux revues de gestion dans le cadre du pilotage budgétaire de la collectivité et est un relais dans les activités de contrôle (pilotage et contrôle de premier niveau des organismes externes, respect des règles et procédures financières).

En janvier 2018, les départements de gestion financière, placés sous l'autorité d'un responsable du service qualité de la gestion, étaient au nombre de huit, soit un département de gestion par direction générale adjointe (et un département commun pour les DGA 4 et 5 et la DGS), et un département de gestion par site (Lyon et Clermont-Ferrand), pour un effectif total de 150 postes, dont 107 sur Lyon et 43 sur Clermont-Ferrand.

3.3.2- Un nouveau logiciel de gestion budgétaire et comptable

Les anciennes régions utilisaient deux outils comptables et financiers distincts. Le choix d'acquérir un nouveau logiciel unique de gestion budgétaire et comptable a été fait début novembre 2015[94].

Pour l'exercice 2016, le budget a été préparé et exécuté en utilisant les outils financiers des deux anciennes régions. Parallèlement, la conduite de projet visant à mettre en place un système d'information unique a été déployée sur toute l'année 2016. Le nouvel outil a été mis en production le 1er janvier 2017.

La direction des systèmes d'information et des usages digitaux a estimé le bilan coûts/économies résultant de l'acquisition du nouveau logiciel et de sa mise en production, comme ci-après.

Tableau 15 : Bilan coûts/économies liés au déploiement du nouveau logiciel financier

Domaine	Projets	Décommissionnements[95]	Coûts de mise en œuvre	Economies obtenues
Finance	Acquisition de la solution en 2015. Déploiement de l'outil en 2016 et exécution du premier exercice en 2017. Formations dispensées par l'éditeur.	2017 Arrêt du logiciel antérieur à Lyon 2017 Arrêt du logiciel antérieur à Clermont-Ferrand	2 104 k€	45 k€

Source : tableau région ARA

Ce bilan est à mettre en regard des enjeux en termes d'harmonisation, d'amélioration et de modernisation de la fonction financière qui ont accompagné ce choix.

Plusieurs objectifs ont été assignés au nouveau système d'information financière, et notamment : la mise en place d'une gestion pluriannuelle des crédits (échéancement systématique des AP/AE et des opérations), la généralisation d'outils de pilotage de l'activité, le déploiement d'une comptabilité analytique, la mise en œuvre d'une arborescence des politiques publiques couvrant la totalité du budget et la sécurisation des marchés par intégration du processus d'exécution au sein de l'application de gestion financière.

3.4- L'analyse de la démarche d'harmonisation de la gestion des achats

La collectivité n'a pas délibéré sur l'organisation interne de la commande publique.

3.4.1- Les attributions du président

S'agissant du cadre institutionnel pour la passation des marchés publics, par délibération du 4 janvier 2016, le conseil régional a autorisé le président, pour la durée de son mandat, à « [...] *Prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres, ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget.* »

---

94 Un groupement de commandes avait été constitué par convention du 24 février 2015 entre les régions Auvergne et Rhône-Alpes, *« en vue de la passation et de l'exécution de marchés en commun, pour tout besoin d'accompagnement méthodologique organisationnel ou technique, pour préparer la création de la nouvelle région. »* Le marché a donc été lancé et attribué dans le cadre de ce groupement.

95 Le « *décommissionnement* » applicatif vise à identifier et à retirer les applications à faible rapport valeur ajoutée/coûts de maintenance.

3.4.2- L'harmonisation et l'organisation du processus achat

La collectivité a indiqué ne pas être dotée d'un guide interne en matière de commande publique mais il ressort de l'analyse des documents transmis, qu'elle dispose :

- d'un document de description et d'organisation du processus d'achat ;
- d'un guide interne pour les achats de moins de 25 000 € HT ;
- de nombreuses « *fiches internes* » ou « *documents pratiques* », même si beaucoup d'étapes du processus restent encore à décrire et encadrer.

L'organisation du processus retenue par la collectivité repose sur le choix d'une centralisation des achats « *les plus importants* » au niveau de la DACHA. Tous les achats, à l'exclusion de ceux des lycées[96], sont désormais passés par cette direction unique, dès lors que le seuil de 25 000 € HT est atteint. Ce seuil de compétence, bien qu'il soit mentionné par d'autres documents[97], gagnerait en visibilité s'il figurait dans un document cadre, tel qu'un guide interne. En outre, la portée de ce corpus documentaire serait renforcée par une délibération de l'assemblée régionale.

Le second grand choix d'organisation décidé par le nouvel exécutif porte sur la création d'une centrale d'achat régionale.

3.4.3- Les marchés notifiés en 2016 et 2017

L'analyse du tableau des marchés notifiés en 2016 et 2017, transmis par la collectivité, permet de constater que l'année 2016 n'a pas été marquée par une forte activité en matière de commande publique[98]. Les premiers contrats conclus par la centrale datent, quant à eux, de janvier 2018.

3.4.4- La fusion des systèmes d'information

En matière de système d'information, la collectivité indique qu'au printemps 2018, le processus achat s'appuie :

- pour la passation, sur l'outil de l'ancienne région Rhône-Alpes ;
- pour la dématérialisation, sur une plateforme commune;
- pour l'exécution, sur un logiciel comptable et financier acquis par l'ancienne région Rhône-Alpes pour anticiper la fusion.

Les achats en matière de formation continue sont réalisés au moyen d'un outil spécifique, développé par un groupement de régions. La région considère que si les outils en matière de commande publique ont bien été harmonisés, c'est-à-dire qu'ils sont utilisés par tous, ils ne sont pas encore optimisés. Pour y remédier, elle a fait le choix d'initier, en janvier 2018, un marché très large pour la fourniture et la mise en œuvre d'un système d'information achats allant du sourçage des fournisseurs à la notification. La Région a indiqué en réponse aux observations provisoires que le nouvel outil était en cours d'implémentation et que la formation des agents à son utilisation était en voie d'achèvement.

---

96 Chaque lycée passe ses propres marchés. Des groupements de commande existent. De même, la toute nouvelle centrale d'achat régionale permet la mutualisation de besoins.

97 Comme le rapport au CT du 7 décembre 2017.

98 Seulement 413 lots ou marchés ont été mis en consultation et notifiés cette année-là. Par comparaison, 707 consultations ont été initiées en 2017. Si l'on exclut les achats pour lesquels la consultation a été engagée en janvier 2016, en partant du principe qu'ils ont probablement été décidés par les anciens exécutifs et qu'ils relèvent de la continuité de service, ce chiffre tombe à 337, décomposé comme suit :

- 185 achats en matière de travaux, dont la quasi-totalité relève d'une même opération allotie, ce qui réduit considérablement le nombre de procédures de consultation effectivement engagées ;
- 137 achats en matière de fournitures et services ;
- 15 « *monopoles et assimilés* » et « *reprise hors subvention* ».

3.4.5- Harmonisation des dispositifs de mutualisation

La chambre a sollicité, pendant l'instruction :

- la liste des groupements de commande auxquels participent ou participaient les lycées ;
- la liste des groupements de commandes auxquels participaient les anciennes régions ;
- la liste des groupements de commandes auxquels participe l'actuelle région.

La collectivité n'a pas transmis les informations relatives aux lycées. Elle a déposé en toute fin de contrôle, un document recensant sept groupements auxquels la région aurait participé. Ce document ne permet pas de connaître la durée, les membres, le nombre et le montant des marchés conclus, non plus que le coordonnateur de ces groupements.

3.5- L'harmonisation des politiques publiques

3.5.1- Une analyse comparée des politiques régionales réalisée en amont

Un travail d'analyse et de caractérisation des éléments de convergence et de divergence des politiques régionales a été mené par les équipes « *évaluation* » des deux anciennes régions, de décembre 2014 à mai 2015, et a débouché sur un rapport daté de juin 2015.

Le champ d'étude portait sur 16 grandes politiques[99] et 103 domaines d'intervention (répartis entre compétences obligatoires, exercice de la clause de compétence générale et politiques spécifiques à une région), et visait à apprécier le degré de convergence et de divergence stratégique, selon deux axes : les modalités d'intervention (stratégique) et les conditions de mise en œuvre (technique).

L'ensemble des domaines d'intervention considérés représentaient respectivement 77 % et 82 % des budgets globaux des régions Auvergne et Rhône-Alpes.

L'étude a constaté que 59 domaines d'intervention représentant 69 % des domaines d'intervention relevant de compétences obligatoires, et plus de 50 % du budget global de chaque région (51 % en Auvergne et 58 % en Rhône-Alpes) étaient convergents d'un point de vue stratégique et technique, comme indiqué dans le tableau ci-après.

Tableau 16 : Degré de convergence – politiques régionales avant fusion

	Convergence stratégique et technique	Convergence stratégique et divergence technique	Divergence stratégique et convergence technique	Divergence stratégique et technique	Total
Nombre de domaines d'intervention	59	9	15	20	**103**
% du total	*57 %*	*9 %*	*15 %*	*19 %*	*100 %*

Source : tableau CRC à partir du rapport d'étude daté de juin 2015

Pour l'essentiel, les actions correspondant au « *cœur de métier* » des régions (lycées, transports, formation professionnelle et gestion des fonds européens) apparaissaient convergentes.

Les vingt domaines d'intervention considérés comme totalement divergents représentaient pour leur part 19 % du total, 6 à 9 % du budget de chaque région, et constituaient le plus fort enjeu dans le processus d'harmonisation.

99 Actions internationales, jeunesse, sports et loisirs, environnement, lycées, aménagement du territoire, économie, actions transversales, culture, fonds européens, tourisme, formation professionnelle, santé et solidarité handicap, transports, enseignement supérieur, développement numérique et agriculture.

Etaient pointées des différences, tant dans les objectifs que dans les modes d'intervention des deux anciennes régions[100].

Enfin, étaient identifiés huit domaines d'intervention spécifiques à l'une ou l'autre région, ne se recoupant pas.

Le rapport, qui livre une photographie de l'existant dans les deux régions, n'est pas assorti d'un calendrier de mise en œuvre d'une harmonisation. La chambre n'a pas eu connaissance de documents ultérieurs, en particulier soumis à l'assemblée régionale, qui auraient dressé des bilans d'étape pour suivre le processus d'harmonisation des politiques publiques.

3.5.2- L'état des lieux en matière d'harmonisation

Les services régionaux ont établi un tableau récapitulant l'état d'avancement de l'harmonisation des dispositifs régionaux. Celui-ci liste 100 dispositifs, soit la quasi-intégralité de ceux qui avaient été étudiés à l'occasion de l'étude menée en 2015.

L'analyse de ce tableau révèle que 94 dispositifs sur 100 seraient harmonisés ou en cours d'harmonisation. Dans au moins 30 % des cas, l'harmonisation a supposé ou supposera une évolution du mode de gestion : par exemple, évolution des modalités d'instruction des demandes d'aides et des critères d'attribution, externalisation ou reprise en gestion directe de la mission, renfort ou, *a contrario*, diminution des moyens humains dédiés.

Dans plusieurs cas, l'harmonisation a conduit à substituer un seul dispositif aux deux dispositifs préexistants ou à fusionner des entités : fusion des satellites régionaux (création d'un seul comité régional du tourisme, fusion des agences économiques régionales, etc.).

Parmi les domaines d'intervention des précédentes régions, qui étaient considérés en 2015 comme totalement divergents, les cartes Jeune Nouveau Monde et M'RA ont été remplacées par un dispositif unique à destination des jeunes âgés de 16 à 25 ans, le dispositif « *Pass'Région* », mis en œuvre à compter du 1er juin 2017.

A l'inverse, dans le domaine des infrastructures de développement numérique, si une stratégie commune a été élaborée, sous la forme d'une feuille de route numérique, pour la période 2017-2021, les dispositifs n'ont pas été harmonisés, du fait des engagements antérieurs pris par les deux anciennes régions.

Le tableau précité ne permet pas d'évaluer les coûts supplémentaires ou, *a contrario*, les gains réalisés à l'occasion de l'harmonisation des dispositifs.

---

100 Différence tant du point de vue des objectifs (critères sociaux en Auvergne) que du mode de gestion pour les cartes Jeune Nouveau Monde (Auvergne) et M'RA (Rhône-Alpes); différence de portage dans le domaine des infrastructures du développement numérique, la région Rhône-Alpes s'appuyant sur les ambitions des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN) départementaux, alors que la région Auvergne avait créé une régie régionale pour porter le projet en direct ; différence d'objectif en matière d'habitat social, Rhône-Alpes mettant l'accent sur une politique de performance énergétique exigeante, alors que l'Auvergne concentrait ses interventions dans le milieu rural, etc.

4- LA MISE EN OEUVRE DES COMPETENCES NOUVELLES OU ETENDUES

4.1- La région, autorité organisatrice de transports de plein exercice

Depuis le 1er janvier 2002, les régions sont autorités organisatrices de transports (AOT) en matière de services ferroviaires régionaux de voyageurs et contractualisent, dans ce cadre, avec la SNCF qui est chargée d'exploiter le service TER. Par la loi NOTRé, elles sont devenues plus largement autorités organisatrices de transports de plein exercice, se voyant ainsi dotées des compétences jusque-là exercées par les départements en matière de transports interurbains et scolaires. Seul le transport des élèves handicapés demeure une compétence départementale.

Dans ce cadre, les régions sont substituées aux départements dans tous leurs droits et obligations, notamment contractuels (délégations de service public, marchés publics, conventions financières) et en tant que membres des régies de transports et des établissements publics.

4.2- Effet de la fusion sur l'organisation du transfert de la compétence transports

Si la fusion n'a pas eu d'effet direct sur l'organisation du transfert – au-delà de l'effet volume lié aux douze départements qui composent désormais la nouvelle région – elle en a complexifié le contexte. De fait, la situation spécifique de la région ARA apparaît inédite : hormis la région Grand Est, aucune région de plus de huit départements n'a connu de façon concomitante une extension de compétence cumulée à une fusion et un changement de majorité.

Par ailleurs, le dispositif de transfert a également été complexifié par la présence de 70 autorités organisatrices de la mobilité (AOM) sur le territoire de la région. En effet, lorsqu'une ligne de transport est incluse dans son ressort territorial, l'AOM est en droit de l'inclure dans son réseau et de demander à la région les ressources qui lui ont été transférées des départements.

4.3- Les conditions de transfert de la compétence transports interurbains et scolaires

4.3.1- Le calendrier

Selon la région, la préparation du transfert a véritablement débuté en avril 2016, après des temps d'échange avec les départements et une rencontre politique avec leurs présidents et directeurs généraux des services.

Tableau 17 : Calendrier de préparation du transfert de la compétence transports

Avril – mai 2016	Démarrage du recensement des contrats.
Juin 2016	Déplacements dans les départements (déplacement DT/DF/DRH) : - Etat des lieux - Présentation du budget - Premiers échanges sur le périmètre du transfert.
Septembre 2016	Réunions techniques avec chaque département pour affiner le volet financier et ressources humaines (évaluation des charges et ressources affectées à la compétence transférée).
20 et 21 septembre 2016	1ère CLECRT.
Septembre – octobre 2016	Poursuite des négociations.
24 et 25 novembre 2016	2ème CLECRT. Une 3ème CLECRT a été nécessaire dans certains cas (novembre – décembre).
AP de décembre 2016	Convention d'attribution de compensation provisoire pour 2017.

Source : région ARA

4.3.2- Les charges transférées et les dotations de compensation

Pour chacun des départements, les commissions locales pour l'évaluation des charges et des ressources transférées (CLERCT), qui se sont réunies à l'automne 2016, ont fixé les périodes de référence des coûts historiques, ainsi que leur périmètre, et ont rendu un avis arrêtant un montant de charges nettes transférées. Les avis rendus par les CLECRT ont été notifiés par la présidente de la chambre régionale des comptes au préfet de chaque département. Chacun des préfets a pris un arrêté pour fixer le montant des charges transférées.

L'article 133 de la loi NOTRé prévoit que les transferts de compétences doivent être neutres sur un plan financier. Ils s'accompagnent du transfert par les départements des ressources nécessaires à « *l'exercice normal de ces compétences.* » Dans ce cadre, la part de CVAE de la région a été portée de 25 % à 50 %. Corrélativement, la part allouée aux départements est passée de 48,5 % à 23,5 %.

La région reverse à chaque département le produit de CVAE correspondant à la fraction supplémentaire de CVAE perçue par chaque département l'année précédant le transfert de compétences, diminué du coût net des charges transférées, telles qu'évaluées par la CLECRT. Si l'attribution est négative, notamment parce que le produit de CVAE est insuffisant pour couvrir le coût des charges transférées, le département acquitte la dotation ainsi calculée.

En 2018, en année pleine, selon les éléments transmis par la région, le montant de CVAE (référence 2016) s'élève à 507 M€ et le total des charges nettes transférées à 381 M€. Selon les principes décrits *supra*, la région verse une attribution de compensation à cinq départements : Drôme (9 M€), Loire (10 M€), Puy-de-Dôme (12 M€), Savoie (9,9 M€) et Haute-Savoie (1,2 M€), ainsi qu'à la Métropole de Lyon (128,6 M€), soit au total près de 171 M€. A l'inverse, une dotation de compensation est versée par sept départements à la région. Le tableau détaillé des flux financiers s'établit comme suit :

Tableau 18 : Synthèse des transferts financiers (en M€)

Départements/ Métropole	CVAE de référence	Montant total charges nettes transférées	Dotation de compensation versée par la région	Dotation de compensation versée par le département
Ain	35,7	41,6		5,9
Allier	14,1	16,2		2,1
Ardèche	14,1	20,7		6,6
Cantal	5,7	7,1		1,5
Drôme	34,2	25,2	9	
Isère	79,4	89,8		10,4
Loire	37,6	27,6	10	
Haute-Loire	8,6	9,8		1,1
Puy-de-Dôme	36,6	24,7	11,9	
Rhône	29,2	46,5		17,2
Métropole Lyon	129,8	1,1	128,6	
Savoie	31,2	21,3	9,9	
Haute-Savoie	50,4	49,2	1,2	
Total	**506,7**	**380,9**	**170,7**	**44,9**

Source : retraitement CRC à partir des données transmises par la région

4.3.2.1- Les conventions définitives de transfert

Les flux financiers correspondants sont formalisés dans des conventions dites « *définitives de transfert*. » Approuvées par délibération du conseil régional du 29 mars 2018, elles ont pour objet de fixer le montant définitif de l'attribution de compensation et ses modalités de versement à compter de 2018, ainsi que de dresser l'inventaire des postes budgétaires et fonctions des agents transférés (au 1er janvier 2018 ou 2023), des biens, des contrats et des conventions transférées, ainsi que, le cas échéant, des contentieux en cours.

En mars 2019, neuf conventions (annexe 3) étaient signées (Ain, Allier, Cantal, Drôme, Isère, Loire, Haute-Loire, Puy-de-Dôme, Savoie), un accord avait été trouvé avec le département de la Haute-Savoie et deux conventions restaient à signer en raison de points de désaccord signalés par la région sur la compensation des charges :

- pour le Rhône : la signature de la convention est suspendue dans l'attente du règlement du litige relatif aux charges transférées concernant la communauté d'agglomération de l'Ouest Rhodanien ;
- pour l'Ardèche : le désaccord porterait sur un transfert de moyens en personnel insuffisant (l'absence de compensation porterait sur une somme de 120 000 €).

4.3.2.2- Sur les biens associés aux compétences transférées

Les questions patrimoniales sont l'un des facteurs de complexité du transfert de compétences. Si la loi ne prévoit pas le transfert automatique de la propriété des biens associés aux compétences transférées – tels que les abribus, les panneaux d'arrêt de bus ou les systèmes de billettique – les départements ont néanmoins approuvé le principe du transfert à la région de l'ensemble de ces biens et intégré dans les charges compensées à la région les moyens de leur renouvellement et de leur entretien.

La région avait proposé aux départements le schéma suivant à compter du 1er janvier 2018 :

- l'ensemble des biens acquis jusqu'au 31 décembre 2017 – à l'exception des gares routières qui feront l'objet d'un traitement spécifique – est transféré en pleine propriété du département à la région, ainsi que les droits et obligations afférents (transfert à titre gratuit) ;
- ces biens sont ensuite mis à la disposition des départements délégataires (voir *infra*) par la région ;
- les biens acquis par les départements délégataires à compter du 1er janvier 2018 sont transférés à la région dès leur acquisition, qui les met à disposition des départements concomitamment.

La région indique que si des accords ont pu être trouvés concernant les départements de l'Ain et de l'Allier, en revanche, les discussions se poursuivent avec les autres départements.

4.3.3- Des modes de gestion hétérogènes

4.3.3.1- L'organisation du transfert en deux temps

Dans un premier temps, dans un souci de continuité de service, la région a conclu avec chacun des douze départements de son territoire une « *délégation de compétence en matière de transport public* » de courte durée, restreinte aux services non urbains, réguliers et à la demande, couvrant la période du 1er janvier 2017 au 31 août 2017.

Dans un second temps, ont été organisés les différents modes de gestion, conformément aux articles L. 1111-8 et R. 1111-1 du CGCT. Dans ce cadre, par courrier du 25 octobre 2016, le président du conseil régional a proposé aux départements une délégation de plus long terme pour une période courant du 1er septembre 2017 au 31 décembre 2022, afin de « *construire progressivement une politique harmonisée de la mobilité, tout en prenant en compte l'évolution des intercommunalités, devenant de réelles autorités organisatrices de la mobilité à la suite des schémas départementaux de coopération intercommunale.* »

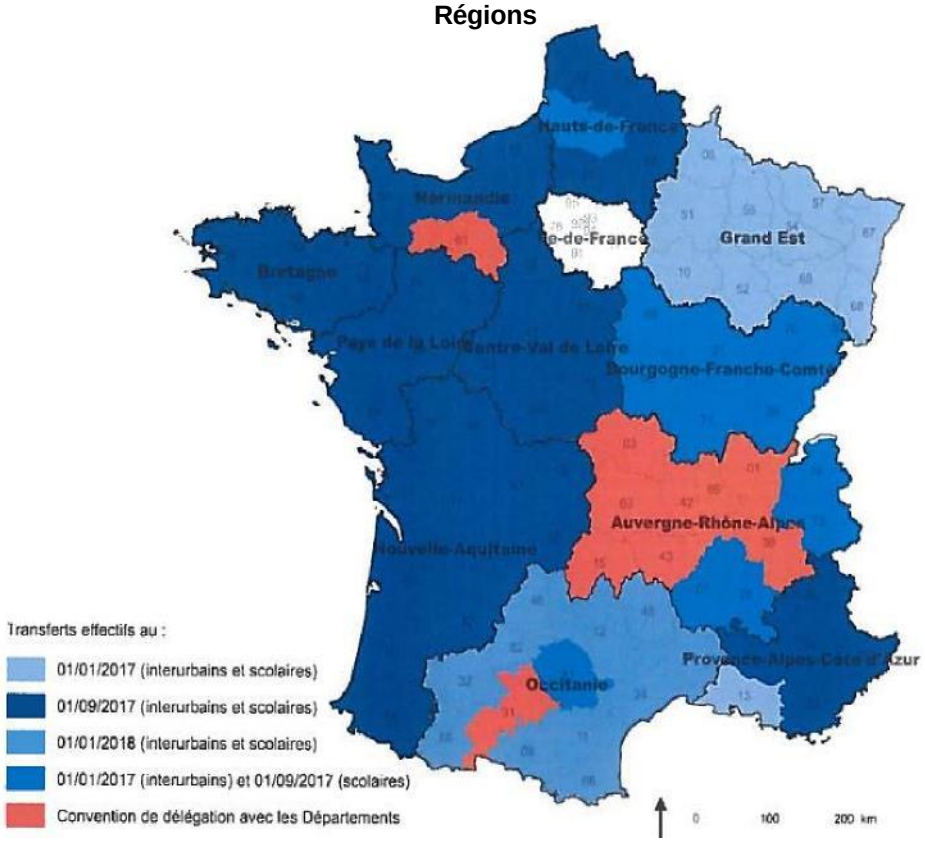
4.3.3.2- Les contraintes liées à la coexistence des modes de gestion

Compte tenu des choix différenciés des départements, deux modes de gestion coexistent donc désormais sur le territoire régional : une gestion par délégation de longue durée aux départements et une gestion directe par la région.

La région ARA est la région comptant le plus de départements délégataires pour la gestion de la compétence transports (sept départements sur onze, si l'on exclut le Rhône). En juin 2018, seules deux autres régions comptaient encore un département délégataire, unique dans les deux cas : l'Occitanie (Haute-Garonne) et la Normandie (Orne). La région se substitue par ailleurs au département du Rhône au sein du syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL)[101].

Quatre départements (Ardèche, Drôme, Haute-Savoie et Savoie) ont opté pour une gestion directe par la région des transports scolaires et interurbains, ce qui a conduit à maintenir quatre antennes régionales des transports interurbains et scolaires sur ces territoires pour gérer en proximité cette nouvelle compétence.

Carte 2 : Etat des lieux des transferts de compétences transports des départements aux Régions



Source : Association des régions de France, juin 2018

La région explique qu'elle souhaite se donner du temps pour absorber progressivement la charge qu'entraîne le transfert, tout en concédant que l'hétérogénéité des modes de gestion est source de complexité. Elle estime néanmoins que le recours à la délégation joue un rôle « d'amortisseur » du transfert, en permettant de monter graduellement en compétence sur quatre départements et de collecter progressivement les informations sur les sept départements délégataires, afin de mieux préparer la reprise de la gestion.

Dans les cas des départements délégataires, la gestion courante est plus complexe : le dialogue de gestion réalisé quasi mensuellement génère un nombre de réunions conséquent ; les décisions sont soumises à l'approbation des deux collectivités (notamment les décisions budgétaires) ; chaque département délégataire a des modes de fonctionnement et des exigences particuliers.

101 L'arrêté préfectoral du 31 août 2017 relatif à la modification des statuts du SYTRAL vise la « *délibération du 31 août 2017 dans laquelle le comité syndical du SYTRAL décide de modifier ses statuts pour prendre acte de la substitution de la région Auvergne-Rhône-Alpes au département du Rhône et accepte l'adhésion de la communauté de l'Ouest rhodanien au 1er septembre 2017.* »

En définitive, le choix de déléguer la compétence transports à une majorité de départements, qui peut relever d'une approche pragmatique, a créé des lourdeurs indéniables dans la gestion quotidienne. Au surplus, ce choix prive à ce jour la région des moyens d'exercer directement la compétence dévolue par la loi.

4.3.3.3- Les conventions dans le cadre des délégations

Sept départements organisent les transports interurbains et scolaires pour le compte de la région jusqu'au 31 décembre 2022. Ces délégations sont organisées par des conventions. Ces conventions ont pour objet de « *définir les compétences déléguées par la région à chacun des départements en matière de transports non urbains, transports scolaires et de construction, d'aménagement et d'exploitation des gares publiques routières de voyageurs [...]* » conformément aux dispositions des articles L. 1111-8 et R. 1111-1 du CGCT. En l'espèce, ces conventions délèguent aux départements concernés :

- l'organisation des services de transports non urbains, réguliers et à la demande, scolaires ; et la construction, l'aménagement et l'exploitation des gares publiques routières de voyageurs relevant de la délégation ;
- la passation, la gestion, l'exécution des contrats, la mise en œuvre des aides individuelles lorsque le dispositif est intégré au périmètre du transfert ;
- le paiement (en fonctionnement et en investissement) des services, avec les moyens alloués par la région dans les conditions fixées ;
- la mise en œuvre technique et financière des conventions liant la région et les autorités organisatrices de second rang, dites AO2, et des conventions liant la région et des AOM.

Ces conventions précisent également les modalités financières applicables pour les exercices 2018 et suivants, et prévoient la conclusion d'avenants annuels permettant de définir le montant prévisionnel de la contribution financière de la région, en fonctionnement et en investissement.

La convention fixe également le cadre d'un dialogue de gestion (où la région et le département sont représentés par leurs directions des transports et directions des finances respectives). Un avenant annuel détermine le montant de la contribution financière de la région, en fonctionnement et en investissement. Des points réguliers sont réalisés (pour illustration, toutes les quatre à six semaines dans le département de l'Isère).

Pour 2018, première année de mise en œuvre, les sept projets d'avenants aux conventions de longue durée n'ont été délibérés par la région que les 20 septembre et 12 octobre.

4.3.3.4- La question des autorités organisatrices de second rang et la subdélégation

S'agissant des transports scolaires, si la région peut déléguer tout ou partie de sa compétence, la subdélégation est en revanche interdite. Les départements auxquels est déléguée la compétence en matière de transports scolaires ne peuvent donc pas subdéléguer celle-ci.

Pourtant, la région ARA continue de s'appuyer sur des autorités organisatrices de second rang, dites AO2. Il s'agit d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), de communes, voire d'associations de parents d'élèves qui opèrent au plus près du terrain un service pour le compte de la région (elles diffèrent en ce sens des AOM qui, après transfert de la compétence, agissent pour leur propre compte).

Le nombre d'AO2 et les missions confiées diffèrent d'un département à l'autre et occupent une place considérable dans l'organisation des transports[102].

---

102 L'examen des avenants transmis à la chambre fait apparaître que le département de la Haute-Loire compte 69 AO2, celui de la Savoie 11, celui de l'Allier 9 et celui de l'Isère 20 (5 interurbaines et 15 scolaires), l'Ardèche 50, la Drôme 12 et la Haute-Savoie 9.

4.3.3.5- *Les transferts de services et de personnels*

La loi NOTRé prévoit que la date et les modalités du transfert définitif des services ou parties de services font l'objet de conventions entre le département et la région, prises après avis des comités techniques compétents des deux collectivités. Ces conventions sont conclues dans un délai de six mois à compter de la date du transfert de la compétence.

En cas de délégation de compétence de la région au département, la convention de délégation fixe les services éventuellement mis à la disposition de l'autorité délégataire, ainsi que les conditions dans lesquelles des personnels de l'autorité délégante peuvent être mis à disposition de l'autorité délégataire ou détachés auprès d'elle.

Pour éviter les situations complexes – transfert des agents du département à la région, puis mise à disposition par la région au bénéfice du département délégataire – les deux collectivités peuvent décider dans la convention de différer la date de transfert des agents jusqu'à la cessation de la délégation de compétence[103] et la reprise en gestion directe.

Pour les quatre départements ayant opté pour une gestion directe par la région, celle-ci a intégré dans ses effectifs les agents départementaux concernés.

Tableau 19 : Transfert des personnels – gestion directe de la compétence par la région

	Date signature convention par la région	Date signature convention par le département	Date du transfert des services	Nombre d'agents
Haute-Savoie	26/07/2017	17/12/2017 (délibéré le 04/12/2017)	1er janvier 2018	16
Ardèche	26/07/2017	26/07/2017	1er janvier 2018	14
Drôme	24/08/2017	24/08/2017	1er janvier 2018	15
Savoie	26/07/2017	26/07/2017	1er janvier 2018	15

Source : retraitement CRC sur la base des conventions transmises

La chambre relève qu'aucune de ces conventions n'a pu être formellement conclue dans le délai prévu par la loi NOTRé.

4.3.4- L'organisation des services et transfert de personnel

La fusion des deux anciennes régions, couplée au transfert de la compétence transports, a nécessité la réorganisation de la direction des transports. Par ailleurs, les directions « *supports* »[104] ont renforcé leurs équipes en dédiant chacune un agent à cette nouvelle compétence.

La direction des transports de la nouvelle collectivité compte, pour gérer la nouvelle compétence, 14 agents présents sur l'ensemble du territoire régional[105] et 60 agents transférés des quatre départements en gestion directe. Ces agents sont tous rattachés au nouveau service territoires et transports régionaux interurbains et scolaires (TETRIS).

103 Réponse du ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, publiée au JO Sénat du 30 mars 2017.

104 Direction des finances, direction des achats, direction des systèmes d'information et, dans une moindre mesure, la direction des ressources humaines

105 À Lyon, deux secrétaires, une chargée de mission pour la coordination des antennes en gestion directe, une assistante financière, une chargée de mission sur la sécurité routière, et une gestionnaire ; à Clermont-Ferrand, une chargée de mission pour la coordination des départements en délégation, une chargée de mission de relation aux territoires et suivi des délégations des départements de l'Allier, du Cantal et du Puy de Dôme ; à Saint-Etienne, une chargée de mission de relation aux territoires et suivi des délégations de la Loire, de la Haute-Loire et du Rhône ; à Grenoble, un chargé de mission de relation aux territoires et suivi de la délégation de l'Isère ; à Annemasse, une chargée de mission de relation aux territoires et suivi de la délégation de l'Ain et du Transfrontalier ; à Valence, un chargé de mission pour la mise en accessibilité des points d'arrêt (pour l'ensemble de la région) ; à Chambéry, une assistante pour la préparation des marchés (pour l'ensemble de la région).

A l'issue des délégations, 101 agents supplémentaires[106] seront transférés, ce qui portera le nombre total à 175.

4.3.5- La stratégie régionale en matière de transports interurbains et de transports scolaires

La région s'inscrit dans la continuité de l'action des départements et a engagé un travail d'harmonisation avec les quatre départements sur le territoire desquels elle gère directement la compétence. Des objectifs sont renforcés, notamment en matière de sécurité routière, de sûreté, de limitation de la pollution, par le développement de motorisations propres, de maîtrise des dépenses de fonctionnement et d'amélioration de l'information des voyageurs. En règle générale, les contrats transférés par les départements sont poursuivis jusqu'à leur terme.

La collectivité a également précisé que les AOM étaient en responsabilité sur les lignes transférées par la région, lignes réputées « *d'intérêt local* ». Dans ce cadre, la région est compétente pour :

- les lignes formant un réseau réputé « *d'intérêt régional* » :
  - les voies et les axes routiers qui, par leurs caractéristiques, constituent des itinéraires d'intérêt régional[107] et que le département doit prendre en compte dans le cadre de ses interventions ;
  - d'un réseau de transport collectifs d'intérêt régional, assuré selon les cas par des lignes ferroviaires (TER) ou des liaisons par autocar : les liaisons interurbaines ;
- des lignes non transférées en zone rurale, en l'absence d'AOM.

La région indique être à la fois sur une logique d'échelle (les liaisons d'intérêt régional) et sur une logique de solidarité en préservant un réseau de transport qui irrigue les zones les moins denses du territoire. Cette stratégie est dépendante, en partie, des entités locales, qui peuvent ou non se positionner en tant qu'AOM.

4.3.6- La stratégie d'harmonisation des tarifs des services de transports

La situation en matière tarifaire, telle qu'héritée des différents départements, est très hétérogène, qu'il s'agisse des transports scolaires[108] ou interurbains.

Dans ce contexte, la région a lancé une mission d'expertise sur la politique tarifaire à l'échelle du territoire régional, confiée par marché public à un cabinet d'audit. Lors du comité de pilotage du 2 juillet 2018, un état des lieux a été présenté, qui fait état de 1 041 tarifs nationaux applicables, 471 tarifs régionaux, 77 profils et critères d'éligibilité, 546 contrats sur les réseaux interurbains et scolaires en gestion directe (516 marchés publics, 30 délégations de service public).

Le chantier d'harmonisation tarifaire reste entièrement à conduire.

4.3.7- Le risque de perdre la capacité à déduire la TVA

Concernant les prestations de transports scolaires, la région indique que, dès l'origine, les régions ont sensibilisé l'administration fiscale aux problématiques de TVA à traiter dans le cadre de ce transfert de compétences.

---

106 15 agents pour l'Ain, 12 agents pour l'Allier, 7 agents pour le Cantal, 41 agents pour l'Isère, 11 agents pour la Loire, 3 agents pour la Haute-Loire et 12 agents pour le Puy-de-Dôme.

107 3ème alinéa de l'article L.4251-1 du CGCT dans le cadre du schéma régional d'aménagement.

108 Concernant les transports scolaires, les tarifications sont différentes d'un département à l'autre. Ainsi, quatre départements pratiquent la gratuité du transport scolaire : l'Allier, l'Ain, l'Isère et la Drôme (jusqu'aux 16 ans de l'élève). En Haute-Loire, la participation financière des AO2 au coût du transport scolaire peut conduire à une gratuité.

L'Etat a estimé (prescription doctrinale administrative du 21 février 2017) que la qualité d'assujetti à TVA d'une collectivité ne peut être acquise, à compter de la rentrée 2019, que si la somme des participations financières perçues par l'autorité organisatrice des transports scolaires auprès des familles des élèves, est supérieure à 10 % du coût de revient annuel des prestations relatives à l'ensemble des contrats de transports scolaires.

Selon l'analyse de la fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE), qui a demandé à l'Etat de reconsidérer sa position, cette mesure est de nature à remettre en cause la gratuité des transports scolaires pour éviter la « *double peine* » (financer la part familiale tout en renonçant à récupérer la TVA).

Il est probable que la région n'atteindra pas ce seuil de 10 %, alors que les départements avaient dans l'ensemble bénéficié d'une interprétation de l'administration fiscale plus favorable. La région indique que 11 départements étaient assujettis à la TVA (seul le département de l'Allier ne l'était pas) et ont *de facto* effectué une compensation sur une base hors taxe.

Un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage en matière de TVA dans les transports publics routiers de voyageurs de la région ARA a été lancé. Les résultats de cette étude permettront à la région d'avoir un diagnostic précis des enjeux fiscaux associés et de se faire accompagner, le cas échéant, dans les démarches à engager vis-à-vis de l'administration fiscale.

Le risque financier encouru par la région est significatif, puisqu'évalué à 20 M€.

4.3.8- L'état d'avancement du schéma régional d'aménagement, de développement rural et d'égalité des territoires (SRADDET) et son impact prévisible sur l'organisation des transports interurbains

4.3.8.1- Les nouvelles dispositions sur le SRADDET issues de la loi NOTRé

L'article L. 4251-1 du CGCT prévoit que la région élabore un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Ce schéma fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets.

Le SRADDET est un document de planification intégrée qui se substitue à cinq anciens schémas : schéma régional de l'intermodalité, schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, plan régional de prévention et de gestion des déchets, schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, et le schéma régional des infrastructures.

4.3.8.2- Etat d'avancement du SRADDET

La région a adopté une délibération en assemblée plénière le 9 février 2017 portant sur le cadrage général de la méthode de préparation du SRADDET et son calendrier.

Une concertation territoriale auprès des départements et de la Métropole de Lyon a été réalisée sur les trois volets thématiques obligatoires du SRADDET (transport, aménagement et environnement/énergie) d'avril à octobre 2017.

La conférence territoriale de l'action publique s'est réunie le 20 novembre 2017 sur les objectifs généraux et le niveau de prescriptivité.

Un débat en assemblée plénière a eu lieu le 29 mars 2018[109] afin de :

- valider les champs d'application précis du SRADDET, ainsi que les objectifs régionaux et stratégiques ;
- approuver les modalités d'application de la prescriptivité du SRADDET ;
- approuver la méthode et le calendrier des travaux pour la réalisation du SRADDET ;
- affirmer des premières volontés régionales sur les grands projets d'infrastructures, sur l'environnement et l'énergie.

Une équipe projet dédiée a été mise en place au sein des services de la région. Une assistance à maîtrise d'ouvrage multithématique vient à l'appui.

Le projet a été soumis à l'assemblée régionale les 28 et 29 mars 2019. Cette étape devrait être suivie par une consultation des personnes publiques associées et par l'enquête publique.

Les éléments transmis par la région à la chambre, font ressortir quatre objectifs généraux, déclinés en 10 objectifs stratégiques et 61 objectifs opérationnels.

Les quatre objectifs généraux sont les suivants: « *construire une région qui n'oublie personne* » ; « *développer la région par l'attractivité et les spécificités de ses territoires* » ; « *inscrire le développement régional dans les dynamiques transfrontalières et européennes* » ; « *innover pour réussir les transitions (transformations) et mutations* ».

4.3.8.3- Impact prévisible du SRADDET

En matière de transports interurbains et solaires, le SRADDET devrait intégrer un objectif de développement et de coordination de l'offre de transports et de services aux usagers. La région indique qu'elle cherchera en particulier à assurer la complémentarité des offres entre les trains régionaux et les transports routiers. Elle souhaite jouer un rôle de chef de file de l'intermodalité et éviter une offre globale reposant sur des situations de concurrence, comme cela a pu être le cas par le passé, entre plusieurs modes de transport.

4.3.9- Conclusion sur le transfert de la compétence transports interurbains et scolaires

La compétence transports interurbains et scolaires est une compétence majeure pour la collectivité – représentant 404 M€ en 2018 hors attribution de compensation – mais aussi une compétence « *de proximité* », inédite pour elle.

La région a fait le choix de déléguer provisoirement aux départements qui l'ont accepté (7 sur 12) la gestion de cette nouvelle compétence. Ce choix peut être considéré comme pragmatique et ayant permis d'assurer la continuité du service. Néanmoins, il a rendu plus difficile la gestion courante et ne permet pas à la collectivité de disposer d'une vision globale, ni de piloter pleinement la compétence transports interurbains et scolaires sur son territoire.

4.4- Le développement économique

4.4.1- Rappel sur les compétences régionales

Depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRé du 7 août 2015, la région a un rôle renforcé en matière de développement économique. Elle est désormais seule compétente pour définir les régimes d'aides et décider de l'octroi des aides aux entreprises sur le territoire régional, selon les dispositions de l'article L. 1511-2 du CGCT, ainsi que pour attribuer certaines aides[110].

Elle a par ailleurs la responsabilité exclusive de la définition sur son territoire des orientations en matière de développement économique, aux termes de l'article L. 4251-13 du CGCT.

---

109 La chambre relève que cette délibération du 29 mars 2018 a été adressée en préfecture tardivement, à savoir le 19 juin 2018.

110 En faveur de la création ou l'extension d'activités économiques et aux entreprises en difficulté.

La région peut dorénavant prendre des participations au capital de sociétés commerciales, sans que ces participations soient soumises à une autorisation préalable par décret en Conseil d'Etat mais dans le respect des règles prévues à l'article L. 4211-1 8° bis du CGCT : la prise de participation doit s'inscrire dans le cadre du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et dans des limites prévues aux articles R. 4211-1 à R. 4211-8 du CGCT. De plus, la région peut entrer au capital des sociétés ayant pour objet l'accélération du transfert de technologie (SATT).

Enfin, la région n'a plus compétence pour définir les aides ou régimes d'aides, et décider de leur octroi en matière d'immobilier d'entreprise, cette compétence relevant désormais des communes, des EPCI à fiscalité propre et de la Métropole de Lyon. Toutefois, en accord avec ces collectivités, elle peut participer à leur financement, en complément et dans le cadre d'une convention (article L. 1511-3 du CGCT).

4.4.2- Le SRDEII

Les régions Auvergne et Rhône-Alpes étaient toutes deux dotées de documents stratégiques définissant leurs orientations en matière de développement économique. Le volet « *économie* » d'un état des lieux réalisé avant la fusion, mettait en exergue des points de convergence entre les deux ex-régions, en particulier une approche par filières économiques et le développement d'une nouvelle ingénierie financière, et, *a contrario*, des modalités différentes de mise en œuvre de leurs politiques (mise en œuvre directe de la politique privilégiée par la région Auvergne, déploiement de la politique plutôt par conventionnement avec des partenaires de terrain pour la région Rhône-Alpes).

La politique de développement économique de la région est désormais définie dans le cadre du schéma régional de développement économique, d'internationalisation et d'innovation (SRDEII), qui a valeur prescriptive sur son territoire[111].

4.4.2.1- La procédure d'élaboration

Les modalités d'élaboration du SRDEII sont prévues aux articles L. 4251-12 et suivants du CGCT. La procédure suppose une élaboration concertée avec les métropoles (y compris la Métropole de Lyon) et les EPCI à fiscalité propre, une présentation et une discussion au sein de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP), ainsi qu'avec les chambres consulaires et la chambre régionale de l'économie sociale et solidaire. Le conseil régional peut par ailleurs consulter tout organisme ou personne en vue de l'élaboration du projet de schéma.

En ce qui concerne les orientations du SRDEII, applicables sur le territoire d'une métropole[112], les obligations de concertation sont renforcées, puisque, en vertu de l'article L. 4251-15 du CGCT, celles-ci doivent être élaborées et adoptées conjointement par le conseil de la métropole concernée et le conseil régional. A défaut d'accord, la métropole élabore un document d'orientations stratégiques qui prend en compte le schéma régional et l'adresse à la région dans les six mois suivant l'adoption du schéma régional. Enfin, l'article L. 4251-17 du CGCT pose en principe général le fait que les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'aides aux entreprises, doivent être compatibles avec le SRDEII, excepté lorsqu'il y a défaut d'accord entre la métropole et la région. Dans ce cas de figure, les actes des métropoles en matière d'aides aux entreprises doivent être compatibles avec le document d'orientations stratégiques prévu à l'article L. 4251-15 précité.

---

111 Article L. 4251-17 du CGCT : *« Les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'aides aux entreprises doivent être compatibles avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. Les actes des métropoles, de la Métropole d'Aix-Marseille-Provence et de la Métropole de Lyon en matière d'aides aux entreprises doivent être compatibles avec le schéma ou, à défaut d'accord entre la métropole et la région, avec le document d'orientations stratégiques mentionné à l'article L. 425-15. Par dérogation au premier alinéa du présent article, les actes de la métropole mentionnés au chapitre IX du titre Ier du livre II de la cinquième partie du présent code prennent en compte le schéma régional. »*

112 A l'exception de la Métropole du Grand Paris.

Le SRDEII de la région ARA (plus précisément dans son annexe 1) présente la démarche de concertation menée de début mars à début novembre 2016. Celle-ci a pris trois formes :

- la mise en ligne, fin mars, d'un site web dédié, ayant permis de recueillir 171 propositions d'internautes et 161 contributions officielles ;
- l'organisation de treize rencontres, d'une à deux journées, dans chacun des douze départements et sur le territoire de la Métropole de Lyon (au total, 700 acteurs locaux, dont 200 dirigeants d'entreprises, 300 représentants d'EPCI, 16 pôles et clusters, et 34 visites d'entreprises) ;
- la tenue de 21 réunions thématiques à l'échelle régionale.

La région n'a pas produit de diagnostic formalisé ayant servi de base aux discussions, en dehors d'une note synthétique, datée du mois de mars 2016. Cette insuffisance est au demeurant pointée dans l'avis du Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) rendu le 13 décembre 2016, celui-ci faisant état d'un *« diagnostic incomplet obérant certains défis. »*

Des comptes rendus des rencontres territoriales ont été établis, même si ceux-ci sont de simples documents de travail qui n'ont pas été diffusés, et des points d'étape réalisés[113]. Il est donc possible de considérer que la concertation avec de nombreux acteurs locaux a été effective, dans un temps relativement court, contraint par l'impératif posé par la loi d'une adoption du schéma avant le 31 décembre 2016[114].

4.4.2.2- Un schéma adopté par le conseil régional fin 2016 mais entré en vigueur début septembre 2018

Le SRDEII pour la période 2017-2021 a été approuvé par le conseil régional réuni en assemblée plénière les 15 et 16 décembre 2016.

Préalablement à son adoption, il a été transmis le 17 novembre pour avis au CESER, conformément aux dispositions de l'article L. 4241-1 du CGCT[115], lequel a rendu un avis le 13 décembre 2016 , et a fait l'objet d'une présentation et d'une discussion au sein de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) le 8 décembre 2016, pour répondre aux obligations posées par l'article L. 4251-14 du CGCT.

Schéma 1 : les étapes d'adoption du SRDEII

Enfin, il a été adressé au préfet de région le 4 janvier 2017, en application de l'article L. 4251-16 du CGCT, qui prévoit que le schéma régional est approuvé par le représentant de l'Etat dans la région, lequel doit s'assurer du respect par le conseil régional, et, le cas échéant, par les conseils de métropoles, de la procédure d'élaboration et de la préservation des intérêts nationaux.

---

113 Voir notamment première synthèse de la concertation établie le 27 juillet 2016.

114 Article L. 4251-14 du CGCT : « (...) *le schéma est adopté par le conseil régional dans l'année qui suit le renouvellement général des conseils régionaux. »*

115 Art. L. 4241-1 du CGCT : *« Préalablement à leur examen par le conseil régional, le conseil économique, social et environnemental régional est obligatoirement saisi pour avis des documents relatifs : 1° A la préparation et à l'exécution dans la région du plan de la nation ; 2° A tout document de planification et aux schémas directeurs qui intéressent la région ; 3° Aux différents documents budgétaires de la région, pour se prononcer sur leurs orientations générales ; 4° Aux orientations générales dans les domaines sur lesquels le conseil régional est appelé à délibérer en application des lois reconnaissant une compétence aux régions, ainsi qu'aux schémas et aux programmes prévus par ces lois et au bilan des actions menées dans ces domaines ; 5° Aux orientations générales dans le domaine de l'environnement. A l'initiative du président du conseil régional, il peut être saisi de demandes d'avis et d'études sur tout projet à caractère économique, social ou culturel ou intéressant l'environnement dans la région. Il peut, en outre, émettre des avis sur toute question entrant dans les compétences de la région. »*

Par courriers du 21 février 2017 adressés au président du conseil régional et, respectivement, aux présidents de la Métropole de Lyon et de Grenoble-Alpes Métropole pour ce qui les concerne, le préfet de région a fait part de son impossibilité d'approuver le SRDEII en l'état, faisant ainsi application de l'article L. 4251-16 du CGCT[116].

Il relève dans les deux cas que rien ne permet de considérer que les orientations du schéma ont bien été *« élaborées et adoptées conjointement par le conseil de la Métropole et le conseil régional. »* Il rappelle également qu'à défaut d'accord, les métropoles doivent élaborer un document d'orientations stratégiques prenant en compte le schéma régional, lequel doit être adressé à la région dans les six mois suivant l'adoption du schéma régional. La Métropole de Lyon avait adopté antérieurement à l'adoption du SRDEII son programme de développement économique pour la période 2016-2021 par délibération du 19 septembre 2016

Grenoble-Alpes Métropole a finalement délibéré le 29 septembre 2017 pour prendre acte de l'adoption du SRDEII par la région et préciser les conditions d'articulation de sa politique de développement économique avec elle. Une convention a été signée le 5 décembre 2017 entre elles deux.

Pour ce qui concerne la métropole lyonnaise, les deux principaux points d'achoppement portaient sur les modalités de pilotage de l'espace interdépartemental de Saint-Exupéry[117] et, dans une moindre mesure, sur les modalités de coopération entre l'agence régionale Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises et l'Agence métropolitaine de développement économique (ADERLY)[118].

Un courrier commun du président de la métropole lyonnaise et du président du conseil régional a finalement été adressé au préfet le 30 août 2018, soit 18 mois après la demande de modification du représentant de l'Etat et le SRDEII approuvé par arrêté préfectoral du 6 septembre 2018, soit près de deux ans après son adoption en assemblée régionale.

La chambre rappelle que l'approbation du SRDEII par le préfet est juridiquement considérée comme un préalable obligatoire à son entrée en vigueur. Cette condition préalable n'ayant pas été remplie avant le 6 septembre 2018, se pose la question des conséquences de cette absence d'approbation au regard des dispositions de l'article L. 4251-17 du CGCT, qui prévoient que les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'aides aux entreprises doivent être compatibles avec le schéma. En l'absence de schéma, l'exigence de compatibilité ne s'appliquait donc pas, chaque collectivité pouvant intervenir dans la limite de ses compétences légales. Il reste que l'ensemble des délibérations prises par le conseil régional et des conventions signées en application du schéma avant son approbation par arrêté préfectoral sont juridiquement fragiles.

---

116 *« S'il n'approuve pas le schéma, le représentant de l'Etat dans la région le notifie au conseil régional par une décision motivée, qui précise les modifications à apporter au schéma. Le conseil régional dispose d'un délai de trois mois à compter de la notification pour prendre en compte les modifications demandées (...). »*

117 La plaine Saint-Exupéry, d'une surface de 344 km^2, porte l'aéroport du même nom (115 destinations directes et 64 % de trafic international), ainsi qu'une zone de 900 hectares à vocation économique. Elle est un territoire à fort enjeu, du fait de son potentiel de développement, de sa richesse en matière d'activités agricoles et de l'importance de ses ressources en eau pour la métropole lyonnaise. Le projet territorial de la Plaine Saint-Exupéry est porté depuis le 1er janvier 2016 par un pôle métropolitain, regroupant la Métropole de Lyon, Saint-Etienne Métropole, la communauté d'agglomération Porte de l'Isère (CAPI), la communauté de communes de l'Est Lyonnais (CCEL), la communauté d'agglomération Villefranche-Beaujolais-Saône (CAVBS) et Vienne Condrieu Agglomération. Sur ce sujet, la région a indiqué qu'une convention territoriale serait préparée et mise au point entre la région et le pôle métropolitain, les axes de ce partenariat n'ayant pas été, à ce stade, plus amplement définis.

118 L'ADERLY, créée en 1974, a pour objet la prospection, l'accompagnement et le conseil aux entreprises dans leurs projets d'implantation en région lyonnaise. Son périmètre d'intervention inclut la Métropole de Lyon, le département du Rhône, le parc industriel de la plaine de l'Ain, Vienne Condrieu Agglomération, la CAPI, ainsi que Saint-Etienne Métropole depuis 2015. L'articulation de son action avec la nouvelle agence régionale est fondamentale.

4.4.2.3- *Les principaux axes du schéma*

Le SRDEII est structuré autour de trois axes stratégiques qui portent respectivement sur l'accompagnement des entreprises, des filières et des projets de territoires. Il identifie trois leviers :

- redonner le goût de l'entreprise à travers la formation et l'orientation ;
- développer l'accès des entreprises à de nouveaux marchés via l'Europe, les relations et coopérations internationales et transfrontalières ;
- accompagner la révolution numérique en tant que levier de compétitivité, de création de richesses et d'emplois.

L'article L. 4251-13 du CGCT prévoit que le schéma peut contenir un volet transfrontalier élaboré en concertation avec les collectivités territoriales des Etats limitrophes, ainsi qu'un volet sur les orientations en matière d'aides au développement des activités agricoles, artisanales, industrielles, pastorales et forestières. La région ARA a choisi d'intégrer ces deux aspects « *facultatifs* » dans le SRDEII, ainsi qu'un volet tourisme, prenant en compte l'importance de ses échanges transfrontaliers avec la Suisse et l'Italie, ainsi que le poids économique majeur des secteurs agricole et touristique dans la région[119].

Huit domaines d'excellence sont définis, qui sont à la base de la politique d'attractivité et de prospection des investisseurs dans la région et au cœur de la stratégie de la nouvelle agence régionale de développement économique : industrie du futur et production industrielle, bâtiments et travaux publics, numérique, santé, agriculture, agroalimentaire, forêt, énergie, mobilité, systèmes de transport intelligents et sport, montagne, tourisme.

A l'occasion du vote du SRDEII en décembre 2016, le conseil régional a adopté un ensemble de dispositifs et outils d'intervention pour la mise en œuvre de sa politique de développement économique. Le premier volet porte sur les aides directes aux entreprises : outre les dispositifs existants, la région a créé, début 2017, deux nouveaux programmes pour soutenir les projets d'investissement des très petites entreprises (TPE) et des petites et moyennes entreprises (PME) régionales : le programme de soutien régional à l'investissement des entreprises industrielles et le programme régional en faveur de l'économie de proximité. Les conditions d'éligibilité et les critères de sélection des dossiers sont précisés en annexe du schéma. Ces conditions ont été revues après un an de mise en œuvre, à l'occasion de délibérations prises par l'assemblée régionale le 29 mars 2018[120], l'objectif étant de simplifier et clarifier l'offre régionale de services aux entreprises, en passant de 34 dispositifs de soutien à quatre programmes « *Ambition* » définis par type d'entreprise ciblée :

Tableau 20 : Offre régionale de services aux entreprises

Trois offres (temps de vie de l'entreprise)	– création/reprise ; – développement/transformation ; – transmission.
Quatre cibles (priorités du SRDEII)	– start up ; – TPE : effectif <50 salariés et CA ou total bilan < 10 M€ ; – PME : effectif entre 50 et 250 salariés, CA < 50 M€ ou total bilan < 43 M€ ; – ETI : effectif entre 250 et 5 000 salariés, CA < 1,5 Md€ ou total bilan < 2 Md€.
Trois types de produits (financement de court, moyen et long terme des entreprises)	– subventions régionales : effet de levier immédiat sur la réalisation de projets d'investissement (court terme) ; – financement (capital, garantie, prêt) pour financer les passages de cap stratégique des entreprises (long terme) ; – accompagnement pour proposer des outils sur mesure et des expertises à forte technicité.

Source : délibération du conseil régional n° 1445 du 29 mars 2018

119 Dans le secteur agricole, 115 000 actifs permanents dans 62 500 exploitations ; dans le secteur touristique, 168 000 emplois salariés et 180 millions de nuitées.
120 Simplification des aides aux entreprises et programme économie de proximité.

La région mobilise par ailleurs un panel d'outils de financement sur la base de la « *feuille de route ingénierie financière 2017-2021* » adoptée à l'occasion du SRDEII. Au 30 juin 2018, la région participait à 16 fonds d'investissement, dont six dans lesquels elle a pris des participations en 2017 et 2018, pour un engagement total de 91,7 M€.

4.4.2.4- La contractualisation avec les autres collectivités du territoire

Pour son déploiement sur le territoire régional, le schéma prévoit la signature de conventions d'une part, avec le bloc communal (communes, EPCI et Métropole de Lyon) et, d'autre part, avec les départements, pour encadrer les interventions respectives des différents niveaux de collectivités territoriales dans le domaine du développement économique.

Suite à l'entrée en vigueur de la loi NOTRé, les communes et EPCI à fiscalité propre disposent d'une compétence exclusive en matière d'aides à l'immobilier d'entreprises et la région peut participer au financement de ces aides, dans des conditions fixées par convention.

Par ailleurs, les communes et EPCI à fiscalité propre peuvent intervenir en complément de l'intervention régionale, lorsque les conditions de cette intervention sont fixées dans le cadre d'une convention, et peuvent ainsi participer au financement des aides ou régimes d'aides en faveur de la création ou de l'extension d'activités économiques mis en place par la région. Ils peuvent également participer au financement ou prendre des participations dans certains organismes. Enfin, ils conservent la capacité d'intervenir, sans qu'une intervention préalable de la région soit nécessaire, pour octroyer certaines aides spécifiques.

Pour les métropoles, celles-ci exercent en principe leurs compétences en matière d'aides aux entreprises dans les mêmes conditions que les autres EPCI à fiscalité propre. Cependant, elles peuvent, contrairement aux autres EPCI, agir sans intervention préalable de la région dans deux domaines : les subventions à des organismes ayant pour objet exclusif de participer à la création ou à la reprise d'entreprises, et la participation dans le capital de sociétés de capital investissement, de sociétés de financement régionales ou interrégionales, de sociétés d'économie mixte nationales et de sociétés ayant pour objet l'accélération du transfert de technologies (SATT).

Les conventions conclues avec le bloc communal, dont les premières ont été signées en juin 2017, ont un double objet : elles autorisent la région à intervenir en complément de l'intervention des collectivités signataires dans le domaine des aides à l'immobilier d'entreprise ; elles fixent le cadre de la participation des communes et EPCI au financement des aides et des régimes d'aides mis en place par la région, ainsi qu'aux aides économiques en faveur d'organismes qui participent à la création ou à la reprise d'entreprises (par le biais de tableaux détaillant les types d'aides concernés, les taux et montants plafonds).

Au 30 juin 2018, soit un an et demi après l'adoption du SRDEII, la région avait aussi conclu des conventions avec :

- 53 EPCI sur les 167 existants (soit environ 30 % des EPCI de la région), dont les métropoles de Grenoble et de Saint-Etienne, 10 communautés d'agglomération, 40 communautés de communes et un pôle d'équilibre territorial et rural ;
- 12 communes.

Pour ce qui concerne les départements, la loi NOTRé supprime la compétence en matière d'interventions économiques de droit commun. Les départements ne peuvent intervenir que dans le cadre de compétences déterminées par la loi, sur des objets spécifiques et limités s'inscrivant dans le cadre de la solidarité territoriale. Les départements ne peuvent plus, à compter du 1er janvier 2016, définir des régimes d'aides et octroyer des aides, que ce soit à leur initiative ou en complément de l'intervention régionale. Les aides à l'immobilier d'entreprise relevant désormais des communes et de leurs groupements, les départements ne peuvent en octroyer, sauf à ce que ceux-ci leur aient délégué leur compétence par voie de convention (art. L. 1511-3 du CGCT). Les départements peuvent néanmoins continuer à octroyer des aides à l'investissement des communes et de leurs groupements, lorsque ces derniers en sont maîtres d'ouvrage mais sans que la contribution départementale puisse avoir pour effet d'apporter indirectement une aide à une entreprise, sauf lorsqu'il s'agit d'opérations d'investissement « *en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural* » et lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente (art. L. 1111-10 du CGCT).

Par dérogation, les départements peuvent conventionner avec la région pour compléter les aides accordées par celle-ci aux organisations de producteurs et entreprises exerçant une activité de production, commercialisation et transformation de produits agricoles, de produits de la forêt ou de produits de la pêche, ces subventions devant s'inscrire dans un programme de développement rural régional ou dans un régime d'aides existant au sens du droit européen.

En outre, l'objet des aides complémentaires du département dans ce cadre est limitativement énuméré, puisqu'il ne peut s'agir que d'aides ayant pour objet de permettre à ces organisations et à ces entreprises d'acquérir, de moderniser ou d'améliorer l'équipement nécessaire à la production, à la transformation, au stockage ou à la commercialisation de leurs produits, ou de mettre en œuvre des mesures en faveur de l'environnement (article L. 3232-1-2 du CGCT). Les départements conservent également la faculté d'octroyer certaines aides spécifiques : aides à l'exploitation de salles de cinéma (art. L. 3232-4 du CGCT), aides aux professionnels de santé (art. L. 1511-8 du CGCT).

Enfin, la compétence du département en matière d'aide à l'équipement rural prévue à l'article L. 3232-1 du CGCT est maintenue, sans que cette disposition puisse s'interpréter comme autorisant le département à accorder des aides aux entreprises.

Dans le cadre de la mise en œuvre du SRDEII, la région a contracté avec les départements dans trois domaines différents :

- le tourisme[121] ;
- le développement économique pour les secteurs de l'agriculture (dont la pêche et l'aquaculture), de la forêt et de l'agroalimentaire ;
- le développement des entreprises et des territoires.

Au 30 juin 2018 :

- dix conventions sur douze avaient été signées dans le domaine du tourisme ;
- l'ensemble des départements avaient conventionné avec la région dans le domaine de l'agriculture-bois-forêt ;
- dans le domaine du développement des entreprises et des territoires, six conventions étaient signées (dont seulement quatre étaient datées) et une convention tripartite était en préparation entre la région et les départements de l'Ardèche et de la Drôme.

121 Compétence partagée aux termes de l'article L. 1111-4 du CGCT entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier.

La chambre observe que la région fait des départements des partenaires privilégiés de la mise en œuvre de sa politique de développement économique sur le territoire. Le choix a été fait d'associer étroitement les départements à la gouvernance de l'action régionale et d'en faire des relais incontournables auprès des territoires. Il ressort d'une étude de l'Assemblée des communautés de France (ADCF), parue au mois de février 2018, que d'autres régions ont préféré s'appuyer de manière privilégiée sur l'échelon intercommunal (Bretagne, Ile-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Grand Est).

Cette orientation pose la question du périmètre de l'intervention départementale, puisque, depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRé, les départements ne peuvent intervenir que dans des domaines précisément définis par la loi ou du fait de délégations consenties par le bloc communal[122]. Cette question se pose tout particulièrement s'agissant du financement de la nouvelle agence économique régionale.

4.4.3- Un dispositif d'évaluation en construction

Les dispositifs du schéma visent à atteindre trois grands objectifs :

- soutenir 10 000 entreprises par an, sur la durée du schéma ;
- créer 10 000 emplois dans l'économie digitale et 10 000 emplois dans le secteur du tourisme (dont 2 000 dans le secteur du thermalisme), pour la période 2017-2021 ;
- renforcer la position régionale dans l'industrie et rejoindre le peloton de tête des régions européennes en termes de puissance industrielle. Les orientations du SRDEII ne sont pas assorties d'un dispositif d'évaluation qui déclinerait, par objectif, des indicateurs.

Le CESER, dans son avis rendu le 13 décembre 2016, soulignait, au titre des attentes et points de vigilance spécifiques pour la mise en œuvre du schéma, *« l'importance de se doter d'indicateurs, de mesures d'impacts des actions menées et d'un référentiel d'analyse à moyen terme. Cela doit permettre une évaluation ex ante, en cours de déploiement et sur le long terme de mesurer l'efficacité, l'efficience et donc l'effet levier des fonds publics consacrés au développement économique. »*

Dans le schéma, sont néanmoins prévus des points d'étape destinés à partager sa mise en œuvre avec les acteurs économiques et à ajuster le dispositif en tant que de besoin, au regard des résultats obtenus :

- des conférences économiques territoriales, associant tous les partenaires mobilisés dans le cadre de la concertation ;
- la tenue d'un forum économique régional, pour partager l'avancement du schéma au printemps 2018 et au printemps 2020[123].

Un travail a été entrepris en début d'année 2018 par un chargé de mission, directeur de projet au sein de la direction du développement économique. Parmi les missions qui lui étaient assignées, figuraient *« l'élaboration et la mise en œuvre des critères d'évaluation de la performance des dispositifs issus du SRDEII, »* ainsi que des *« dispositions inscrites au SRDEII et relatives aux rencontres économiques régionales, dont le forum économique régional. »* La réflexion a permis notamment de prévoir, dans le cadre des délibérations adoptées en assemblée plénière le 29 mars 2018, une évaluation de la performance des dispositifs des aides aux entreprises. Ce travail a débouché sur un rapport daté du mois de juillet 2018, intitulé « *SRDEII 2017-2021 : point d'étape* », qui esquisse des pistes d'amélioration et constitue un premier recueil des données chiffrées disponibles.

La chambre invite la région à poursuivre la mise en place d'un dispositif d'évaluation qui lui permette de piloter la mise en œuvre de son schéma et de mesurer le degré d'atteinte des objectifs qui y sont fixés.

---

122 A l'occasion d'une allocution prononcée devant la conférence territoriale de l'action publique le 8 décembre 2016 précédant l'adoption du SRDEII, le préfet de Région avait eu l'occasion de rappeler les conséquences de la loi NOTRé sur l'intervention des départements en la matière.

123 Le premier forum économique régional s'est tenu le 25 juin 2018.

4.4.4- Une nouvelle agence économique régionale : Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises

Les régions Auvergne et Rhône-Alpes étaient dotées d'agences régionales de développement économique, constituées sous forme associative : l'agence régionale de développement économique d'Auvergne (ARDE), créée en 1984 à l'initiative de la région Auvergne, implantée à Clermont-Ferrand, et l'agence régionale du développement et de l'innovation (ARDI Rhône-Alpes), créée en 2008 à l'initiative de la région Rhône-Alpes et de l'Etat, disposant de deux implantations territoriales, à Lyon et au Bourget-du-Lac.

Ces deux agences ont été fusionnées le 16 janvier 2017, pour créer une nouvelle agence régionale, à statut associatif, qui prend son nom définitif « Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises – (ARAE) » à compter d'une délibération adoptée en assemblée générale extraordinaire du 18 mai 2017. Par la suite, l'activité et le personnel de douze structures départementales ont été repris en partie ou en totalité par l'agence[124]. A noter que, dans le Puy-de-Dôme, le comité d'expansion avait été dissout dès 2014. Enfin, début janvier 2018, l'agence régionale de développement des territoires d'Auvergne (ARDTA) a disparu pour être absorbée par Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises (ARAE)

Tableau 21 : Processus de création d'ARAE

Dénomination	Forme juridique	Procédure	Effectif salarié au moment de l'absorption
Mission économique de l'Ain (01)	Service	Transfert de l'équipe MAD	5
Comité d'expansion économique de l'Allier (03)	ASSOC	Fusion absorption	8
Service d'orientation sociale des artisans, commerçants (03)	ASSOC	Fusion absorption	2
Comité départemental de promotion des produits agricoles de l'Allier (03)	ASSOC	Fusion absorption	2
Agence d'étude et de promotion de l'Isère (38)	ASSOC	Fusion absorption	11
Comité d'expansion économique de la Haute– Loire (43)	ASSOC	Reprise partielle de l'activité	3
Agence économique de Savoie (73)	ASSOC	Fusion absorption	16
Albertville Tarentaise Expansion (73)	ASSOC	Fusion absorption	2
Avant-Pays Savoyard (73)	Syndicat mixte	Fusion absorption	1
Centre régional d'innovation et de transfert de technologie (73)	ASSOC	Fusion absorption	8
Maurienne Expansion (73)	SEM	Reprise salariés	5
Savoie Technolac (73)	Syndicat mixte	Absorbé	0
ARDTA (région Auvergne)	ASSOC	Fusion absorption	17
ARDE (région Auvergne)	ASSOC	Fusion création	14
ARDI (région Rhône-Alpes)	ASSOC	Fusion création	43
Total effectifs salariés :			**137**

Source : tableau fourni par la région

Le choix d'absorber 15 structures préexistantes sur le territoire a eu pour conséquence un temps de structuration de l'agence de plus d'une année. Les salariés des anciennes organisations absorbées ayant été dans l'ensemble repris par la nouvelle agence régionale, un travail d'ajustement des effectifs aux réels besoins de l'agence reste à réaliser.

4.4.4.1- L'objet

Les statuts de l'agence ont été modifiés à deux reprises depuis sa création. Les statuts en vigueur ont été adoptés en assemblée générale extraordinaire du 27 novembre 2017.

124 En effet, les départements étaient autorisés à maintenir les financements accordés aux organismes concourant au développement économique et en particulier, les comités d'expansion économique ou agences économiques départementales, uniquement jusqu'au 31 décembre 2016.

Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises (ARAE) est, aux termes de ses statuts, une agence de développement économique au sens de l'article 49 de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire : « *Les comités d'expansion et les agences de développement économique, associations de la loi du 1er juillet 1901, créés à l'initiative des collectivités territoriales, ainsi que les comités de bassin d'emploi peuvent assister les collectivités territoriales dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies de développement économique.*»

L'article 3 des statuts, relatif à l'objet associatif, définit l'agence comme la *« porte d'entrée des entreprises et des territoires de la région Auvergne-Rhône-Alpes. »* Elle doit apporter *« une expertise et un accompagnement adapté pour répondre à leurs besoins en identifiant, anticipant et développant leurs projets. »* Elle a également pour objet d'assister la région *« dans l'élaboration et la mise en œuvre de sa stratégie de développement, telle que définie au travers du SRDEII et dans le SRADDET »,* ainsi que de *« contribuer au développement de l'attractivité et de la solidarité territoriale en Auvergne-Rhône-Alpes. »*

Plus précisément, elle a pour but *« d'apporter une vision globale et des services adaptés aux collectivités territoriales et aux entreprises du territoire, en matière :*

- *d'attractivité et marketing territorial ;*
- *de développement économique des entreprises et des territoires ;*
- *d'innovation ;*
- *d'accompagnement à l'international ;*
- *d'emploi-formation et d'apprentissage ;*
- *de solidarité territoriale et de dynamisme des territoires. »*

L'objet social de l'association a été élargi progressivement. En effet, les statuts initiaux ne prévoyaient pas que l'agence puisse intervenir dans le champ de la solidarité territoriale. Cet ajout témoigne à nouveau de la volonté affirmée de la région d'associer les départements dans le dispositif. En effet, les départements sont à la fois membres adhérents et financeurs de l'association. La loi NOTRé ayant considérablement réduit le champ de leurs interventions dans le domaine économique, le financement d'une agence de développement économique n'entre plus dans le cadre de leurs compétences, à l'inverse de la solidarité territoriale, qui en fait toujours partie. La chambre rappelle que l'intervention économique au titre de la « solidarité territoriale » est soumise à conditions cumulatives[125], et notamment la carence de l'initiative privée et le financement d'opérations d'investissement en faveur d'entreprises du secteur marchand.

L'article 3 des statuts prévoit que l'agence peut *« conclure des conventions avec les départements, EPCI ou métropoles membres, au titre d'actions pour lesquelles ils sont compétents, afin de préciser les moyens qui seront dévolus à la mise en œuvre de ces actions spécifiques par Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises. »* Néanmoins, *« Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises ne se substitue pas à la collectivité régionale dans la définition stratégique, le pilotage et le financement de sa politique. »*

La région passant elle-même des conventions avec les départements, EPCI ou métropoles dans le cadre de la mise en œuvre du SRDEII, la ligne de partage entre l'action de la collectivité régionale et celle de l'agence peut s'avérer difficile à identifier dans un premier temps. Il ressort de l'instruction de la chambre que l'agence a essentiellement pour mission de détecter les besoins sur le territoire et de les mettre en rapport avec les dispositifs d'aides régionaux. La région, quant à elle, définit la stratégie et les dispositifs d'aides, sélectionne l'ensemble des candidatures et décide de l'allocation des aides au regard des grilles de critères qui sont à sa main.

125 Initiative privée défaillante ou absente, financement d'opérations d'investissement en faveur d'entreprises du secteur marchand nécessaire aux besoins de la population en milieu rural, maîtrise d'ouvrage assurée par des communes ou EPCI à fiscalité propre (L.1111-10-III du CGCT)

4.4.4.2- La gouvernance

D'après une liste fournie par la région, outre la région ARA, membre de droit de l'association, l'agence comptait, début juin 2018, 316 membres adhérents, répartis en sept collèges :

- entreprises et organismes de formation (234 adhérents) ;
- enseignement supérieur, recherche et formation (44 adhérents) ;
- chambres consulaires (5 adhérents) ;
- départements (12 adhérents) ;
- Métropoles (3 adhérents) ;
- EPCI (11 adhérents) ;
- pôles de compétitivité et clusters (6 adhérents) ;
- un adhérent non classé dans un collège : le comité d'expansion économique de la Haute-Loire.

Les entreprises représentent 74 % du total des adhérents, ce qui répond à l'objectif de créer un outil qui soit avant tout à leur service. Les départements sont tous adhérents. Trois des quatre métropoles de la région comptent également au nombre des adhérents, l'absence de la Métropole de Lyon s'expliquant vraisemblablement par le fait qu'elle dispose déjà d'une agence de développement économique, ADERLY. Enfin, le nombre d'EPCI adhérents reste faible (11) alors que le territoire régional comptait 167 EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2017.

L'agence est co-présidée de droit par le président du conseil régional et par un second co-président élu par l'assemblée générale parmi les représentants des membres du collège des « *entreprises et organismes financiers* ».

Les organes dirigeants sont le conseil de surveillance – qui détermine les orientations stratégiques de l'association et est l'organe de contrôle permanent de la gestion de l'association – et le directoire, qui est chargé de prendre les décisions nécessaires à la gestion et à l'administration de l'association. L'assemblée générale, qui se réunit au moins une fois par an, délibère notamment sur l'approbation du rapport de gestion, des comptes de fin d'exercice, et l'affectation des résultats de l'association, les modifications statutaires, la dissolution de l'association, le montant des cotisations et les actes dépassant l'administration courante.

Outre le président de la région qui est, de droit, co-président du conseil de surveillance, le conseil régional a désigné vingt conseillers régionaux qui la représentent au sein de l'association, par délibération du 27 mars 2017. Le conseil de surveillance, qui compte 56 membres, est composé à près de 68 % par les représentants des entreprises et organismes financiers (15), les représentants des départements (12) et les représentants de la région (11). La directrice générale de l'agence, en poste depuis le 1er juillet 2017, était précédemment directrice générale adjointe des services à la région, en charge de l'économie, la formation, l'enseignement supérieur et l'innovation, depuis le 1er août 2016.

4.4.4.3- L'organisation sur le territoire et les modalités de financement des antennes territoriales

Le siège social de l'agence est situé à Lyon, dans l'immeuble Empreinte, 30 quai Perrache. L'agence occupe également des locaux à Paris au 4 de la rue Solferino[126].

Une présence de proximité est assurée sur le territoire régional par des antennes, non dotées de la personnalité juridique, qui sont animées par des comités de développement territorial co-présidés par un élu régional et un élu départemental. Il est prévu que soit implantée une antenne par département – à l'exception d'une antenne unique pour les départements de la Drôme et de l'Ardèche. Fin juin 2018, d'après les informations communiquées à la chambre, neuf antennes territoriales sur onze étaient implantées et leurs responsables recrutés.

126 Pour un coût de 320 000 € par an, dont 240 000 € au titre des charges de fonctionnement immobilier (loyer et charges, fluides) et 80 000 € pour un chargé de mission.

Tableau 22 : Implantations territoriales d'ARAE – juin 2018

ANTENNES	LIEU D'IMPLANTATION	STATUT D'OCCUPATION DES LOCAUX
SAVOIE	Le Bourget-du-Lac	Location
RHONE	Lyon	Location
PUY DE DOME	Clermont-Ferrand	Locaux mis à disposition par la région
ISERE	Grenoble	Locaux mis à disposition par la région
HAUTE LOIRE	Le Puy-en-Velay	Location
DROME / ARDECHE	Alixan	Location
CANTAL	Aurillac	Locaux départementaux
ALLIER	Moulins	Locaux départementaux
AIN	Bourg-en-Bresse	Locaux départementaux
LOIRE	NC	Mise en place à l'automne 2018
HAUTE SAVOIE	NC	Mise en place début 2019

Source : données fournies par la région

L'implantation des antennes territoriales s'accompagne de la signature de conventions entre la région et chaque département[127], dites « *conventions de partenariat pour le développement des entreprises et des territoires* » pour fixer les modalités de financement. Pour la Haute-Savoie, la convention prévoit également la mise en œuvre d'un programme conjoint avec la région. Le département du Rhône a souligné que, faute d'accord entre les parties en l'état, aucune convention n'avait été signée à ce jour. Le département de la Haute-Loire a fait valoir que « *le projet de convention n'a pas été examiné par la commission permanente et donc que la convention n'a pas été signée. [...]* ». La région précise que ce n'est qu'à partir de 2019 que l'agence pourra estimer précisément les coûts de fonctionnement de chaque antenne et, en cas de poursuite de chaque convention département/région, à adopter les avenants en découlant.

Les conventions transmises à la chambre prévoient quasi-systématiquement un financement à parité entre la région et le département pour le fonctionnement de l'antenne, les investissements et les interventions prévus en 2017[128]. La convention entre la région et le département de Haute-Savoie indique pour sa part que l'implantation d'une antenne territoriale n'est pas envisagée[129] mais que le département versera à la région un fonds de concours de 1,56 M€, représentant 50 % du financement d'un programme d'actions « *en faveur du développement des territoires* », programme qui n'est pas joint à la convention. Les comités de développement territoriaux, co-présidés par un représentant de la région et du département, sont chargés d'élaborer le programme annuel de l'antenne territoriale et de le proposer au conseil de surveillance de l'agence.

Bien que les conventions indiquent que les conseils départementaux interviendront dans le cadre des compétences qui sont les leurs, aucun programme d'actions détaillé ne permet de flécher les financements prévus. Les conventions prévoient néanmoins que l'agence tient une comptabilité analytique des actions, permettant de s'assurer de la mise en œuvre des programmes définis. Les subventions départementales et les contributions en nature (mise à disposition de moyens) qu'ils apportent ne se limitent pas à des interventions fléchées, puisqu'ils financent également directement le fonctionnement courant des antennes territoriales de l'agence.

127 A l'exception de la convention tripartite entre la région et les départements de Drôme et d'Ardèche.

128 Voir pour exemples : la convention entre la région et le département de l'Allier, prévoyant une contribution de chaque partie à hauteur de 665 000 € ; la convention entre la région et le département du Cantal, qui fixe un financement à parité entre la région et le département à hauteur de 100 000 €, ainsi que l'hébergement dans les locaux du département et la mise à disposition de 2,5 équivalents temps plein (ETP) par celui-ci ; la convention entre la région et le département de l'Ain, qui prévoit une contribution respective de 225 000 €, destinée à assurer le fonctionnement de l'antenne.

129 L'implantation territoriale d'une antenne est néanmoins envisagée pour 2019, au regard du tableau qui a été transmis à la chambre.

Selon les comptes de l'association pour l'exercice 2017 communiqués à la chambre, la subvention régionale a représenté 67 % des subventions d'exploitation et 61,5 % des produits d'exploitation de l'association, le reste des subventions d'exploitation provenant principalement de fonds européens. Les subventions émanant de conseils départementaux s'élevaient néanmoins à 410 671 € au titre de 2017, soit 5,4 % des subventions d'exploitation, et il est prévu que ces financements soient plus conséquents en 2018. En effet, le rapport présenté à la commission permanente du 18 janvier 2018 fait état d'une participation prévisionnelle des départements au financement de l'agence à hauteur de 1,7 M€, ce qui représente 9,4 % de son budget prévisionnel.

La volonté d'associer très étroitement les départements au fonctionnement des antennes territoriales s'est manifestée dès la phase de conception de l'agence[130]. Sur la base d'une interprétation large de la loi NOTRé, la région a jugé que la compétence en matière de promotion et de solidarité territoriales permettait aux départements d'intervenir dans le champ du développement économique et, à ce titre, de participer à la gouvernance de la future agence.

Cette agence Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises (ARAE) a pour objet principal le développement économique des entreprises et des territoires (la compétence en matière de promotion et de solidarité territoriale ne constituant que l'une des composantes du développement économique), l'innovation et le marketing territorial, l'accompagnement des entreprises à l'international.

La chambre rappelle que le tribunal administratif de Strasbourg, a récemment jugé, sur la base d'un déféré préfectoral, que les départements, du fait de leur absence de compétence à intervenir dans le domaine économique, ne pouvaient financer l'agence de développement d'Alsace et a annulé les délibérations des conseils départementaux du Haut-Rhin et du Bas-Rhin prévoyant ces financements[131].

4.4.4.4- Les conventions de financement et leur contrôle par la région

Entre 2015 et 2017, les financements accordés aux agences régionales de développement économique ont diminué, passant de 10,3 à 6,6 M€ (cf. annexe 4). Cette évolution s'explique essentiellement par le fait que l'agence ARAE a été créée et s'est progressivement mise en place au cours de l'année 2017.

Pour 2018, la région a décidé d'accorder à l'agence, par délibération du 18 janvier 2018, un financement global de 14 333 980 €, qui se décompose en trois types de subventions :

- une subvention de fonctionnement général à hauteur de 11 159 980 € ;
- une subvention pour financer des actions spécifiques de 2 674 000 € ;
- une subvention d'investissement de 500 000 €, destinée à financer les dépenses induites par l'installation dans ses nouveaux locaux.

La forte augmentation pour 2018 du budget de l'agence ARAE, et particulièrement de la subvention de fonctionnement général, résulte de l'intégration des différentes structures absorbées au cours de l'exercice 2017, et d'une estimation des charges de fonctionnement afférentes (dont, à titre principal, les rémunérations). Pour 2019, ce montant de subvention devrait, aux dires de la région, se stabiliser, voire diminuer.

---

130 Voir notamment un échange de mails daté de fin octobre 2016 entre la directrice générale adjointe chargée du développement économique et un cabinet d'audit.

131 TA Strasbourg, 6 juillet 2018, n° 1701918. Dans ses conclusions, le rapporteur public précise notamment que le fait d'indiquer, dans une convention, que les départements interviendront « *dans le cadre de leurs champs de compétences* » ne suffit pas et qu'une telle pétition de principe ne vaut que si elle est corroborée par ailleurs. Il a considéré en outre que l'objet principal de l'agence régionale étant le développement économique, toutes les actions qu'elle mène sont susceptibles de se rattacher à cet objet, y compris les actions en matière d'emploi (qui ne peuvent être rattachées aux compétences départementales en matière d'insertion sociale et professionnelle) ou de soutien au développement local et à l'attractivité des territoires (champ d'intervention qui ne saurait s'assimiler à la notion de solidarité territoriale).

Les conventions attributives de subvention passées entre l'agence et la région prévoient, dans un article 6 relatif aux obligations du bénéficiaire, que celle-ci fournit un compte-rendu financier dans un délai de six mois à compter du versement du solde, faute de quoi toute nouvelle demande de subvention portant sur le même objet ne peut être instruite. Par ailleurs, une copie certifiée des comptes annuels doit être transmise dans les six mois suivant la clôture de tous les exercices concernés par le versement de la subvention. La délibération des 15 et 16 décembre 2016 approuvant le SRDEII, indique enfin dans son point VI-3 que l'agence régionale doit déposer un rapport annuel d'activité, rapport soumis à l'assemblée plénière du conseil régional.

La chambre observe que le suivi de ces conventions et le contrôle de l'agence pourraient être améliorés, la région n'exerçant pas jusqu'alors de véritable contrôle. En effet, il a été constaté que certains documents n'étaient pas en possession du service contrôle financier de la direction des finances (derniers statuts mis à jour, procès-verbaux d'assemblées générales de l'association, etc.), qui a désormais vocation à assurer le contrôle des principaux satellites de la région.

La demande initiale de subvention de l'agence pour l'exercice 2017 n'a pu être retrouvée. La région a expliqué qu'en raison de la création de l'agence par fusion entre l'ARDE et l'ARDI au 1er janvier 2017, l'agence n'avait pu formaliser une demande, que le plan d'actions 2017 avait été établi par les équipes des deux anciennes associations, et la subvention attribuée sur la base de 90 % des subventions allouées aux deux anciennes agences pour l'exercice précédent[132].

Pour l'exercice 2018, des demandes de subventions de fonctionnement et d'investissement ont été remises en mains propres à la région le 10 décembre 2017, c'est-à-dire tardivement, et ne sont que peu détaillées et argumentées, au regard de l'importance des subventions sollicitées. Enfin, le rapport annuel d'activité de l'agence pour 2017 n'a pas été produit à la région, ni soumis à l'assemblée plénière du conseil régional. Sur ce point, la région a indiqué que, du fait de la particularité de l'exercice 2017, un rapport d'activité n'avait pas été exigé mais que ce serait le cas dès l'exercice 2018.

L'agence bénéficie par ailleurs, depuis la mi-2018, de la mise à disposition de locaux et de moyens matériels, à titre gratuit, dans les locaux de l'Hôtel de Région à Clermont-Ferrand, pour l'implantation de l'une de ses antennes territoriales. La région a transmis à la chambre un projet de convention d'occupation temporaire du domaine public régional, à soumettre au vote d'une prochaine commission permanente, qui prévoit, dans son article 8, la valorisation de cette mise à disposition à hauteur de 25 000 €, cette somme devant être déduite de la subvention annuelle de fonctionnement attribuée à l'association. La chambre observe que ce projet de convention n'a pas encore été délibéré, alors que l'agence occupe les locaux, selon les informations transmises par la région, depuis le 21 juin 2018. Il s'agit donc d'une convention de régularisation, l'agence occupant les locaux sans droit, ni titre à ce jour.

La chambre invite la région à exercer pleinement son droit de contrôle sur l'emploi des subventions allouées à l'agence. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué avoir laissé à l'agence « *une période de construction 2017-2018* » et s'est engagé, dès 2019, à exercer son droit de contrôle sur l'emploi des subventions allouées et à soumettre à l'assemblée délibérante un projet de convention d'objectifs et de moyens précisant les rôles respectifs de l'agence et de la région dans la mise en œuvre des politiques publiques de développement économique.

132 Voir rapport présenté en commission permanente du 9 février 2017.

4.4.5- Conclusion sur l'exercice de la compétence de développement économique dans le cadre de la loi NOTRé

La région a rencontré des difficultés dans l'exercice de la compétence de développement économique, notamment d'articulation avec l'action des métropoles - au premier rang desquelles la Métropole de Lyon - qui ont impliqué une approbation tardive du SRDEII par le préfet de région.

Le déploiement de la politique de la région sur le territoire s'accompagne d'une contractualisation avec le bloc communal encore faible, (30 % des EPCI avaient contracté avec la région au 30 juin 2018) mais également avec les départements, alors que ceux-ci n'ont qu'une compétence résiduelle en la matière depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRé, au contraire des intercommunalités. Ce choix a conduit la région à mobiliser des financements départementaux pour la mise en œuvre de ses interventions, ce que le président du conseil régional estime nécessaire, du fait de l'absence de recettes complémentaires qui seraient venues compenser l'élargissement de la compétence régionale. La chambre estime que cette organisation est juridiquement fragile.

La nouvelle agence régionale de développement économique, créée début 2017, s'est organisée progressivement et ses implantations territoriales sont toujours en cours d'installation. Elle ne déploiera pleinement ses actions qu'à compter de 2019, au mieux.

5- LA SITUATION ET LA TRAJECTOIRE FINANCIERES

5.1- L'information financière

5.1.1- Le cycle budgétaire

Le calendrier budgétaire de la région respecte la réglementation. Le débat d'orientation budgétaire a lieu dans le délai prévu, avant le vote du budget, conformément aux dispositions de l'article L. 4312-1 du CGCT.

L'affectation du résultat intervient tardivement au quatrième trimestre de l'année n+1 alors qu'elle pourrait intervenir au moment du vote du compte administratif dès le mois de juin. Le cycle budgétaire s'en trouverait amélioré.

5.1.2- Le règlement budgétaire et financier

Conformément aux dispositions de l'article L. 4312-5 du CGCT, la région ARA a adopté son règlement budgétaire et financier (RBF) par délibération du 17 mars 2016. Elle fait le choix de maintenir les dispositions relatives à la gestion des subventions prises par les deux anciennes régions (règlements budgétaires et financiers adoptés en 2010).

Ce RBF rappelle notamment les dispositions relatives au débat d'orientations budgétaires et au vote du budget. Il fixe les règles en matière de gestion des autorisations de programme et d'engagement (AP/AE) et des crédits de paiement (CP), ainsi que les modalités d'information du conseil régional sur la gestion des engagements pluriannuels[133].

Le règlement adopté par la région, conforme au modèle établi par le Conseil national de la fiabilité des comptes locaux, répond aux exigences règlementaires.

133 La région se conforme ainsi à la recommandation faite par la chambre régionale des comptes à la région Auvergne dans son précédent rapport.

5.1.3- L'information des élus

L'article L. 4312-1 du CGCT prévoit que : « *Dans un délai de dix semaines précédant l'examen du budget, le président du conseil régional présente au conseil régional un rapport sur les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, (...). Il fait l'objet (...) d'un débat au conseil régional, dont il est pris acte par une délibération spécifique. Le contenu du rapport et les modalités de sa publication sont fixés par décret. Le projet de budget de la région est préparé et présenté par le président du conseil régional qui le communique aux membres du conseil régional avec les rapports correspondants, douze jours au moins avant l'ouverture de la première réunion consacrée à l'examen dudit budget.* »

Le contenu du rapport d'orientations budgétaires (ROB), ainsi que les modalités de sa transmission et de sa publication sont fixés par l'article D. 4312-10 du CGCT. Il impose en particulier : « *une présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes.* »

Le ROB dresse un état des lieux de la stratégie budgétaire régionale et détermine les hypothèses d'évolution. Il comprend un point relatif à la présentation des engagements pluriannuels d'investissement dans lequel l'exécutif indique les différents secteurs d'intervention de la région.

En revanche, la présentation des engagements pluriannuels ne comporte pas systématiquement une prévision des dépenses et des recettes. Il en est ainsi notamment pour le renforcement de la sécurité ou le développement du secteur numérique. Dans d'autres cas, il s'agit d'enveloppes globales, comme pour la politique d'investissement dans les lycées, avec 1,5 M€ de dépenses au cours du mandat, ou dans le domaine des transports, avec 264 M€ sur la période 2016-2020.

La présentation du budget est perfectible sur deux autres points :

- les autorisations de programme et d'engagement (AP et AE) sont présentées de manière globalisée, par chapitre et par fonction et sous-fonction, sans numéro, avec un libellé renvoyant à la nomenclature fonctionnelle, sans mention de la répartition des crédits par programme ;
- le vote du budget intervient sur des enveloppes budgétaires globales, le détail n'étant communiqué qu'au moment de l'affectation des tranches d'autorisations de programme lors du vote en commission permanente.

En conclusion, pour améliorer l'information des élus lors du vote du budget, la chambre invite la région à détailler par programme les AP et AE. Par ailleurs, elle recommande à la région de se conformer aux dispositions de l'article D. 4312-10 du CGCT, en intégrant une prévision des dépenses et des recettes pour ses engagements pluriannuels en matière d'investissement.

5.2- La fiabilité des opérations de transfert à la nouvelle région

5.2.1- La fiabilité des comptes

La chambre a procédé aux vérifications classiques de fiabilité des comptes. Certains aspects n'appellent aucune observation. Il s'agit en particulier de :

- la constatation des opérations à classer ou à régulariser ;
- l'absence d'état de restes à réaliser, qui témoigne d'une bonne pratique dans l'application du mécanismes des AP/AE ; la tenue d'une comptabilité d'engagement[134] ;
- la constatation des provisions pour risques et charges ;

[134] Lors du précédent contrôle de la région Rhône-Alpes (cf. ROD – 14 mars 2016), la chambre relevait que la comptabilité d'engagement n'était pas abordée dans le règlement financier. Le règlement adopté en 2016 par la région permet de répondre à cette observation.

- l'application des règles d'amortissement ;
- l'exactitude du report en 2017 des autorisations de 2016, non couvertes par des crédits de paiement, a pu être vérifiée[135].

5.2.1.1- L'intégration des immobilisations en cours

Le diagnostic sur les immobilisations en cours permet de s'assurer de leur degré d'intégration après achèvement, en principe, lors de l'exercice de leur mise en service, et que les dotations aux amortissements[136] sont adéquates.

Deux ratios traduisent le degré d'intégration des immobilisations en cours, ils figurent dans le tableau suivant. Le premier en pourcentage doit être faible. Or, pour la région ARA, il apparaît élevé, étant compris entre 14 et 28 %. Le second, exprimé en nombre d'années, ne doit être que ponctuellement supérieur à un an. En l'occurrence, il est supérieur à un an sur toute la période.

Tableau 23 : Diagnostic sur les immobilisations en cours

Immobilisations en cours	2015	2016	2017	2018
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	1 341 017 104	1 354 189 046	1 513 878 610	897 139 291
Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)	175 084 403	169 069 314	173 408 701	161 129 655
Travaux en régie-immobilisations corporelles (C)	0	0	0	0
Immobilisations corporelles - Solde (D)	5 025 181 834	5 361 413 943	5 343 115 070	6 147 611 065
Solde des immobilisations en cours/Solde des immobilisations corporelles [(A) / (D)]	***26,7 %***	***25,3 %***	***28,3 %***	***14,6 %***
Solde des immobilisations en cours/Dépenses d'équipement de l'année (y c. tvx en régie)	**6,06**	**6,47**	**7,34**	**3,21**

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Ce constat s'explique notamment par le fait que les travaux réalisés dans les lycées le sont sur une durée longue (de 10 ans depuis le début des études, jusqu'à l'achèvement du règlement des litiges). Il en a été de même pour l'Hôtel de Région de Lyon, mis en service en 2011, et intégré au patrimoine régional en 2015, alors que les travaux avaient débuté en 2006, et pour l'Hôtel de région de Clermont-Ferrand, livré en 2015, qui n'a toujours pas été intégré du fait de litiges.

Ces retards d'intégration ont une incidence directe sur les amortissements, et donc sur le résultat de la section de fonctionnement.

La convention de service comptable et financier avec la direction départementale des Finances publiques, approuvée le 29 mars 2018, comprend, dans un volet relatif à l'amélioration de la qualité comptable, un engagement de la région sur l'accélération de la comptabilisation définitive des immobilisations mises en service, en cohérence avec l'inventaire physique des biens immobiliers.

Dans une démarche de fiabilisation des comptes, la chambre invite la région à poursuivre les travaux entrepris pour réduire le délai d'intégration des immobilisations et fiabiliser ainsi son inventaire.

---

135 En revanche, la chambre a constaté une erreur dans la reprise en 2016 des autorisations de 2015, non couvertes par des crédits de programme.

136 En principe, l'amortissement d'une immobilisation doit être calculé prorata temporis, à compter de sa date de mise en service. Par dérogation à ce principe, les instructions budgétaires et comptables concernant les collectivités territoriales, dont l'instruction M71, prévoient que : « [...] *par simplification, il n'est pas fait application du prorata temporis : l'amortissement est calculé à partir du début de l'exercice suivant la date de mise en service* [...]. » (M71, Tome 1, chapitre 2, classe 2 – comptes d'immobilisations, compte 28).

5.2.1.2- Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

A l'instar de ce qui avait été relevé lors des précédents examens de la gestion des deux anciennes régions[137], la région ARA ne rattache pas ses charges et ses produits, à l'exception des intérêts courus non échus (ICNE) et d'une recette à percevoir de l'Etat en 2015 et en 2017 (compte 4487[138]).

L'instruction M71 permet de déroger au principe général « *lorsque les charges et les produits à rattacher ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat de l'exercice.*[139] » La région a ainsi considéré qu'en l'absence d'une incidence significative sur son résultat, il n'était pas « *opportun de procéder de façon systématique aux opérations de fin d'exercice.* »

A partir de la liste des mandats ayant fait l'objet d'intérêts moratoires en 2016 et 2017, la chambre a relevé certaines dépenses qui auraient dû être rattachées à l'exercice précédent, soit 3 305 505 €, pour 2016 et 299 990,62 € pour 2017.

Le paiement du solde de la contribution pour l'année N de la région à la SNCF, qui intervient au cours du dernier mois de l'année N+1, n'est pas rattaché. Pour 2016, ce solde de 6,374 M€ a été payé le 7 décembre 2017. Celui de la contribution 2017, déterminé en décembre 2018, était de – 5,1 M€. Ce décalage est globalement neutre puisque le solde de l'année N est systématiquement imputé à l'exercice N+1.

Pour l'année 2016, les dépenses non rattachées (intérêts moratoires et contribution SNCF) représentent 3,6 % du résultat de cet exercice[140]. Pour l'année 2017, il s'agit en fait d'un produit qui aurait dû être rattaché dont l'incidence est de 0,8 %. En fonction du montant du solde de la contribution versée à la SNCF ou restituée par cette dernière à la région, l'influence des rattachements sur le résultat de l'exercice est plus ou moins significative.

S'agissant des factures TER, il est possible d'évaluer par anticipation le montant des charges restant à payer au titre de l'exercice, afin de les rattacher à celui-ci.

La chambre prend acte de l'élaboration d'une fiche-action de la convention de services comptables et financiers destinée à mettre en place une procédure de rattachement des charges dès lors que l'impact sur le résultat de l'exercice serait suffisamment significatif.

5.2.2- Le patrimoine immobilisé

Les immobilisations incorporelles, corporelles et en cours (comptes 20, 21 et 23) présentées en soldes de sortie 2015 des comptes de gestion des deux anciennes régions, étaient inscrites dans les états de l'actif établis par les comptables et dans les inventaires tenus par les ordonnateurs des anciennes entités. Néanmoins, un écart a été relevé entre l'actif et la comptabilité[141], ainsi qu'entre l'inventaire et la balance des comptes[142] et l'inventaire et l'état de l'actif[143] du comptable.

L'inventaire dont a hérité la nouvelle région au 1er janvier 2016 n'était pas fiable.

137 La chambre recommandait d'effectuer les opérations de fin d'exercice. Cette recommandation concernait notamment le rattachement des charges et des produits à l'exercice, rattachement auquel la région ne procède pas, excepté pour les ICNE et certains produits.
138 « *Etat – produits à recevoir* » avec une inscription de 5,1 M€ en 2015 pour la région Auvergne et 34,2 M€ en 2017 pour la région ARA.
139 Résultat budgétaire 2016 de 273 M€.
140 9,7 M€ de dépenses non rattachées, pour un résultat de 273 M€.
141 Différence de 13 022 907,42 € en plus à l'actif.
142 Différence de 172 472 506,38 € en moins à l'inventaire.
143 Différence de 185 495 413,80 € en moins à l'inventaire.

Le rapprochement de l'inventaire arrêté au 31 décembre 2017 avec l'état de l'actif 2017 du comptable, conforme au compte de gestion, laisse encore apparaître un écart dont le montant n'est pas significatif[144] mais montre que les deux états doivent être ajustés.

Sur l'exercice 2018, la région indique avoir procédé à des régularisations, afin d'enregistrer dans les comptes d'imputation définitive les opérations achevées jusqu'alors enregistrées en immobilisations en cours. Ces régularisations tendent à fiabiliser l'inventaire régional.

En ce qui concerne les comptes d'immobilisations financières, le compte administratif comprend, en annexe (IV B6), un état détaillant les prêts (compte 274) accordés par la région. Le rapprochement du total des prêts attribués par la région (avant et après fusion) avec le solde comptable du compte (274) montre l'inexactitude du montant porté sur cette annexe.

Les écarts sont significatifs, 2,950 M€[145] pour l'Auvergne et 11,4 M€[146] pour Rhône-Alpes en 2015, 18,7 M€[147] en 2016 et 19 M€[148] en 2017 pour la nouvelle région.

Les indications des comptes administratifs dans l'annexe relative à l'état des prêts comportent des erreurs. La région devra veiller à l'exactitude des informations portées sur l'annexe relative à l'état des prêts qu'elle accorde. En outre, il conviendra de préciser l'origine de l'écart relevé et de constater une perte s'il s'avère que sont encore inscrits en comptabilité des prêts non récupérables.

5.2.3- Le recouvrement des créances à court terme des anciennes régions

A la clôture de l'exercice 2015, les états des restes à recouvrer des deux régions ont été respectivement arrêtés à 24 565 777,19 € pour l'Auvergne et à 77 207 273,57 € pour Rhône-Alpes, soit un total de 101 773 050,76 €. Au 31 décembre 2016, il restait à recouvrer sur cette somme 8 858 396,19 €, compte tenu des recouvrements constatés en 2016, dont celui des titres pris en charge en 2015 au compte 44312[149], pour 82 462 360,71 €, et de divers titres présents dans les comptes de débiteurs amiable ou contentieux.

En 2015, le montant cumulé des titres admis en non-valeur par les deux régions était de 1 303 063,41 €. Au cours des exercices 2016 et 2017, la collectivité a admis en non-valeur la somme de 1 438 797,50 €, dont 1 214 972,49 € sur des titres pris en charge par les régions avant la fusion (139 052,58 € en 2016 et 1 075 919,91 € en 2017).

Ce niveau d'admission en non-valeur montre une certaine continuité dans la pratique régionale. La chambre n'a pas relevé d'anomalie particulière.

5.3- L'analyse financière

L'analyse financière porte sur les exercices 2015 à 2018. Pour 2015, année précédant la fusion, les données financières des anciennes régions Auvergne et Rhône-Alpes ont été agrégées. L'impact des transferts de compétences intervenus en 2017 et 2018 a été neutralisé dans une partie des analyses[150], afin d'en assurer la pertinence. La mention « *hors transfert de la compétence transports* » apparaît dans l'intitulé des tableaux ou graphiques dont les données sont exprimées à périmètre de compétences constant.

Dans la quasi-totalité des cas, le retraitement ainsi opéré ne modifie pas l'analyse. Il est, par ailleurs, précisé que le détail de l'analyse est renvoyé en annexe.

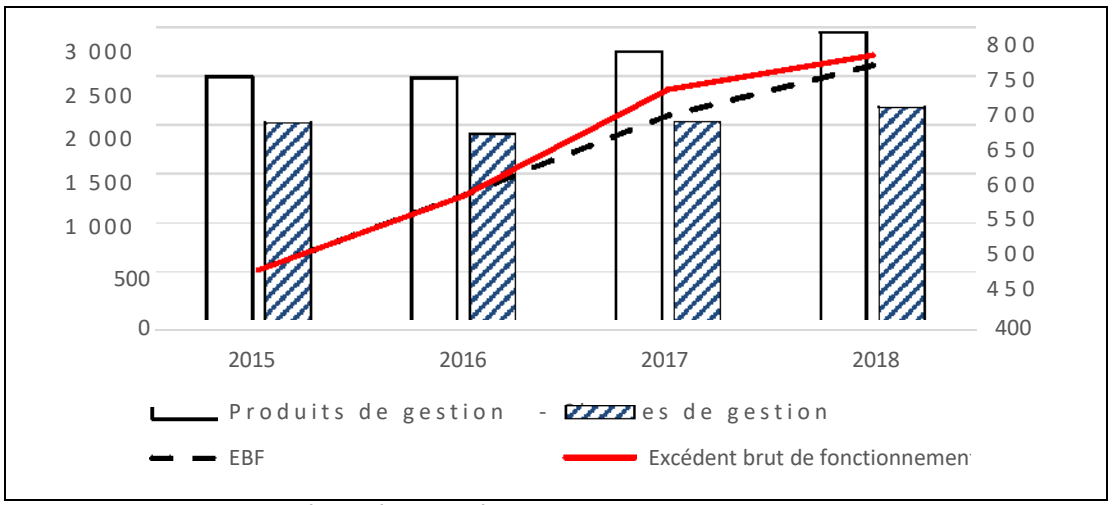
---

144 La différence relevée (22 909,37 €) provient d'une immobilisation sortie de l'actif encore présente à l'inventaire.
145 28 041 644,85 € au CA, contre 30 992 358,81 € en comptabilité.
146 787 065,32 € au CA contre 12 188 184,47 € en comptabilité.
147 23 737 439,48 € au CA contre 42 453 722,71 € en comptabilité.
148 23 284 536,14 € au CA contre 42 413 376,88 € en comptabilité.
149 Opérations particulières avec l'État – Recettes – Amiable.
150 Le détail de la méthodologie de retraitement est précisé dans l'annexe 5.

5.3.1- L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF), soit la différence entre les produits et les charges de gestion, s'élevait à 761,5 M€ fin 2018, en augmentation de 62 % par rapport à 2015. Cela représentait 91 € par habitant, contre 81 €[151] en moyenne, pour l'échantillon représentatif retenu par la chambre, constitué des régions dont la population varie de cinq à six millions d'habitants : Provence-Alpes-Côte d'Azur, Grand Est, Hauts de France, Nouvelle Aquitaine, et Occitanie. La hausse des produits de gestion conjuguée à la baisse des dépenses explique cette évolution.

Graphique 1 : Evolution de l'excédent brut de fonctionnement (EBF) entre 2015 et 2018



Source : comptes de gestion ; retraitement CRC

Tableau 24 : Evolution de l'autofinancement (y compris transports)

	2015	2016	2017	2018	Evol. 2018 /2015	Evol. Annuelle Moyenne 2018/2015
Produits de gestion	2 491,6	2 480,2	2 745,3	2 942,2	18,1 %	5,7 %
- Charges de gestion	2 021,9	1 909,7	2 030,6	2 180,7	7,9 %	2,6 %
Excédent brut de fonctionnement	**469,6**	**570,5**	**714,7**	**761,5**	**62,1 %**	**17,5 %**
Taux d'EBF (en % des produits de gestion)	18,8 %	23,0 %	26,0 %	25,9 %		
+ Résultat financier	- 69,2	- 58,5	- 54,8	- 49,9	- 27,8 %	- 10,3 %
+ Résultat exceptionnel	6,9	1,5	- 0,9	1,6		
CAF Brute	**407,3**	**513,5**	**659,0**	**713,1**	**75,1 %**	**20,5 %**
Taux de CAF (en % des produits de gestion)	16,3 %	20,7 %	24,0 %	24,2 %		
- annuité en capital de la dette	225,8	159,7	161,9	164,2	- 27,3 %	- 10,1 %
CAF Nette	**181,5**	**353,9**	**497,1**	**548,9**	**202,5 %**	**44,6 %**

Source : comptes de gestion – Budget Primitif 2018 ; retraitement CRC

La capacité d'autofinancement brute (CAF brute) correspond aux ressources dégagées par la section de fonctionnement, destinées à rembourser le capital de la dette et à financer les investissements. Elle affichait également une très forte hausse (+ 75,1 % entre 2015 et 2018).

Enfin, le taux de CAF brute atteignait 24,2 % fin 2018, soit un niveau supérieur à la moyenne de l'échantillon (19 %). Autrement dit, sur 100 € de produits de gestion, 24 € étaient dégagés pour le remboursement du capital de la dette et le financement des dépenses d'investissement.

151 EBF des autres régions de l'échantillon de régions retenu par la chambre / population des régions concernées.

Hors transfert de compétence, la CAF brute s'élevait, fin 2017, à 623,8 M€ et à 690,8 M€ fin 2018. Les taux d'EBF (29,7 %) et de CAF brute (27,4 %) étaient légèrement supérieurs.

Tableau 25 : Evolution de l'autofinancement hors transferts de la compétence transports

	2015	2016	2017	2018	Evol. 2018 /2015	Evol. Annuelle Moyenne 2018/2015
Produits de gestion	2 491,6	2 481,1	2 482,8	2 518,2	1,1 %	0,4 %
Charges de gestion	2 021,9	1 909,7	1 803,3	1 770,5	- 12,4 %	- 4,3 %
EBF	**469,6**	**571,5**	**679,5**	**747,8**	**59,2 %**	**16,8 %**
Taux d'EBF	18,8 %	23,0 %	27,4 %	29,7 %		
CAF Brute	**407,3**	**514,5**	**623,8**	**690,8**	**69,6 %**	**19,3 %**
Taux de CAF Brute	16,3 %	20,7 %	25,1 %	27,4 %		

Source : comptes de gestion 2015-2016-2017 – Budget Primitif 2018 – Anafi 2018 ; retraitement CRC

Le retraitement hors transferts de la compétence transports ne change pas l'analyse effectuée à partir du tableau précédent.

Les données issues du compte de gestion 2018 confirment la tendance dessinée depuis 2016, avec une diminution des charges de gestion et une très forte progression de la CAF brute.

5.3.2- Les produits de gestion

5.3.2.1- Les produits de gestion

La structure des produits de gestion des deux anciennes régions était marquée par la prédominance de deux composantes : la fiscalité et les ressources institutionnelles (dotations, participations) qui représentaient à elles deux 95 % des produits de gestion en 2015. Rhône-Alpes se distinguait de l'Auvergne par un poids de la fiscalité supérieur (67 % des produits de gestion, contre 55 %) et un statut de contributeur aux mécanismes de péréquation[152] quand l'Auvergne en était bénéficiaire.

En 2015, les ressources de Rhône-Alpes représentaient les 4/5ème des produits de gestion cumulés des deux régions.

Tableau 26 : Evolution des produits de gestion entre 2015 et 2018 (y compris transports)

En M€	2015	2016	2017	2018	Evol 2018/2015	Evol. Annuelle Moyenne 2015-2018
Total Produits de Gestion	**2 491,6**	**2 480,2**	**2 745,3**	**2 942,2**	**18,1 %**	**5,7 %**
Ressources Fiscales propres	**1 590,8**	**1 647,1**	**2 173,0**	**2 834,4**	**78,2 %**	**21,2 %**
Fiscalité directe	581,5	589,1	1 142,2	**1 147,8**	97,4 %	25,4 %
Fiscalité indirecte	1 009,3	1 058,1	1 030,7	**1 686,6**	67,1 %	18,7 %
Fiscalité reversée	**30,9**	**35,1**	**- 232,7**	**- 80,3**	**- %**	**- %**
Ressources institutionnelles	**854,9**	**778,2**	**784,7**	**168,1**	**- 80,3 %**	**- 41,9 %**
Autres	**15,0**	**19,7**	**20,4**	**20,0**	**33,5 %**	**10,1 %**

Source : comptes de gestion – budget primitif 2018 ; retraitement CRC

La fusion n'a pas entraîné de bouleversement dans la répartition des recettes, contrairement au transfert de la compétence « *transports scolaires et interurbains* » qui a provoqué l'augmentation de la part de la fiscalité dans le panier de recettes de la région (80 % des produits de gestion), en raison de la perception de 25 points de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) supplémentaires.

152 Fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dotation de péréquation.

Le remplacement, en 2018, de la dotation globale de fonctionnement (DGF) par une fraction de TVA se traduit au budget primitif 2018, par l'augmentation de la part des ressources fiscales propres qui atteignent 92 % des produits de gestion de la région. Il permet à celle-ci de substituer une recette dynamique (la TVA) à une dotation (la DGF) qui se caractérisait par son atonie.

Ce panier de recettes apparaît donc aujourd'hui plus dynamique mais aussi plus volatile.

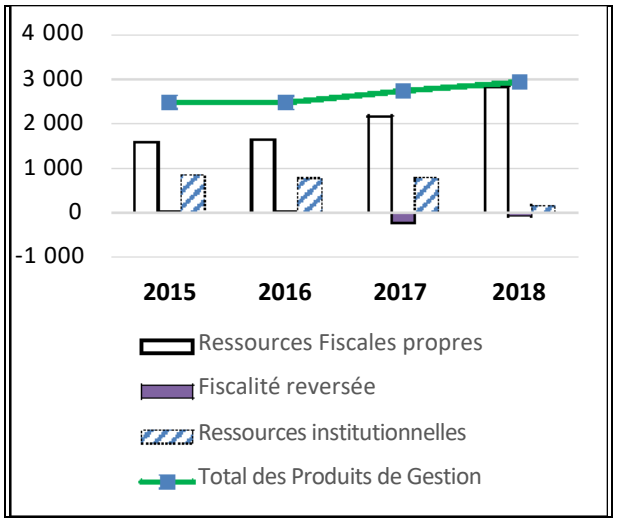
5.3.2.2- Evolution des produits de gestion

En 2017, les produits de gestion de la région ARA s'établissaient à 2 745 M€, soit 351 € par habitant (contre 399 € par habitant pour les régions de l'échantillon).

Hors transfert de la compétence transports, les produits de gestion s'élèvent à 2 518,2 M€ fin 2018.

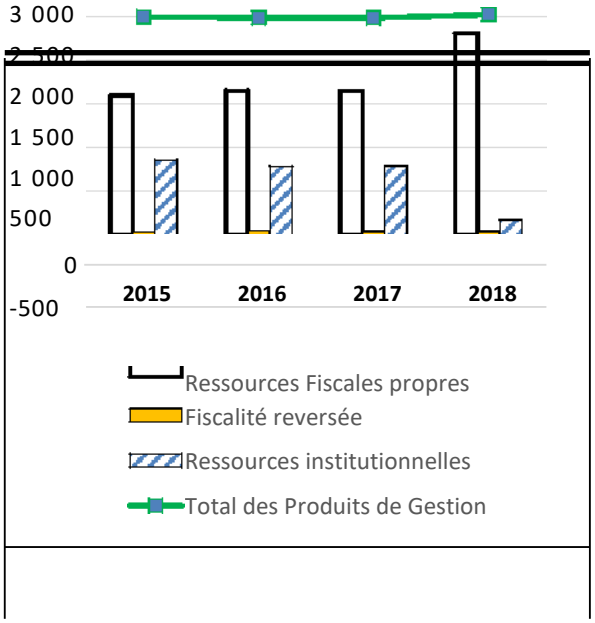
Entre 2015 et 2017, ils ont augmenté en moyenne de 3,6 % par an (+ 330 M€ sur la période). La forte baisse des dotations de l'Etat (- 103,1 M€) a été compensé par la hausse du produit de la CVAE (+ 562 M€) intervenue en 2017 et destinée au financement de la nouvelle compétence transports scolaires et interurbains. Une partie de ce produit de CVAE complémentaire a été reversée par la région (- 232,7 M€) en 2017, année durant laquelle elle a exercé partiellement la compétence transports scolaires. En 2018, première année d'exercice en année pleine de cette mission, le reversement serait de 171 M€.

Graphique 2 : Evolution des produits de gestion (en M€)



Source : comptes de gestion – budget primitif 2018 / retraitement CRC

Graphique 3 : Evolution des produits de gestion (en M€) - hors transfert transports



Entre 2015 et 2018, les produits de gestion (hors transfert de la compétence transports) restent finalement assez stables (+ 1,1 %).

5.3.3- Les ressources fiscales propres

Les recettes fiscales de la région s'élevaient à 2 173 M€ en 2017 (278 € par habitant contre 267 €[153] pour les régions comprises dans l'échantillon retenu par la chambre).

[153] Somme des produits fiscaux de l'échantillon de régions retenu par la chambre / Nombre d'habitants des régions concernées.

Ces recettes s'avèrent peu flexibles, la région disposant d'un pouvoir de fixation de tarif uniquement sur la TCIV[154] (12% de recettes fiscales en 2017), mais évolutives puisqu'elles reposent sur des dynamiques liées à l'activité économique (consommation pour la TVA, valeur ajoutée pour la CVAE et masse salariale pour une partie de la contribution au développement de l'apprentissage – CDA), et à la « *consommation* » automobile (nombre d'immatriculations pour la TCIV et consommation de carburant pour une partie de la TICPE[155]).

5.3.3.1- La fiscalité directe locale

En 2017, la CVAE représentait la première ressource fiscale de la région avec un montant de 1 060 M€, soit 136 € par habitant. Le produit a connu une augmentation de 112,6 % entre 2015 et 2017, due à l'attribution de 25 points complémentaires décidée dans le cadre du transfert de la compétence transports. En 2018, la CVAE reste au même niveau qu'en 2017. Hors effet transfert de compétences, l'évolution est de 6,3 % sur la période.

La CVAE se caractérise par son dynamisme (+ 3,1 % d'augmentation annuelle moyenne entre 2015 et 2017) et sa volatilité (+ 1,6 % en 2016, suivi de + 4,7 % en 2017) qui rendent difficiles les prévisions de recettes.

Tableau 27 : Evolution du produit de CVAE

En M€	2015	2016	2017	2018	Evol. 2018/2015	Evol. annuelle moyenne 2015-2018
CVAE	498,6	506,5	1 060,2	1 066,6	113,9 %	28,8 %
CVAE hors parts départements	498,6	506,5	530,1	533,3	7,0 %	3,4 %

Source : comptes de gestion – budget primitif 2018 ; retraitement CRC

Les régions n'ont pas de pouvoir de fixation de taux sur cette recette, mais peuvent décider de la mise en œuvre d'exonérations. La région ARA a pleinement utilisé cette possibilité en accordant toutes les exonérations prévues par le code général des impôts.

L'IFER, d'un montant de 82 M€ en 2017, complète les ressources de la fiscalité directe. Son montant est stable sur la période.

5.3.3.2- La fiscalité indirecte

La TICPE se composait, jusqu'en 2016, de deux parts : une première part fixe destinée à financer les compétences transférées par l'Etat dans le cadre de la loi du 13 août 2014 relative aux libertés et responsabilités locales et une seconde part dont le taux était modulable par les régions. Les deux anciennes régions avaient fait le choix de majorer cette part au taux plafond. Ce niveau de majoration avait été reconduit par la nouvelle région après la fusion.

Depuis 2017, cette part n'est plus modulable mais son niveau correspond au taux plafond appliqué jusqu'alors par la région.

Le montant de la TICPE s'établissait en 2017 à 439,3 M€[156], un niveau comparable à celui de 2015. En 2018, ce montant atteignait 460 M€.

Tableau 28 : Evolution de la TICPE

En M€	2015	2016	2017	2018	Evol. 2018/2015	Evol. annuelle moyenne 2015-2018
TICPE	439,1	452,0	439,3	460,0	4,8 %	1,6 %

Source : comptes de gestion – budget primitif 2018 ; retraitement CRC

154 Taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules.
155 Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.
156 La part Grenelle de la TICPE imputée en fonctionnement en 2015 par la Région Rhône-Alpes, a été retraitée comme recettes d'investissement (affectée) et n'est pas prise en compte dans cette évolution.

La TCIV a généré 302 M€ de recettes en 2018, contre 267 M€ en 2015 (+35 M€).

Tableau 29 : Evolution de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules

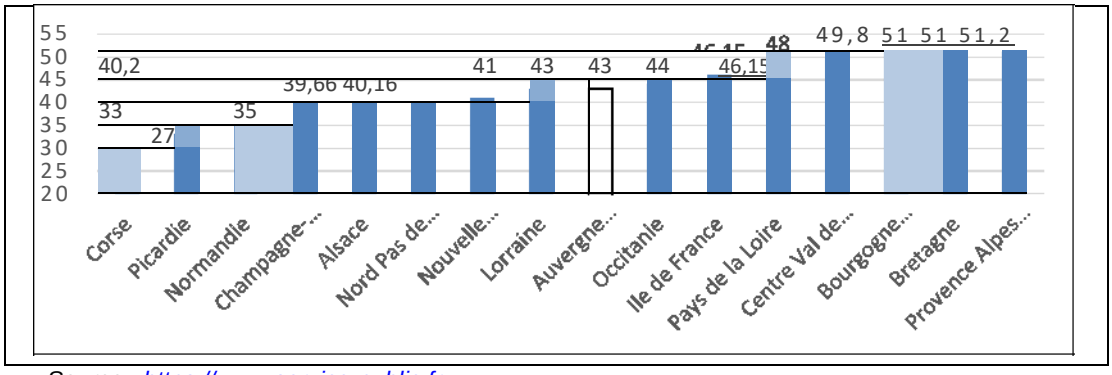
En M€	2015	2016	2017	2018	Evol. 2018/2015	Evol. annuelle moyenne 2015-2018
TCIV	267,6	272,9	263,6	302,2	13 %	4,1 %

Source : comptes de gestion – budget primitif 2018 ; retraitement CRC

La TCIV est le dernier produit fiscal sur lequel le conseil régional dispose d'un pouvoir de fixation de tarif. Lors de la fusion, les deux anciennes régions appliquaient des tarifs différents (43 € par cheval fiscal pour Rhône-Alpes et 45 € pour l'Auvergne). En 2016, la nouvelle région a maintenu les tarifs en vigueur sur chacun des territoires (cohabitation de deux tarifs). L'harmonisation s'est faite à la baisse en 2017, avec l'application à l'ensemble de la nouvelle région du tarif pratiqué jusqu'alors par la région Rhône-Alpes (43 €).

Ce tarif se situe dans la moyenne de ceux décidés par les autres régions de France métropolitaine[157].

Graphique 4 : Valeur de la taxe régionale d'un CV en 2018 (Montants en €)



Source : https://www.service-public.fr

L'harmonisation à la baisse explique à hauteur de 2,1 M€ la diminution du produit constatée en 2017 (- 9,4 M€) par rapport à 2016, le solde pouvant être imputé à une diminution de l'assiette de la taxe.

Le panier de taxes destinées à la contribution au développement de l'apprentissage (CDA) est composé de trois ressources différentes : une fraction de la taxe d'apprentissage, des frais de gestion, et des fractions de TICPE (dont l'évolution n'est pas nécessairement fonction de la consommation de carburant).

Tableau 30 : Evolution des ressources pour le financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage

En M€	2015	2016	2017	2018	Evol. 2018/2015	Evol. annuelle moyenne 2015-2018
Ressources Format° Pro et Apprentissage	**302,5**	**333,0**	**328,1**	**339,3**	**12,2%**	**3,9 %**
Taxe d'apprentissage	166,3	171,7	177,2	188,0	13,0 %	4,2 %
TICPE Ress. régionale apprentissage	16,0	17,0	17,4	17,5	9,1 %	3,0 %
Frais de gestion	59,6	61,5	63,0	64,5	8,3 %	2,7 %
TICPE FPA	29,0	29,0	29,0	29,0	0,0 %	0,0 %
TICPE Primes employeurs apprentis	31,6	53,7	41,4	40,3	27,6 %	8,5 %

Source : comptes de gestion – budget primitif 2018 ; retraitement CRC

157 Source : https://www.service-public.fr ; les Régions Grand-Est et Haut de France n'avaient pas harmonisé leurs tarifs en 2018.

Ces ressources ont évolué entre 2015 et 2018 à un rythme annuel moyen de 3,9 %.

5.3.4- La fiscalité reversée

La fiscalité reversée témoigne de l'écart de richesse entre les deux collectivités fusionnées. Ainsi, l'ancienne région Auvergne était bénéficiaire du fonds de péréquation de la CVAE quand la région Rhône-Alpes en était contributrice.

Le produit du fonds national de garantie individuelle des ressources régionales (FNGIR), institué afin de garantir une compensation à l'euro près des pertes engendrées par la suppression de la taxe professionnelle, reflète les mêmes disparités puisque l'Auvergne percevait une recette près de trois fois supérieure à celle de Rhône-Alpes (30,3 M€ contre 11,9 M€).

Tableau 31 : Evolution de la fiscalité reversée

En M€	2015	2016	2017	2018	Evol. 2018/2015	Evol. annuelle moyenne 2015-2018
Fiscalité Reversée	**55,2**	**49,3**	**49,4**	**49,9**	**- 9,6 %**	**- 3,3 %**
FNGIR	42,2	42,2	42,2	42,2	0,0 %	0,0 %
Fonds de péréquat° CVAE	13,0	7,1	7,2	7,7	- 40,8 %	- 16,0 %

Source : comptes de gestion – budget primitif 2018 ; retraitement CRC

La nouvelle région est contributrice au fonds de péréquation de la CVAE mais à un niveau moindre que ne l'était l'ancienne région Rhône-Alpes. En 2015, le montant abondé au fonds (contribution Rhône-Alpes – montant perçu Auvergne) avoisinait les 11,4 M€, alors que la contribution acquittée par la nouvelle région, en 2016, en 2017 et en 2018, était légèrement supérieure à 7 M€.

La nouvelle région perçoit 42 M€ au titre du FNGIR[158].

5.3.5- Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles sont constituées des dotations de l'Etat, au premier rang desquelles la dotation globale de fonctionnement (DGF), et de participations de collectivités.

Tableau 32 : Evolution des ressources institutionnelles[159]

	2015	2016	2017	2018	Evol. 2018/2015	Evol. annuelle moyenne 2015-2018
Ressources institutionnelles	**854,9**	**778,2**	**784,7**	**168,0**	**- 80,3 %**	**- 41,9 %**
Dotat° globale de fonctionnement	**663,8**	**611,9**	**560,7**	**0,0**	**- 100,0%**	**- 100,0 %**
Autres participations et dotations	**191,1**	**166,2**	**223,9**	**168,0**	**- 12,1 %**	**- 4,2 %**
Dotation Générale de Décentralisation	61,9	62,5	67,0	63,6	2,7 %	0,9 %
Participations	59,0	32,5	95,0	44,7	- 24,3 %	- 8,9 %
Compensations, attributions	68,8	71,2	61,9	59,7	- 13,2 %	- 4,6 %
Autres	1,4	0,0	0,0	0,0	- 100,0 %	- 100,0 %

Source : comptes de gestion – budget primitif 2018 ; retraitement CRC

Jusqu'en 2017, la DGF était la principale ressource institutionnelle. Elle se distinguait par une tendance à la baisse, en raison des diminutions successives décidées par l'Etat (lois de programmation 2012-2017, puis 2014-2019). Ainsi, la DGF s'élevait à 560,7 M€ en 2017 (72 € par habitant), alors qu'elle atteignait 663,8 M€ deux ans auparavant.

Depuis le 1er janvier 2018, les régions se voient attribuer une part de TVA en lieu et place de la DGF. En conséquence, les ressources institutionnelles, qui représentaient encore 29 % des produits de gestion des régions en 2017, ne pèsent plus que pour 9 % en 2018.

158 Pour mémoire, cette « *dotation* » est figée depuis son instauration en 2011.
159 La fraction de TVA qui s'est substituée en 2018 à la DGF n'apparaît pas dans ce tableau car elle est considérée comme une ressource fiscale. Son montant prévisionnel pour 2018 est de 572 M€.

L'évolution des autres participations perçues par la région a été marquée en 2017 par la perception de 62 M€ au titre du fonds de soutien au développement économique[160]. Ce fonds n'a pas été reconduit en 2018.

5.3.6- Les charges de gestion

La diminution des dépenses de fonctionnement est l'un des principaux axes de la stratégie budgétaire de la région.

Dans le rapport joint à la délibération d'adoption du budget primitif 2018, la région a réaffirmé sa volonté de réduire ses dépenses de fonctionnement. L'objectif d'économies fixé, lors du débat d'orientations budgétaires 2016, est de 300 M€ sur le mandat. En d'autres termes, les dépenses de fonctionnement à périmètre constant devraient, à la fin du mandat, être inférieures de 300 M€ à leur niveau de 2015. Ce volontarisme en matière d'économies budgétaires s'est d'ores et déjà traduit, à périmètre constant[161], sur la période 2015-2018, par une diminution des dépenses réelles de fonctionnement de 300 M€.

Tableau 33 : Objectif d'économies de la région

En M€	2015	2016	2017	2018	Objectif 2021
Dépenses réelles de fonctionnement	**2 120,6**	**1 990,4**	**2 375,8**	**2 417,3**	
- Transfert Compétence Transports			**495,2**	**573,4**	
- Transports scolaires			70,20	174,24	
- Transports interurbains			140,59	166,57	
- Transports mixtes			284,44	263,62	
- Fonds européens	**0,7**	**12,6**	**9,3**	**15,3**	
- Atténuation de produits	**13,0**	**7,1**	**7,4**	**7,7**	
- Formation sanitaire et sociale			**0,0**	**Nc**	
- CREPS			**0,1**	**Nc**	
Dépenses réelles de fonctionnement à périmètre constant	**2 106,8**	**1 970,6**	**1 863,8**	**1 806,8**	**1 806,8**
Ecart en valeur par rapport à 2015		**- 136,2**	**- 243,0**	**- 300,0**	**- 300,0**

Source : comptes de gestion – budget primitif 2018 ; retraitement CRC

Le plan d'économies, dit « *plan de lutte contre le gaspillage* », fait l'objet d'un suivi par la direction des finances. Les objectifs d'économie y sont classés en deux grandes catégories : ceux relatifs à la gestion administrative (79 % des dépenses de fonctionnement) et ceux relatifs à la rationalisation et simplification des politiques régionales (21 % des dépenses de fonctionnement).

160 Ce fonds créé par l'article 149 de la loi de finances pour 2017 était destiné à renforcer les dépenses des régions consacrées au développement économique. Il s'est traduit par l'attribution à la région ARA d'un montant de 61,5 M€.

161 Périmètre constant = dépenses réelles de fonctionnement – dépenses compétence transports (sous fonction 813 ; 814 ; 815) – fonds européens (fonction 6) – Atténuations de produits (chapitre 014) – dépenses du centre de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS).

Tableau 34 : Présentation du plan d'économie par la région

	Base CA 2015 (en M€)	Ecart en valeur (en M€)				Total
		CA 2016	CA 2017	Total 2016-2017	Reste à réaliser sur le mandat	
Gestion administrative	1 665	- 92	- 50	- 142	- 22	- 164
Rationalisation et simplification des politiques régionales	442	- 44	- 61	- 105	- 31	- 136
Dépenses réelles de fonctionnement	**2107**	**- 136**	**- 111**	**- 247**[162]	**- 53**	**- 300**

Source : région ARA – extrait du « plan de lutte contre le gaspillage » – redéploiement 300 M€

La présentation du plan d'économie dans les documents budgétaires de la région (CA 2016, CA 2017 et BP 2018) peut conduire à une confusion sur la nature des réductions de crédits. La terminologie « *Gestion administrative* » englobe des dépenses liées au fonctionnement de la structure (refonte de la politique achat par exemple) mais également des dépenses d'intervention. Ainsi, la chambre constate qu'au 31 décembre 2017, 44 % des économies réalisées l'ont été sur la formation professionnelle et l'apprentissage (108 M€ sur 243 M€), sans pour autant pouvoir clairement identifier dans les documents émanant de la région les leviers ayant permis d'atteindre ce résultat.

Parmi les autres économies réalisées, l'une des plus conséquente concerne la diminution de la contribution à la SNCF, dans le cadre de la convention qui la lie à la région (- 30 M€).

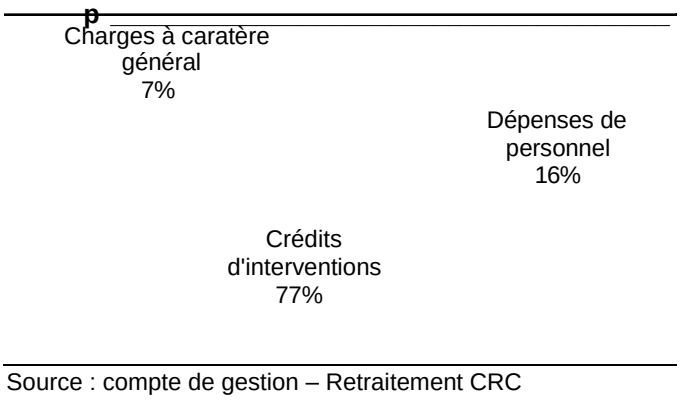
En conclusion, une présentation distinguant dépenses d'intervention et dépenses liées au fonctionnement de la structure aurait permis de mieux identifier la nature des économies réalisées.

5.3.7- Structure et évolution des charges de gestion

Les charges de gestion sont principalement composées des crédits d'intervention (subventions, participations versées), des dépenses de personnel et des charges à caractère général.

Les budgets de fonctionnement des deux anciennes régions se caractérisaient par la prépondérance des crédits d'intervention (contributions et subventions) qui représentaient 74 % des charges de gestion en 2015. La fusion n'a pas modifié cette répartition, puisqu'en 2017, la part des crédits d'intervention s'élevait à 77 %. Les charges de personnel et les charges à caractère général représentent respectivement 16 % et 7 % des charges de gestion.

Graphique 6 : Charges de gestion par nature en 2017

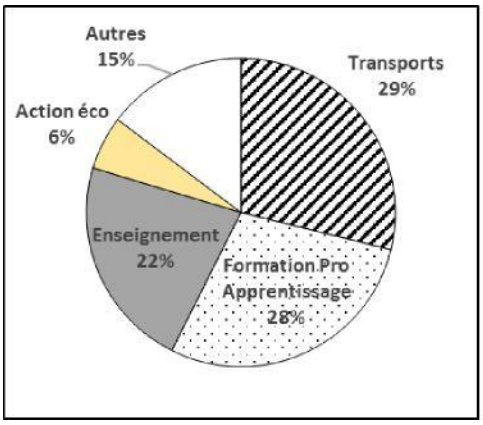


Source : compte de gestion – Retraitement CRC

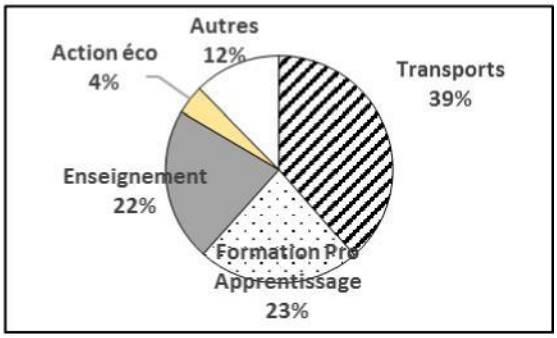
[162] L'écart de 4 M€ avec le tableau 33 est dû à un décalage de périmètre entre la CRC et la région.

La présentation des comptes par fonction fait apparaître que la période 2015 - 2017 a été marquée par l'accroissement de la part du transport, qui passe de 29% des charges de gestion en 2015 à 39% en 2017. Outre le transport, les principales compétences de la région au regard de leur poids dans les charges de gestion sont la formation professionnelle (23% des charges de gestion en 2017) et l'enseignement (22%).

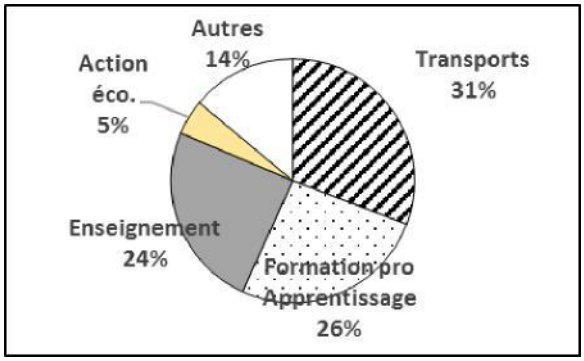
Graphique 7: Charges de gestion 2015



Graphique 8 : Charges de gestion 2017



Graphique 9 : Charges de gestion 2017
Hors transfert de compétence transports



Source : compte de gestion – Retraitement CRC

Fin 2018, les charges de gestion s'établissaient à 2 180 M€, ce qui correspond à une charge de 260 € par habitant, soit un niveau inférieur à la moyenne de l'échantillon de régions retenu par la chambre (318 €)[163].

Tableau 35 : Évolution de charges de gestion (y compris transports)

	2015	2016	2017	2018	Evol. 2018/2015	Evol. annuelle moyenne 2015-2018
Charges de gestion	**2 021,9**	**1 909,7**	**2 030,6**	**2 180,7**	**7,9 %**	**2,6 %**
Charges à caractère général	**192,2**	**170,1**	**144,5**	**172,2**	**- 10,4 %**	**- 3,6 %**
Dépenses de personnel	**324,6**	**321,0**	**325,7**	**334,0**	**2,9 %**	**1,0 %**
Crédits d'interventions	**1 502,8**	**1 417,0**	**1 558,8**	**1 672,8**	**11,3 %**	**3,6 %**
dont contributions obligatoires	180,1	177,0	173,4	175,3	- 2,7 %	- 0,9 %
dont participations versées	643,2	611,4	746,3	863,8	34,3 %	10,3 %
dont subventions de fct versées	505,1	462,4	497,0	510,5	1,1 %	0,4 %
dont autres	174,5	166,1	142,1	123,2	- 29,4 %	- 11,0 %
Autres	**2,2**	**1,6**	**1,7**	**1,7**	**- 24,6 %**	**- 9,0 %**

Source : comptes de gestion – budget primitif 2018 ; retraitement CRC

163 PACA, Grand Est, Hauts de France, Nouvelle Aquitaine et Occitanie.

Après avoir fortement diminué en 2016 (- 112 M€), les charges de gestion ont crû en 2017 dans des proportions similaires (+ 121 M€). Cette augmentation est entièrement liée à la prise de compétence « *transports scolaires et interurbains* » (+ 227 M€ entre 2016 et 2017).

Hors prise de compétence transports, les charges de gestion ont continuellement diminué entre 2015 et 2018 (- 251 M€ sur la période).

Tableau 36 : Charges de gestion par fonction (en M€) – hors transfert de la compétence transports

		2015	2016	2017	2018	Evolution 2015 - 2018	
						En valeur	En %
0	Services généraux	160,1	147,0	145,1	146,2	- 13,8	- 8,6 %
1	Formation pro et apprentissage	**576,5**	**532,1**	**468,7**	**426,8**	**- 149,8**	**- 26,0 %**
2	Enseignement	450,5	447,8	443,4	445,5	- 5,0	- 1,1 %
3	Culture, sports et loisirs	61,7	56,0	54,8	57,3	- 4,4	- 7,1 %
4	Sante et action sociale	15,5	13,3	4,7	4,1	- 11,4	- 73,5 %
5	Aménagement des territoires	36,8	28,4	16,0	12,3	- 24,5	- 66,5 %
6	Gestion des fonds européens	0,7	12,6	9,1	13,7	12,9	1780,0 %
7	Environnement	22,3	20,9	21,7	22,3	0,0	- 0,1 %
8	Transports	583,9	554,8	555,7	556,4	- 27,5	- 4,7 %
9	Action économique	113,8	96,7	84,2	85,8	- 28,0	- 24,6 %
		2 021,9	**1 909,7**	**1 803,3**	**1 770,5**	**- 251,5**	**- 12,4 %**

Source : comptes de gestion - retraitement CRC

Cette réduction des charges (hors transports) a principalement concerné les politiques de formation professionnelle et d'apprentissage, dont les budgets sont passés de 576,5 M€ au compte administratif 2015, à 426,8 M€ en 2018 (- 150 M€). L'action économique est le second domaine ayant connu la baisse de crédits la plus importante en volume (- 28 M€ entre 2015 et 2018). La réduction dans ce domaine s'explique par des transferts budgétaires du fonctionnement vers l'investissement.

Tableau 37 : Evolution des charges de gestion (hors transfert de compétence transports)

2015
2 021,9

2016
1 909,7

2017
1 803,3

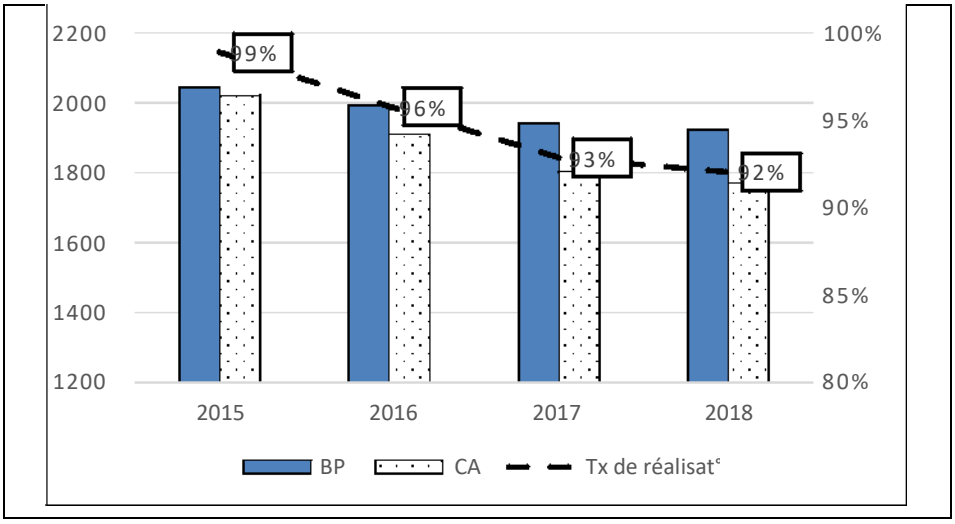
2018
1 770,5

	Evol. 2018/2015	Evol. annuelle moyenne 2015-2018
Charges de gestion	**- 12,4 %**	**- 4,3 %**

Source : budgets primitifs / compte de gestion – retraitement CRC

En 2018, les charges de gestion (hors transfert de la compétence transports) s'établissent à 1 770 M€, en baisse de 33 M€ par rapport à 2017. Les données issues du compte de gestion 2018 ont confirmé à la fois la diminution des dépenses et la baisse de leur taux de réalisation.

Graphique 10 : Taux de réalisation des charges de gestion (Hors compétence transports transférée)



Source : comptes de gestion – budgets primitifs ; retraitement CRC

La baisse des charges de gestion entre 2015 et 2018 s'est concentrée sur la fonction « *Formation professionnelle et apprentissage* » et plus particulièrement sur la « *Formation professionnelle* » (pour cette sous-fonction, sur un total de 150 M€ de diminution).

Trois postes de dépenses de la sous-fonction « *Formation professionnelle* » ont connu des réductions de crédits : les contrats de prestations de services (49,5 M€ de réductions, dont 10,7 M€ pour l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et 8,7 M€ pour les groupements d'établissements – GRETA), les aides aux stagiaires (- 21,1 M€) et les subventions (13,3 M€ de réductions, dont 2,5 M€ pour l'AFPA, 1,9 M€ pour les missions locales sur l'ensemble du territoire et 1,1 M€ pour les centres de bilans de compétence et leur fédération).

Le président du conseil régional a expliqué ce choix par le fait que la formation professionnelle constituait le premier poste d'économies possibles de la région tout en soulignant concomitamment « *l'inefficience de certaines dépenses de formation professionnelle (d'ailleurs critiquée par la Cour des comptes elle-même), la baisse du nombre de chômeurs dans la région et sa volonté de privilégier des dispositifs présentant de meilleurs taux de retour à l'emploi.* » La chambre incite la région à effectuer avec ses partenaires institutionnels un bilan de cette décision et à déterminer précisément les dispositifs qu'elle entend désormais privilégier.

5.3.8- Les charges à caractère général

Lors de la fusion, le cumul des charges à caractère général des deux anciennes régions s'élevait à 192,2 M€, soit 10 % des charges de gestion. Entre 2015 et 2018, ces dépenses ont diminué pour atteindre 172,2 M€ et représenter 8 % des charges de gestion en 2018.

Tableau 38 : Charges à caractère général – principaux postes de dépenses (y compris transports)

	2015	2016	2017	2018	Evol. 2018/2015	Evol. annuelle moyenne 2015-2018
Charge à caractère général	**192,2**	**170,1**	**144,5**	**172,2**	**- 10,4 %**	**- 3,6 %**
60 - Achats fournitures et matériel	**3,6**	**2,8**	**2,5**	**2,5**	**- 31,5 %**	**- 11,8 %**
61 - Services extérieurs	**159,9**	**144,1**	**114,9**	**136,4**	**- 14,7 %**	**- 5,2 %**
dont 611 - Contrats de prestation de service	113,1	101,4	75,1	94,6	- 16,4 %	- 5,8 %
dont 612 - Redevances de crédit-bail	12,3	13,9	12,7	13,0	5,9 %	1,9 %
dont 615 - Entretien et réparations	6,6	7,7	7,4	9,4	43,4 %	12,8 %
dont 617 - Etudes et recherches	11,0	8,5	6,8	6,5	- 41,4 %	- 16,3 %
62 - Autres services extérieurs	**27,6**	**21,9**	**25,8**	**32,2**	**17,0 %**	**5,4 %**
dont 623 - Publicités, publicat°, relat° publiques	10,0	7,0	13,1	18,8	88,9 %	23,6 %
63 - Impôts, taxes et verst assimilés	**1,2**	**1,3**	**1,3**	**1,1**	**- 7,5 %**	**- 2,6 %**

Source : comptes de gestion – budget primitif 2018 ; retraitement CRC

Le principal poste de dépenses, les contrats de prestations de service, est celui qui a connu la diminution la plus importante en valeur (38 M€ d'économie entre 2015 et 2017 et 19 M€ entre 2015 et 2018 du fait de la prise en charge des transports scolaires en année pleine à partir de 2018). Les études et projets (- 4,3 M€) et les locations mobilières et immobilières (- 2,2 M€) sont les autres postes principalement concernés par les baisses de crédits.

A l'inverse, certaines dépenses ont augmenté, c'est notamment le cas des frais de publicité, publications et relations publiques (+ 8,8 M€). Les évolutions sur ce dernier poste de dépenses sont notamment liées à des prestations de communication réalisées par la société Média Track, à hauteur de 2,3 M€ (dont la campagne la « *Région du goût* », l'achat d'encarts publicitaires dans la presse et sur Facebook) ou au développement du soutien aux clubs sportifs professionnels de la région (AS Montferrant, Olympique lyonnais, AS Saint-Etienne notamment).

L'augmentation des charges à caractère général en 2018, est principalement la conséquence du transfert de la compétence transports. La hausse du budget est concentrée sur les contrats de prestations de service.

5.3.9- Les dépenses de personnel

Au vu des données fournies par la région, le nombre d'équivalent temps plein (ETP) a diminué de 391 entre 2015 et 2017, pour s'établir à 7 240. Les trois-quart du personnel étaient affectés dans les lycées. Cette répartition était similaire à celle constatée en 2015.

Les dépenses de personnel s'élevaient à 334 M€ en 2018, soit 16 % des charges de gestion, ce qui représentait un montant de 44 € par habitant[164], inférieur à la moyenne de l'échantillon de régions retenu par la chambre (54 €).

Ces dépenses sont relativement stables sur la période 2015-2018 (+ 1 % par an en moyenne).

164 Montant des dépenses de personnel de l'échantillon de régions retenu par la chambre / population des régions concernées.

Tableau 39 : Evolution des charges de personnel

	2015	2016	2017	2018	Evol. 2018/2015	Evol. annuelle moyenne 2015-2018
Charges de personnel	**324,6**	**321,0**	**325,7**	**334,0**	**2,9 %**	**1,0 %**
Rémunérations du personnel	**228,7**	**225,0**	**227,5**	**238,0**	**4,1 %**	**1,3 %**
Personnel titulaire	204,6	205,3	205,3	214,7	4,9 %	1,6 %
Personnel non titulaire	23,9	20,7	22,5	23,7	- 0,8 %	- 0,3 %
Autres rémunérations	1,6	1,2	1,0	0,8	- 51,8 %	- 21,6 %
Atténuation de charges	-1,4	-2,3	-1,3	-1,2		
Charges sociales - impôts et taxes sur rémunération	**95,3**	**95,4**	**98,0**	**95,7**	**0,4 %**	**0,1 %**
Charges sociales	90,5	90,6	91,8	90,5	0,0 %	0,0 %
Impôts et taxes sur rémunérations	3,9	4,3	5,7	4,7	19,7 %	6,2 %
Autres charges de personnel	0,9	0,5	0,5	0,5	- 46,3 %	- 18,7 %
Charges de personnel externe	**0,6**	**0,6**	**0,2**	**0,3**	**- 56,3 %**	**- 24,1 %**

Source : comptes de gestion – budget primitif 2018 ; retraitement CRC

La région a indiqué que la diminution des effectifs entre 2015 et 2017 a partiellement compensé les hausses de la masse salariale liées à des mesures nationales (augmentation du point d'indice), au glissement vieillesse technicité (GVT) et aux versements d'indemnité de départ.

Tableau 40 : Déterminants de l'évolution des dépenses de personnel (en M€)

En M€	2015	2016	2017
Charges de personnel – 012	**326,6**	**323,6**	**327,3**
Variation des effectifs		- 6,4	- 4,1
Mesures nationales		1,0	4,1
GVT		2,0	2,1
Indemnités de départ		0,4	1,7

Source : région ARA

5.3.10- Les subventions, participations et contributions au bénéfice de tiers

La région ARA a adopté un règlement des subventions en septembre 2017, comportant des mesures d'harmonisation en matière d'attribution des subventions. Dans ce document, la région définit les modalités de versement, les délais de validité et fixe des obligations de communication sur le financement régional. La mise en œuvre de ces règles a également nécessité l'adaptation du système d'information financière.

Enfin, les notions de contribution obligatoire[165], participation[166] et subvention[167] ont été clarifiées. Cela a eu pour effet de modifier la comptabilisation de certaines de ces dépenses. Des retraitements ont été effectués, dans l'analyse qui suit, afin de faciliter les comparaisons[168].

5.3.11- Les subventions, participations et contributions

Premier poste de dépenses de la région, les subventions, participations et contributions représentaient 66 % des charges de gestion en 2015, puis 70 % en 2017, soit 1 549 M€. Elles affichaient une augmentation de 5,3 % par rapport à 2015 (données consolidées), liée à la hausse des participations.

165 Contributions obligatoires : contributions au fonctionnement courant d'organismes, rendues obligatoires par un texte d'ordre législatif ou réglementaire.
166 Participations : ce compte enregistre les contributions contractuelles de la région comme celles versées aux organismes de regroupement dont il est membre, celles au titre de la coopération décentralisée ou celles versées aux communes et EPCI dans le cadre d'actions spécifiques.
167 Subventions : concours volontaires de la collectivité.
168 Détail de la méthodologie de retraitement en annexe.

Tableau 41 : Evolution des subventions, participations et contributions obligatoires[169]

	2015	2016	2017	2018	Evol. 2018/2015	Evol. annuelle moyenne 2015-2018
Subventions, Contributions Obligatoires et Participations	**1 328,4**	**1 250,9**	**1 416,7**	**1 549,6**	**16,7 %**	**5,3 %**
Subventions	582,4	538,8	497,0	510,5	- 12,4 %	- 4,3 %
Contributions Obligatoires	180,1	177,0	173,4	175,3	- 2,7 %	- 0,9 %
Participations	*565,9*	*535,1*	*746,3*	*863,8*	*52,7 %*	*15,1 %*

Source : comptes de gestion et BP 2018 – retraitement CRC

En 2017, les contributions obligatoires, composées principalement des dotations de fonctionnement des lycées, ont diminué de 3,7 % par rapport à 2015 (- 6,7 M€).

Les participations versées se montaient quant à elles à 746 M€ en 2017 et à 863 M€ en 2018. Les nouvelles dépenses liées à l'exercice des compétences transférées en matière de transport (+ 208 M€) expliquent entièrement la hausse des participations de 31,9 % (+ 180 M€), entre 2015 et 2017.

Les subventions de fonctionnement versées constituaient, en 2017, le quart des charges de gestion de la région. Leur montant de 497 M€ a bénéficié pour deux tiers à des organismes privés et pour un tiers à des organismes publics. Sur la période 2015-2017, les subventions de fonctionnement sont en recul de 14,7 % (- 85 M€)

Tableau 42 : Evolution des subventions (y compris transports)

	2015	2016	2017	BP 2018	2018	Evol. 2018/2015	Evol. annuelle moyenne 2015-2018
Subventions	**582,4**	**538,8**	**497,0**	**635,1**	**510,5**	**- 12,4 %**	**- 4,3 %**
Subv. aux organismes privés	396,7	361,4	329,8	423,4	353,2	- 11,0 %	- 3,8 %
Subv. aux organismes publics	185,8	177,4	167,2	211,6	157,3	- 15,3 %	- 5,4 %

Source : Extraction logiciels Finances – région ARA– retraitement CRC

En 2017, ces subventions ont principalement profité au secteur de la formation professionnelle (295 M€) et de l'action économique (76 M€).

5.3.12- Le financement de l'investissement

5.3.12.1- La stratégie régionale de financement des investissements

La stratégie budgétaire définie pour le mandat par la région s'appuie sur deux principes :

- rationaliser les dépenses de fonctionnement pour reconstituer la CAF ;
- augmenter l'effort d'investissement grâce à l'autofinancement, sans alourdir l'endettement.

Le ROB 2019, délibéré le 11 octobre 2018, donne la priorité à l'investissement. Dans sa prospective financière, il mentionne l'évolution des dépenses d'investissement (hors dette) qui passent de 716 M€ en 2015 à 868 M€ en 2016, pour s'établir à 808 M€ en 2017 (hors dette et FEADER[170]). La prévision pour 2018 est fixée à 825 M€.

---

169 Montants des participations 2015 et 2016 retraités des versements aux établissements du secteur sanitaire et sociale.

170 Fonds européen agricole pour le développement rural, financements européens dont les sommes sont versées par l'Agence de services et de paiement (ASP), établissement public interministériel qui contribue à la mise en œuvre de politiques publiques.

Tableau 43 : Dépenses réelles d'investissement selon le plan de mandat

en M€	Réalisé 2015	Réalisé 2016	Réalisé 2017	2018	2019	2020
Dépenses d'investissement	716	835	808	825	900	900

Source : analyse prospective de la région - retraitement CRC

Pour contribuer à la couverture de ses dépenses d'investissement, la région anticipe l'accroissement de son épargne brute, qui est estimée à 680 M€ pour 2018, passant de 418 M€ en 2015 à 514 M€ en 2016, et 629 M€ en 2017.

5.3.12.2- Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement recouvrent l'ensemble des acquisitions d'immobilisations incorporelles (licences, marques), corporelles (bâtiments, terrains, véhicules) et financières (titres de participation ou immobilisés, créances sur tiers). Les dépenses d'équipement concernent les seules immobilisations corporelles et incorporelles, à l'exclusion des subventions d'équipement que verse la collectivité aux organismes publics, aux personnes de droit privé ou à des tiers, que ce soit sur fonds propres ou sur fonds européens.

Le périmètre des dépenses d'investissement retenu par la chambre permet de mesurer l'effort d'investissement de la région. Il correspond aux opérations réelles imputées dans les comptes d'immobilisations incorporelles (compte 20 hors fonds européens), corporelles (compte 21) et en cours (compte 23). Sont ajoutées les immobilisations financières nettes (débits – crédits des comptes 26 et 27).

Fin 2018, les dépenses d'investissement[171] de la région s'élevaient à 889,4 M€, en progression de 29 % par rapport à 2015.

Tableau 44 : Evolution des dépenses d'investissement (hors fonds européens)

En €	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	221,2	209,3	206,3	279,7	8,1 %
Subventions d'investissement hors fonds européens	441,8	580,3	479,0	587,6	10,0 %
Participations et investissements financiers nets	26,3	18,8	74,6	22,1	- 5,7 %
Dépenses d'investissement	689,3	808,4	759,8	889,4	8,9 %

* dont 82 M€ correspondant à l'acquisition des rames de tramways périurbains, à la suite de la reprise du contrat de crédit-bail signé avec Dexia Flobail.
Source : comptes de gestion – comptes administratifs - retraitement CRC

L'augmentation des immobilisations financières inscrites au compte 27[172] traduit l'ingénierie financière mise en place par la région, dans le cadre de sa politique de financement des entreprises et d'aide au développement des jeunes entreprises et startups. Ces sommes ont permis à la région de bénéficier d'un abondement du fonds exceptionnel d'investissement de 62 M€, évoqué précédemment dans le rapport.

Les immobilisations financières sont composées de trois postes : des dépôts et cautionnements versés (42,6 M€), des créances sur personnes de droit privé (13,5 M€) et des créances pour locations-acquisitions (12,3 M€).

171 Soldes réels nets des chapitres 20, 21, 23, 26 et 27.
172 En particulier le compte 275 de dépôts et cautionnements versés, qui augmente de 42,6 M€ entre 2016 et 2017. Les aides comprennent également les créances résultant d'aides versées à des particuliers ou personnes de droit privé, compte 2764.

5.3.12.2.1- L'évolution des dépenses d'équipement

Pour ce qui est de l'évolution des seules dépenses d'équipement, elles s'élevaient à 279,7 M€ en 2018, soit une hausse de 26 % par rapport à 2015 après un fléchissement sensible en 2016 et 2017.

Hors dépenses liées à la nouvelle compétence transports, le niveau des dépenses d'équipement, en 2017, était en effet de 202 M€, en recul de 8,7 % par rapport à 2015.

Tableau 45 : Evolution des dépenses d'équipement entre 2015 et 2018

En M€	2015	2016	2017	2018		Evol. 2018/2015	Evol. 2018/2015 (en valeur)
Total dépenses d'équipement	**221,2**	**209,3**	**206,3**	**279,7**		**26,5 %**	**+ 58,6**
Immobilisations incorporelles	**5,2**	**5,3**	**5,3**	**4,9**		**- 5,2 %**	**- 0,3**
Immobilisations Corporelles	**24,8**	**25,2**	**29,4**	**68,9**		**178,2 %**	**+ 44,1**
dont nouvelle compétence transport			4,4	5,3			+ 5,3
Travaux en cours	**191,2**	**178,8**	**171,5**	**205,9**		**7,7 %**	**+ 14,7**
Total dépenses d'équipement à périmètre constant	**221,2**	**209,3**	**202,0**	**274,5**		**24,1 %**	**+ 53,3**

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

En 2018, les dépenses d'équipement sont constituées d'acquisitions d'immobilisations incorporelles (progiciels, logiciels et licences pour 4,9 M€), d'immobilisations corporelles (installations de voirie, terrains, matériels informatiques, de bureau et mobilier pour 68,9 M€) et d'immobilisations corporelles en cours (constructions, aménagements de terrains et avances sur commandes d'immobilisations corporelles pour 205,9 M€).

5.3.12.2.2- Les subventions d'équipement et fonds européens

En application de la loi MAPTAM[173], le décret du 24 juillet 2014 relatif à la gestion de tout ou partie des fonds européens pour la période 2014-2020, confie aux régions la gestion des fonds du FEDER[174], d'une partie du FSE[175] et du FEADER, jusqu'alors assurée par l'État.

Tableau 46 : Evolution des subventions d'équipement versées entre 2015 et 2018

Montants nets (en M€)	2015	2016	2017	2018	Evol. 2015/2018
Subventions d'équipement versées	447,0	618,4	964,2	931,9	108,5 %
dont FEDER	5,1	15,6	19,8	*29,5*	*478,4 %*
dont FEADER	0,0	22,5	465,4	*314,8*	
Subventions d'équipement hors fonds européens (FEDER – FEADER)	**441,8**	**580,3**	**479,0**	**587,6**	**33,0 %**

Source : comptes de gestion – comptes administratifs - retraitement CRC

Les subventions d'équipements versées par la région, comptabilisées au compte 204, ont connu depuis 2016, et plus particulièrement depuis 2017, une forte augmentation, traduisant la montée en charge de la gestion des fonds européens[176]. Nettes de ces fonds, les subventions d'équipement versées par la région, enregistrent une augmentation de 33 % entre 2015 et 2018.

La liste des bénéficiaires de subventions d'équipement, hors fonds européens, comprises entre 1,5 et 63 M€ montre que le principal organisme financé est la SNCF (SNCF Mobilités 84,4 M€ et SNCF Réseau 77,5 M€).

173 Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.
174 Fonds européen de développement régional.
175 Fonds social européen.
176 Le montant net des subventions d'équipement versées par la région au débit net du compte 204 est de 964 M€ en 2017 (974 M€ moins 10 M€ enregistrés au crédit du compte).

La région participe au financement de la recherche et de l'innovation (37,4M€), de l'enseignement supérieur (19,6 M€), de l'agriculture (17,4 M€), à des interventions économiques transversales (15,5 M€) et contribue également au paiement de dépenses de voirie pour les départements (5 M€ au Cantal et 3,7 M€ à l'Isère).

Nettes des fonds européens, les subventions d'équipement diminuent en 2017 par rapport à 2016. Cette évolution tient à la diminution de subventions, aux services publics à caractère industriel et commercial (SPIC) de 27 à 9 M€, à la SNCF de 222,4 à 84,6 M€, ou aux organismes publics de 90 à 82 M€, alors que d'autres augmentent dans des proportions moindres, comme les subventions à SNCF Réseau de 40 à 77,5 M€, aux organismes privés de 103,4 à 111 M€ et les subventions scolaires de 19 à 23 M€.

Structurellement, les immobilisations incorporelles évoluent peu de 2015 à 2017, alors que les immobilisations corporelles connaissent une évolution plus marquées, entre 2016 et 2017, du fait de la prise de la compétence transports, car les travaux en cours diminuent. En 2016, les subventions versées comprennent le montant de 82 M€[177] pour l'acquisition de 24 rames de tramways périurbains, l'augmentation importante de ces subventions en 2017 tient au montant reçu au titre du FEADER, montant que la région a reversé aux bénéficiaires de ces concours[178].

5.3.12.3- Du financement propre disponible au besoin de financement des investissements

Entre 2015, sur la base des données consolidées des deux anciennes régions, et 2017, le financement propre disponible de la région a été multiplié par trois. Cette évolution provient de la progression de la CAF mais bien davantage de l'augmentation importante des subventions communautaires perçues dans le cadre du FEDER (+ 165 % entre 2016 et 2017), et surtout du FEADER (de 22,5 M€ en 2016 à 465,4 M€ en 2017). En 2018, le montant du financement propre disponible se contracte quelque peu.

En 2015 et 2016, la région a eu recours à l'emprunt pour couvrir son besoin de financement. En 2017, son fonds de roulement, du fait de la reconstitution de sa capacité d'autofinancement, lui a permis de financer ses investissements.

Le calcul de ratios de couverture montre les marges de manœuvre dont dispose la collectivité régionale.

Tableau 47 : Ratios de couverture

	2015	2016	2017	2018
Financement propre disponible €/hbts	49,77	75,05	152,21	142,1
Dépenses d'équipement / financements propres	56,4 %	35,4 %	17,2 %	25,0 %
Subventions versées / financements propres	114,0 %	104,6 %	80,4 %	83,3 %

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

5.3.12.4- La dette

Au 31 décembre 2018, l'encours de la dette de la région s'établit à un peu plus de 2 344 M€.

177 Le compte 2041713- Subventions d'équipement versées – SNCF Projet d'infrastructures d'intérêt national, comprend en dépenses d'investissement les acquisitions de matériel ferroviaire effectuées par le biais de subventions d'équipement versées à la SNCF.
178 En 2017, 465 M€ en recettes au compte 13178 et en dépenses au compte 2045.

5.3.12.4.1- Les ratios liés à la dette

La loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022[179] fixe, pour chaque type de collectivité ou groupement, un plafond national de référence pour la capacité de désendettement.

Pour les régions, le plafond est fixé à neuf années. La région ARA se situe en-deçà de ce seuil sur la période 2015-2017.

Dans le cadre de sa prospective financière, la dette consolidée affichée par la région comprend la fraction « *capital* » de l'échéance des contrats de crédit-bail, ainsi que les comptes de trésorerie (dont titres de créance négociable). Cette présentation plutôt vertueuse a pour conséquence de modifier le ratio de désendettement.

Si les comptes de trésorerie, qui n'entrent pas dans la dette, ne sont pas à retenir dans une consolidation, on peut en revanche intégrer le montant du capital des contrats de crédit-bail, en l'espèce le notionnel des contrats[180].

Tableau 48 : Ratios d'endettement

	2015	2016	2017	2018
Taux d'endettement (encours / RRF)	**0,76 %**	**0,87 %**	**0,69 %**	**0,79 %**
Taux d'intérêt apparent de la dette	3,0 %	2,4 %	2,4 %	2,2%
Capacité de désendettement du budget principal en années (dette / CAF brute)	4,9	4,9	3,6	3,3
Capacité de désendettement du budget principal en années (retraitées des contrats de crédit-bail)	5,8	5,5	4	NC

Source : comptes de gestion – retraitement CRC - Région.

La région ARA présente un taux apparent de la dette (hors crédit-bail) relativement faible avec 2,4 % en 2017.

Le ratio de désendettement s'établissait, en 2017, à 3,6 ans. En intégrant les contrats de crédit-bail, ce ratio s'élevait à quatre ans, bien en deçà du seuil fixé à neuf années par la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022.

5.3.12.4.2- Composition de la dette régionale

L'annexe du compte administratif relative à la typologie de la répartition de la dette régionale montre qu'elle est majoritairement constituée d'emprunts non risqués[181].

L'ensemble des emprunts structurés que la nouvelle région a récupéré dans son portefeuille, soit 122 M€, provient de l'ancienne région Auvergne. Bien que cette dernière ait inscrit une provision pour risque sur emprunts, elle n'avait pas sollicité le fonds de soutien aux collectivités ayant souscrit des emprunts à risque. Une action contentieuse contre la Société de financement local (SFIL), qui a repris les encours structurés de Dexia, reste pendante. Il s'agit donc d'une charge qui a été transférée à la nouvelle région.

Le niveau de risque des emprunts structurés varie en fonction de la structure et de la volatilité de l'indice sous-jacent. Près de la moitié de cet encours est constituée de deux emprunts présentant un risque faible (produits de barrière sans effet de levier, et indices de la zone euro).

Les autres emprunts dont la structure est D ou E, affectée d'un effet multiplicateur, font apparaître un risque plus élevé selon la volatilité de leur indice, 2, 4 et 5, selon que l'index retenu se situe dans ou en dehors de la zone euro.

179 Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.
180 Capital théorique sur lequel porte l'engagement pris par les parties au contrat de crédit-bail.
181 A1 selon la classification Gissler.

La partie la plus risquée, hors charte Gissler (F6), avec six contrats totalisant 37 M€, représente 30 % de l'encours structuré. Ces emprunts sont indexés sur des taux de change monétaires dont le franc suisse, le dollar américain, le yen japonais ou la livre turque.

La dette structurée à haut risque de la région représentait 2,6 % de l'encours total de dette au 31 décembre 2017.

Appliquant l'instruction comptable M71, l'ancienne région Auvergne avait constitué une provision pour risques et charges sur emprunt, reprise dans les écritures de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

5.3.12.4.3- Evolution de l'encours et de l'annuité

L'encours de la dette régionale diminue à partir de 2017.

Tableau 49 : Evolution de l'encours

En M€	2015	2016	2017	2018	*Var. annuelle moyenne*
Encours de dettes du BP au 31/12	2 360,9	2 510,4	2 348,5	2 344,2	*- 0,2 %*
Annuité en capital de la dette	225,8	159,7	161,9	164,2	*- 10,1 %*
Montant des emprunts refinancés dans l'année	87,7	0,0	0,0	10,0	*- 51,5 %*

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

En 2017, la région n'a pas souscrit de nouveaux emprunts, alors que l'encours de la dette avait augmenté en 2015[182], du fait des contrats signés par les anciennes régions (250 M€ pour Rhône-Alpes et 35 M€ pour l'Auvergne), ainsi qu'en 2016, avec de nouveaux emprunts contractés à hauteur de 286,4 M€[183]. Ainsi, la variation annuelle moyenne de l'encours est de - 0,2 %.

L'évolution de l'annuité de la dette tient d'une part, à des emprunts souscrits au cours des exercices 2014 à 2016, avec un différé d'amortissement en 2017, d'autre part, à des emprunts souscrits par les anciennes régions, complètement amortis en 2015.

En 2015, la région Rhône-Alpes a refinancé 87,7 M€ d'emprunts. La nouvelle région, en 2017, a réaménagé les taux de marge à la baisse de sept emprunts non risqués, réalisant ainsi une économie sur les charges d'intérêts qu'elle estime à 778 k€.

En 2018, elle poursuit le réaménagement de sa dette en refinançant deux emprunts souscrits par l'ancienne région Auvergne (non risqué – classé A1). A ce jour, elle a remboursé par anticipation le premier emprunt pour 2,833 M€. Fin novembre 2018, elle a remboursé le second pour 7,2 M€ et a signé un emprunt de refinancement de 10 M€ avec des conditions de taux plus avantageuses.

Ainsi, l'examen de l'endettement régional par habitant montre une dette supérieure pour la région Auvergne. La fusion a eu pour conséquence de lisser le poids de la dette, la population rhône-alpine étant supérieure à l'auvergnate.

182 Pour mémoire l'encours de dette consolidée était de 2 182 185 873 € au 31 décembre 2014.
183 Dont 130,4 M€ d'emprunts en euros (compte 1641), 71 M€ d'opérations afférentes à l'emprunt (compte 16441 lignes de trésorerie) et 85 M€ d'emprunt obligataires remboursables in fine (compte 163).

Tableau 50 : Poids de la dette par habitant

En M€	2015			2016	2017	2018
	Auvergne	Rhône-Alpes	**ARA**			
Encours de dettes du BP au 31/12/2015	491,4	1 869,5	**2 360,9**	**2 510,4**	**2 348,5**	**2 344,2**
En € par habitant	361	289	300	319	298	298
Annuité en capital de la dette	56,3	169,5	**225,8**	**159,7**	**161,9**	**164,2**
En € par habitant	41	26	29	20	21	21

Source : comptes de gestion – retraitement CRC. Insee.

Une comparaison de la dette régionale avec la dette moyenne des régions dont la population est comprise entre cinq et six millions d'habitants, conduit à constater que l'endettement par habitant en Auvergne-Rhône-Alpes se situe en-dessous de la moyenne des cinq régions comprises dans l'échantillon retenu par la chambre.

5.3.12.4.4- Les engagements hors bilan

> Les contrats de crédit-bail

Le contrat de crédit-bail fait intervenir un bailleur, organisme financeur demeurant propriétaire des biens loués (les rames de train), un locataire, la région qui verse un loyer (dépense de fonctionnement) et un bénéficiaire, la SNCF, à laquelle le bien loué est gratuitement mis à disposition[184].

Ce mode d'acquisition est aujourd'hui abandonné au profit de l'achat direct par un marché national[185] passé par la SNCF contre versement d'une subvention d'investissement[186].

A ce jour, la région suit encore deux contrats de crédit-bail[187] souscrits en 2007 et en 2008, pour 38 ans, pour des rames TER (matériel roulant). Au 31 décembre 2017, il reste un montant de 613 M€ de redevances à régler sur ces contrats : 486 M€ sur le premier, dont le crédit-bailleur est la SNC TERRAE (Caisse d'Epargne) et 127 M€ sur le second avec Dexia Flobail. Ces montants comprennent à la fois le remboursement du capital, les intérêts et la TVA.

Un contrat souscrit en 2008 par la région Rhône-Alpes, pour l'acquisition de 24 rames de tramway périurbain, a été annulé à la suite d'un litige entre le bailleur et la SNCF. Le protocole d'accord mettant fin au contrat en 2016 s'est imposé à la région, du fait du litige entre le bailleur et la SNCF.

Compte tenu du litige, aucun loyer n'a été versé. Le protocole d'accord s'est traduit par le paiement à SNCF Mobilités de la somme de 82 M€, via une subvention d'investissement versée en 2016. La région a couvert cette dépense par un emprunt dont le montant est compris dans les 286 M€ d'emprunts souscrit en 2016. Ce contrat ne figure donc plus dans les engagements hors bilan de la collectivité.

> Les garanties d'emprunts

Fin 2017, le ratio régional d'endettement relatif aux garanties d'emprunts est de 7,58 %, il s'avère inférieur au ratio budgétaire fixant à 50 % des recettes réelles de fonctionnement le montant maximum des annuités pouvant être garanties.

184 En application de la convention d'exploitation pour la gestion du service public de transport régional des voyageurs, signée le 30 mars 2007 par la région avec SCNF Mobilités, nouvelle dénomination de la SNCF.
185 La région finance l'acquisition des rames de TER sans en être propriétaire.
186 En matière de transports, la région n'est jamais propriétaire des équipements acquis.
187 Figurant à l'annexe IV C3 du compte administratif.

5.3.12.4.5- La structure financière : le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Tableau 51 : Evolution du fonds de roulement, du besoin en fonds de roulement (BFR) et de la trésorerie

En M€	2015	2016	2017	2018	Variation moyenne annuelle 2015/2018	Evolution 2015/2018
Fonds de roulement (E-F)	**33,5**	**72,5**	**29,1**	**72,6**	**29,4 %**	**117 %**
en nombre de jours de charges courantes	*5,8*	*13,4*	*5,1*	*11,9*		
Besoin en fonds de roulement	**60,6**	**74,1**	**67,6**	**165,0**	**39,7 %**	**172,4 %**
en nombre de jours de charges courantes	*10,6*	*13,7*	*11,8*	*27*		
Trésorerie	**- 27,1**	**- 1,5**	**- 38,4**	**- 92,4**	**50,5 %**	**241,2 %**
en nombre de jours de charges courantes	*- 4,7*	*- 0,3*	*- 6,7*	*- 15,1*		
dont trésorerie active	172,9	198,5	111,6	57,6	- 30,7 %	- 66,7 %
dont trésorerie passive	200	200,1	150	150	- 9,1 %	- 25,0 %

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Sur l'ensemble de la période, le fonds de roulement est inférieur au seuil de 30 jours de charges courantes communément admis. Le besoin en fonds de roulement (BFR) suit une évolution analogue à celle du fonds de roulement. Le fait que le BFR soit supérieur au fonds de roulement signifie que la collectivité doit rechercher des financements (billets de trésorerie) pour faire face à ses échéances à court terme, afin de couvrir les décalages correspondant aux paiements des fournisseurs face aux encaissements des redevables.

Ainsi, la trésorerie apparaît négative, du fait des émissions de billets de trésorerie, 150 M€ en solde du compte 5194 retraçant ces émissions autorisées par la loi du 15 mars 2001[188]. Ces billets ont vocation à fournir des ressources de trésorerie pour une durée d'un an maximum. Ils sont émis à un rythme défini par l'émetteur et selon ses besoins de disponibilité. Ils peuvent être rapprochés des lignes de crédit de trésorerie destinées à faire face à un besoin ponctuel de disponibilités.

L'utilisation par la région de la possibilité offerte par la loi du 15 mars 2001 traduit une politique de gestion active de la trésorerie.

5.3.13- La gestion des risques et **l'analyse prospective**

5.3.13.1- La gestion des risques

Répondant à une recommandation faite par la chambre lors des contrôles précédents des régions Auvergne et Rhône-Alpes[189]**, la région a mis en place un dispositif d'identification et de gestion des risques. La démarche d'audit interne et de gestion des risques l'a conduite à** établir, le 2 février 2017, une charte formalisant la démarche de contrôle interne.

Cette charte définit l'organisation, la position, le champ d'activités et le cadre dans lequel est assuré l'audit interne par le comité d'audit et la direction de l'audit, et des risques dont elle précise **les missions et responsabilités. Elle reprend la définition de l'audit interne admise par l'Institut français de l'audit et du contrôle interne (IFACI), à savoir une activité indépendante et objective donnant à l'organisation une assurance sur la maî**trise de ses opérations et celle du **contrôle interne qui s'entend comme « *toute mesure prise (...) pour gérer les risques et* *accroître les probabilités que les buts et objectifs fixés sont atteints.* »**

188 **L'article 25 de la loi n° 2001-420 du 15 mars 2001 relative aux nouvelles régulations économiques a modifié l'article L. 213-3 du code monétaire et financier, en autorisant les collectivités locales à émettre des titres de créances négociables.**

189 **Adapter le système d'information pour renforcer le contrôle interne - Etablir une cartographie des risques internes et achever celle des risques externes.**

Une cartographie des risques a été établie par la direction de l'audit et des risques qui a en charge son actualisation, en lien avec les autres directions. Présentée en février 2018, elle identifie par service, les activités, les types de risque[190] et leur impact. Une cotation des risques, reportée sur la cartographie, conduit à proposer des mesures pour apporter une solution (processus à revoir, recrutements, mise en place d'outils d'aide au pilotage, etc.).

La démarche de contrôle interne engagée par la région en février 2017, a été formalisée par l'acquisition d'un logiciel, déployé en septembre 2018. Il permet l'identification des risques et des plans d'actions associés, revus selon une fréquence mensuelle, ainsi que la mise en place de processus de contrôle interne afin de réévaluer les risques résiduels.

5.3.13.2- Une prospective budgétaire pluriannuelle

La région ne dispose pas d'un outil d'analyse financière prospective[191], mais elle actualise régulièrement un tableau reprenant les principales données financières. Le rapport d'orientations budgétaires contient une prospective budgétaire.

Dans le cadre de son ROB 2019, la région développe des éléments d'évolution de certains postes pour bâtir une prospective sur la période 2018-2021 :

- progression des recettes globalement anticipée à + 0,6 % pour 2019 ;
- croissance d'une fraction de TVA, de CVAE et de la taxe d'apprentissage de 2 % ;
- stabilité de la TICPE ;
- croissance de l'assiette des cartes grises pour 1,5 % ;
- hausse de + 0,5 % des recettes de formation professionnelle, constituées des frais de gestion de fiscalité directe et de TICPE ;
- diminution de - 7,5 % de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et des allocations compensatrices, par reconduction de la baisse appliquée par l'Etat en 2017 ;
- stabilité des IFER et du FNGIR.

La région fonde sa prospective 2018-2021 sur des hypothèses qu'elle reprend depuis 2016, comme les économies en dépenses de fonctionnement (300 M€ sur la durée du mandat) et l'objectif de dépenses d'investissement (hors dette) de 900 M€. Elle intègre de nouvelles données : progression annuelle de 0,5 % des recettes de fonctionnement à partir de 2020, stabilité des fonds européens à partir de 2019, qui se compensent et n'impactent pas les agrégats financiers.

Les hypothèses présentées semblent réalistes par rapport à la situation régionale et aux tendances nationales.

5.3.14- Le dispositif de contractualisation entre l'État et la région

Les articles 13 et 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, ont prévu la mise en œuvre d'un dispositif de contractualisation entre l'État et les collectivités, et en particulier les régions, dans l'objectif d'une réduction de trois points des dépenses publiques dans le produit intérieur brut (PIB), ainsi qu'une diminution de la dette publique de cinq points à l'horizon 2022. « *Cette contractualisation porte sur un engagement de modération des dépenses de fonctionnement (+ 1,2 % par an), ainsi qu'une réduction annuelle du besoin de financement.* »

190 Financiers et comptables, Juridiques et de conformité, Humains, Opérationnels (voire stratégiques), Technologiques ou liés au système d'information, Techniques ou portant sur le patrimoine (hygiène, sécurité, environnement, etc.), D'image et de réputation.

191 L'analyse financière prospective à laquelle procède la région ARA intègre la dette hors bilan (contrats de crédit-bail) et neutralise les fonds versés dans le cadre du FEADER, répondant à la recommandation faite précédemment par la chambre à la région Auvergne.

Un contrat entre l'Etat et la région ARA a été signé le 30 juin 2018. Son préambule mentionne notamment que : « *la région a mis en œuvre, depuis 2016, une stratégie budgétaire reposant sur deux piliers : une stricte maîtrise des dépenses de fonctionnement [...] et une augmentation de l'effort d'investissement, tout en limitant le recours à l'emprunt.* » L'article 2 de ce contrat rappelle en particulier que : *« l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre correspond à un taux annuel de croissance de 1,2 % appliqué à une base de dépenses réelles de fonctionnement en 2017, en valeur et à périmètre constant. »*

L'article 3 du même contrat prévoit une trajectoire des dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité retraitées, tenant compte de la prise de la compétence transports scolaires au 1er septembre 2017 et de la neutralisation des évolutions liées aux changements de périmètre à venir sur la période 2018-2020, comme suit :

Tableau 52 : Trajectoire d'évolution des dépenses

En M€	2017	2018	2019	2020
Dépenses réelles de fonctionnement retraitées	2 098,9	2 352,8	2 385,5	2 443,5

Source : compte de gestion

L'article 6 prévoit « *de prendre en compte des éléments susceptibles d'affecter la comparaison sur plusieurs exercices et, notamment, les changements de périmètre et les transferts de charges entre collectivité et EPCI, et la survenance d'éléments exceptionnels affectant significativement le résultat.... Le niveau des dépenses réelles de fonctionnement est corrigé pour prendre en compte le transfert des transports scolaires car ce transfert affecte la comparaison avec la dépense 2017.* »

La collectivité a formalisé dans ce contrat son souhait que « *toute modification législative éventuelle impactant le montant de CVAE transféré par la Métropole de Lyon à la région fasse l'objet d'un examen pour une éventuelle neutralisation.* » Ce contrat mentionne également son souhait que « *des arbitrages puissent s'opérer sur l'accroissement du montant versé à la SNCF, du fait de l'assujettissement de la SNCF à la taxe sur les salaires, les modifications du régime de la TVA impactant les transports scolaires et interurbains, ainsi que les évolutions législatives ou règlementaires entraînant un coût supplémentaire à sa charge. »*

La région indique que cette contractualisation, réalisée sur la base de l'année 2017, qui n'est pas stabilisée (notamment dans le domaine des transports), est source de difficultés, du fait notamment de la non prise en compte des changements de périmètre ayant impacté la période concernée par la contractualisation et l'absence de dispositions nationales venant préciser les retraitements devant être opérés. En outre, certains éléments exogènes, tels que l'augmentation du prix des carburants, ainsi que la dynamique démographique positive de certains départements (Savoie et Haute-Savoie) contribuent à augmenter la charge des transports.

5.3.15- Conclusion sur la fiabilité et la situation financière

La chambre n'a pas relevé d'anomalie de nature à remettre en cause la fiabilité des comptes de la nouvelle région, même si des points d'amélioration existent. Les opérations de rapprochement des comptes, menées à l'occasion de la fusion des deux anciennes régions, se sont globalement bien déroulées.

Sur la question de l'information budgétaire et financière délivrée aux élus, la chambre observe néanmoins que des progrès pourraient être réalisés, notamment en matière de gestion pluriannuelle des crédits.

Depuis 2016, la région ARA a amélioré ses principaux indicateurs financiers (EBF, CAF, niveau d'endettement). Le nouvel exécutif s'est inscrit dans une trajectoire visant à conforter l'autofinancement, en diminuant les dépenses de fonctionnement à hauteur de 300 M€ sur le mandat.

6- ANNEXES

6.1- ANNEXE 1 : LA MISE EN PLACE DE LA NOUVELLE REGION

6.1.1- Evolution des effectifs institutionnels

Tableau 53 : Evolution des effectifs organes délibérants 2015-2017

	Anciennes régions			Région ARA	Evolution en %
	Auvergne	RA	Total		
Conseil régional	47	157	204	204	=
Dont membres de la commission permanente	47	157	204	61	- 70

Source : données région ARA

Tableau 54 : Evolution du nombre de vice-présidents, présidents et membres du CESER 2015-2017

	Anciennes régions			Région ARA	Evolution en %
	Auvergne	RA	Total		
Vice-présidents	14	15	29	15	- 48
Présidents de commission	7	16	23	18	- 22
Membres du CESER	75	122	197	190[192]	- 3,5

Source : données région ARA

Tableau 55 : Evolution du nombre de « collaborateurs » 2015-2017

	Anciennes régions			Région ARA	Evolution en %
	Auvergne	RA	Total		
Nombre de collaborateurs de cabinet	5	14	19	18[193]	- 5,2
Nombre de collaborateurs de groupes politiques	10	43	53	40[194]	- 24,5
Nombre des « autres » collaborateurs mis à disposition des élus	0	37	37	26[195]	- 30

Source : données région ARA

Tableau 56 : Evolution des taux d'administration et d'encadrement

Au 31 décembre	2015			2016	2017
	Région Auvergne	Région Rhône-Alpes	Consolidation		
Effectifs permanents au 31/12 en ETP (A)	1 787,00	5 844,00	7 631,00	7 351,00	7 240,00
Dont effectifs de catégorie A	180,00	665,00	845,00	838,00	823,00
Dont effectifs de catégorie B	108,00	388,00	496,00	491,00	482,00
Dont effectifs de catégorie C	1 499,00	4 791,00	6 290,00	6 022,00	5 935,00
Taux d'administration pour 1000 habitants	1,28	0,90	0,97	0,95	0,93
Nombre de cadres encadrants[1] au 31/12 en ETP (B)	70	582	652,0	713	734
Taux d'encadrement = B/A	3,9%	10,0%	8,5%	9,7%	10,1%

192 Il s'agit en l'occurrence du nombre de membres du CESER pour l'année 2018.
193 En 2016, ils étaient au nombre de 16.
194 En 2016, ils étaient au nombre de 41.
195 En 2016, ils étaient au nombre de 29.

6.1.2- Impact humain de la fusion et climat social

Tableau 57 : Evolution des effectifs (en ETP au 31/12)

	2015	2016	2017	2018	Variation moyenne annuelle 2015 à 2017	Variation en valeur 2017-2015
Effectifs permanents	**7 631**	**7 351**	**7 240**	**7531**	**- 2,6 %**	**- 391**
dont effectifs de catégorie A	845	838	823	**911**	- 1,3 %	- 22
dont effectifs de catégorie B	496	491	482	**526**	- 1,4 %	- 14
dont effectifs de catégorie C	6 290	6 022	5 935	**6 094**	- 2,9 %	- 355

Source : données Région ARA

Tableau 58 : Bénéficiaires de l'indemnité de départ volontaire

Année	Nombre de bénéficiaires	Montant en euros
2016	8	388 700
2017	26	**1 780 000**
Du 1er janvier au 30 juin 2018	8	509 300

Source : données région ARA

Tableau 59 : Entrées et sorties des DGA et directeurs lors de la fusion

Postes (organigramme Auvergne-Rhône-Alpes juin 2016)	Origine du recrutement	Date d'arrivée 1er titulaire	Date de sortie	Date d'arrivée 2nd titulaire	Durée de vacance entre deux directeurs
DGA secrétaire général et ressources	extérieur	25/01/2016	11/06/2018		Vacant en octobre 2018
DGA Transformation performance et digital	extérieur	08/03/2016			
DGA économie, formation enseignement sup	extérieur	01/08/2016	01/01/2017	10/07/2017	6 mois
DGA éducation, culture sports politiques sociales	extérieur	01/09/2016	01/09/2017	01/01/2018	4 mois
DGA action territoriale	extérieur	01/03/2016			
Direction audit et risques	interne directeur adjoint de la formation continue	01/08/2016			
Direction de la communication et du marketing		02/05/2016			
Postes (organigramme Auvergne-Rhône-Alpes juin 2016)	**Origine du recrutement**	**Date d'arrivée 1er titulaire**	**Date de sortie**	**Date d'arrivée 2nd titulaire**	**Durée de vacance entre deux directeurs**
Direction des relations internationales	interne chargé de mission	01/09/2016			
Direction de l'agriculture, forêt et agroalimentaire	interne directeur adjoint de l'agriculture	01/09/2016			
direction aménagement du territoire et montagne	interne directeur des politiques territoriales	01/09/2016			
Délégué général du site de Clermont	interne DGA économie attractivité	01/09/2016			
Direction de l'environnement et de l'énergie	extérieur	21/11/2016			
Direction des transports	interne directeur des transports	01/09/2016			
Direction de l'éducation et des lycées	extérieur	16/01/2017			
Direction culture et patrimoine	extérieur	01/07/2016			
Direction jeunesse, santé sport et handicap	interne directeur adjoint jeunesse sport vie associative	01/09/2016	01/06/2018		Vacant en octobre 2018
Direction de la formation et de l'apprentissage	interne directrice de l'apprentissage	01/09/2016	08/02/2018	Sur ce poste au 16/12/17	Deux titulaires sur le même poste (prise de poste pendant le solde des congés du directeur sortant)
Direction du développement économique	interne directeur du développement économique	01/09/2016	07/06/2017	18/09/2017	3 mois
Direction du tourisme	interne directeur tourisme montagne parcs	01/09/2016			

Direction enseignement supérieur recherche innovation	interne directeur enseignement sup recherche innovation	01/09/2016	01/03/2018		Vacant en octobre 2018
Direction de la performance satisfaction et relations usagers	interne directrice de projet performance	01/09/2016	01/07/2018	01/07/2018	
Direction infrastructures et économie digitale	interne directrice du développement numérique	01/09/2016			
Direction des systèmes d'information et usages digitaux	extérieur	28/11/2016			
Direction des achats	extérieur	01/12/2016			
Direction patrimoine et moyens généraux	extérieur	26/06/2017			
Direction affaires juridiques	interne directeur des affaires juridiques et de la commande publique	01/09/2016	01/04/2017	03/04/2017	2 jours
Direction des finances	interne directrice des finances et du budgets	01/09/2016	01/01/2017	06/03/2017	2 mois
Direction des assemblées et relations aux élus	extérieur	15/07/2016	01/07/2018		Vacant en octobre 2018
Postes (organigramme Auvergne-Rhône-Alpes juin 2016)	**Origine du recrutement**	**Date d'arrivée 1er titulaire**	**Date de sortie**	**Date d'arrivée 2nd titulaire**	**Durée de vacance entre deux directeurs**
Direction des ressources humaines	extérieur	01/01/2017			
Direction des fonds européens	interne directrice des programmes européens	01/09/2016			

Tableau 60 : Evolution du nombre de mobilités internes pour les agents fonctionnaires et contractuels de droit public des « sièges »[196]

	2015	2016	2017	Evolution en % entre 2015 et 2016	Evolution en % entre 2016 et 2017
TOTAL	**170**	**185**	**606**	**9**	**227,5**
Catégorie A	63	91	367	44	303
Catégorie B	57	38	138	- 33	263
Catégorie C	50	56	101	12	80

Source : données Région ARA

196« *Un agent ayant fait plusieurs mobilités dans l'année considérée n'est compté qu'une fois.* » « [...] *Pour 2016 et 2017, pour les agents du siège, les affectations liées aux nominations dans les nouvelles directions/services du fait de la réorganisation sont considérées comme des mobilités internes.* »

Tableau 61 : Mobilités externes des agents fonctionnaires des « sièges » (hors renouvellement de détachement)

	2015	2016	2017	Evolution en % entre 2015 et 2016	Evolution en % entre 2016 et 2017
TOTAL	**16**	**42**	**68**	**162,5**	**62**
Catégorie A	12	28	56	133	100
Catégorie B	3	11	6	267	- 45,45
Catégorie C	1	3	6	200	100

Source : données Région ARA

Tableau 62 : Evolution du nombre de mobilités externes pour les agents non fonctionnaires des « sièges »

	2015	2016	2017	Evolution en % entre 2015 et 2016	Evolution en % entre 2016 et 2017
Catégorie A	38	50	15	32	- 70
Catégorie B	33	34	49	3	44
Catégorie C	57	67	60	17,54	- 10
Apprentis Contrats aidés Collaborateurs de groupes Collaborateurs de cabinet	32	55	35	71,8	- 36

Source : données Région ARA retraitées CRC

Tableau 63 : Recrutement de fonctionnaires pour les « sièges »

	2015	2016	2017	Evolution en % entre 2015 et 2016	Evolution en % entre 2016 et 2017
Catégorie A	30	16	29	- 47	81
Catégorie B	22	5	1	- 77	- 80
Catégorie C	7	2	4	- 71	100

Source : données Région ARA

Tableau 64 : Recrutement de non fonctionnaires pour les « sièges »[197]

	2015	2016	2017	Evolution en % entre 2015 et 2016	Evolution en % entre 2016 et 2017
Catégorie A	46	41	35	- 11	- 15
Catégorie B	44	18	52	- 59	189
Catégorie C	84	12	87	- 86	625
Autres contractuels[198]	30	51	31	70	- 39

Source : données Région ARA

Tableau 65 : Nombre de nouveaux contentieux par an en matière de ressources humaines

2015	2016	2017	2018
16	21	31	Non communiqué

Source : données région ARA

La collectivité n'a pas précisé si le nombre de nouveaux contentieux pour l'année 2015 concernait les deux précédentes collectivités.

197 La collectivité a fait le choix de ne comptabiliser les agents contractuels stagiairisés au titre de l'année considérée uniquement sous réserve qu'il y ait eu une interruption entre leur contrat précédent et la stagiairisation.
198 La collectivité regroupe dans cette catégorie : les apprentis, les collaborateurs de cabinet, les collaborateurs de groupes politiques.

Tableau 66 : Nombre de contentieux en cours / en stock au 1er janvier en matière de ressources humaines

	1er janvier 2015	1er janvier 2016	1er janvier 2017	1er janvier 2018
Ressources humaines	19	31	34	48

Source : données région ARA

La collectivité n'a pas précisé si le nombre de nouveaux contentieux pour l'année 2015 concernait les deux précédentes collectivités.

Le tableau de suivi des contentieux remis par la DAJ de la collectivité recense 52 requêtes notifiées entre janvier 2016 et juin 2018 en matière de ressources humaines :

- cinq relatives à des mutations d'office ;
- deux relatives à un non renouvellement de contrat ou de détachement.

6.2- ANNEXE 2 : LE DEVELOPPE1VIENT ECONO1VIIQUE

Tableau 67 : Budget développement économique - évolution détaillée par programme – 2015-2018

	CA 2015		CA 2016		CA 2017		BP2018	
Total budget de l'économie	**89 917 000**			**66 817 000**	**131 551 387**		**108 975 472**	
	CF	CP	CF	CP	CF	CP	CF	CP
Total budget Economie par section	**46 077 000**	**43 840 000**	**41 662 000**	**25 155 000**	**37 760 506**	**93 790 881**	**49 355 472**	**59 620 000**
P031 Soutiens économiques, innovation, international	**37 185 000**	**1 162 000**	**33 266 000**	**566 000**	**30 126 352**	**971 452**	**42 905 472**	**2 728 000**
Agence économique régionale	4 609 000	30 000	5 096 000	-	5 579 362	-	9 490 327	400 000
Politique sectorielle	3 785 000	70 000	4 615 000	55 000	6 636 410	75 400	6 475 125	146 500
Soutien au développement international des PME-PMI	2 981 000	-	2 809 000	-	2 225 198	-	5 868 200	
Politique création et transmission d'entreprise	2 047 000	-	1 824 000	-	3 776 614	-	4 282 832	
Développement des entreprises et innovation	4 575 000	-	5 496 000	20 000	3 595 226	9 967	8 868 392	53 514
Economie sociale et solidaire	1 640 000	414 000	1 109 000	221 000	1 255 981	148 007	1 801 000	222 117
Programme économie de proximité	163 000	-	258 000	-	110 944	-	225 600	
Artisanat	727 000	-	508 000	-	551 829	-	1 211 325	
Expérimentation sectorielle et territoriale	-	-	-	-	-	-	-	1 000 000
Autres	16 658 000	648 000	11 551 000	270 000	6 394 789	738 077	4 682 671	905 869
P030 Ingénierie financière	**135 000**	**22 743 000**	**194 000**	**8 901 000**	**27 000**	**78 109 534**	**11 667**	**35 850 000**
Les crédits varient fortement d'une année sur l'autre selon l'abondement ou pas de fonds.								
P028 Développement économique des territoires	**5 266 000**	**7 714 000**	**5 034 000**	**7 206 000**	**4 637 554**	**6 132 153**	**1 718 333**	**5 550 000**
Extinction des stocks - anciens dispositifs	50 000	3 894 000	53 000	1 034 000	4 386 854	5 648 003	686 333	4 193 750
Volet économique des Contrats	5 216 000	3 820 000	4 981 000	6 172 000	250 700	109 150	1 032 000	217 250
Fonds Air industrie	-	-	-	-	-	375 000	-	1 139 000
P029 Aides aux entreprises	**3 491 000**	**12 221 000**	**3 168 000**	**8 482 000**	**2 969 600**	**8 577 743**	**4 720 000**	**15 492 000**
Les dispositifs d'aides aux entreprises étaient très variés entre ex Auvergne et Ex RA. Il y a une consommation sur l'extinction des anciens dispositifs et une montée en puissance des nouveaux dispositifs.								
Autres (extinction stocks anciens dispositifs)	3 491 000	12 221 000	3 168 000	8 482 000	2 888 120	5 539 095	4 720 000	5 139 000
Aide à l'investissement des entreprises industrielles	-	-	-	-	-	2 871 715	-	9 270 000
Aide au développement des petites entreprises du commerce, de l'artisanat et des services avec points de vente	-	-	-	-	-	166 933	-	1 083 000

Tableau 68 : Evolution des crédits alloués aux agences régionales de développement 2015-2017

			2015	2016	2017
ARDE - Agence régionale de développement économique d'Auvergne	*Total ARDE*		*2 181 061,56*	*1 529 816,05*	*202 888,61*
	6574	Subvention de fonctionnement	1 647 895,60	1 359 432,80	21 025,08
	611	Prestations de service	21 005,60	0,00	0,00
	204	Subvention d'investissement	504 686,36	166 383,25	181 863,53
ARDTA - Agence régionale de développement des territoires d'Auvergne	*Total ARDTA*		*3 635 920,13*	*2 747 331,47*	*1 172 800,00*
	6574	Subvention de fonctionnement	3 612 249,45	2 745 898,00	1 172 800,00
	611	Prestations de service	0,00	0,00	0,00
	204	Subvention d'investissement	23 670,68	1 433,47	0,00
ARDI - Agence régionale du développement et de l'innovation	*Total ARDI*		*4 492 863,69*	*5 054 653,70*	*0,00*
	6574	Subvention de fonctionnement	4 462 098,69	5 044 603,70	0,00
	611	Prestations de service	0,00	0,00	0,00
	204	Subvention d'investissement	30 765,00	10 050,00	0,00
ARAE- Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises	*Total ARAE*		*0,00*	*0,00*	*5 240 350,44*
	6574	Subvention de fonctionnement	0,00	0,00	5 217 605,65
	611	Prestations de service	0,00	0,00	0,00
	204	Subvention d'investissement	0,00	0,00	22 744,79
Total général :			**10 309 845,38**	**9 331 801,22**	**6 616 039,05**

Source : CRC à partir des grands livres de la région

6.3- ANNEXE 3 : TABLEAUX GUIDE D'ENQUÊTE LES RÉGIONS FUSIONNÉES

Tableau 69 : Ressources fiscales

Données en €	2015			2016	2017	2018	Variation moyenne annuelle 2015 à 2018	Evol 2018/2015
	Auvergne	Rhône-Alpes	Consolidation					
Contributions directes nettes (A)	78 437 973	503 109 460	**581 547 433**	**589 055 837**	**1 142 240 193**	**1 147 820 432**	***25,4 %***	***97,4 %***
dont cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	65 258 257	433 376 825	498 635 082	506 545 917	1 060 240 622	1 066 617 698	*28,8 %*	*113,9 %*
dont imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)	13 179 716	69 732 635	82 912 351	82 509 920	81 999 571	81 202 734	*- 0,7 %*	*- 2,1 %*
Fiscalité indirecte (B)	209 681 607	866 222 778	**1 075 904 385**	**1 058 063 653**	**1 030 721 354**	**1 686 576 595**	***16,2 %***	***56,8 %***
dont autres impôts locaux et assimilés	0	160 278	**160 278**	**63 748**	**9 225**	**2 173**	*- 76,2 %*	*- 98,6 %*
dont taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	97 762 249	407 916 873	**505 679 122**	**452 026 536**	**439 294 569**	**459 957 454**	*- 3,1 %*	*- 9,0 %*
dont TICPE affectée au financement d'infrastructures de transport durable, ferroviaire ou fluvial mentionnées aux articles 11 et 12 de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement	15 038 544	66 621 267	**81 659 811**	85 373 729	76 605 018	0	*- 100,0 %*	*- 100,0 %*
dont taxes cartes grises, permis de conduire et véhicules de transports	48 079 249	219 480 156	**267 559 405**	**272 934 689**	**263 566 356**	**302 204 203**	*4,1 %*	*12,9 %*
dont contribution au développement de l'apprentissage	59 188 992	211 748 537	**270 937 529**	**279 312 944**	**286 702 080**	**299 010 137**	*3,3 %*	*10,4 %*
dont autres taxes nettes (y.c. Droits de mutations à titre onéreux DMTO)	4 651 116	26 916 934	**31 568 050**	**53 725 735**	**41 149 124**	**40 259 277**	*8,4 %*	*27,5 %*
dont taxes indirectes affectées à la section di'nvestissement								
Fraction de TVA régionale						**585 143 351**	*0,0 %*	*0,0 %*
Ressources fiscales propres	288 119 580	1 369 332 238	**1 657 451 818**	**1 647 119 490**	**2 172 961 547**	**2 834 394 027**	***19,6 %***	***71,0 %***

Tableau 70 : Fiscalité reversée

Données en €	2015			2016	2017	2018	Variation moyenne annuelle 2015 à 2018	Evol 2018/2015
	Auvergne	Rhône-Alpes	Consolidation					
FNGIR	*30 271 049*	*11 949 748*	42 220 797	42 220 797	42 220 797	42 220 797	*0,0 %*	*0,0 %*
Fonds de péréquation des recettes de la CVAE	*1 654 745*	*- 13 013 092*	- 11 358 347	- 7 092 063	- 7 151 076	- 7 704 890	*- 12,1 %*	*-32,2 %*
Total fiscalité reversée	31 925 794	- 1 063 344	**30 862 450**	**35 128 734**	**35 069 721**	**34 515 907**	***3,8 %***	***11,8 %***

Tableau 71 : Ressources institutionnelles

Données en €	2015			2016	2017	2018	Variation moyenne annuelle 2015 à 2018	Evol 2018/2015
	Auvergne	Rhône-Alpes	Consolidation					
Dotation globale de fonctionnement	*138 034 823*	*525 754 746*	***663 789 569***	***611 939 151***	***560 744 146***	***0***	***- 100,0 %***	***- 100,0 %***
dont dotation forfaitaire	*128 383 760*	*525 754 746*	654 138 506	*602 288 088*	*551 093 083*	*0*	*- 100,0 %*	*- 100,0 %*
dont dotation péréquation	*9 651 063*	*0*	9 651 063	*9 651 063*	*9 651 063*	*0*	*- 100,0 %*	*- 100,0 %*
Dotation apprentissage et formation professionnelle	1 373 000	0	**1 373 000**	**0**	**0**	**0**	***- 100,0 %***	***- 100,0 %***
Dotation générale de décentralisation	12 979 750	48 943 060	**61 922 810**	**62 478 221**	**66 967 266**	**63 600 482**	***0,9 %***	***2,7 %***
Participations	12 374 018	46 640 139	**59 014 157**	**32 498 130**	**95 017 364**	**44 685 817**	***- 8,9 %***	***- 24,3 %***
dont État	*576 552*	*162 618*	739 169	*216 685*	*61 931 683*	*187 075*	*- 36,7 %*	*- 74,7 %*
dont régions	*0*	*6 640*	6 640	*6 920*	*0*	*351 689*	*275,5 %*	*5196,5 %*
dont départements	*1 329 943*	*1 673 950*	3 003 893	*3 271 469*	*1 689 315*	*3 059 576*	*0,6 %*	*1,9 %*
dont communes et structures intercommunales	*8 823*	*301 950*	310 773	*112 769*	*445 440*	*2 850 593*	*109,3 %*	*817,3 %*
dont fonds européens	*8 672 354*	*36 670 695*	45 343 048	*19 021 037*	*26 776 184*	*34 364 681*	*- 8,8 %*	*- 24,2 %*
Autres attributions, participations et compensations	36 494 352	32 304 823	**68 799 175**	**71 240 250**	**61 929 840**	**59 716 328**	***- 4,6 %***	***- 13,2 %***
dont compensations	*3 623 865*	*5 724 490*	9 348 355	*8 787 617*	*7 183 767*	*6 727 140*	*- 10,4 %*	*- 28,0 %*
dont compensations relais de la taxe professionnelle	*30 234 144*	*11 935 179*	42 169 323	*42 169 323*	*34 345 494*	32 191 079	*- 8,6 %*	*- 23,7 %*
Ressources institutionnelles	201 255 943	653 642 768	**854 898 711**	**778 155 752**	**784 658 616**	**168 068 555**	***- 41,9 %***	***- 80,3 %***
(-) reversements et restitutions sur dotations et participations	*0*	*0*	0	*0*	*0*	*0*	*0,0 %*	*0,0 %*
Ressources institutionnelles nettes	**201 255 943**	**653 642 768**	**854 898 711**	**778 155 752**	**784 658 616**	**168 068 555**	***- 41,9 %***	***- 80,3 %***

Tableau 72 : Evolution des effectifs permanents (ETP), du taux d'administration et du taux d'encadrement[199]

Au 31 décembre	2015			2016	2017	2018
	Région Auvergne	Région Rhône-Alpes	Consolidation			Postes budgétés
Effectifs permanents au 31/12 en ETP (A)	1 787	5 844	7 631	7 351	7 240	7 344
dont effectifs de catégorie A	180	665	845	838	823	836
dont effectifs de catégorie B	108	388	496	491	482	504
dont effectifs de catégorie C	1 499	4 791	6 290	6 022	5 935	6 004
Taux d'administration pour 1000 habitants	1,28	0,90	0,97	0,95	0,93	
Nombre de cadres encadrants[1] au 31/12 en ETP (B)	70	582	652	713	734	
Taux d'encadrement = A/B	3,9 %	10,0 %	8,5 %	9,7 %	10,1 %	

Tableau 73 : Structure financière

Données en €	2015			2016	2017	Variation moyenne annuelle 2015 à 2017	Evol 2017/2015
	Région Auvergne	Région Rhône-Alpes	Consolidat°				
Fonds de roulement	15 375 383	18110 144	33 485 526	72 531 998	29132 808	- 5 %	- 4 352 718
En nombre de jours de charges courantes	13,8	3,9	17,7	13,4	5,1	- 34 %	- 12,7
Besoin en fonds de roulement	13 633 169	46947 953	60 581 122	74 068 000	67551 401	4 %	6 970 278,38
En nombre de jours de charges courantes	12,3	10,2	22,4	13,7	11,8	- 19 %	- 10,6
Trésorerie	1 742 213	- 28837 809	- 27 095 596	- 1 536 003	- 38418 593	12 %	- 11 322 996,61
En nombre de jours de charges courantes	1,6	*- 6,2*	- 4,7	- 0,3	- 6,7	13 %	- 2,0

199 Les données de 2015 à 2017 ont été fournies par la région et divergent de celles des comptes administratifs. Les données 2018 correspondent à celles mentionnées dans le budget primitif de la région.

Tableau 74 : Transfert des transports interurbains et scolaires

Départements/ Métropole	CVAE de référence	Montant total charges nettes transférées	Dotation de compensation versée par la région	Dotation de compensation versée par le département
Ain	35,7	41,6		5,9
Allier	14,1	16,2		2,1
Ardèche	14,1	20,7		6,6
Cantal	5,7	7,1		1,5
Drôme	34,2	25,2	9	
Isère	79,4	89,8		10,4
Loire	37,6	27,6	10	
Haute-Loire	8,6	9,8		1,1
Puy-de-Dôme	36,6	24,7	11,9	
Rhône	29,2	46,5		17,2
Métropole Lyon	129,8	1,1	128,6	
Savoie	31,2	21,3	9,9	
Haute-Savoie	50,4	49,2	1,2	
Total	**506,7**	**380,9**	**170,7**	**44,9**

Tableau 75 : Evaluation des coûts de transition

L'ensemble des coûts retracés dans le présent tableau sont ceux qui ont pu être identifiés par la région de manière précise.

Données en €	2015			2016	2017	2018 (BP)	Commentaire
	Région A	Région B	Régions agrégées				
CONDUITE DU CHANGEMENT	**0**	**26 818**	**26 818**	**35 858**	**60 471**	0	
dont séminaires d'encadrement	0	12 765	**12 765**	0	8 154	0	
dont réunions d'information du personnel	0	14 053	**14 053**	11 858	2 290	0	
dont publications internes	0	0	0	0	0	0	
dont formation	0	0	0	0	50 027	0	
dont recrutemen	0	0	0	0	0	0	
dont conseils externes	0	0	0	24 000	0	0	accompagnement construction organigramme cible
dont instances de pilotage	0	0	0	0	0	0	
dont autres actions (à préciser)	0	0	0	0	0	0	
CONVERGENCE DES SYSTEMES D'INFORMATION	**175 500**	**303 226**	**478 726**	**1 347 935**	**1 771 286**	**3 067 072**	
dont SI décisionnel (délibérations, arrêtés, etc.	85 264	15 059	**100 323**	61 840	7 632	400 000	
dont SI comptabilité et finances	31 863	188 340	**220 203**	827 116	1 423 460	25 000	
dont SI RH	6 408	63 127	**69 535**	320 002	184 465	132 072	
dont autres SI (à préciser)	51 965	36 700	**88 665**	138 977	155 729	2 510 000	
MISE EN PLACE DES NOUVELLES STRUCTURES ADMINISTRATIVE ET POLITIQUE	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	
dont sur - effectifs temporaires	0	0	0	0	0	0	
dont mobilité des agents	0	0	0	0	0	0	
dont aménagements de locaux	0	0	0	0	0	0	
dont locations supplémentaires	0	0	0	0	0	0	
dont frais de déplacement	0	0	0	0	0	0	
dont autres actions (à préciser)	0	0	0	0	0	0	

Données en €	2015			2016	2017	2018 (BP)	Commentaire
	Région A	Région B	Régions agrégées				
COMMUNICATION EXTERNE	**0**	**1 982**	**1 982**	**27 960**	**381 968**	**250 000**	
dont choix du nom et conception du	0	0	0	0	0	0	logo réalisé en interne
dont accompagnement com nouvelle Région	0	0	0	25 200	0	0	territoire de marque nouvelle Région
dont frais d'impression liés au nom et au logo	0	0	0	0	0	0	
dont publications externes	0	0	0	0	0	0	
dont flocage des bâtiments et signalétique	0	1 982	**1 982**	2 760	367 468		250 000 signalétique
dont flocage des véhicules	0	0	0	0	8 000	0	
dont flocage des cars TER	0	0	0	0	6 500	0	marché total de 190 000 € HT pour le pelliculage des cars régionaux
dont refonte du site internet	0	0	0	0	0	0	
dont autres actions (à préciser)	0	0	0	0	0	0	
AUTRES COUTS IDENTIFIES	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	
dont (à préciser)	0	0	0	0	0	0	
TOTAL	**175 500**	**332 026**	**507 526**	**1 411 753**	**2 213 725**	**3 317 072**	

Source : Cour des comptes - guide d'enquête

Tableau 76 : Liste des subventions d'investissements versées en 2017 supérieures à 1,5 M€

Nom bénéficiaire	Ville bénéficiaire	Département bénéficiaire	Libellé CdR liquidation	Code article	Libellé article	Montant budgétaire liquidé
SNCF MOBILITES	ST DENIS	93	TR	811	Transport ferroviaire régional des voyageurs	63 496 281,70
SNCF RESEAU	ST DENIS CEDEX	93	TR	812	Gares et autres infrastructures ferroviaires	56 263 722,37
SNCF RESEAU	ST DENIS	93	TR	812	Gares et autres infrastructures ferroviaires	21 258 243,06
SNCF MOBILITE	LYON CEDEX 03	69	TR	811	Transport ferroviaire régional des voyageurs	15 197 000,00
COMMISSARIAT ENERGIE ATOMIQUE CEA CENTRE GRENOBLE	GRENOBLE CEDEX 9	38	RECH	92	Recherche et innovation	14 723 221,42
UNIVERSITE CLAUDE BERNARD LYON 1	VILLEURBAN N E CEDEX	69	RECH	92	Recherche et innovation	11 172 706,71
AGENCE DE SERVICE ET DE PAIEMENT ASP	LYON CEDEX 06	69	AGRI	93	Agriculture, pêche, agro-industrie	10 782 116,93
COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU PUY EN VELAY	LE PUY EN VELAY	43	APP	12	Apprentissage	8 918 206,75
AUVERGNE NUMERIQUE	CLERMONT FERRAND	63	NUM	56	Technologies de l'information et de la communication	8 902 628,08
BPIFRANCE FINANCEMENT	MAISONS ALFORT	94	ECO	91	Interventions économiques transversales	8 500 000,00
AGENCE DE SERVICES ET DE PAIEMENT ASP	CLERMONT FERRAND CEDEX 1	63	AGRI	93	Agriculture, pêche, agro-industrie	6 660 000,00
SNCF MOBILITES	ST DENIS	93	TR	812	Gares et autres infrastructures ferroviaires	5 746 977,46
UNIVERSITE GRENOBLE ALPES	GRENOBLE CEDEX 9	38	RECH	92	Recherche et innovation	5 195 590,75
BPIFRANCE REGIONS	MAISONS ALFORT	94	ECO	91	Interventions économiques transversales	5 000 000,00
DEPARTEMENT DU CANTAL	AURILLAC CEDEX	15	TR	823	Voirie départementale	5 000 000,00
BPIFRANCE	MAISONS ALFORT CEDEX	94	UE	62	FEDER	4 600 000,00
CENTRE REGIONAL OEUVRES UNIV SCOLAIRES	LYON CEDEX 07	69	ENS	23	Enseignement supérieur	4 346 100,75
UNIVERSITE SAVOIE MONT BLANC	CHAMBERY CEDEX	73	ENS	23	Enseignement supérieur	3 832 710,00
DEPARTEMENT DE L'ISERE	GRENOBLE CEDEX 1	38	TR	823	Voirie départementale	3 725 487,49
CENTRE EUROPEEN CINEMATOGRAPHIQUE AUVERGNE-RHONE-ALPES	VILLEURBANN E	69	CULT	312	Activités culturelles et artistiques	3 000 000,00
UNIVERSITE CLERMONT AUVERGNE	CLERMONT FERRAND	63	ENS	23	Enseignement supérieur	3 000 000,00
OPH DE LA METROPOLE DE LYON	LYON CEDEX 03	69	ENS	23	Enseignement supérieur	2 735 909,71
CROIX ROUGE FRANCAISE	VALENCE	26	FSS	13	Formation sanitaire et sociale	2 541 390,26
SYND MIXTE ARDECHE DROME NUMERIQUE	ALIXAN	26	NUM	56	Technologies de l'information et de la communication	2 400 000,00
UNIVERSITE GRENOBLE ALPES	GRENOBLE CEDEX 9	38	ENS	23	Enseignement supérieur	2 351 498,20

INSA INST NAT SCIENCES APPL LYON	VILLEURBAN N E CEDEX	69	RECH	92	Recherche et innovation	2 323 917,86
UNIVERSITE CLERMONT AUVERGNE	CLERMONT FERRAND	63	RECH	92	Recherche et innovation	2 053 863,51
BPIFRANCE	MAISONS ALFORT CEDEX	94	ECO	91	Interventions économiques transversales	2 000 000,00
BPIFRANCE FINANCEMENT	MAISONS ALFORT	94	RECH	92	Recherche et innovation	2 000 000,00
UNIVERSITE JEAN MONNET SAINT ETIENNE	ST ETIENNE	42	ENS	23	Enseignement supérieur	1 753 528,31
REGIE DEPARTEMENTALE NATURAIN	VILLARS LES DOMBES	01	TOU	95	Tourisme et thermalisme	1 600 000,00
COMMUNE DE VAULX-EN-VELIN	VAULX EN VELIN	69	HPV	51	Politique de la ville	1 591 613,40
CENTRE REGIONAL OEUVRES UNIVERSI TAIRE SCOLAIRE	GRENOBLE	38	ENS	23	Enseignement supérieur	1 580 000,00
ETS PUB AMENAGEMENT ST ETIENNE	ST ETIENNE	42	AMT	53	Espace rural et autres espaces de développement	1 518 481,91

Tableau 77 : Emprunts renégociés par la région en 2017

Emprunts	Capital restant dû	Indexations		Gain budgétaire
		Avant renégociation	Après renégociation	
282	4 666 666,65	Livret A + 0,51 %	Livret A + 0,45 %	9 495,56
305	6 666 666,65	Livret A + 1,74 %	Livret A + 0,75 %	362 928,33
320	20 450 000,00	Livret A + 0,85 %	Livret A + 0,75 %	139 877,43
Indexation sur Livret A	**31 783 333,30**			**512 301,32**
311	2 999 999,98	Euribor 3 mois + 1,29 %	Euribor 3 mois + 0,75 %	53 844,89
Indexation sur Euribor 3 mois	**2 999 999,98**			**53 844,89**
284	2 940 000,00	Euribor 12 mois + 1,10 %	Euribor 12 mois + 0,45 %	121 018,32
288	5 850 000,00	Euribor 12 mois + 1,10 %	Euribor 12 mois + 0,45 %	176 971,76
298	10 465 000,00	Euribor 12 mois + 1,10 %	Euribor 12 mois + 0,45 %	479 980,13
Indexation sur Euribor 12 mois	**19 255 000,00**			**777 970,22**

Source : région – rapport sur le compte administratif 2017

Retraitement des données financières

L'année 2017 a été marquée pour les régions par les prises de compétence « *transports interurbains* » au 1er janvier et transports scolaires au 1er septembre. L'année 2017 constitue une année de transition durant laquelle la compétence transports scolaire n'a été mise en œuvre que partiellement (quatre mois sur 12). C'est en 2018 que la région a exercé pour la première fois cette mission en année pleine.

Ces transferts de compétences ont eu des conséquences budgétaires importantes. Les données financières ont été retraitées afin de présenter certaines parties de l'analyse financière à périmètre constant, c'est-à-dire en excluant ces dépenses et recettes nouvelles. Les éléments de méthodologie sont détaillés ci-dessous.

A partir de 2017, les dépenses liées à l'exercice de la compétence « *transports scolaires et interurbains* » ont été imputées sur les sous-fonctions « *813 – Transports scolaires* », « *814 – Transports interurbains* » et « *815 – Transports mixtes* ». Ce traitement comptable a permis d'identifier clairement les nouvelles charges de gestion qui se sont élevées en 2017 à 227,3 M€.

Tableau 78 : Transfert de la compétence transports - charges de gestion

En Millions d'€	**2017**	**2018**
Charges de gestion	227,3	410,3
011 - Charges à caractère général	11,1	57
Dont 611 - Contrat de prestation de service	11,0	56
Dont Autres charges à caractère général	0,1	1
012 – Charges de personnel	0,0	3,2
65 - Autres charges de gestion courante	216,2	350
Dont 656 – Participations	208,1	327,3
Dont 657 – Subventions	8,1	21,9
Dont Autres		0,8

Source : comptes de gestion - retraitement CRC.

Afin de financer l'exercice de cette compétence nouvelle, la part de contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) de la région a été portée à 50 %, contre 25 % auparavant. Corrélativement, la part allouée aux départements est passée de 48,5 % à 23,5 %.

Le transfert de compétence devant être neutre sur le plan financier, un mécanisme a été mis en place, permettant de s'assurer que les nouvelles ressources attribuées aux régions (CVAE complémentaire) sont équivalentes aux nouvelles charges transférées :

- lorsque le montant complémentaire de CVAE perçu par la région est supérieur au montant des charges transférées par un département[200], la région reverse la différence au département ;
- lorsque le montant complémentaire de CVAE perçu par la région est insuffisant pour couvrir le montant des charges transférées par le département, ce dernier verse une dotation complémentaire à la région.

200 Les montants des charges transférées ont été définis par arrêté des préfets, après avis de la commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées (CLECRT). Ces montants sont figés.

Le coût des charges transférées et la part de CVAE nécessaire à les couvrir ont été estimés sur la base des comptes 2016.

Tableau 79 : Transfert de la compétence transports - produits de gestion

En Millions d'€	2017	2018
Produits de gestion nets	**262,5**	**402,7**
CVAE	**262,2**	**360,1**
73112 - Part complémentaire de CVAE	530,1	530,0
73913 - Reversement de CVAE aux départements	- 267,9	- 169,9
74 - Dotation et participations reçues	**0,1**	**42,6**
Dotation versée par les départements	0,0	42,6
Autres dotations	0,1	0,0
70 - Produits du domaine et des services	**0,1**	**0,0**

Source : Compte de gestion 2017 – BP 2018 / Retraitement CRC

En 2017, les produits de gestion nets perçus par la région pour le financement de la compétence transports se sont élevés à 262,5 M€. La prévision pour 2018 est de 402,7 M€. La différence s'explique par la diminution des reversements aux départements, en raison de l'exercice en année pleine de la compétence transports scolaires en 2018.

Situation financière - annexe action économique

En 2015, les charges de gestion dans le secteur de l'action économique s'élevaient à 113,8 M€. Elles étaient constituées à 93 % de subventions versées. Le tiers de ces subventions était destiné à des organismes publics (universités, Chambres de commerce et d'agriculture...) et deux tiers à des organismes privés (Association Filières d'élevage, Comités régionaux de Tourisme, Agences de développement économique).

Ces dépenses ont décliné de 26 % en deux ans, pour atteindre 84,2 M€ en 2017 (- 30 M€ par rapport à 2015). Tous les domaines d'intervention ont été touchés par la baisse des crédits mais l'on constate une diminution plus rapide pour la recherche et l'innovation (- 38 %) et l'Agriculture (- 37 %).

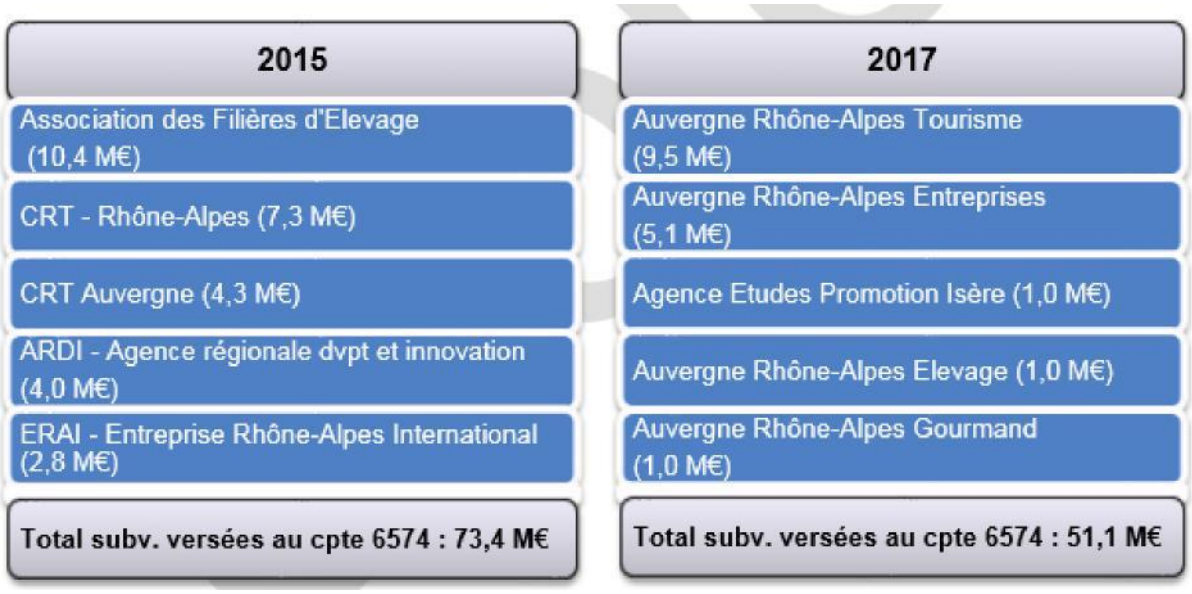
Tableau 80 : Action économique – charges de gestion par sous-fonction

En Millions d'€		2015	2016	2017	Ecart 2017-2015 en valeur	Evol. 2017/2015
Fonction 9 – Action Economique		**113,8**	**96,7**	**84,2**	**- 29,6**	**- 26 %**
90	Services communs		0,4	0,7	+ 0,7	
91	Interventions économiques transversales	38,5	34,5	31,5	- 7,0	- 18 %
92	Recherche et innovation	22,6	18,3	14,0	- 8,6	- 38 %
93	Agriculture, pêche, agroalimentaire	29,1	21,9	18,4	- 10,8	- 37 %
94	Industrie, artisanat, commerce et autres services	7,6	7,6	6,4	- 1,1	- 15 %
95	Tourisme et thermalisme	16,0	14,1	13,3	- 2,8	- 17 %

Source : comptes de gestion – budget primitif 2018 ; retraitement CRC

A titre d'illustration, les tableaux ci-après indiquent les montants perçus par les cinq principaux organismes privés bénéficiaires de subventions de fonctionnement en 2015 et en 2017, dans le domaine de l'action économique.

Graphique 11 : Action économique – principales subventions versées à des organismes privés en 2015 et en 2017

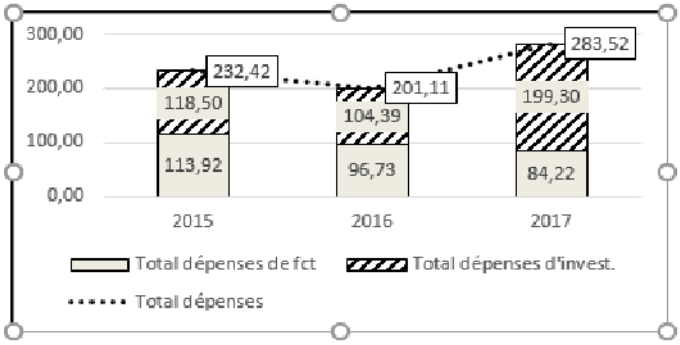


Source : « Grands Livres » - Retraitement CRC

La diminution de 10,8 M€ des crédits alloués au secteur de l'agriculture est presque intégralement due à la réduction de la subvention accordée à l'association Auvergne Rhône-Alpes Elevage (anciennement association des Filières d'élevage) qui percevait 10,4 M€ en 2015, contre 1 M€ en 2017. Sur ce point, la région a indiqué qu'en 2015, des subventions exceptionnelles (de 9,3 M€) avaient été versées à l'association Filière d'élevage afin de soutenir les éleveurs touchés par la sécheresse.

La région a expliqué les diminutions de crédits de fonctionnement dans le domaine de l'action économique, par la réorientation de ses dispositifs d'intervention vers l'investissement. Bien qu'aucun élément tangible permettant de le documenter n'ait été produit, la chambre a constaté, en 2017, une hausse des dépenses globales (investissement + fonctionnement) relatives à l'action économique de 82,4 M€ par rapport à 2016. En revanche, elle n'a pas reçu d'éléments précis tangibles permettant de documenter le choix politique de réorientation de ses dispositifs d'intervention du fonctionnement vers l'investissement.

Graphique 12 : Evolution des dépenses d'action économique (en M€)



Source : comptes de gestion – Budget Primitif 2018 ; retraitement CR

La chambre relève que l'augmentation des dépenses d'investissement constituait une condition de perception du fonds de soutien au développement économique. Créé par l'article 149 de la loi de finances pour 2017, ce fonds attribuait un montant plafond de 61,5 M€ à la région ARA, à la condition que l'augmentation de ses dépenses en matière d'action économique entre 2016 et 2017 soit supérieure au plafond de 61,5 M€.

Le recours accru à l' « *ingénierie financière* » (+ 62 M€ correspondant à des consignations à la Caisse des dépôts et consignation et des prises de participation dans le capital de plusieurs fonds d'investissement[201]) et la hausse des subventions d'équipement versées (+ 31 M€) ont permis à la région de remplir cette condition.

<u>Annexe méthodologique sur les subventions</u>

En conséquence, la nature comptable d'une soixantaine de participations versées à des établissements œuvrant dans le secteur sanitaire et social (dont 30 hôpitaux) a été modifiée. A partir de 2017, ces dépenses, jusqu'alors considérées comme des participations (compte 6568), ont été imputées sur des comptes de subventions (comptes 6573 ou 6574), à l'exception d'une participation qui est demeurée sur le compte 6568.

Afin de retracer les évolutions à périmètre constant, les participations versées en 2015 et 2016 ont été basculées sur des comptes de subventions.

Tableau 81 : Retraitement des participations versées aux établissements sanitaires et sociaux

		2015	2016	2017
Compte Administratif	**6568 – Autres participations**	**78,1**	**76,4**	**0,8**
Retraitement	6568 – Autres participations	0,8	0,5	
	6573 – Subventions organismes publics	48,1	47,7	
	6574 – Subventions aux organismes privés	29,2	28,6	

Source : comptes administratifs – retraitement CRC

201 Sino French Tech, Axeleo,Incit Financement proximité SAS, Rhône-Alpes Création Viveris Venture, FRI Auvergne Rhône Alpes Gestion.

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
https://www.ccomptes.fr

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr