



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

Région Grand Est

TOME I : La nouvelle Région Grand Est

Les observations définitives présentées dans ce rapport
ont été arrêtées par la Chambre régionale des comptes Grand Est,
lors de sa séance des 6 et 7 juin 2019.

REGION GRAND EST

CONTROLE DES COMPTES ET DE LA GESTION
(à compter de l'exercice 2016)

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SOMMAIRE

SYNTHESE	5
1. PROCEDURE	7
2. PRESENTATION DE LA REGION GRAND EST.....	7
3. LA MISE EN PLACE DES REGIONS FUSIONNÉES	8
3.1 La réorganisation institutionnelle.....	8
3.1.1 Les travaux de préfiguration de la fusion	8
3.1.2 La communication externe	9
3.1.3 Les assemblées et l'organisation générale des services	9
3.1.3.1 Les instances délibérantes	9
3.1.3.2 Les collaborateurs de cabinet et de groupes d'élus	10
3.1.3.3 L'organigramme des services de la région Grand Est.....	10
3.1.4 La gestion des ressources humaines	11
3.1.4.1 L'évolution des effectifs.....	11
3.1.4.2 L'évolution des effectifs à l'occasion de la réorganisation	12
3.1.4.3 La mobilité au sein des services régionaux.....	13
3.1.4.4 L'absentéisme et les contentieux liés au personnel	13
3.1.4.5 Les mesures en faveur de l'égalité hommes-femmes	14
3.1.5 L'évolution des organismes satellites	14
3.1.5.1 La situation en 2015	14
3.1.5.2 Les organismes intervenant sur le champ culturel	15
3.1.5.3 Les évolutions dans le secteur environnemental.....	15
3.1.5.4 L'internalisation des structures en charge de formation	16
3.1.5.5 Les actions et représentations internationales	16
3.1.5.6 Les agences dédiées à l'innovation et les sociétés d'économie mixte à vocation économique	17
3.2 La nouvelle organisation territoriale et la répartition géographique des agents	17
3.2.1 Les trois anciens sièges régionaux.....	17
3.2.2 Les agences territoriales	18
3.2.2.1 L'organisation actuelle	18
3.2.2.2 Les questions posées	19
3.2.2.3 Les évolutions envisagées.....	20
3.2.3 Les conséquences de la nouvelle organisation régionale	20
3.3 L'harmonisation des fonctions transversales.....	21
3.3.1 Les ressources humaines et les indemnités des élus	21
3.3.1.1 Les orientations de la région	21
3.3.1.2 Les évolutions engagées	21
3.3.1.3 Les indemnités des élus	22
3.3.2 L'harmonisation des procédures de gestion	23
3.3.2.1 Les procédures budgétaires et comptables.....	23
3.3.2.2 La gestion des achats	23
3.3.2.3 Le fonctionnement de l'assemblée régionale	24
3.4 L'harmonisation des politiques publiques.....	24

3.4.1	La redéfinition des politiques publiques	24
3.4.2	L'harmonisation et la rationalisation des dispositifs d'aide	25
3.4.3	L'évolution à la marge des modes de gestion.....	25
3.5	L'impact financier de la fusion des régions.....	25
3.5.1	L'évaluation partielle des coûts occasionnés	25
3.5.2	Les économies identifiées	26
4.	LA MISE EN OEUVRE DES COMPÉTENCES NOUVELLES OU ÉTENDUES	26
4.1	Les transports interurbains et scolaires.....	26
4.1.1	Les modalités de transfert des transports interurbains et scolaires.....	26
4.1.2	L'exercice des compétences transférées.....	27
4.1.2.1	Le maintien temporaire des anciens modes de gestion.....	27
4.1.2.2	L'organisation des services compétents	28
4.1.2.3	Le budget consacré aux transports interurbains et scolaires.....	28
4.1.2.4	La définition de la future politique de mobilité routière.....	28
4.1.3	L'élaboration du SRADDET	29
4.1.4	La mobilité transfrontalière	29
4.1.4.1	Le contexte du Grand Est	29
4.1.4.2	Les axes d'intervention de la région.....	30
4.1.4.3	Le budget consacré aux autres actions en faveur de la mobilité transfrontalière.....	31
4.2	Le développement économique	31
4.2.1	La stratégie et l'organisation retenues pour le SRDEII	31
4.2.2	L'application du SRDEII sur le territoire régional	32
4.2.2.1	L'application du schéma sur les territoires métropolitains	32
4.2.2.2	Le cadre de la territorialisation du SRDEII	33
4.2.2.3	L'organisation du développement économique	33
4.2.2.4	La situation des agences départementales	33
4.2.3	L'évolution des dépenses régionales et des dispositifs.....	34
5.	LES SYSTEMES D'INFORMATION ET LA MISE EN ŒUVRE DU CONTROLE INTERNE	35
5.1	Les systèmes d'information.....	35
5.1.1	L'organisation et les moyens de la fonction informatique.....	35
5.1.2	Le système d'information financière	35
5.1.2.1	La mise en place d'un nouveau système d'information financière.....	35
5.1.2.2	Les fonctionnalités et les limites du nouveau système	36
5.1.3	L'harmonisation du système d'information des ressources humaines	36
5.1.4	La sécurité du système d'information	37
5.2	La mise en œuvre du contrôle interne financier et comptable	38
5.2.1	L'organisation de la fonction financière.....	38
5.2.2	L'absence de dispositif de maîtrise des risques comptables et financiers.....	38
5.2.3	Le contrôle de la chaîne de la dépense	38
5.2.4	Le contrôle des opérations comptables et financières	39
5.2.5	Le suivi des dépenses d'intervention.....	39
6.	LA FIABILITE DES COMPTES	39
6.1	La qualité d'exécution comptable et budgétaire	39
6.1.1	Le périmètre budgétaire et comptable	39
6.1.2	La reprise des résultats	40
6.1.3	Les restes à réaliser et les reports de crédits	41
6.1.3.1	Les restes à réaliser	41
6.1.3.2	Les reports de crédits de paiement.....	41
6.1.4	Les charges et produits rattachés.....	42
6.1.5	Les charges et les produits inscrits en comptes d'attente	42
6.1.6	Le recouvrement des créances	43
6.1.7	Les engagements pluriannuels.....	44
6.1.7.1	La situation des autorisations de programme et des autorisations d'engagement.....	44

6.1.7.2	L'absence de caractère pluriannuel de certaines autorisations d'engagement (AE)	45
6.2	La fiabilité des annexes au compte administratif	45
6.2.1	Les opérations pour le compte de tiers	45
6.2.1.1	Les écarts ressortant de l'annexe au compte administratif	46
6.2.1.2	L'opération 01 « Campus Bridoux »	46
6.2.2	Les engagements financiers, les prêts et avances remboursables	46
6.2.3	Les emprunts,	47
6.3	Les provisions	47
6.3.1	L'absence de constitution de nouvelles provisions pour risques et charges	47
6.3.2	L'absence de réévaluation de la dépréciation des créances	48
6.3.3	Les prêts et avances remboursables à des entreprises	48
6.3.4	La charge relative à la monétisation des comptes épargne temps	49
6.4	Les opérations pour compte de tiers déficitaires	49
6.5	Le patrimoine immobilisé	50
6.5.1	La fiabilité des inventaires de la région à la fin de l'exercice 2017	50
6.5.2	L'utilisation du compte 193 « Autres neutralisations et régularisations d'opérations » ...	51
6.5.3	Les amortissements	52
7.	LA SITUATION ET LA TRAJECTOIRE FINANCIERES	53
7.1	L'information et la prévision budgétaires	53
7.1.1	La mise en ligne des documents d'information budgétaire et financière	53
7.1.2	Le débat d'orientation budgétaire	53
7.1.3	La qualité des prévisions budgétaires	54
7.2	La situation financière	54
7.2.1	Les produits de gestion	55
7.2.1.1	L'évolution de la fiscalité directe	55
7.2.1.2	L'évolution de la fiscalité indirecte	56
7.2.1.3	La fiscalité reversée et les péréquations	56
7.2.1.4	Les ressources institutionnelles (dotations et participations)	57
7.2.2	Les charges de gestion	57
7.2.2.1	La répartition fonctionnelle des dépenses	57
7.2.2.2	Les facteurs globaux d'augmentation des charges de gestion	58
7.2.2.3	Les dépenses de personnel	59
7.2.2.4	L'évolution différenciée de certaines dépenses de fonctionnement	60
7.2.2.5	Les participations et contributions	60
7.2.2.6	Les dotations aux lycées	61
7.2.2.7	Le poids des subventions de toutes natures	61
7.2.2.8	La contractualisation avec l'Etat	62
7.2.3	L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement	62
7.2.3.1	L'augmentation de l'excédent brut de fonctionnement	62
7.2.3.2	L'évolution de la capacité d'autofinancement brute	63
7.2.3.3	L'augmentation du résultat de fonctionnement	63
7.2.4	Les investissements et leur financement	64
7.2.4.1	L'évolution d'ensemble des dépenses d'investissement	64
7.2.4.2	Les dépenses d'équipement immobilier	64
7.2.4.3	Le financement propre des investissements	65
7.2.4.4	Le besoin de financement de l'investissement	66
7.2.5	La situation de la dette	67
7.2.5.1	Les indicateurs de la dette du Grand Est	67
7.2.5.2	La charge des opérations de couverture	67
7.2.5.3	Le positionnement de la région sur le marché	68
7.2.6	La structure financière	68
7.2.6.1	Le fonds de roulement	68
7.2.6.2	Le besoin en fonds de roulement	69
7.2.6.3	La trésorerie nette	69
7.2.7	L'atteinte des objectifs financiers poursuivis par la collectivité	69

RECOMMANDATIONS.....	71
ANNEXE 1 : Les coûts liés à la fusion de la région Grand Est	72
ANNEXE 2 : Montants des transferts humains et financiers entre les 10 départements et la région, transports interurbains et scolaires confondus	73
ANNEXE 3 : La fiabilité des comptes	74
ANNEXE 4 : La situation financière.....	76

REGION GRAND-EST

CONTROLE DES COMPTES ET DE LA GESTION
(à compter de l'exercice 2016)

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SYNTHESE

La région Grand Est résulte du processus de fusion particulièrement complexe des trois anciennes régions Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine. Désormais, elle recouvre 10 départements et compte 5 554 100 habitants soit 8,4 % de la population française. Seule région à disposer d'une frontière avec quatre pays, le Grand Est se caractérise aussi par sa ruralité avec 5 132 communes dont 91 % comptant moins de 2 000 habitants.

Bien qu'ayant activement préparé le processus de regroupement afin qu'il soit effectif au 1^{er} janvier 2016, la région a privilégié jusqu'à présent un maintien des organisations existantes, en n'imposant aucune mobilité à ses 7 500 agents et en conservant les sièges des trois anciennes régions au sein d'un organigramme commun. La collectivité a néanmoins développé la territorialisation de son action en créant huit nouvelles agences territoriales en plus des quatre existantes. Toutefois, leurs attributions pourraient être réexaminées afin d'accroître l'efficacité des interventions régionales.

La chambre relève l'absence, de 2016 à 2018, de mesure de rationalisation ou de mutualisation susceptible de dégager des économies d'échelle. En particulier, ni l'effectif des agents, ni la masse salariale n'ont diminué, l'harmonisation des situations ayant jusqu'à présent été réalisée par le haut. La région ne s'est, en outre, attachée à mesurer que partiellement les coûts liés à la réalisation du regroupement. Les effets du regroupement, en termes d'efficience, ne pourront apparaître qu'à partir de 2019, mais nécessiteront de poursuivre la réorganisation des services, une politique durable de maîtrise des coûts et la rationalisation des implantations immobilières.

La région privilégie depuis sa création la mise en œuvre des politiques publiques au service des habitants et des acteurs des territoires, notamment dans les domaines des transports, de l'enseignement, de la formation, du développement économique et de l'aménagement. Il lui appartient néanmoins de réexaminer sa politique d'attribution de subventions aux différents acteurs du territoire, afin d'optimiser ses dépenses d'intervention en cohérence avec ses nouvelles orientations stratégiques.

La collectivité a engagé depuis 2016 l'harmonisation de ses politiques publiques à travers l'élaboration de nouveaux grands schémas régionaux. En outre, elle exerce, depuis le 1^{er} janvier 2017, des compétences étendues en matière de transports et de développement économique. Pour mettre en œuvre ces politiques, elle s'est attachée à rapprocher les nombreux organismes satellites œuvrant dans ses domaines de compétence. Toutefois, ce processus n'est pas achevé en matière de développement économique et il reviendra à la région d'exercer ses responsabilités de chef de file à l'égard d'un réseau complexe et mouvant d'acteurs locaux.

L'examen des systèmes d'information mis en œuvre pour le fonctionnement interne de la région, montre que la mise en place du nouveau système d'information financière a été globalement maîtrisée en 2018, et le système d'information des ressources humaines a pu être fusionné en juin 2018. Si la phase d'harmonisation des systèmes d'information s'achevait fin 2018, la politique de maîtrise des risques informatiques restait à finaliser en l'absence de cartographie des risques et de schéma directeur des infrastructures informatiques. En outre, un des sièges demeurait sans plan de reprise d'activité et ceux des deux autres sièges n'avaient été récemment ni revus, ni évalués.

Ayant constaté l'absence de dispositif formalisé et généralisé de contrôle interne et de cartographie des risques comptables et financiers, la chambre souligne les nécessaires améliorations à apporter à la qualité des comptes et des documents budgétaires, affectée il est vrai par la coexistence des trois anciens systèmes d'information financière, maintenue de janvier 2016 au courant de l'année 2018.

Bien qu'un plan d'actions ait été engagé, une attention particulière doit être portée au contenu des annexes budgétaires, des opérations de fin d'exercice (restes à réaliser, rattachements des charges et produits, dépenses à régulariser), à la concordance des états d'inventaire avec les balances générales, à l'évaluation des provisions à inscrire, ainsi qu'à la situation des autorisations de programme et des autorisations d'engagement. De même, il revient à la région de solder et de clôturer différentes opérations pour compte de tiers, parfois anciennes et qui présentent des déficits importants.

La qualité de l'information financière sur la région doit être également améliorée. En particulier, il est nécessaire de compléter le rapport d'orientation budgétaire par une présentation détaillée des engagements pluriannuels et de la programmation des investissements, la structure et l'évolution des différents types de dépenses, ainsi que la situation rétrospective et prospective des ressources humaines.

Pour autant, la situation financière de la région demeurerait favorable à la clôture de l'exercice 2017 alors même qu'elle a été confrontée au cours de cette période à une évolution structurelle conséquente et qu'elle héritait des pratiques et des indicateurs de gestion issus des anciennes régions. Avec une évolution contenue de ses charges, malgré la tendance à la hausse des dépenses de personnel, et plutôt favorable de ses produits de fonctionnement, la région a accru ses capacités d'autofinancement, ce qui lui a permis de maintenir un niveau d'investissement élevé. L'encours de la dette a été maîtrisé et la capacité de désendettement s'est améliorée, en cohérence avec les principaux objectifs financiers définis.

La région doit néanmoins veiller à sa situation de trésorerie qui reste tributaire, à la fois, d'un fonds de roulement limité, à proportion de son budget, et d'un besoin en fonds de roulement élevé dû à un encours important de créances à court terme auprès de différentes collectivités publiques.

1. PROCEDURE

Le président du conseil régional et ses prédécesseurs en fonctions à compter du 1^{er} janvier 2016 ont été informés par lettres du 12 janvier 2018 de l'engagement de la procédure de contrôle des comptes et de la gestion de la région Grand Est.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est tenu avec le président du conseil régional le 10 septembre 2018 et avec son prédécesseur en fonction jusqu'au 30 septembre 2017, le 11 septembre 2018.

Les observations provisoires par la chambre ont été transmises le 11 février 2019 au président du conseil régional et à son prédécesseur en fonction jusqu'au 30 septembre 2017. Des extraits ont été transmis aux présidents des conseils régionaux de Bourgogne Franche-Comté, des Hauts-de-France et d'Île-de-France, ainsi qu'aux dirigeants de SNCF Mobilités et de SNCF Réseau.

La chambre a examiné les réponses reçues et retenu les observations définitives présentées ci-après lors de sa séance des 6 et 7 juin 2019. Elles portent, au sein du tome 1, sur les modalités de fusion des régions, la mise en œuvre des nouvelles compétences, les systèmes d'information et les dispositifs de contrôle interne, la qualité des comptes et la situation financière de la région Grand Est. Le tome 2 porte sur la gestion des transports express régionaux (TER).

2. PRESENTATION DE LA REGION GRAND EST

Née de la fusion au 1^{er} janvier 2016 des régions Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine, la région Grand Est qui s'étend sur 57 280 km², rassemblait 5 548 090 habitants au 1^{er} janvier 2018, soit 8,3 % de la population française. Seule région de France à disposer d'une frontière commune avec quatre pays (Belgique, Luxembourg, Allemagne et Suisse), le Grand Est entretient avec les régions voisines étrangères des coopérations et des synergies dans de nombreux domaines : économie, emploi, formation, culture, tourisme, environnement, etc. Son positionnement en fait la région la plus concernée par le phénomène frontalier avec près de 170 000 travailleurs concernés.

La densité de population de la région qui s'élève à 97 habitants/km² (116 habitants/km² en France métropolitaine) recouvre de fortes disparités. En effet, la région Grand Est compte à la fois cinq aires urbaines de plus de 250 000 habitants (Metz, Mulhouse, Nancy, Reims et Strasbourg) et un grand nombre de communes de moins de 2 000 habitants, soit 91 % des 5 132 communes présentes sur le territoire. De même, la population des 10 départements du Grand Est s'échelonne entre 175 100 (Haute-Marne) et 1 125 280 habitants (Bas-Rhin) sur des superficies variables, de 3 525 km² (Haut-Rhin) à 8 169 km² (Marne).

Le produit intérieur brut de la région s'établissait en 2014 à 150,3 Md€ sur un total de 2 099,4 Md€ pour la France métropolitaine. La région, qui se situe au 2^{ème} rang des régions industrielles en France comptait, au 1^{er} janvier 2015, 348 749 entreprises réparties en 408 474 établissements. Néanmoins, 80 % de son territoire restent dédiés à l'agriculture et à la forêt et six parcs naturels régionaux, couvrant 15 % du territoire, et 25 réserves naturelles régionales sont présents dans le Grand Est.

La population active de 15 à 64 ans ayant un emploi s'élevait dans le Grand Est à 2 238 544 personnes (données 2014), 76,5 % des emplois salariés étant dans le secteur tertiaire contre 80,5 % au niveau national. L'emploi industriel représente 16,8 % de l'emploi salarié régional, contre 13 % en France métropolitaine. Au premier trimestre 2017, le taux de chômage s'établissait à 9,5 % (- 0,5 point par rapport à 2016), contre 9,3 % (- 0,6 point par

rapport à 2016) en France métropolitaine. 460 200 personnes étaient demandeuses d'emploi au dernier trimestre 2016.

3. LA MISE EN PLACE DES REGIONS FUSIONNÉES

Issu de la réforme territoriale organisée par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, et la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe), le regroupement de trois anciennes régions aux caractéristiques très différentes a conféré d'emblée à la nouvelle région un caractère composite et multipolaire.

La mise en œuvre du regroupement s'est traduite par l'engagement de nombreux chantiers au sein de la nouvelle institution régionale en vue notamment de sa réorganisation administrative, de l'harmonisation des conditions de travail au sein de ses services et de ses politiques publiques, et de la territorialisation de ses actions.

3.1 La réorganisation institutionnelle

3.1.1 Les travaux de préfiguration de la fusion

Le processus de fusion n'a pas fait l'objet d'une analyse des risques formalisée. Le regroupement a été abordé en mode projet avec la constitution, en 2015, de groupes de travail thématiques associant les directions concernées des trois régions et ayant pour mission d'établir un état des lieux des pratiques, d'identifier les écarts et de proposer des modalités de gestion cibles ou transitoires, afin que la nouvelle institution régionale puisse fonctionner dès la fusion. Pendant cette période les directions des finances et les directions des ressources humaines se sont réunies à plusieurs reprises, les directions des systèmes d'information quasiment toutes les semaines.

Une synthèse de ces travaux, d'une centaine de pages, établie en juin 2015, décrivait les problématiques d'organisation, de finances, de politiques publiques liées à la fusion.

Elle désignait la mise en convergence de l'ensemble des applications informatiques comme un vecteur fondamental de l'harmonisation des modes de gestion et des politiques publiques de la nouvelle entité régionale, et les systèmes d'information des ressources humaines et de gestion financière, ainsi que le fonctionnement des assemblées comme essentiels au bon fonctionnement de l'institution au 1^{er} janvier 2016.

En termes de ressources humaines, la conduite du changement de l'organisation des services a été identifiée comme une difficulté majeure, la plupart des actes de gestion reposant sur des délibérations prises après avis du comité technique. L'option retenue lors de la fusion a consisté à n'imposer aucune mobilité aux agents et à maintenir une présence des services opérationnels et fonctionnels sur chacun des trois sites. Selon l'ordonnateur, il s'agissait de la seule solution permettant l'adhésion des agents à la démarche de regroupement.

Dès l'installation du nouvel exécutif, 18 directeurs préfigureurs, désignés par le directeur général des services au sein des services des trois anciennes régions, ont été chargés de proposer dans les six mois les modalités d'organisation et de fonctionnement de leurs périmètres respectifs. L'organisation validée des nouvelles directions a été présentée lors de séminaires associant la direction générale, le directeur préfigureur et tous les agents de la direction concernée, puis en comité technique.

3.1.2 La communication externe

La région a mis en place une communication externe étendue à destination des habitants du Grand Est, usagers des services publics régionaux ou simples citoyens, pour les informer sur la constitution de la nouvelle région. Une couverture de presse assurée par le canal de la presse régionale permet aux habitants d'être régulièrement informés de l'évolution des politiques publiques régionales, action relayée par les conseillers régionaux et les agents lors de déplacements sur le terrain. Par ailleurs, différentes informations sur les actions de la région ont été diffusées sur le site Internet et les réseaux sociaux, en particulier vers les jeunes de 15 à 29 ans qui peuvent disposer d'un espace personnel où ils peuvent suivre le traitement de leurs demandes (par exemple, leur équipement numérique individuel dans le cadre de la politique régionale « lycées 4.0 »).

3.1.3 Les assemblées et l'organisation générale des services

3.1.3.1 Les instances délibérantes

Le conseil régional Grand Est compte 169 élus, soit le même effectif que les anciennes régions agrégées : 47 pour l'Alsace, 49 pour la Champagne-Ardenne et 73 pour la Lorraine. L'assemblée plénière tient quatre à cinq réunions par an.

Tableau 1 : Evolution de l'effectif des organes délibérants entre 2015 et 2018

Nombre de membres	2015				Grand Est		
	Alsace	Lorraine	Champagne Ardenne	Régions agrégées	2016	à compter du 20/10/2017	au 1 ^{er} janvier 2018
Conseil régional	47	73	49	169	169	169	169
Commission permanente	31	73	29	133	56	56	56
Vice-présidents	14	15	12	41	15	15	15
Présidents de commission	14	6	7	27	15	14	14

Source : région Grand Est.

La commission permanente à laquelle le conseil régional délègue une partie de ses attributions compte 56 membres, soit un effectif inférieur à celui des commissions permanentes des trois anciennes régions qui rassemblaient plus de la moitié des élus. La commission permanente se réunit une fois par mois pour mettre en œuvre les politiques régionales conformément aux décisions adoptées en assemblée plénière et après avis des 14 commissions spécialisées. Le nombre de vice-présidents (15) et de présidents de commission (14) correspond au nombre maximum en vigueur dans les anciennes régions.

Les actes réglementaires liés à la constitution de la nouvelle assemblée régionale n'appellent pas d'observation.

Le conseil économique, social et environnemental régional (CESER) Grand Est comprend 180 membres depuis le 1^{er} janvier 2018. Lors de la fusion, les membres des trois anciens CESER représentaient un total de 253 personnes. Cette baisse de l'effectif du CESER (- 29 %) a notamment porté sur le nombre de vice-présidents et des autres membres du bureau.

Tableau 2 : Evolution de l'effectif du CESER entre 2015 et 2018

		2015			Grand Est	
		Alsace	Lorraine	Champagne Ardenne	2016	2018
Nombre de membres	total membres CESER	78	97	78	253	180
	VP ayant délégation du Président	9	26	29	35	23
	Autres membres du bureau	15	-	-	45	12
	membres du CESER	53	70	48	171	144

Source : région Grand Est.

3.1.3.2 Les collaborateurs de cabinet et de groupes d'élus

Le cabinet disposait de 16 collaborateurs au 1^{er} janvier 2018 selon le document « Q50 DASI organes délibérants et effectifs » émanant des services de la région, soit l'effectif maximum prévu par la réglementation. Ce même document fait état au 1^{er} janvier 2018 de 45 salariés permanents des groupes politiques dont 18 à temps partiel.

Tableau 3 : Evolution de l'effectif des collaborateurs des élus entre 2015 et 2018

	2015	Grand Est		
	Régions agrégées	2016	à compter du 20/10/2017	au 1 ^{er} janvier 2018
collaborateurs de cabinet	22	12		16
salariés des groupes politiques	49	45 dont 8 à temps partiel		45 dont 18 à temps partiel
autres collaborateurs (secrétariats)		6	6	6

Source : région Grand Est, document « Q50 DASI organes délibérants et effectifs »

La chambre constate, en outre, que les conseillers régionaux disposent de six assistantes mises à leur disposition : quatre à Strasbourg, une à Metz et une à Châlons-en-Champagne.

3.1.3.3 L'organigramme des services de la région Grand Est

Les services des trois anciennes régions comptant entre 14 et 21 directions ou pôles, la fusion a conduit à une redéfinition des périmètres pour parvenir à l'organigramme-cible. L'organigramme des services, qui n'a pas évolué depuis la fusion, à l'exception des changements de personnes, compte désormais 17 directions dont sept fonctionnelles (assemblées et services intérieurs, finances, ressources humaines, juridique, commande publique, systèmes d'information et numérique, communication) et dix opérationnelles¹.

Les principaux changements ont porté sur la limitation du nombre de directeurs généraux adjoints et le rattachement direct des directions au directeur général des services,

¹ Compétitivité et connaissance, jeunesse et lycées, culture patrimoine et mémoire, transports et mobilité, environnement et aménagement, éducation formation et orientation professionnelle, Europe et international, agriculture et forêt, immobilier et construction, sport et tourisme.

la mise en place de secrétaires généraux de sites à Châlons-en-Champagne et à Metz, et la création en 2017 de huit agences sur les territoires champenois et lorrain, en plus des quatre préexistantes en Alsace.

Différentes actions de communication interne ont été menées pour faire connaître et accompagner la fusion, sous format numérique (Newsletter, vidéos, intranet...), papier (lettre Ensemble ATTEE) ou présentiel (séminaires, réunions, visites, cérémonies sur les différents sites, etc.). Elles ont été réalisées par les agents de la collectivité avec le soutien d'une société externe pour l'élaboration du nouvel intranet.

3.1.4 La gestion des ressources humaines

3.1.4.1 L'évolution des effectifs

La direction des ressources humaines comptait 137 équivalent temps plein (ETP) pourvus en 2018 sur un effectif cible de 165. Jusqu'en mai 2018 inclus, les trois sites régionaux ont continué à utiliser leur ancien système d'information des ressources humaines, contraignant à un fonctionnement en mode dégradé (effectifs, budget, bilan social, gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, etc.).

L'effectif régional permanent a augmenté de 3,7 % (+ 254 ETP) au cours de la période, passant de 6 821 ETP en 2015 (régions agrégées) à 7 075 ETP en 2017, notamment sous l'effet de la prise en charge de nouvelles compétences. Le transfert des transports scolaires et interurbains s'est ainsi traduit par l'arrivée d'une centaine d'agents au sein des 10 agences territoriales installées dans les chefs-lieux départementaux, et le transfert de la compétence déchets par l'arrivée de 7 agents.

Si l'effectif des cadres A est globalement stable, celui des agents de catégorie B connaît une hausse de 9,6 %, notamment du fait de la prise en charge de nouvelles compétences comme les transports scolaires et interurbains. Pour les agents de catégorie C, l'effectif a augmenté de 3,2 %.

Tableau 4 : Evolution des effectifs régionaux en ETP entre 2015 et 2017

Au 31 décembre	2015	2016	2017	Variation moyenne annuelle 2015 à 2017 en %	Effectif 2017/2015
	Régions agrégées				
Effectifs permanents au 31/12 en ETP (A) ²	6 821,2	6 906,1	7 075,3	1 %	+ 254,1
<i>Dont effectifs de catégorie A</i>	772,7	753,9	767,2	ns	- 5,5
<i>Dont effectifs de catégorie B</i>	290,8	277,4	318,6	3 %	+ 27,8
<i>Dont effectifs de catégorie C</i>	5 740,7	5 824,6	5 923,6	ns	+ 82,9
Taux d'administration pour 1 000 habitants	1,22	1,24	1,27	1 %	+ 0,05
Nombre de cadres encadrants ^[1] au 31/12 en ETP (B)	691	675	682	ns	- 9
Taux d'encadrement = A/B	9,9	10,2	10,4	2 %	+ 0,5

Sources : annexe D1 - Etat du personnel des comptes administratifs 2015 à 2017 (effectifs pourvus)

La prise en charge de nouvelles compétences a eu un impact limité sur l'effectif global, composé à 73 % d'adjoints techniques territoriaux (ATTEE) affectés dans les établissements d'enseignement, et de 27 % d'agents exerçant dans les sièges et les agences territoriales. Depuis le 1^{er} janvier 2018, la région accueille au sein des agences territoriales de Châlons-en-Champagne, Nancy et Strasbourg, 49 agents d'entretien, de maintenance et de restauration relevant des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) de Reims, Nancy et Strasbourg. Elle a également intégré une cinquantaine d'agents exerçant au sein des centres d'animation de ressources et d'information sur la formation (CARIF) et des observatoires régionaux emploi formation (OREF).

Le taux d'administration régional est en légère augmentation (+ 4 %), passant de 1,22 agent pour 1 000 habitants en 2015 à 1,27 agent pour 1 000 habitants en 2017. Ce taux recouvre toutefois de fortes disparités entre les anciennes régions (entre 0,99 et 1,39 agent) procurant à la région des marges de manœuvre variables en fonction des territoires.

Le taux d'encadrement³ diminue, passant d'un cadre pour 9,9 agents en 2015 à un cadre pour 10,4 agents en 2017 avec également de fortes disparités entre les anciennes régions (entre 9,1 agents et 12,5 agents par cadre).

3.1.4.2 L'évolution des effectifs à l'occasion de la réorganisation

Au 1^{er} janvier 2018, la région employait 7 417 agents dont 6 269 titulaires et 1 148 contractuels. Ayant intégré des services qui recouvraient des périmètres d'action différents, elle n'a pas déterminé jusqu'à présent d'objectif précis de réduction de l'effectif mais souhaite limiter l'impact budgétaire de la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) en 2018. A cet effet, l'administration régionale a engagé une revue de gestion des services et des établissements d'enseignement afin de déterminer un effectif cible pour ces différentes entités.

² Certains postes ne sont pas répartis entre catégories A, B ou C, notamment les collaborateurs de cabinet ou de groupes d'élus et les apprentis.

³ Taux d'encadrement = Effectifs permanents au 31/12 en ETP / Nombre de cadres encadrants au 31/12 en ETP.

A ce stade, la chambre constate que la nouvelle organisation des services, caractérisée notamment par la mise en place de huit nouvelles agences territoriales et la déconcentration des fonctions « administration gestion » dans les directions centrales et dans les agences territoriales, ne s'est pas traduite par une diminution de l'effectif global des agents affectés dans les sièges et au sein des agences.

Ainsi, si l'effectif de la direction des finances a été réduit de 85 à 46 personnes à la suite de la fusion, 16 directions centrales sont désormais dotées d'un service « administration gestion » (SAGe), comprenant 16 chefs de service et 158 gestionnaires financiers, et la plupart des agences territoriales disposent pour la plupart d'un responsable administratif et financier. Le total des agents en charge, à temps plein ou à temps partiel, de finances est dans cette configuration supérieur à 220 personnes soit 10 % de l'effectif régional hors ATTEE.

3.1.4.3 La mobilité au sein des services régionaux

Dans le contexte de fusion des anciennes administrations régionales, la région a privilégié les redéploiements de postes et les mobilités internes volontaires, en veillant à optimiser l'allocation des ressources humaines et des compétences disponibles, notamment par une gestion suivie des remplacements.

Malgré l'ampleur de l'évolution institutionnelle, la mobilité du personnel régional (hors ATTEE) est restée, selon les données dont disposent les services régionaux, très réduite entre le 1^{er} janvier 2016 et le 30 juin 2018. Les mobilités externes n'ayant pas été recensées, les mobilités géographiques internes n'ont concerné que 13 personnes des sièges et maisons de la Région, dont sept mobilités entre les sites des anciennes régions.

Les mobilités fonctionnelles internes, sans évolution mobilité géographique significative, sont en revanche plus nombreuses du fait de la création des agences territoriales, et les recrutements (hors transferts de compétences) se sont développés à partir de 2017, une fois le potentiel de mobilité interne épuisé et l'organisation des politiques régionales redéfinie.

Tableau 5 : La mobilité au sein des services régionaux

	2016	2017	Au 30/06/2018	Total
Mobilités internes	99	106	83	288
Mobilités géographiques	8	4	1	13
Mobilités externes	0	0	0	0
Recrutements	11	61	94	166

Source : région Grand Est

3.1.4.4 L'absentéisme et les contentieux liés au personnel

Le taux global d'absentéisme s'est réduit de 2,9 %, passant de 9,76 % en 2015 à 9,48 % en 2017 sur la base de l'effectif ETP. En particulier, le taux d'absence pour maladie ordinaire a baissé de 7,9 % durant cette période. Si le taux des maladies professionnelles progresse de 0,41 % en 2015 à 0,61 % en 2017, celles-ci restent néanmoins contenues dès lors que l'effectif des personnels de la région comprend 73 % d'ATTEE.

Tableau 6 : Le taux d'absentéisme⁴ à la région Grand Est (sur la base de l'effectif ETP)

	2015	2016	Variation 2015/2016	2017	Variation 2016/2017

⁴ Rapport entre le nombre de jours ouvrés d'absence et l'effectif en ETP multiplié par le nombre de jours ouvrés sur la période.

Congé de maladie ordinaire	5,19 %	4,48 %	- 13,7 %	4,78 %	+ 6,8 %
Congé longue maladie- longue durée - grave maladie	3,04 %	3,18 %	+ 4,6 %	3,01 %	- 5,4 %
accident de trajet	0,09 %	0,12 %	+ 33,3 %	0,11 %	- 10,7 %
accident de service	0,73 %	0,60 %	- 17,8 %	0,66 %	+ 9,3 %
maladie professionnelle	0,41 %	0,49 %	+ 19,5 %	0,61 %	+ 24,3 %
maternité / adoption	0,29 %	0,34 %	+ 17,2 %	0,32 %	- 6,3 %
total absence	9,76 %	9,21 %	- 5,64 %	9,48 %	+ 2,9 %

Source : région Grand Est

En 2017, les arrêts maladie des 5 856 agents fonctionnaires de la région ont représenté 222 275 jours dont 91 232 (soit 41 %) étaient imputables aux longues maladies. 12 586 jours d'arrêt maladie ont été comptabilisés pour les 844 agents contractuels, dont 744 (soit 6 %) imputables aux longues maladies.

Par ailleurs, les absences au titre de grève sur mot d'ordre local n'ont représenté que 715 jours pour la région en 2017, tandis que 683 agents régionaux, dont 94 % d'ATTEE, suivaient le mouvement de grève national du 22 mai 2018 (soit 9,4 % du personnel total).

Enfin, il n'apparaît pas que la fusion des régions se soit traduite par une augmentation du nombre de contentieux liés à la gestion des ressources humaines. Globalement, entre 2015 et 2017, les nouvelles affaires intervenant chaque année à ce titre sont passées de 35 à 17 et leur part dans l'ensemble des contentieux, lui-même en baisse, est redescendue de 39 % en 2015 (89 affaires de toutes natures pour les trois régions agrégées) à 30 % en 2017 (56 affaires pour le Grand Est). Cette tendance à la baisse se poursuivait au premier semestre 2018.

3.1.4.5 Les mesures en faveur de l'égalité hommes-femmes

En signant le 15 mai 2017 la Charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale, la région s'est engagée à l'effectivité de l'égalité dans toutes ses sphères de compétences, ainsi que dans son fonctionnement interne.

Dans ce cadre, il lui appartient désormais de mettre en œuvre, dans un délai de deux ans, un plan d'actions définissant les objectifs et les priorités en matière d'égalité femmes / hommes. Pour ce faire, une mission d'accompagnement de plusieurs mois a été confiée en février 2018 à un cabinet spécialisé afin d'élaborer ce plan autour d'un premier axe promouvant l'égalité professionnelle au sein de la collectivité, d'un deuxième visant, au travers des politiques publiques, au progrès de l'égalité femmes-hommes au sein du Grand Est, d'un troisième destiné à positionner la région comme chef de file en matière d'égalité femmes-hommes.

Ce public étant particulièrement concerné par les politiques publiques régionales et considéré comme prioritaire en matière de sensibilisation à l'égalité entre les femmes et les hommes, une enquête a été réalisée afin d'établir un état des lieux de la connaissance et de la sensibilité des jeunes en la matière. Par ailleurs, en complément de la constitution d'un réseau de référents égalité au sein des services, la région a mis en place un comité de pilotage « égalité » chargé d'orienter, de suivre et d'évaluer le plan régional pour l'égalité.

3.1.5 L'évolution des organismes satellites

3.1.5.1 La situation en 2015

Les trois anciennes régions disposaient chacune en 2015 de plusieurs organismes satellites intervenant sur différents secteurs en lien avec les politiques régionales

(développement économique, environnement, formation, tourisme, ...). L'état des lieux réalisé en 2015 dans le cadre des travaux de préfiguration de la fusion, a permis d'identifier la plupart de ces organismes, le plus souvent constitués en associations et bénéficiant de concours financiers régionaux de montants très variables.

Les 25 entités ainsi dénombrées recevaient en 2015 un montant total de subventions régionales de 22,3 M€, avec des montants par organisme allant de 42 000 € à 3 M€, et employaient de 2 à 47 personnes.

Si les travaux de préfiguration n'abordaient pas la question du devenir de ces organismes après le regroupement, la région a néanmoins engagé le rapprochement d'organismes similaires au sein d'une même structure ou par le biais de mutualisations, ou en les incitant à collaborer. Néanmoins, cette démarche très progressive qui vise à ne pas remettre en cause l'existence de différentes structures, ne garantit pas, en l'état, une bonne lisibilité des actions conduites par ces organismes relais des politiques régionales.

3.1.5.2 Les organismes intervenant sur le champ culturel

En matière de politique culturelle, la région disposait au 1^{er} janvier 2016 d'une agence culturelle en Alsace (ACA) sous forme associative qui intégrait le Fonds régional d'art contemporain (FRAC) d'Alsace, d'un établissement public de coopération culturelle (ARTECA) en Lorraine et de trois autres FRAC installés à Reims, Metz et Sélestat ; chacune de ces structures étant financée par la région à hauteur d'au moins 50 %, en partenariat avec l'Etat et les collectivités territoriales.

La région et les services du ministère de la culture ont décidé de mettre en place, à moyens financiers constants, une agence culturelle du Grand Est pour développer une offre de services et d'accompagnement vers les acteurs du spectacle vivant, de l'image et de l'action territoriale. Basée sur l'organisation juridique et opérationnelle de l'ancienne agence culturelle d'Alsace et implantée sur différents sites⁵, la nouvelle agence régionale mise en place au 1^{er} avril 2018 a intégré les moyens mis à disposition d'ARTECA dont la dissolution a été programmée le 31 décembre 2018. Les salariés d'ARTECA et des agents de la collectivité, auxquels est proposé un reclassement au sein de l'agence culturelle Grand Est, ont été maintenus dans leurs lieux et conditions de travail.

En revanche, les trois FRAC n'ont pas fusionné, mais fonctionnent de façon coordonnée en conservant leur autonomie juridique, chacun d'entre eux étant chef de file d'une de leurs missions principales (l'action territoriale, la médiation et l'international). Le FRAC Alsace devenu juridiquement autonome le 1^{er} janvier 2019 doit rejoindre cette organisation, ce qui devrait permettre de mutualiser certaines fonctions supports (communication-gestion).

3.1.5.3 Les évolutions dans le secteur environnemental

La région a constitué le 29 juin 2016, en fusionnant les trois associations régionales agréées, un nouvel organisme, ATMO Grand Est, chargé en application du code de l'environnement de la surveillance de la qualité de l'air. La nouvelle association a également intégré l'association lorraine pour la qualité de l'air, en charge de la surveillance de la radioactivité depuis 1992.

⁵ Sélestat, Châlons-en-Champagne, Reims, Metz, Nancy et Epinal

Par ailleurs, les quatre centres de ressources sur la construction et l'aménagement du Grand Est⁶ ont engagé leur rapprochement. Deux d'entre eux (ARCAD et LQE) ont fusionné en juin 2018 en une structure associative unique ENVIROBAT Grand Est, tout en maintenant une répartition territoriale de proximité. Les trois entités du Grand Est disposent en outre d'une dénomination commune « ENVIROBAT Grand Est » identifiant le réseau régional de centres de ressources sur l'ensemble du territoire.

3.1.5.4 L'internalisation des structures en charge de formation

Pilote des politiques de formations professionnelles, initiales ou continues, la région s'appuie sur les observatoires régionaux emploi formation (OREF) et les centres d'animation de ressources et d'information sur la formation (CARIF), structures de type associatif ou groupement d'intérêt public (GIP) portées avec l'Etat.

L'Etat et la région ont, dès 2016, analysé les conséquences de la fusion dans le champ de la formation et de l'emploi, notamment en termes d'enjeux organisationnels, financiers et de ressources humaines. Leurs missions étant structurées de façon différente dans les trois anciennes régions, les services des CARIF et OREF ont été intégrés dans les services de la région, au sein de la direction de l'éducation, de la formation et de l'orientation professionnelles (DEFOP) à compter du 1^{er} janvier 2018.

Sur les 61 agents des CARIF et OREF, 51 personnes ont rejoint la région et 86 % d'entre elles (soit 43 agents) ont souhaité intégrer la DEFOP. La collectivité a repris les clauses substantielles de leur contrat de travail (salaire, ancienneté et qualification), aucune mobilité professionnelle ou géographique n'ayant été imposée.

3.1.5.5 Les actions et représentations internationales

Les anciennes régions disposaient de deux bureaux de représentation à Bruxelles, l'une, le bureau Alsace, porté par l'association APA-Service liée à la région par une convention d'objectif financier, l'autre la délégation Lorraine Champagne-Ardenne portée par l'association Europe Lorraine Champagne Ardenne dont les deux régions étaient membres.

A la suite du rapprochement engagé en 2016 entre les deux associations, une fusion est intervenue le 1^{er} janvier 2018 au sein du « bureau Europe Grand Est » porté par l'association de promotion de l'Alsace, Lorraine et Champagne-Ardenne (APALCA), à laquelle la région apporte un cofinancement dans le cadre d'une convention triennale d'objectif.

Par ailleurs, en matière de développement et de solidarité internationale, quatre organismes se sont regroupés le 1^{er} juillet 2017 pour constituer l'association de droit local Grand Est Solidarités et Coopérations pour le développement (GESCOD) dont le siège est à Strasbourg. La nouvelle structure, qui dispose d'antennes à Châlons-en-Champagne et Nancy, rassemble près de 200 membres, compte huit délégations à l'étranger et emploie 48 personnes. La région, membre de droit de l'association, verse à GESCOD une subvention de fonctionnement (687 750 € en 2017) pour la mise en œuvre de projets de coopération.

⁶ L'agence régionale de la construction et de l'aménagement durables (ARCAD) à Saint-Dizier, associée au Pôle Qualité Environnementale (PQE) à Reims rattaché à la fédération française du bâtiment (FFB), Lorraine Qualité Environnement (LQE), basée à Nancy, Energivie.pro à Strasbourg, rattaché à l'Institut national des sciences appliquées (INSA).

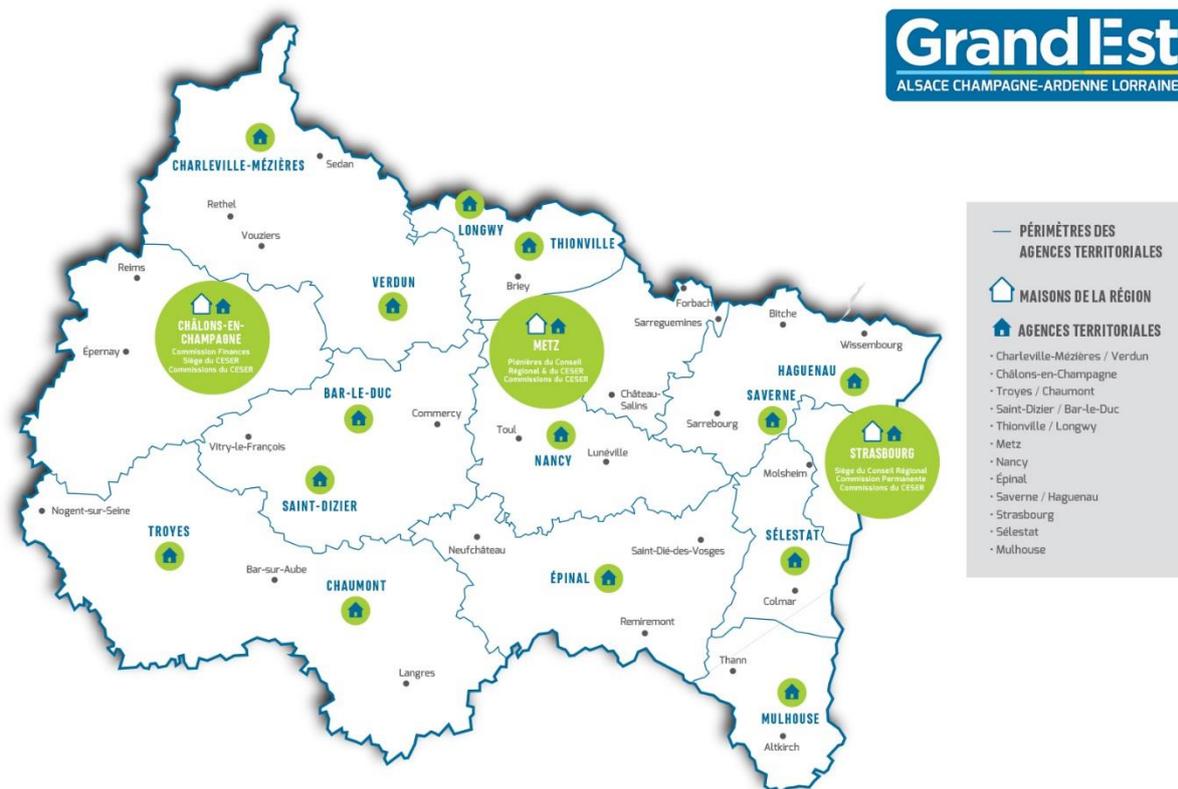
3.1.5.6 Les agences dédiées à l'innovation et les sociétés d'économie mixte à vocation économique

La région a engagé le regroupement des trois structures intervenant dans le champ de l'innovation en mettant en place une agence unique qui, juridiquement, succède à l'association Alsace Innovation avec les ressources issues des anciennes agences. Le processus de dissolution d'ID-Champagne et du Centre de Ressources, ainsi que les mesures de reclassement ou de départ de leurs personnels sont en cours.

En revanche, la région n'a pas retenu de décision d'ensemble au sujet des sociétés d'économie mixte locales (SEML) à vocation économique, et notamment celles intervenant dans le portage immobilier et foncier. Son intervention, à ce stade, se limite à une prise de participation de 834 000 € en juillet 2017 dans la SEML Haute-Marne Immobilier, intervenant sur le développement et la création d'activités économiques et industrielles dans ce département.

3.2 La nouvelle organisation territoriale et la répartition géographique des agents

La présence territoriale de la région, au sein d'un territoire de 57 280 km² et comptant 5,55 millions d'habitants, s'organise autour de trois « maisons » régionales et 12 agences locales.



3.2.1 Les trois anciens sièges régionaux

La région a fait le choix de ne contraindre aucun agent à la mobilité au sein des anciens sièges de région à Metz et à Châlons-en-Champagne. Ces anciens sièges ont été conservés en tant que « maisons de la région » et continuent d'héberger une partie de ses services « centraux ». Les trois sièges de la région regroupaient 1 601 agents en 2018, répartis entre les bâtiments des trois « maisons » de la région et leurs annexes. Seule la « maison » de Châlons-en-Champagne réunit la totalité des agents de la région présents sur ce site.

Tableau 7 : Répartition géographique des agents dans les anciens sièges de régions en 2018

Localisation	Effectifs
Maison de la région Strasbourg	447
Annexe rue Oberlin	25
Annexe PI de la République	13
Antenne Colmar	1
Service de l'III	11
TOTAL Strasbourg	497
Maison de la région Metz	200
Boulevard de Trèves - Metz	350
Bibliothèque - Metz	55
Blida - Metz	115
Aéroport Chambley	1
Chambley Planet'air	3
Service régional de l'inventaire (Hôtel Ferraris Nancy)	20
Maison des sports de Tomblaine (54)	4
Parc régional de Lorraine	1
Site Mazagran Nancy	7
TOTAL METZ	756
Maison de la région Châlons	348
TOTAL maisons de la région	1 601

Source : région Grand Est

L'organisation strasbourgeoise pourrait être rationalisée à moyen terme. Le bâtiment siège du conseil régional, achevé à Strasbourg en 2005 et qui dispose de 13 500 m² alloués aux bureaux, pourrait faire l'objet d'une extension contiguë de 5 300 m² sur quatre niveaux, permettant d'accueillir 230 personnes installées sur le site annexe rue Oberlin. Le coût prévisionnel de ce projet, présenté en mai 2018 en vue d'une mise en service des nouveaux locaux prévue en 2022, s'élève à 20 M€ dont 3 M€ pour les études. Il ne prend pas en compte une éventuelle valorisation des locaux rue de la Paix.

En revanche, à Metz et ses environs, où travaille 45 % de l'effectif de siège de la région (720 personnes), les agents restent répartis sur quatre sites malgré le regroupement de 350 agents opéré dans des locaux du boulevard de Trèves acquis par la région. Une organisation dispersée sur autant de sites étant génératrice de complexité et de surcoûts, la chambre recommande à la collectivité de poursuivre la rationalisation de ses implantations immobilières dans ce secteur.

Recommandation n° 1 : Poursuivre la rationalisation des implantations immobilières de la région sur le site de Metz.

3.2.2 Les agences territoriales

3.2.2.1 L'organisation actuelle

Poursuivant la démarche de territorialisation de l'action régionale initiée en Alsace avec la création en 2005 de quatre agences territoriales, la région a constitué huit nouvelles agences en 2017. Les 12 agences territoriales sont présentes dans 17 villes⁷ du Grand Est et regroupaient 242 agents de la région en 2018. L'implantation double de certaines agences n'est pas uniquement justifiée par un éventuel besoin de proximité des administrés mais parfois par la simple présence d'agents de la région à ces endroits. A titre d'exemple, il existe

⁷ Châlons-en-Champagne, Charleville-Mézières, Verdun, Epinal, Metz, Mulhouse, Nancy, Saint-Dizier, Bar le Duc, Saverne, Haguenau, Sélestat, Strasbourg, Thionville, Longwy, Troyes, Chaumont

une agence de Saverne-Haguenau parce que quatre agents de la région exercent à Haguenau.

Les périmètres d'action des agences territoriales ne s'inscrivent pas dans une logique départementale et recouvrent des secteurs étendus dans l'ouest de la région et beaucoup plus restreints en Alsace et dans le nord de la Lorraine.

L'organigramme-type d'une agence comprend cinq services : vie des lycées, développement territorial, construction - maintenance dans les lycées, transports (dans 10 agences, sièges de départements, sur 12), administration et gestion. Composée d'une équipe pluridisciplinaire de 20 à 40 agents, chaque agence gère en moyenne 20 lycées publics et environ 400 adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement (ATTEE).

Tableau 8 : Effectif rattaché aux agences territoriales de la région Grand Est en 2018

Localisation	Effectifs dans les locaux administratifs	Effectifs ATTEE rattachés	Etablissements d'enseignement rattachés	Observations
Chalons	22	511	19	
Epinal	22	552	21	
Strasbourg	36	368	20	
Metz	34	764	28	
Saint-Dizier / Bar le Duc	20	227	14	9 à Saint-Dizier
				11 à Bar-le-Duc
Charleville M. - Verdun	24	477	20	20 à Charleville-Mézières
				4 à Verdun
Mulhouse	31	369	20	
Nancy	38	606	24	
Saverne - Haguenau	18	279	15	14 à Saverne
				4 à Haguenau
Sélestat	13	307	23	
Thionville Longwy	17	415	17	Pas de locaux à Longwy
Troyes - Chaumont	29	488	21	9 à Chaumont
				20 à Troyes
TOTAL	242	5 363	242	

Source : région Grand Est.

Les 5 464 ATTEE rattachés aux agences sont affectés au sein d'un établissement d'enseignement. Ces effectifs comprennent une centaine d'agents des équipes mobiles d'ouvriers professionnels (EMOP), réparties dans des ateliers situés dans le ressort de cinq agences, et qui permettent, par une mutualisation des compétences, de réaliser de façon efficiente différentes fonctions d'entretien et de maintenance des établissements.

3.2.2.2 Les questions posées

Le nombre d'établissements publics d'enseignement dont les personnels ATTEE sont gérés par les agences territoriales, s'établissait à 242 en juin 2018, contre 250 en juin 2015. Néanmoins, la chambre relève des écarts significatifs entre le nombre d'établissements ou d'agents ATTEE gérés par agence : de 764 ATEE et 28 établissements à 227 ATEE et 14 établissements. Cette situation semble provenir notamment de la délimitation du périmètre d'action de certaines agences.

La chambre recommande par conséquent un réexamen des plans de charge liés à la gestion des personnels ATTEE et au suivi des lycées entre les différentes agences en vue d'un éventuel rééquilibrage du portefeuille d'activités entre les agences ou d'une révision de la carte des agences territoriales.

Recommandation n° 2 : Réexaminer la charge de travail liée à la gestion des personnels ATTEE et au suivi des lycées entre les différentes agences en vue d'un éventuel rééquilibrage du portefeuille d'activités entre les agences ou d'une révision de la carte des agences territoriales.

En outre, il ressort des travaux préparatoires à la fusion un effectif total de 5 662 ATTEE en 2015 dans les trois anciennes régions, soit en moyenne 22,2 agents pour 699,4 apprenants par lycée, avec des écarts significatifs en termes d'effectif d'ATTEE selon les secteurs (entre 19,8 et 23,8 agents par lycée).

A la suite du non-remplacement de près de 200 agents partis à la retraite en 2016 et 2017, l'effectif total des agents ATTEE a été ramené à 5 464 agents en 2017, soit pour 242 lycées, un effectif moyen par établissement de 22,6 agents. Si cette évolution ne s'est pas accompagnée d'une harmonisation progressive des dotations en personnel entre les différents établissements, notamment par une augmentation éventuelle du nombre d'équipes mobiles d'ouvriers professionnels (EMOP), la chambre prend note des travaux engagés en ce sens par la région.

Recommandation n° 3 : Harmoniser les dotations des lycées en agents ATTEE, le cas échéant par une augmentation du nombre d'EMOP.

3.2.2.3 Les évolutions envisagées

Une mission a été confiée en février 2018 à un vice-président du conseil régional en vue de propositions visant à achever le processus de territorialisation. Les missions de base des agences territoriales (transports, lycées, formations...) seraient consolidées et complétées par de nouvelles activités, notamment sur l'ingénierie territoriale et européenne, la coordination des pactes régionaux offensive croissance emploi (POCE) et la transformation numérique de la collectivité. Par ailleurs, une étude a été commandée en 2018 à un cabinet extérieur pour améliorer l'organisation entre les services centraux, les agences et les élus.

3.2.3 Les conséquences de la nouvelle organisation régionale

L'organisation retenue de l'administration régionale, à la fois déconcentrée et exercée sur différents sites, au sein d'un territoire désormais très étendu a entraîné un accroissement très significatif des déplacements, d'une part, pour permettre l'exercice des fonctions d'encadrement et de coordination d'équipes réparties en différents endroits, d'autre part, pour assurer les concertations nécessaires à la préparation des grands schémas régionaux (Schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation-SRDEII ; Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires-SRADDET).

En outre, les distances et les temps de parcours en véhicule entre les trois maisons de la région peuvent être importantes⁸. Dans ces conditions, les dépenses liées aux

⁸ Strasbourg / Metz : 163 km en 1h40 en voiture ; entre 50 mn et 1h30 par le train ; Metz / Châlons-en-Champagne : 160 km en 1h35 en voiture, entre 2h45 et 4h par le train ; Châlons-en-Champagne / Strasbourg : 315 km en 3h00 en voiture, entre 2h10 et 3h par le train.

déplacements du personnel et des élus de la région⁹ ont logiquement augmenté de 51 % (+ 1 M€) entre 2015 et 2017, passant de 2,1 à 3,1 M€.

Face à cette multiplication des déplacements, la région a engagé des évolutions pratiques des modes de fonctionnement pour limiter les pertes de temps de travail. Ont été ainsi mis en place des réunions à Metz, située à équidistance entre Châlons-en-Champagne et Strasbourg, des dispositifs de visio-conférence ou de conférence téléphonique aux sièges, dans les agences et sur des ordinateurs portables, une plateforme de covoiturage et des navettes courrier régulières par chauffeur (2 fois par semaine) entre les trois sites.

La région étudie par ailleurs d'autres évolutions telles que le télétravail à la faveur des travaux conduits en vue de la mise en œuvre d'un règlement unique du temps de travail, ou le regroupement d'activités sur un seul site.

3.3 L'harmonisation des fonctions transversales

3.3.1 Les ressources humaines et les indemnités des élus

3.3.1.1 Les orientations de la région

Les orientations de la région en matière de ressources humaines ont été fixées par une délibération du 29 mars 2018. Elles visent au bien-être au travail des agents quel que soit leur site d'affectation, et reposent sur trois objectifs (« harmoniser et formaliser les pratiques et procédures afin garantir une équité de traitement entre les agents où qu'ils travaillent », « améliorer les conditions de vie au travail afin de maintenir l'engagement et la motivation des agents », « favoriser la communication afin de favoriser l'émergence d'une culture commune aux 7400 agents »), déclinés en différentes actions à mettre en œuvre à partir de 2018.

Pour autant, ces objectifs ne comportaient aucun projet de réorganisation de l'administration régionale, entérinant la juxtaposition des trois anciennes administrations régionales lors de la fusion et conduisant à figer très largement les structures existantes (aucune mobilité imposée, pas de changement dans les missions quotidiennes, aucun travail sur un seul site). La chambre prend note cependant des évolutions introduites en janvier 2019 avec la mise en place d'un nouvel organigramme des services régionaux reflétant les axes prioritaires de l'exécutif régional.

3.3.1.2 Les évolutions engagées

Malgré l'absence de projet de réorganisation de l'administration, la région a engagé plusieurs chantiers visant à harmoniser la gestion des ressources humaines. La succession de trois directeurs des ressources humaines en moins de deux ans n'a toutefois pas permis d'avancer de façon optimale en la matière.

L'harmonisation du régime indemnitaire, engagée au printemps 2017 et validée par le comité technique en novembre 2017, a été adoptée par le conseil régional en décembre 2017 dans le cadre de la mise en œuvre au 1^{er} janvier 2018 du régime indemnitaire lié aux fonctions, aux sujétions, à l'expérience et à l'expertise (RIFSEEP). Le nouveau régime indemnitaire n'est réellement appliqué que depuis octobre 2018, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier, dans le cadre de la mise en œuvre du système d'information et de gestion unifiée des ressources humaines.

En revanche, l'harmonisation des temps de travail au sein de l'administration régionale n'interviendra qu'en 2019 ; les régimes hérités des anciennes régions ayant été maintenus, à titre transitoire, depuis 2016.

⁹ Dépenses comptabilisées aux c/60622 (achat de carburants), c/6251 (déplacements et missions) et c/6532 (frais de missions & déplacements des élus)

Tableau 9 : Régime de temps de travail en vigueur dans les anciennes régions

Alsace	Champagne-Ardenne	Lorraine
39h par semaine 29 jours de congés + 2 jours concordataires 20 jours de RTT	39h10 par semaine 27 jours de congés 21 jours de RTT	38h45 par semaine 29 jours de congés + 2 jours concordataires en Moselle 20 jours de RTT

Source : délibération du 29 mars 2018

Le processus d'harmonisation a porté également sur le dispositif d'avancement et de promotion des agents, validé par le comité technique en octobre 2017 après négociation avec les organisations syndicales, permettant la réunion des commissions administratives paritaires en février et mars 2018. De même, l'action sociale au profit des agents a été unifiée et intègre désormais les prestations interministérielles, la restauration collective, un fonds social de secours, la protection sociale complémentaire et les autres prestations mises en œuvre par l'amicale des personnels de la région Grand Est.

Il ressort des évolutions engagées ou réalisées que la région a, jusqu'à présent, fait le choix de préserver ses agents, notamment en alignant les régimes indemnitaires sur le plus favorable et en ne procédant à aucune réorganisation, ni à des rationalisations d'effectif sur les différents sites, en assumant les coûts correspondants afin de garantir la mise en œuvre des politiques régionales à l'égard des habitants du Grand Est.

3.3.1.3 Les indemnités des élus

Lors de la fusion, les conseillers régionaux ont décidé, par délibération du 25 janvier 2016, de fixer le montant des indemnités à un niveau inférieur de 20 % au montant maximum prévu par la loi, soit les montants suivants.

Tableau 10 : Evolution des indemnités brutes des membres du conseil régional

		2015			Grand Est	
		Alsace	Lorraine	Champagne Ardenne	2016	2018
Indemnités brutes mensuelles (en €)	président	5 512,13	5 512,13	5 512,13	4 409,70	4 489,95
	vice-président	2 661,02	3 193,00	2 661,02	2 980,35	3 034,64
	autres membres commission permanente	2 090,83	2 509,00	2 090,83	2 341,70	2 384,36
	autres conseillers régionaux	1 900,73	-	1 900,73	2 128,82	2 167,60

Source : région Grand Est

Ainsi et compte tenu de la diminution en outre du nombre de vice-présidents (41 en 2015, 15 en 2016) et de celui des autres membres de la commission permanente (89 en 2015, 40 en 2016), cette décision de l'assemblée régionale s'est traduite par une dépense totale de 4 600 075 € en 2016 et de 4 709 884 € en 2018, en baisse respectivement de 6,9 % et de 4,7 % par rapport à 2015 (4 943 565 €).

Par ailleurs, si les indemnités versées aux membres du CESER ont été harmonisées au niveau supérieur, la diminution de 29 % de l'effectif du CESER a néanmoins permis de réaliser de véritables économies puisque le montant total des indemnités brutes annuelles est passé de 3,6 M€ en 2015 (régions agrégées) à 3 M€ en 2018, soit une baisse de près de 16 %.

Tableau 11 : Evolution des indemnités brutes des membres du CESER

		2015			Grand Est	
		Alsace	Lorraine	Champagne Ardenne	2016	2018
Indemnités brutes mensuelles (en €)	Président	2 204,85	2 756	2 756,06	2 204,85	2 819,82
	VP ayant délégation du Président	1 615,62	1 733	1 805,69	2 022,38	2 327,81
	membres du bureau (hors VP et Président)	1 235,48	-	-	1 383,74	1 592,71
	autres membres du CESER	950,37	912	950,37	1 064,41	1 225,16

Source : région Grand Est

3.3.2 L'harmonisation des procédures de gestion

3.3.2.1 Les procédures budgétaires et comptables

L'harmonisation des procédures budgétaires et comptables s'est poursuivie au cours de l'année 2018. Ce processus s'est déroulé de façon très progressive depuis 2016 en raison de l'utilisation de trois applicatifs informatiques distincts et de procédures différentes entre les sites de Châlons-en-Champagne, Metz et Strasbourg.

La mise en œuvre d'un système d'information financière commun début 2018 permet néanmoins à tous les gestionnaires de disposer désormais des mêmes modes opératoires et à la direction des finances d'avoir une vision globale de la gestion budgétaire et comptable de la collectivité. Cependant, trois « sous-directions » des finances ont été maintenues dans les maisons de la région et aucun dispositif structuré de maîtrise des risques n'a pour le moment été mis en place.

3.3.2.2 La gestion des achats

Le processus d'harmonisation de la gestion des achats est beaucoup plus avancé. La direction de la commande publique (DCP) regroupe trois services du même nom sur chacun des sites des maisons de la région. Leur fonctionnement a été harmonisé par la mise en place de pôles d'achats thématiques (travaux, fournitures et services, formation professionnelle, mobilité) et d'un système d'information des achats unifié (SIS Marchés) en 2017. Elle comprend également un service d'appui aux techniques d'achat et à l'exécution des marchés, elle assure les fonctions transverses (gestion de la commission d'achat régionale, expertise juridique, dématérialisation, recensement des besoins, achats responsables) et dispose d'un profil acheteur unique (<https://marchespublics.grandest.fr/>) pour l'ensemble de ses consultations.

La direction de la commande publique du Grand Est pilote désormais toutes les procédures d'achat à partir de 25 000 € HT, depuis la préparation des consultations jusqu'à l'instruction des réclamations, sur la base de procédures unifiées. Les achats inférieurs à 25 000 € HT, qui sont gérés par les directions acheteuses et agences, sont suivis dans le système d'information financière.

Les marchés en vigueur des trois anciennes régions ayant été poursuivis lors de la fusion, la région procède au fur et à mesure de l'échéance des anciens contrats à l'évaluation des besoins d'achat et des possibilités d'établir des marchés à l'échelle du Grand Est. Des techniques d'achat harmonisées sont progressivement mises en place afin de répondre à l'essentiel des besoins des agences territoriales (maîtrise d'œuvre, contrôle technique, relevés de bâtiments, études énergétiques, ...). En outre, la région assure la coordination de différents groupements de commandes (plateformes de dématérialisation, restauration scolaire, vérifications obligatoires des équipements techniques, chauffage, etc.) avec certains départements.

Le processus d'harmonisation se poursuit en 2019 avec, notamment, l'édition des pièces des marchés via le module rédactionnel du système d'information des achats et la gestion numérique des procédures (échanges avec les fournisseurs, signature électronique des marchés, télétransmission des marchés au contrôle de légalité).

3.3.2.3 Le fonctionnement de l'assemblée régionale

L'harmonisation des règles et des procédures applicables au fonctionnement du conseil régional est intervenue très rapidement après des travaux préparatoires conduits en amont de la fusion par les services des assemblées des trois anciennes régions.

Dès mars 2015, ces services avaient engagé la préparation d'un nouveau circuit de gestion des rapports et des délibérations. Si, au cours du premier semestre 2016, trois circuits de gestion ont été maintenus pour garantir la continuité de l'action régionale et le fonctionnement de la commission permanente, un circuit commun a été mis en place en juillet 2016. En parallèle, un règlement intérieur du futur conseil régional élaboré en 2015 et soumis au président du conseil régional élu le 4 janvier 2016, a été adopté par le conseil régional dès le 25 janvier 2016.

3.4 L'harmonisation des politiques publiques

3.4.1 La redéfinition des politiques publiques

Le processus d'harmonisation des politiques publiques de la région s'est déroulé sur quatre années. En 2015, les travaux préparatoires à la fusion ont permis de cerner les convergences et divergences entre les trois anciennes régions. En 2016, les politiques existantes ayant été maintenues à titre transitoire, les élus et les services ont procédé à une redéfinition des différents dispositifs. Le conseil régional s'étant prononcé au cours de l'année 2017, la mise en œuvre n'intervient toutefois qu'en 2018.

L'assemblée régionale ayant exprimé dès le 4 janvier 2016 sa volonté de mettre en place des politiques exprimant le projet de la nouvelle région et des interventions qui ne soient pas la juxtaposition des anciens dispositifs, les nouvelles priorités régionales ont été arrêtées progressivement.

En 2016, la reconquête de la compétitivité régionale et la mise en œuvre d'un projet de territoire visant à donner une cohésion, un équilibre et une identité au nouvel ensemble régional, constituaient les thèmes prioritaires. Suivant la définition en 2017 de quatre principaux axes d'intervention, le conseil régional a retenu pour 2018 cinq thématiques transversales structurant l'action de la collectivité : la compétitivité de l'économie régionale ; la mobilité et l'équilibre des territoires, la jeunesse, l'emploi et la qualification des personnes ; le rayonnement du Grand Est et le caractère à la fois proche et performant de la région.

3.4.2 L'harmonisation et la rationalisation des dispositifs d'aide

Un important travail de refonte de l'ensemble des dispositifs d'aide a été engagé dès la fusion, sous la responsabilité du vice-président en charge de l'évaluation des politiques et des ressources humaines. Les nouveaux dispositifs harmonisés ayant été soumis à l'assemblée régionale de la fin 2016 au courant de l'année 2017, il n'existe plus à ce jour de dispositifs antérieurs à la fusion encore en application.

Cette démarche a permis de ramener les 700 dispositifs d'aide recensés dans les trois anciennes régions à environ 240 et de les intégrer dans l'applicatif commun de gestion de subvention qui permet d'assurer la gestion des demandes d'aides jusqu'au paiement et de suivre, avec des tableaux de bord attachés à ces différents dispositifs, la mise en œuvre des politiques régionales.

3.4.3 L'évolution à la marge des modes de gestion

Les modes de gestion des politiques publiques (externalisation, délégation, reprise en régie, etc.) ont très peu évolué avec la fusion, l'ordonnateur considérant que les changements découleront de la redéfinition en cours des politiques publiques régionales. Néanmoins, aucun pilotage global n'a été mis en place sur cette question.

La seule évolution notable concerne la gestion de certains paiements dans le champ de la formation continue par la direction de l'éducation, de la formation et de l'orientation professionnelles (DEFOP) de la région. Les trois anciennes régions avaient conclu des marchés avec le même prestataire mais selon des modalités différentes. Un marché unique mis en place à compter du 1^{er} janvier 2017 a permis d'uniformiser la gestion et le paiement des rémunérations et aides complémentaires aux stagiaires. En outre, le règlement des actions relevant de la formation professionnelle continue, externalisé dans l'une des anciennes régions, a été repris directement en charge par la DEFOP, amenant à renforcer les moyens humains (+ 3 équivalent temps plein-ETP) et matériels (adaptation des applicatifs de gestion) de cette direction.

3.5 L'impact financier de la fusion des régions

3.5.1 L'évaluation partielle des coûts occasionnés

La région ne dispose pas d'évaluation complète des coûts liés à la fusion entre 2015 et 2018. Aucune donnée n'a été établie au sujet des charges découlant du processus de regroupement, tels les coûts générés par les instances de pilotage et de concertation, les séminaires d'encadrement, les réunions d'information du personnel, les frais de publications, les formations dispensées aux agents, les dépenses générées par des recrutements spécifiques ou le recours à des conseils externes. Il en va de même pour l'identification des risques de surcoûts pérennes induits par le regroupement.

Le recensement des coûts de mise en place de la nouvelle organisation institutionnelle et administrative est incomplet¹⁰. Celui des mobilités internes - près de 300 - intervenues entre le 1^{er} janvier 2016 et le 30 juin 2018, notamment pour constituer les huit nouvelles agences territoriales n'a pas été établi. En revanche, il apparaît que la location des bâtiments hébergeant les agences de Nancy et de Thionville depuis 2017, les seules dans cette situation, s'élève à 0,15 M€ par an et que la nouvelle organisation a augmenté le coût des déplacements de 1 M€ annuel.

La région a acquis en 2017 huit bâtiments, celui destiné au siège de Metz, boulevard de Trèves, et ceux abritant sept nouvelles agences, pour un montant total de 13,4 M€ représentant une surface totale de l'ordre de 18 550 m². Avec les travaux d'installation dans

¹⁰ cf. annexe 1

ces locaux chiffrés à 1,8 M€, le coût net des acquisitions et installations immobilières liées à la fusion s'élève à 15,2 M€. Néanmoins, des travaux complémentaires devront encore être effectués pour un montant estimé à 4,3 M€.

Les coûts de mise en convergence des systèmes d'information recensés à hauteur de 3,7 M€ de 2015 à 2018¹¹ et les frais de communication qui s'élèvent à 3,2 M€ pour la même période sont en revanche mieux identifiés.

3.5.2 Les économies identifiées

En dehors des gains résultant de la mutualisation progressive des achats et de la renégociation de certains partenariats, la région n'appréhende que de façon partielle les facteurs d'économie ou de limitation des coûts générés par la fusion.

Les économies identifiées portent principalement sur la diminution des frais de location suite aux acquisitions immobilières. Ainsi, l'achat des locaux du boulevard de Trèves à Metz, permet à la région de réduire de 1,7 M€ les charges annuelles de location à partir de 2018. Plus globalement, en tenant compte des locations maintenues à ce stade pour certaines agences, les gains sur les charges de location sont estimés à 1,4 M€ par an.

4. LA MISE EN OEUVRE DES COMPÉTENCES NOUVELLES OU ÉTENDUES

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite NOTRe) renforce l'action des régions des compétences qui leur sont transférées des autres collectivités. Si les régions ne disposent plus de la clause générale de compétence, elles ont désormais la responsabilité des transports interurbains et scolaires ainsi que celle du développement économique sur leur territoire.

4.1 Les transports interurbains et scolaires

4.1.1 Les modalités de transfert des transports interurbains et scolaires

Le transfert de la compétence « transport interurbain et scolaire » a été préparé au cours de l'année 2016 en vue d'un transfert des moyens humains et matériels dès le 1^{er} janvier 2017, soit huit mois avant l'échéance fixée par la loi pour le transfert de la compétence scolaire. Les montants des charges et des ressources liées aux transports interurbains et scolaires ont été établis dans le cadre des travaux des commissions d'évaluation des charges (CLERCT) au cours du dernier trimestre 2016 et arrêtés par délibération du 15 décembre 2016.

Il en résulte pour la région un montant total de charges transférées de 242,9 M€ avec des montants très variables selon les départements en raison des écarts de densité de population et des réseaux de transport mis en place, soit entre 9,6 M€ pour la Haute-Marne et 49,3 M€ pour la Moselle¹².

Ce transfert de charges étant compensé par un transfert d'une part de la fiscalité économique (CVAE) perçue par les départements, la région verse ou perçoit une dotation de compensation lorsque le montant des ressources fiscales transférées par le département est, soit supérieur, soit inférieur, à celui des charges transférées. Les montants des dotations de compensation versées ou perçues par la région sont ainsi très variables puisqu'ils résultent à la fois des différences de niveau de CVAE perçue antérieurement par les départements et des écarts de coût d'exercice de la compétence par ces mêmes départements.

¹¹ Dépenses inscrites au budget régional

¹² Voir annexe 2

Ainsi, au titre des dotations de compensation, la région verse 80,9 M€ à six départements et perçoit 11,9 M€ auprès des quatre autres. Le département du Bas-Rhin reçoit la dotation la plus importante (41,4 M€). A l'inverse, la dotation la plus importante reversée à la région provient du département de la Meuse (5,1 M€).

Le transfert des agents chargés dans les départements du transport interurbain et scolaire vers la région représente 100,7 ETP. Les effectifs concernés sont également très variables d'un département à l'autre, allant de 5 (Haute-Marne) à 20 (Bas-Rhin) ETP. Ces différences ne découlent pas uniquement des écarts de population, mais surtout des choix de mode de gestion retenus par les différents conseils départementaux : régie départementale, service délégué ou gestion déléguée à des autorités organisatrices de second rang (syndicats, intercommunalités).

Les politiques en vigueur dans les différents départements, en matière de compétence des transports interurbains et scolaires, ont été maintenues en 2017 pour garantir la continuité du service aux usagers et des règlements aux transporteurs et partenaires locaux. A cet effet, la région a pris en charge dès le 1^{er} janvier 2017 la gestion complète des transports interurbains, et a proposé aux départements de conserver jusqu'au 1^{er} septembre 2017 la gestion financière des transports scolaires.

4.1.2 L'exercice des compétences transférées

La région, qui a fait le choix de reprendre l'ensemble de la compétence sans donner de délégation aux départements, s'est donné deux ans pour définir sa politique de transport routier de voyageurs, à partir d'un réseau de transport composite, précédemment organisé par trois régions, s'agissant des lignes TER, et 10 départements.

Chaque composante du territoire dispose en effet d'une organisation spécifique du réseau, du service et de la tarification, tout en ayant des caractéristiques communes telles que le maillage étroit assuré par les services scolaires et le poids économique du transport scolaire sur les lignes régulières interurbaines. Les premières évolutions notables de la politique régionale de transport routier de voyageurs sont prévues pour septembre 2019.

4.1.2.1 Le maintien temporaire des anciens modes de gestion

La région poursuit l'exécution des contrats qui lui ont été transférés durant au moins deux années afin d'assurer la continuité de service public. Trois modes de gestion de la compétence transport coexistaient par conséquent en 2018 au sein du Grand Est : une régie de transport dans les Ardennes, des délégations de service public en Moselle et dans le Bas-Rhin et différents marchés publics de transport dans les autres départements. En outre, la gestion déléguée aux autorités organisatrices de second rang (communes ou structures intercommunales), particulièrement présente dans le Haut-Rhin et en Haute-Marne, a été maintenue temporairement.

Néanmoins, la région a dû s'adapter immédiatement à la redéfinition en 2017 des périmètres des intercommunalités intervenant en tant qu'autorités organisatrices locales en matière de transport et la suppression concomitante de différents syndicats locaux de transport scolaire. Elle a dû également procéder au renouvellement sous forme d'accord-cadre d'une année renouvelable trois fois des marchés publics concernant les réseaux meusiens et vosgiens arrivés à échéance en 2017 et 2018.

4.1.2.2 L'organisation des services compétents

La région n'a pas remis en cause la gestion très imbriquée des transports scolaires et interurbains au plan technique, juridique et financier. Elle a en revanche opté pour une gestion déconcentrée de ces services au sein des « pôles transports » des agences territoriales à la faveur du transfert des agents des départements en charge de ces politiques.

Cette structuration, qui correspond à l'organisation-cible des services régionaux, s'est mise en place de janvier à mai 2017 au fur et à mesure de l'intégration des agents départementaux. Elle sera appelée à évoluer en fonction de l'organisation des réseaux résultant de la future politique régionale de transport, mais également des orientations qui seront définies par les autres autorités organisatrices de la mobilité en matière de transport routier.

4.1.2.3 Le budget consacré aux transports interurbains et scolaires

L'action de la région s'inscrivant temporairement dans la continuité du service assuré par les départements, les moyens budgétaires et humains qu'elle consacrait en 2017 et en 2018 aux transports interurbains et scolaires sont restés globalement constants, sous réserve des variations résultant de facteurs externes (évolutions des rythmes scolaires, des périmètres des autorités organisatrices de mobilité ou des prix du carburant). Les compétences transférées représentent 28 % des dépenses de fonctionnement consacrées par la région aux transports.

En 2017, les dépenses de fonctionnement atteignaient 177,5 M€ pour les transports scolaires et 14,9 M€ pour les transports interurbains au sein du chapitre 938 (dépenses de fonctionnement de la fonction transport). Les recettes correspondantes se limitaient à 12,7 M€ pour les transports scolaires (soit 7 % de la dépense) et à 2,7 M€ pour les transports interurbains (soit 21 % de la dépense). Les dépenses d'investissement (chapitre 908), consacrées uniquement aux transports interurbains, s'établissaient à 0,4 M€

4.1.2.4 La définition de la future politique de mobilité routière

L'approche globale de la région qui a recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage pour définir sa future politique de mobilité routière, consiste à analyser l'existant pour faire émerger les points de convergence et les objectifs stratégiques de cette politique : un service public garantissant l'égalité des usagers et favorisant les alternatives aux déplacements individuels en voiture, un service favorisant l'intermodalité, la proximité territoriale et la mobilité transfrontalière, un service générant des coûts maîtrisés et disposant d'une tarification incitative.

Pour les transports scolaires, dont l'harmonisation interviendra en septembre 2019, l'enjeu porte sur la définition d'un cadre unique de règlement du transport scolaire et ses répercussions sur l'organisation du service, son financement et sa tarification auprès de l'utilisateur. Celle-ci doit nécessairement respecter le principe d'égalité de traitement, tout en prenant en considération les spécificités territoriales, en particulier pour le transport des élèves du primaire. En effet, différents départements avaient conclu des accords permettant à des communes ou des intercommunalités de prendre en charge tout ou partie des participations familiales.

Concernant le transport interurbain, la date d'harmonisation n'est pas fixée. L'approche envisagée consisterait à privilégier un alignement des tarifs sur ceux des TER routiers.

4.1.3 L'élaboration du SRADDET

Les régions doivent se doter, au plus tard en juillet 2019, d'un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET¹³) qui fixe, de manière prescriptive, les objectifs de moyen et long terme en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports.

Au début de l'année 2017, la région Grand Est a mis en place un dispositif conséquent de concertation pour élaborer ce schéma. Le projet arrêté le 14 décembre 2018 par le conseil régional se décline en 30 objectifs articulés autour de deux axes stratégiques. A la suite de la consultation officielle des autres acteurs publics concernés et de l'enquête publique, le conseil régional sera appelé à se prononcer sur la version définitive du SRADDET à la fin de l'année 2019.

4.1.4 La mobilité transfrontalière

4.1.4.1 Le contexte du Grand Est

La région Grand Est, première région frontalière de France, partage 760 km de frontières avec les quatre États voisins (Belgique, Luxembourg, Allemagne, Suisse) et différents axes à forts enjeux en termes de transport. Ces enjeux portent sur la gestion du trafic (Metz-Thionville-Luxembourg, Strasbourg-Mulhouse-Bâle), la connexion entre métropoles (Mulhouse-Fribourg, Metz-Saarbrücken) ou le trajet domicile-travail (Longwy-Luxembourg, Wissembourg-Karlsruhe).

Le phénomène transfrontalier concerne l'ensemble des infrastructures¹⁴ et services de transports collectifs et se conjugue avec des flux internationaux de poids lourds supportés par les axes autoroutiers du Grand Est compris dans les « Eurocorridors »¹⁵.

Deux secteurs sont plus particulièrement marqués par les flux transfrontaliers, d'une part le Nord lorrain et sa relation avec le Luxembourg, d'autre part, le Sud Alsace, voisin direct de l'agglomération bâloise. L'ancien bassin houiller lorrain (Forbach, Sarreguemines) enregistre également des flux significatifs avec l'agglomération de Sarrebruck, ainsi que le Nord-Alsace vers différentes agglomérations allemandes (Karlsruhe, Offenburg, Rastatt/Baden-Baden).

La région, consciente de ces enjeux, a mis en place avec ses partenaires transfrontaliers (État luxembourgeois, Länder allemands, cantons suisses, groupements européens de coopération territoriale, ...) un groupe de travail « transports transfrontaliers » qui s'est réuni pour la première fois le 15 mai 2018. Elle a lancé récemment, avec ses partenaires étrangers (Länder de Sarre, Rhénanie-Palatinat, Bade-Wurtemberg, Suisse), une étude stratégique sur la définition de l'offre et des moyens affectés au transport transfrontalier à moyen et long terme (horizon 2030).

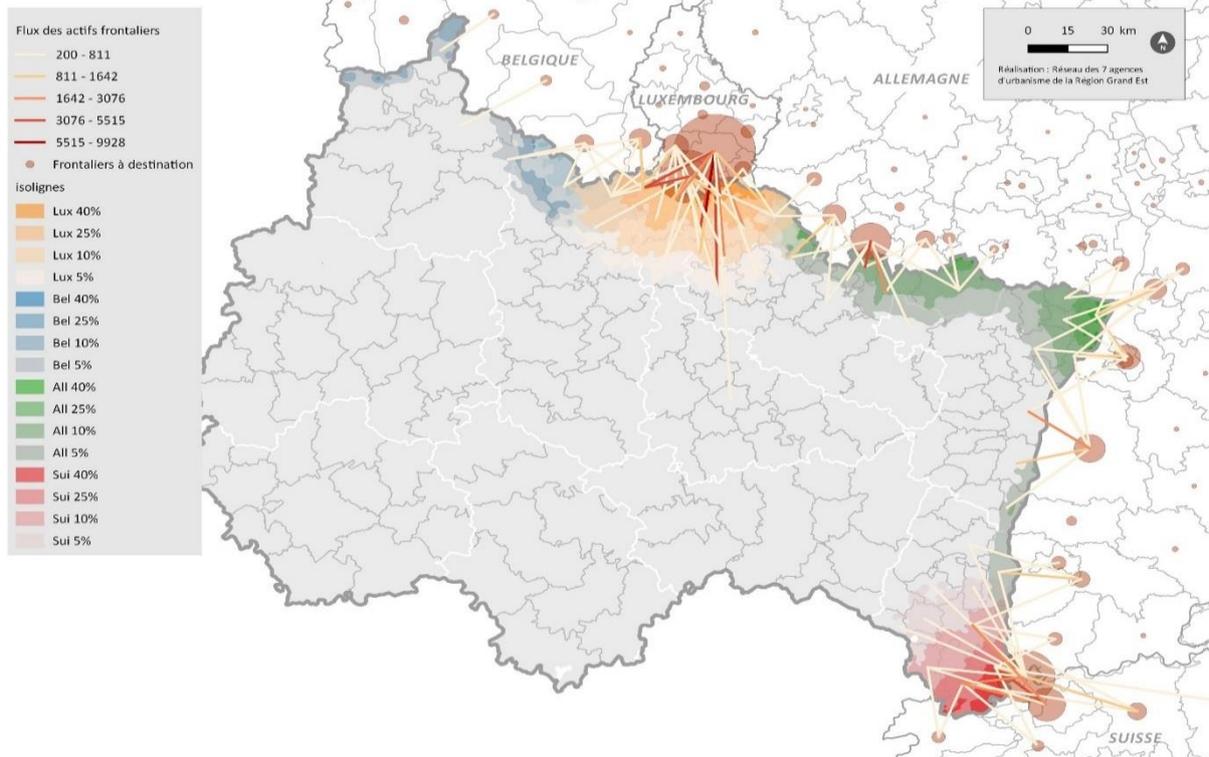
Les flux transfrontaliers identifiés dans le cadre de ces travaux apparaissent comme suit.

¹³ Le SRADDET est un document de planification intégré qui se substitue à cinq anciens schémas : le schéma régional de l'intermodalité, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, le plan régional de prévention et de gestion des déchets, le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, et le schéma régional des infrastructures.

¹⁴ Le réseau secondaire (axes locaux et urbains) supporte 63 % des flux routiers transfrontaliers

¹⁵ A 31 et A35 sud s'inscrivant dans le corridor Mer du Nord – Méditerranée, A 320 entre Forbach et Sarrebruck s'inscrivant dans le corridor Atlantique, RD2 et RN353 s'inscrivant dans le corridor Rhin – Danube.

Figure 1 : Flux transfrontaliers domicile-travail en 2018



Source : groupe de travail « transports transfrontaliers » - Région Grand Est.

Il en ressort notamment que l'offre de transport public de la région vers le Luxembourg et l'agglomération bâloise contribue significativement à une maîtrise des flux routiers transfrontaliers vers ces secteurs. En effet, le Grand-Duché reçoit près de 50 % des actifs frontaliers du Grand Est, mais ne représente que 34 % des flux routiers transfrontaliers et la Suisse accueille 22 % des actifs frontaliers du Grand Est, mais n'enregistre que 12 % des flux routiers transfrontaliers. A l'inverse, l'Allemagne accueille 28 % des actifs frontaliers du Grand Est, mais concentre 45 % des flux routiers et la Belgique qui reçoit 5 % des frontaliers du Grand Est, enregistre 10 % des flux routiers transfrontaliers.

4.1.4.2 Les axes d'intervention de la région

Outre la direction des transports et la direction de la formation, la mobilité transfrontalière est suivie par d'autres services de la région. La coopération transfrontalière, la participation de la région aux instances qui s'y consacrent (Sommet et Conseil Parlementaire Interrégional de la Grande région, Conférence du Rhin Supérieur et Conseil rhénan) et le soutien aux organismes assurant un service aux transfrontaliers (Infobests, CRD EURES, etc.) sont suivis par la direction de l'Europe et de l'international.

Les projections à l'horizon 2030 dont dispose le groupe de travail transports transfrontaliers relèvent l'évolution dynamique des agglomérations suisses qui deviendraient devant l'Allemagne la seconde destination des actifs transfrontaliers du Grand Est, et derrière le Luxembourg dont le nombre de frontaliers du Grand Est devrait dépasser 130 000. En outre, la baisse de la démographie allemande se traduira par une concentration du besoin de main d'œuvre du Luxembourg vers les actifs français et une remontée des flux de travailleurs du Grand Est vers l'Allemagne.

La région s'attache par conséquent à conforter ou développer l'offre de transports en commun de voyageurs sur les secteurs où elle est structurante (axes Metz-Thionville-Luxembourg ou Mulhouse-Bâle) et s'associe aux autres acteurs transfrontaliers pour des projets de raccordement ferroviaire de grande ampleur (adhésion à Trireno, structure porteuse du RER tri-national de Bâle). En l'absence d'offre ferroviaire, la région privilégie la mise en place de cars à haut niveau de service (lignes Colmar-Breisach et Haguenau-Rastatt), l'adaptation du réseau interurbain à la demande transfrontalière professionnelle (ligne expérimentale Erstein-Lahr engagée avec l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau) et le maintien des lignes de cars vers le Luxembourg ou la Sarre.

La prévision d'une hausse de la part du ferroviaire de 11,5 à 15 % dans les flux transfrontaliers constituant un objectif ambitieux, une augmentation des capacités routières pour les lignes transfrontalières et les véhicules personnels paraît nécessaire pour absorber le doublement des flux prévu d'ici 2030 ; ce projet devant s'accompagner d'incitations fortes au changement de comportement (covoiturage, autopartage, étalement d'horaires, etc.). Les solutions étudiées à cet égard par le groupe de travail « transports transfrontaliers » avec les autorités compétentes, portent notamment sur le projet d'autoroute A31 bis.

4.1.4.3 Le budget consacré aux autres actions en faveur de la mobilité transfrontalière

Le programme budgétaire de la coopération transfrontalière est composé pour l'essentiel d'engagements pluriannuels et pluripartites qui se traduisent par des dépenses stables et exécutées à un niveau élevé, soit 0,6 M€ pour 2017.

La région a, par ailleurs, cofinancé à hauteur de 1 M€ en 2017 un programme de 4 M€ consacré à 58 contrats d'apprentissage transfrontalier, à des développeurs de l'apprentissage transfrontalier, ainsi qu'à la formation au transfrontalier de 1 000 demandeurs d'emploi et d'aides à la mobilité, dans le cadre de la mise en œuvre du projet INTERREG V « Réussir sans frontière » avec 33 partenaires français et allemands.

Par ailleurs, 35,2 M€ de crédits européens sont inscrits au programme INTERREG V.A « Grande Région 2014-2020 » pour soutenir le développement d'un marché du travail intégré par l'éducation, la formation et la facilitation à la mobilité. La région assure la présidence du groupement européen de coopération (GECT) autorité de gestion de ce programme qui vise à améliorer, à la fois, l'employabilité et l'accès à l'emploi frontalier et l'offre de mobilité durable pour faciliter le déplacement des travailleurs frontaliers et des apprenants.

4.2 Le développement économique

La loi NOTRe attribue aux régions la « responsabilité » du développement économique. À ce titre, elles ont été chargées d'adopter au plus tard fin avril 2017 un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) à valeur prescriptive pour les autres collectivités. Elles doivent aussi définir un régime d'aides aux entreprises auquel sont tenues de se conformer les autres collectivités. Elles sont seules compétentes pour attribuer des aides en faveur de la création ou de l'extension d'activités économiques et pour soutenir les entreprises en difficulté.

4.2.1 La stratégie et l'organisation retenues pour le SRDEII

Le SRDEII Grand Est, établi pour la période 2017-2021, a été élaboré avec l'appui d'un assistant à maîtrise d'ouvrage, à l'issue d'un processus de concertation élargie, participative et interactive, mise en œuvre de juin 2016 à avril 2017. La démarche n'a pas consisté à mettre en convergence les stratégies des anciennes régions, mais à établir un nouveau schéma régional en rupture des précédents. Le SRDEII a été adopté par le conseil régional le 28 avril 2017 et approuvé en l'état par arrêté préfectoral du 2 juin 2017. Il comprend six orientations principales (accélérer l'innovation et les transitions économiques, pour muter vers

l'entreprise 4.0 ; créer un choc de financement de l'économie ; impulser un souffle d'entrepreneuriat et d'innovation ; démultiplier l'action à l'international ; organiser la puissance publique en réseau au plus près des territoires ; inventer une gouvernance économique partagée et innovante), déclinées en 26 actions structurantes prioritaires.

La direction de la compétitivité et de la connaissance (DCC), chargée des politiques de développement économique, innovation, recherche et enseignement supérieur, a été réorganisée à la faveur de la fusion pour répondre aux objectifs fixés par le SRDEII. Un organigramme provisoire a été adopté en octobre 2016, avec un effectif cible de 110 agents en remplacement des services des trois anciennes régions, affectés au développement économique, à l'enseignement supérieur et à la recherche, qui comprenaient 135 agents.

Un second organigramme, avec un effectif cible de 107 personnes, a été établi en octobre 2017 afin, notamment, d'adapter l'organisation à la refonte des politiques relevant du développement économique et de l'innovation, d'assurer le lien entre les politiques de recherche et d'enseignement supérieur et le développement économique, et d'intégrer la mise en place des agences territoriales où 12 agents de la DCC ont été affectés.

La définition du SRDEII et la réorganisation des services ont permis à la région de définir une nouvelle vision politique du territoire, par une construction collective du développement économique de son territoire fédérant l'ensemble des acteurs. Le regroupement des régions et le nouveau schéma qui vise à mettre en réseau les acteurs économiques, ont enclenché un mouvement de fusion des partenaires économiques principaux à l'échelle du Grand Est.

4.2.2 L'application du SRDEII sur le territoire régional

Le SRDEII Grand Est comporte cinq livrets. Le livret 2 contient la description des 26 actions les plus structurantes, qui décrivent le contexte et l'objectif de l'action, développent ses modalités de mise en œuvre (partenaires à mobiliser, calendrier, sources de financement mobilisables, indicateurs de suivi...). Ce document, bien que ne contenant pas d'éléments à proprement parler prescriptif, s'impose aux autres échelons territoriaux.

4.2.2.1 L'application du schéma sur les territoires métropolitains

Les deux métropoles existantes en 2016 et 2017, le Grand Nancy et l'Eurométropole de Strasbourg, ont été étroitement associées au processus d'élaboration du SRDEII.

Leurs stratégies économiques s'inscrivent dans les orientations du SRDEII Grand Est. Ces stratégies de collaboration sont répertoriées dans les volets métropolitains du SRDEII, votés dans les mêmes termes par les assemblées délibérantes respectives de la région et des métropoles. L'Eurométropole a adopté son volet métropolitain le 28 avril 2017. Le Grand Nancy a fait de même par délibération du 12 mai 2017.

Les volets métropolitains ont vocation à être déclinés opérationnellement dans les Pactes Offensive Croissance Emploi (POCE) prévus au SRDEII. Contrats de partenariat centrés sur des priorités à caractère économique identifiées, ces deux POCE, en cours de négociation, imbriqueront les actions économiques découlant du SRDEII et la stratégie économique des deux métropoles.

Avec la transformation de la communauté d'agglomération de Metz en métropole au 1^{er} janvier 2018, le SRDEII sera complété des orientations applicables sur le territoire de Metz Métropole sous la forme d'un POCE selon toute probabilité. Des travaux techniques sont en cours à cet effet.

4.2.2.2 Le cadre de la territorialisation du SRDEII

Afin d'assurer la cohérence d'une gouvernance économique unique et transversale, les 12 agences territoriales ont pour vocation de constituer un relais de proximité des politiques économiques régionales. Leur rôle est de renseigner les entreprises sur les accompagnements régionaux mis en place, que ce soit sous forme d'ingénierie (conseils), d'ingénierie financière (garanties, prêts) ou de subventions, et d'accompagner les territoires dans la rédaction des POCE.

Les POCE définissent l'action concertée et complémentaire de la région et des intercommunalités en tenant compte des missions dévolues à d'autres acteurs du territoire (chambres consulaires, agence régionale de l'innovation, agence d'attractivité). Ils intègrent le cas échéant des conventions relatives au co-financement de projets structurants. Suite à la conclusion de trois POCE, une quarantaine de pactes étaient en cours d'élaboration en 2018, l'objectif de la région étant d'en établir un nombre important pour parvenir à une couverture géographique la plus large possible.

Par ailleurs, des conventions d'aides financières sont passées avec les intercommunalités intervenant dans le développement économique et l'emploi par des aides directes aux entreprises, reconnues « SRDEII compatibles »¹⁶. Des conventions d'autorisation d'octroi d'aides économiques ont été signées, à cet effet, avec une vingtaine d'intercommunalités dont l'Eurométropole et la communauté d'agglomération de Châlons-en-Champagne.

4.2.2.3 L'organisation du développement économique

Le SRDEII consacre un volet significatif à l'organisation régionale en matière de développement économique. Il s'agit de mettre en place une nouvelle gouvernance économique et de l'innovation régionale partagée, de coordonner l'action publique en mettant en réseau les acteurs du développement économique régional, de structurer l'écosystème de l'innovation et le partenariat avec les agences de développement économique.

La région a conclu en 2017 des conventions de collaboration avec la chambre régionale des métiers, la chambre régionale de commerce et d'industrie avec laquelle elle prévoit de créer l'Agence Régionale d'Innovation « Grand E-Nov », la chambre régionale de l'économie sociale et solidaire (née en avril 2017 de la fusion des trois anciennes chambres régionales d'économie sociale et solidaire) et avec la Banque de France. Elle met en œuvre depuis 2018 une nouvelle gouvernance autour d'un « G20 » réunissant les acteurs publics du développement économique et de l'innovation, d'un conseil de 100 entreprises représentatives et de la gouvernance unie pour le rayonnement de l'économie sociale et solidaire dans le Grand Est (GUEST).

La région prévoit également de constituer un réseau de 500 développeurs au service des projets des entreprises afin que, en tout lieu du territoire, une entreprise puisse bénéficier de la même qualité de service et d'une réponse coordonnée de l'ensemble des acteurs concernés, tout en promouvant le rapprochement ou la mise en réseau des opérateurs au niveau régional (pôles de compétitivité, incubateurs, centres de ressources technologiques, acteurs de l'économie sociale et solidaire).

4.2.2.4 La situation des agences départementales

La loi NOTRé du 7 août 2015 ayant supprimé la clause de compétence générale des départements, ceux-ci ne peuvent désormais intervenir en matière de développement économique que dans des cas limités relevant de la solidarité territoriale, en complément de

¹⁶ Elles doivent le notifier à la région en vertu de l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales.

l'action des communes ou des intercommunalités, notamment par le financement d'opérations dont ces dernières assurent la maîtrise d'ouvrage. Ils n'ont, dès lors, plus vocation à se maintenir au sein de structures en charge du développement économique.

La région a engagé dès 2016 des démarches en vue du retrait des départements des structures dédiées au développement économique, conformément à la loi NOTRe et aux orientations du SRDEII. Néanmoins, la situation des différentes agences départementales reste actuellement très disparate.

Si dans les Ardennes, la région s'est substituée au département fin 2016, dans la gouvernance et le financement de l'agence créée fin 2014, elle a signé en février 2018 un accord avec le département de la Moselle pour entrer dans la gouvernance de l'agence Moselle Attractivité dont les statuts doivent être modifiés.

Par ailleurs, la région négocie la création de structures juridiques « ad hoc » dans les quatre départements (Aube, Marne, Meuse et Vosges) dont les structures en charge du développement économique étaient des services intégrés au conseil départemental ou à la chambre de commerce et d'industrie. Enfin, le devenir des structures intervenant en Meurthe-et-Moselle et dans les départements alsaciens demeure à ce stade indéterminé.

Plus généralement, il apparaît que la région n'a pas défini clairement les responsabilités qu'elle entend exercer au sujet des agences de développement économique. Si en application du SRDEII, la région entend appuyer le partenariat avec les agences de développement économique et créer un réseau de ces agences, aucune précision n'a été apportée sur le contenu de ce réseau d'agences, leur périmètre d'intervention (régional, départemental ou intercommunal) et les modalités de leur coordination par la région.

La chambre relève qu'en dehors de la question de la mise en cohérence des structures départementales, la région est également partie prenante à la création d'une agence régionale d'innovation regroupant les anciennes agences régionales et d'une agence de développement économique franco-allemande dédiée à l'industrie du futur. Elle a entériné, dans le cadre du SRDEII, le maintien d'agences de développement économique métropolitaines et elle poursuit, au vu des concours financiers attribués en septembre 2018 par la commission permanente, son soutien à différentes agences locales (0,6 M€ à Moselle attractivité, 0,6 M€ à Inspire Metz et 0,5 M€ au GIP Business Sud Champagne) intervenant sur des territoires où d'autres organismes sont en cours de dissolution (ID-Champagne, centre de ressources lorrain).

Au regard de cette situation qui reste marquée par un foisonnement des structures peu propice à l'émergence d'un réseau bien identifié, et nonobstant la volonté de la collectivité d'impulser une dynamique de réseau, la chambre recommande à la région de rationaliser l'organisation des structures et agences locales ou départementales de développement.

Recommandation n° 4 : Rationaliser l'organisation des agences locales en vue de la constitution d'un réseau régional structuré et lisible.
--

4.2.3 L'évolution des dépenses régionales et des dispositifs

Le conseil régional du Grand Est avait décidé, le 21 octobre 2016, dans l'attente de la définition d'un nouveau cadre d'intervention, de conserver les dispositifs des anciennes régions jusqu'au 30 juin 2017.

Par rapport aux dépenses supportées en 2015 à ce titre par les trois anciennes régions (91 M€ en investissement et 71 M€ en fonctionnement, essentiellement sous forme de subventions), les dépenses d'intervention économique de la région ont connu, selon les données des comptes administratifs, une nette inflexion en 2016 (64 M€ de dépenses d'investissement et 58 M€ de dépenses de fonctionnement), puis en 2017 une augmentation sensible (104 M€ d'investissement et 65 M€ en fonctionnement), à la faveur notamment des 35 M€ accordés par le fonds exceptionnel de soutien de l'Etat. Cette évolution devait se

poursuivre en 2018, 120 M€ de dépenses d'investissement et 86 M€ de dépenses de fonctionnement ayant été inscrits au titre de l'action économique au budget de la région.

Plus d'une trentaine de dispositifs d'intervention régionale répondant à l'action « Cibler les aides directes aux entreprises » du SRDEII et privilégiant le recours aux appels à manifestation d'intérêt, ont été adoptés par le conseil régional en juin et novembre 2017. Le déploiement des nouveaux dispositifs étant intervenu en 2018, une première démarche d'évaluation aura vraisemblablement lieu au 1^{er} trimestre 2019 à partir des indicateurs mentionnés dans le SRDEII.

5. LES SYSTEMES D'INFORMATION ET LA MISE EN ŒUVRE DU CONTROLE INTERNE

5.1 Les systèmes d'information

5.1.1 L'organisation et les moyens de la fonction informatique

En 2018, la direction des systèmes d'information et du numérique (DSIN), composée de cinq services (sécurité, urbanisation et numérique ; études et applications ; infrastructures et production ; support et parc informatique ; administration et gestion), disposait de 45 agents, d'un budget annuel moyen sur la période 2016-2018, de 2,7 M€ en fonctionnement et de 3 M€ en investissement et, depuis le 2^{ème} trimestre 2017, d'un schéma directeur des évolutions du système d'information sur cinq ans.

L'un des objectifs de ce schéma est de parvenir à une convergence des applications de gestion des anciennes régions dédiées aux fonctions support et aux politiques publiques. Le schéma retient huit axes stratégiques et comprend 156 projets regroupés en quatorze sous-programmes. Les moyens nécessaires à la réalisation du schéma ont été estimés à 11,9 M€ en investissement et 1,5 M€ en fonctionnement et une charge moyenne annuelle de travail correspondant à huit ETP. Si la DSIN a prévu de constituer un comité de pilotage et un comité pour chacun des projets, elle prévoit d'externaliser la réalisation de nouvelles applications.

5.1.2 Le système d'information financière

5.1.2.1 La mise en place d'un nouveau système d'information financière

En 2015, les trois anciennes régions ont fait le choix de conserver leur système d'information financière (SIF) et leurs propres flux avec leurs référentiels. Cette solution apparaissait comme la plus rapide, la moins risquée et la plus simple à mettre en œuvre car ne nécessitant aucune reprise de données et générant peu de conséquences sur le reste du système d'information. Un outil de retraitement a permis, de janvier 2016 à fin janvier 2018, de consolider les données comptables de la nouvelle région.

A partir de 2016 et conformément au planning initialement prévu, deux années ont été nécessaires à la mise en œuvre du nouveau SIF. Ce projet a suscité la constitution de huit groupes de travail, la mise en place de trois instances de pilotage et le recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage fournie de février à juin 2016 par un conseil externe (pour un coût de 0,13 M€ TTC). Cette dernière a consisté à établir un diagnostic des deux logiciels déployés dans les trois collectivités, étudier le marché des logiciels financiers utilisés par les collectivités territoriales et assister les services dans le pilotage et la réalisation du projet.

Le progiciel déjà utilisé par la région Alsace, a été retenu comme SIF et acquis, en conformité avec l'article 133 VIII° de la loi NOTRé, dans le cadre d'un marché annuel renouvelable trois fois conclu en 2015 par cette région pour la maintenance de son système de gestion financière.

La mise en production a eu lieu à la fin janvier 2018 et le coût de mise en place du nouveau SIF s'élevait à 1,1 M€ TTC au 2^{ème} semestre 2018. Il découle de l'ampleur des prestations à réaliser : nouveau paramétrage du logiciel, acquisition de nouveaux modules, volume significatif des données à reprendre, formations nécessaires à l'utilisation de l'outil. Néanmoins, plusieurs volets du projet ont été reportés, comme la réalisation de tableaux de bord financiers ou la certification électronique du service fait dont la mise en œuvre est prévue pour 2019, après une phase test débutant en septembre 2018.

5.1.2.2 Les fonctionnalités et les limites du nouveau système

L'accès des utilisateurs au SIF en fonction de leurs missions est géré par les agents de la direction des finances qui interviennent en tant qu'administrateurs fonctionnels du progiciel.

Au troisième trimestre 2018, le SIF était au stade de « prise en main » par les services et sa fiabilité, sa disponibilité et sa sécurité ne pourront être évaluées qu'en fin d'année 2019, au terme d'un cycle budgétaire complet.

Pour autant, le SIF de la région dispose de différentes interfaces avec les autres logiciels utilisés par les services, en particulier avec celui utilisé pour les dépenses d'intervention. Une liste d'imputations comptables limitatives y est prédéfinie et son extension soumise à validation. La région utilise également le nouveau SIF pour le recensement de son patrimoine, les données des trois anciennes régions y ayant été intégrées en 2018.

Le cadre de gestion mis en œuvre dans le SIF a été défini en juin 2017, sur la base des axes prioritaires (compétitivité et développement durable, cohésion territoriale, attractivité, proximité) retenues en 2016 par le conseil régional. Il n'est plus en adéquation avec la stratégie régionale en vigueur depuis octobre 2017 qui retient cinq axes prioritaires (compétitivité de l'économie, mobilité et territoires, jeunesse et emploi, rayonnement, performance et proximité). La région a engagé pour la fin de l'année 2019 une nouvelle évolution du SIF en cohérence avec les axes prioritaires actuellement en vigueur. Dans l'attente de cette reconfiguration, le suivi budgétaire de ces axes et leur correspondance avec le cadre de gestion du SIF est assuré au moyen d'un simple tableur tenu au sein de la direction des finances.

La région est parvenue en 2018 à mettre en place la dématérialisation et la signature électronique des pièces comptables et des pièces justificatives malgré des modalités qui pouvaient être assez différentes selon les anciennes régions. Cependant, la dématérialisation des pièces justificatives ne s'applique pas encore aux actes de gestion du personnel, au remboursement des frais de déplacement et des frais médicaux, ainsi qu'aux conventions de mandat de maîtrise d'ouvrage. En outre, le comptable public rencontre quelques difficultés d'accès et de lecture des pièces justificatives.

5.1.3 L'harmonisation du système d'information des ressources humaines

Les trois sites régionaux utilisaient jusqu'en mai 2018 leur propre système d'information ressources humaines (SIRH), la gestion des agents étant partagée entre les trois sites, celle des conseillers régionaux étant réalisée à Strasbourg et celle des membres du CESER à Châlons-en-Champagne.

Cette situation présentant l'inconvénient d'un fonctionnement en mode dégradé (paie, bilan social, effectifs, budget, gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, ...) tout en nécessitant la maintenance des trois SIRH pour prendre en compte les évolutions réglementaires et statutaires, la région a déployé de mars à juin 2018, à l'issue d'un travail préparatoire de 18 mois conduit avec une assistance à maîtrise d'ouvrage et pour coût total de 0,49 M€, un SIRH commun basé sur l'applicatif utilisé à Strasbourg.

La migration et la consolidation des données vers le SIRH commun ont été réalisées en mars 2018. Les paies ont été saisies à la fois sur les anciens et sur le nouveau SIRH en

avril et mai 2018 afin de vérifier la fiabilité du transfert des données et, depuis juin 2018, les paies sont liquidées sur le SIRH commun.

5.1.4 La sécurité du système d'information

L'accès au système d'information nécessite un identifiant et un mot de passe. Les droits d'accès aux applications sont attribués en fonction du service et des missions de l'agent, sur demande du chef de service. Chaque direction dispose d'un serveur de fichiers dont l'accès est réservé à ses agents. Selon la sensibilité des données, des restrictions d'accès peuvent être paramétrées.

La région a achevé la fusion des trois systèmes de sauvegarde au premier trimestre 2018. Afin de pallier le risque de perte de données en cas de sinistre, les processus de sauvegarde des sites de Metz et de Strasbourg ont été unifiés et des sauvegardes croisées entre ces deux sites ont été mises en place. Les données du site de Châlons-en-Champagne sont sauvegardées dans deux salles distantes. Les échanges de données entre les applications de gestion s'effectuent par ressaisie manuelle ou, lorsque le volume des données le justifie, par interface automatique. En fonction des applications, des contrôles sont effectués pour s'assurer de l'intégrité des données transmises.

Par ailleurs, la région a désigné auprès de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) un délégué à la protection des données qui exerçait depuis novembre 2016 des fonctions de correspondant auprès de cette autorité. Un plan d'actions permettant de respecter le règlement général sur la protection des données est en cours d'exécution.

Pour autant, la politique de sécurité du système d'information apparaît insuffisante sur différents aspects.

Ainsi, bien que la plupart des sites de la collectivité soient protégés par des dispositifs d'alarme et de télésurveillance et dotés de dispositifs anti-incendie entretenus et vérifiés, les locaux abritant les serveurs de Metz ne disposent d'aucun dispositif anti-incendie, comme le relevait déjà un rapport d'audit de sécurité daté de 2013.

Si une charte de bon usage numérique destinée aux utilisateurs des systèmes d'information de la région a été établie en septembre 2017, la politique de sécurité des systèmes d'information, inscrite parmi les projets du schéma directeur, restait en 2018 en cours de redéfinition. Dans l'attente de son adoption, les règles en vigueur sont celles des anciennes régions. En outre, la région Grand Est n'avait pas formalisé de carte des risques du système informatique, permettant d'identifier les systèmes les plus exposés, d'anticiper les chemins potentiels d'attaque de ces systèmes et de mettre en place des mesures de protection adéquates. En outre, elle ne dispose pas de plan de continuité d'activité (PCA), décrivant l'ensemble des moyens garantissant la disponibilité et la continuité des applications.

Le plan de reprise d'activité (PRA) décrit l'ensemble des moyens et procédures destinés à assurer une reprise rapide et ordonnée du travail après un arrêt inopiné (lié par exemple à une défaillance technique, à une malveillance ou à un sinistre), avec le minimum de perte de données. Une procédure de PRA avait été établie pour les sites de Metz et de Strasbourg en 2013. Le site de Châlons-en-Champagne n'en est en revanche pas doté.

Sans méconnaître les contraintes liées à l'harmonisation des pratiques et des dispositifs des anciennes régions et le fait que la région prévoit de réaliser des audits de sécurité de certaines applications, la chambre souligne la nécessité pour la collectivité de définir et mettre en œuvre une politique globale de sécurité des systèmes d'information. Elle prend note des mesures prises en ce sens depuis la fin de l'année 2018, avec le recrutement d'un responsable de sécurité des systèmes d'information, le recours à une prestation de conseil et d'assistance sur la sécurité des systèmes d'information, ainsi qu'à la définition d'un schéma directeur des infrastructures visant à sécuriser les locaux dédiés.

Recommandation n° 5 : Finaliser la politique de sécurité des systèmes d'information sur l'ensemble des sites d'implantation de la région.

5.2 La mise en œuvre du contrôle interne financier et comptable

Le contrôle interne est un dispositif organisé, permanent et documenté, qui vise à maîtriser le fonctionnement et les activités d'une entité, à s'assurer de la réalisation et de l'optimisation de ses opérations, à garantir la protection de ses actifs et de ses ressources financières, ainsi que la qualité des informations qu'elle produit, en particulier comptables, tout en veillant à la conformité aux lois et règlements.

5.2.1 L'organisation de la fonction financière

Bien que la fonction financière reste du ressort de la direction des finances qui compte 44 agents répartis sur les trois sites, l'exercice de cette fonction est partiellement décentralisée depuis la mise en place en avril 2016, de 16 services d'administration et gestion (SAGe) rattachés aux différentes directions de la région et regroupant 174 agents.

En outre, les agences territoriales comprenant un pôle transports sont dotées d'un responsable administratif et financier (RAF) encadrant des gestionnaires et quatre directions disposent de délégation de signature pour ordonnancer des dépenses et des recettes.

Néanmoins, les équipes de gestionnaires (SAGe et RAF) sont placés sous la responsabilité fonctionnelle de la direction financière et des fiches de procédures ont été mises en place pour définir les rôles et niveaux d'intervention des différents acteurs

5.2.2 L'absence de dispositif de maîtrise des risques comptables et financiers

Dans le cadre de l'organisation en vigueur jusqu'en 2018 et bien que des contrôles aient été instaurés pour s'assurer du respect de la réglementation et des règles internes, notamment pour la gestion des fonds européens, la région n'était pas dotée d'un dispositif de contrôle interne défini et formalisé. Aucun guide de procédure budgétaire et comptable n'avait été établi, ni de cartographie des risques en matière financière. De même, aucun applicatif informatique n'avait été mis en œuvre et aucun tableau de bord n'avait été élaboré.

Néanmoins, la mission d'accompagnement, pilotage et évaluation (MAPE) a réalisé au cours de cette période des actions qui y ont contribué (pilotage d'audit interne, études/analyses, évaluations, suivi des contrôles externes). Deux audits ont, par ailleurs, été réalisés par des cabinets externes sur la Maison Régionale des Sports et la gestion et la gouvernance du syndicat mixte du Lac de Madine. Les modalités de suivi des recommandations découlant de ces audits n'ont toutefois pas été précisées

La chambre prend note que, selon l'ordonnateur, avec les évolutions de l'organisation des services, des mesures correctrices ont été engagées depuis 2019, visant à améliorer le pilotage global et la gestion des risques de la collectivité.

5.2.3 Le contrôle de la chaîne de la dépense

Jusqu'au 31 décembre 2017, les procédures de contrôle en vigueur dans les trois anciens sièges ont coexisté et l'organisation de la chaîne d'engagement n'est formellement pas explicitée. Un document présente les deux niveaux de contrôle mis en place pour certaines dépenses, les gestionnaires exerçant un contrôle sur pièces, dont le contenu n'est pas standardisé, avant l'intervention de la direction des finances.

En pratique, le contrôle des subventions et des concours versés n'obéit à aucun seuil. Il s'effectue sur la base d'un échantillon de versements sélectionnés, ce qui peut présenter des risques compte tenu du nombre et de la diversité des dossiers gérés. En revanche, les

marchés font l'objet d'un contrôle exhaustif, de même que les mandats relatifs au transport scolaire et interurbain en raison de la complexité de gestion de la TVA et des écarts de pratiques des agents transférés par les départements.

5.2.4 Le contrôle des opérations comptables et financières

Si les anciennes régions avaient signé avec les directions régionales des finances publiques des conventions de services comptables et financiers en vue de l'établissement d'un contrôle partenarial et d'une fiabilisation des immobilisations, aucune nouvelle convention de ce type n'est intervenue depuis la fusion. Le plan d'actions destiné à fiabiliser l'inventaire de la région pourrait néanmoins susciter la conclusion d'une prochaine convention.

La collectivité est destinataire des restitutions des contrôles ainsi que des tableaux de bord financiers établis par le payeur régional qui devait réaliser en 2018 une première analyse financière. Parmi les difficultés relevées par le payeur figurent notamment l'imputation définitive des immobilisations en cours et l'absence corrélative de dotation aux amortissements, l'absence de provisions pour créances douteuses et l'ancienneté des opérations pour le compte de tiers.

En matière de dépenses et de recettes, les données du payeur régional font apparaître, malgré une augmentation de 14 % du nombre de mandats émis (de 85 775 en 2016 à 97 757 en 2017) un délai global moyen de paiement inférieur au maximum prévu par les textes et en amélioration (22,5 jours en 2017 contre 23,8 jours en 2016, et un délai moyen de paiement du comptable de 3,7 jours en 2017, contre 5,3 jours en 2016). Les taux de recouvrement des produits (non fiscaux) de la région sur exercice courant et sur exercice précédent, qui s'élèvent respectivement à 90,7 % et à 98,4 % en 2017, se sont également améliorés par rapport à 2016.

5.2.5 Le suivi des dépenses d'intervention

La liste des concours financiers versés par la région aux entités publiques ou privées, annexée au compte administratif (11 500 subventions de fonctionnement ou d'investissement représentant un total de 677 M€ en 2017) ne fait pas l'objet d'un suivi centralisé en raison notamment de la dissémination des dossiers dans les différents services répartis dans les trois anciens sièges et de la diversité des pratiques de gestion.

Pourtant, l'interfaçage de l'applicatif de gestion des subventions avec le système d'information financière, permet de tracer la gestion des dossiers, de l'instruction au mandatement, même si le dispositif de contrôle de la régularité des concours versés reste partiel.

6. LA FIABILITE DES COMPTES

6.1 La qualité d'exécution comptable et budgétaire

6.1.1 Le périmètre budgétaire et comptable

Le périmètre budgétaire de la région Grand Est ne compte qu'un budget principal. L'analyse porte sur les exercices 2015 (agrégation des données des trois anciennes régions) à 2018 (budgets primitif et supplémentaire).

La présentation par fonction des recettes et des dépenses du budget régional qui permet de répartir par secteur d'activité et par grande masse les autorisations votées, a été retenue par le conseil régional comme l'autorise l'article L. 4312-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Cette présentation doit néanmoins être assortie d'une présentation croisée des dépenses et des recettes selon leur nature. Il ressort néanmoins des

documents budgétaires de la région un niveau de précision de la dépense souvent insuffisant, principalement imputable à l'absence de système d'information financière unique jusqu'en 2017 inclus.

6.1.2 La reprise des résultats

Les opérations de transfert comptable entre les anciennes régions et la région Grand Est n'appellent pas d'observation, de même que la reprise des résultats des exercices 2015 à 2017 au budget de la région.

Les comptes administratifs 2015 des anciennes régions ayant été approuvés le 1^{er} avril 2016, le conseil régional a procédé, par délibération du 30 mai 2016, à l'affectation de la totalité des résultats de fonctionnement, soit 420,6 M€, en réserves au compte 922-1068 afin de couvrir le déficit de 332,5 M€ de la section d'investissement et les restes à réaliser. Ces résultats ont été intégralement repris au budget primitif 2016 de la nouvelle région.

Tableau 12 : La reprise des résultats au 31 décembre 2015 des anciennes régions (en €)

	Alsace	Champagne-Ardenne	Lorraine	Total	Solde des restes à réaliser	affectation c/922-1068 en 2016
Résultat cumulé investissement	- 151 855 462,92	- 46 806 426,04	- 133 814 341,43	- 332 476 230,36	- 414 228,83	
Résultat cumulé fonctionnement	156 626 606,58	62 993 326,04	201 001 976,41	420 621 909,03		420 621 909,03

Source : Comptes administratifs et comptes de gestion 2015

Le conseil régional a approuvé le 29 juin 2017, les comptes de l'exercice 2016 et procédé à l'affectation du déficit de 288,1 M€ de la section d'investissement et de l'excédent de 351,3 M€ de la section de fonctionnement, ainsi qu'à l'intégration du résultat définitif du budget annexe du site de Chambley clôturé.

Tableau 13 : La reprise des résultats 2016 de la région et du budget annexe de Chambley (en €)

	Budget principal	BA Chambley	Total	affectation c/922-1068 en 2017	report au c/001 et c/002 en 2017
Résultat cumulé en investissement	- 288 113 509,84	-	- 288 113 509,84	-	- 288 113 509,84
Résultat cumulé en fonctionnement	351 345 732,85	388 967,56	351 734 700,41	288 113 509,84	63 621 190,57

Source : compte administratif et compte de gestion 2016

Les comptes de l'exercice 2017 ont été approuvés le 22 juin 2018. Le déficit de clôture de la section investissement (436,2 M€) a été couvert par l'excédent de la section de fonctionnement (498,4 M€). L'excédent de fonctionnement disponible (62,2 M€) a été repris au budget supplémentaire 2018.

Tableau 14 : La reprise des résultats 2017 de la région (en €)

	Budget principal	affectation c/922-1068 en 2018	report au c/001 et c/002 en 2018
Résultat cumulé en investissement	- 436 207 631,18		- 436 207 631,18
Résultat cumulé en fonctionnement	498 396 318,69	436 207 631,18	62 188 687,51

Source : compte administratif et compte de gestion 2017

6.1.3 Les restes à réaliser et les reports de crédits

6.1.3.1 Les restes à réaliser

En application des articles R. 4312-5 et R. 4312-6 du CGCT, les régions doivent comptabiliser à la clôture de l'exercice les restes à réaliser correspondant, en investissement, aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre, et, en fonctionnement, aux dépenses engagées non mandatées et non rattachées, ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et non rattachées.

Cette règle s'applique aux crédits de paiement compris dans les autorisations de programme (AP) selon les modalités définies par l'instruction budgétaire et comptable M71 (tome 2, titre 4, chapitre 1, § 6.2.1).

Au vu des résultats affectés au titre des exercices 2016 et 2017, la région Grand Est n'a constaté aucun reste à réaliser, alors que les états retraçant la comptabilité des engagements en dépenses et en recettes, au titre de l'exercice 2016, concernant l'ancienne région Alsace, mettaient en évidence des dépenses engagées non mandatées, ainsi que des recettes certaines n'ayant pas fait l'objet d'une émission de titre. Le président du conseil régional avait indiqué en janvier 2018, ne pas avoir mis en œuvre cette obligation en raison de la coexistence jusqu'à la fin 2017 des trois systèmes d'information financière des anciennes régions.

Par ailleurs, les dispositions de l'article 4.7 du règlement budgétaire et financier de la région, relatives au restes à réaliser, sont au regard des articles R. 4312-5 et R. 4312-6 du CGCT, incomplètes puisqu'elles n'évoquent pas les recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Elles sont également imprécises sur les modalités de reprise au budget de l'exercice suivant des restes à réaliser en investissement et en fonctionnement, puisque les restes à réaliser en investissement viennent corriger le solde d'exécution lors de l'affectation du résultat, contrairement aux restes à réaliser en fonctionnement, qui ne sont pas pris en compte.

6.1.3.2 Les reports de crédits de paiement

Comme l'autorise l'article L. 4312-5 du CGCT, le règlement budgétaire et financier de la région peut « préciser les modalités de reports de crédits de paiement afférents à une autorisation de programme, dans les cas et conditions fixés par arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre chargé du budget ».

Les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M71¹⁷ indiquent que les reports de crédits de paiement d'une année sur l'autre constituent une exception, doivent être limités à des cas de retards de travaux ou pour solder des programmes en cours et qu'ils ne sont autorisés que pour les crédits afférents à une autorisation de programme votée, affectée et engagée et qui sont inscrits au budget et adossés à un engagement juridique.

Le règlement budgétaire et financier de la région prévoit, à son article 4.6, le recours à des reports de crédits de paiement selon les modalités suivantes : « S'agissant des crédits de paiement compris dans une autorisation d'engagement ou une autorisation de programme, les reports de crédits de paiement d'une année sur l'autre constituent une exception. Ils doivent être limités à des cas de retards de travaux ou pour solder des programmes en cours ».

Si en pratique aucun report de crédits n'a été constaté en 2016 et 2017, ces modalités qui autorisent le report de crédits afférents à une autorisation d'engagement ne sont pas

¹⁷ Tome 2, titre 4, chapitre 1, § 2.3.2.6

conformes à l'instruction M71. Selon l'ordonnateur, il est prévu de revoir en conséquence la rédaction des dispositions de son règlement budgétaire et financier (RBF).

6.1.4 Les charges et produits rattachés

Si le RBF précise les modalités de rattachement des dépenses et des recettes à l'exercice¹⁸, seuls 50 202 € de charges et 19 737 € de produits ont été rattachés à l'exercice 2016, en raison, selon les services de la région, de la surcharge de travail induite par la fusion, du transfert des compétences des transports scolaires et interurbains, ainsi que de la coexistence de trois systèmes d'information financière.

Pour 2017, les charges rattachées s'élevaient à 7 952 584 €, soit 0,4 % du total des charges de gestion de l'exercice, et les recettes à 19 743 866 €, soit 0,9 % du total des produits de gestion. Toutefois, ces rattachements ne portent que sur les dépenses de transports scolaires et interurbains et qu'une catégorie de produits (compte 74718 « autres participations de l'Etat »).

La mise en place d'un système d'information financière unique à compter du 1^{er} janvier 2018 devrait permettre à la région Grand Est de se conformer à la réglementation, en constatant l'ensemble des charges et produits rattachés de l'exercice, tels que prévus par le RBF.

Rappel du droit n° 1 : Se conformer aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M71 (tome 2, titre 3, chapitre 4, § 1.1), en rattachant les charges et produits de l'exercice visés par le règlement budgétaire et financier.

6.1.5 Les charges et les produits inscrits en comptes d'attente

Les soldes au 31 décembre 2015 des comptes de recettes et dépenses à régulariser (comptes 471 et 472) figurant à la balance générale des comptes des trois anciennes régions faisaient apparaître un montant total de 5,2 M€ en recettes et de 29,5 M€ en dépenses en attente d'émission de titres ou de mandats. La régularisation de ces opérations, qui représentaient comptablement une charge nette de 24,3 M€, ne constituait pas cependant un risque financier pour la région au regard des excédents de fonctionnement constatés à la clôture des exercices 2015 et 2016.

Tableau 15 : Situation des recettes et des dépenses à régulariser au 31 décembre 2015 (en €)

Nature des opérations	compte	Libellé compte	Alsace	Lorraine	Champagne-Ardenne	Total
recettes à régulariser au 31/12/2015 (solde créditeur)	4712	Recettes à classer ou à régulariser - virements réimputés		2 638	20 950	23 588
	47138	Recettes à classer ou à régulariser - Autres		4 175 884	118 875	4 294 759
	47171	Recettes relevés BDF - Hors Héra	810 828			810 828
	4718	Autres recettes à régulariser	78 882		12 878	91 760
	Total des recettes restant à régulariser au 31/12/2015			889 710	4 178 522	152 703
dépenses à régulariser (solde débiteur)	4728	Autres dépenses à régulariser	22 886 278	6 637 423	339	29 524 040

Sources : *comptes de gestion 2015 des régions Alsace, Lorraine et Champagne-Ardenne*

¹⁸ Ne sont pas rattachées les opérations inférieures à 10 000 €, les opérations récurrentes d'un exercice à l'autre et les opérations gérées en autorisation d'engagement.

Si les comptes de l'exercice 2016 ne comportaient plus d'opération de recette antérieure à l'exercice 2016 restant à régulariser, il n'en est pas de même pour les dépenses puisque les comptes de l'exercice 2017 faisaient toujours apparaître au compte 409 un montant total de dépenses de 3,2 M€ issues des comptes de 2015 en attente de régularisation¹⁹.

En application de l'instruction budgétaire et comptable M71 (Tome I, p 45), il appartient à la région de veiller à la constatation diligente dans ses comptes de charges des dépenses payées avant mandatement. Les opérations de régularisation qui ont pu être réalisées en 2018 portent sur des montants limités et ont vocation à se poursuivre.

6.1.6 Le recouvrement des créances

Les annulations de titres, les admissions en non-valeur de créances et les remises gracieuses prises en charge en 2015 par les anciennes régions pour un montant total de 4,5 M€ n'appellent pas d'observation. Ces prises en charge se sont établies pour la région à 0,6 M€ en 2016 et à 1,3 M€ en 2017, à des niveaux n'affectant qu'à la marge les soldes de gestion dégagés au cours de ces exercices.

Par ailleurs, les créances inscrites en restes à recouvrer au 31 décembre 2015 étaient constituées par un ensemble de 1 559 titres de recette, pris en charge entre 1994 et 2015, pour un montant total de 124,9 M€. Au sein de cet ensemble, 173 titres émis avant le 1^{er} janvier 2012, représentant un montant total de 3,7 M€, correspondaient à des créances dont le recouvrement était probablement compromis. En effet, la majorité de ces titres concerne des procédures collectives (redressements ou liquidations judiciaires) dont certaines sont désormais anciennes²⁰.

Les restes à recouvrer de la région, au 31 décembre 2017, comprenaient 752 titres antérieurs à 2016 pour un montant total de 30,2 M€. Si l'encours de ces restes à recouvrer a diminué par rapport à la clôture de l'exercice 2015, il comprenait au 31 décembre 2017 encore 96 titres pris en charge avant 2012 pour un montant total de 2,7 M€.

Tableau 16 : Situation des restes à recouvrer à la clôture 2017 (montants en €)

Exercice de prise en charge	Cumul des restes à recouvrer au 31/12/2015 des trois anciennes régions		Restes à recouvrer au 31/12/2017 de la région Grand Est	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant
1994	1	4 116	1	4 116
2003	1	6 288		
2004	3	34 426	2	16 700
2006	4	34 338	2	22 959
2007	4	4 874	2	2 338
2008	12	47 124	8	43 072
2009	19	148 378	9	71 505
2010	38	575 313	23	327 832
2011	91	2 806 850	49	2 182 629
2012	187	19 745 192	106	19 217 587
2013	249	3 180 029	161	2 612 908
2014	282	3 838 897	181	3 319 271
2015	668	94 450 393	208	2 384 112
Total	1 559	30 425 824	752	30 205 029

Source : état des restes à recouvrer au 31 décembre 2017 de la région Grand Est

¹⁹ Cf. détail en annexe 3

²⁰ Par exemple : titre 2004/337 de 14 400 €, entreprise en redressement judiciaire depuis le 23 décembre 2008 ; titre 2009/1040 de 31 250 €, entreprise en liquidation judiciaire depuis le 10 septembre 2009, titre 2011/9994 de 926 508 €, entreprise en liquidation judiciaire depuis le 29 mars 2012

La chambre relève que 44 des 77 titres soldés en 2016 et 2017 qui portaient sur un total de 0,9 M€, n'ont pu être recouverts et ont été par conséquent admis en créances irrécouvrables au compte 6542 « créances éteintes ». La diminution rapide de l'encours des restes à recouvrer de l'exercice 2015, passé de 94,5 M€ fin 2015 à 2,4 M€ fin 2017, montre toutefois que le regroupement des régions n'a pas gêné le processus de recouvrement.

6.1.7 Les engagements pluriannuels

6.1.7.1 La situation des autorisations de programme et des autorisations d'engagement

La présentation de la situation des autorisations de programme (AP) et des autorisations d'engagement (AE) au bilan de gestion des engagements pluriannuels du compte administratif 2016 et dans les annexes de ce compte administratif aurait gagné à être plus précise.

En effet, les facteurs d'évolution du stock des AP ou AE d'un exercice au suivant ne distinguaient pas les annulations et les désaffectations alors même que les annexes du compte administratif indiquaient que les AP/AE désaffectées étaient réintégrées dans le stock des AP/AE votées non affectées. De même, le bilan de la gestion des engagements pluriannuels ne distinguait pas les annulations et les désaffectations selon les différents types d'AP ou d'AE.

En outre, le stock des AP et des AE issues des trois anciennes régions apparaissant disponibles au 31 décembre 2015 ne correspondaient pas à celui de la région au 1^{er} janvier 2016, les écarts s'élevant respectivement à 237,9 M€ et à 50,9 M€.

Tableau 17 : Reprise des stocks d'AP et d'AE votées non affectées au 31 décembre 2015

En M€	Stock AP votées à affecter au 31/12/2015	Stock AP votées à affecter au 01/01/2016-ACAL	Ecart	Stock AE votées à affecter au 31/12/2015	Stock AE votées à affecter au 01/01/2016-ACAL	Ecart
Alsace	451,1	1 269,8	237,9	330	543,9	50,9
Lorraine	388,6			72,8		
Champagne-Ardenne	192,2			90,2		
Total	1 031,9			493		

Source : annexes C7 et C8 aux comptes administratifs 2015 et 2016

Ces écarts qui résultent des difficultés à consolider de manière fiable, dans les annexes au compte administratif 2016, les données issues des différents systèmes d'information financière des anciennes régions, persistaient au vu de l'annexe au compte administratif 2017.

En effet, les stock d'AP et d'AE disponibles s'établissaient au 31 décembre 2016, respectivement à 1 322,2 M€ et à 618,3 M€, tandis que les stocks d'AP et d'AE disponibles à l'affectation au 1^{er} janvier 2017, tels que repris sur les annexes C7 et C8 du compte administratif 2017, s'élevaient à 1 248,3 M€ et à 538,7 M€.

Selon l'ordonnateur, les travaux de reprise des données dans le nouvel applicatif de gestion financière ont permis depuis de stabiliser la situation au 31 décembre 2017.

Par ailleurs, la chambre observe que, dans le compte administratif 2017, les AP et les AE sont regroupées par chapitres fonctionnels, sans indication des différentes opérations qu'elles recouvrent.

L'ordonnateur justifie le vote des AP et AE par chapitre par la facilité de gestion qu'il permet, car il autorise au sein d'un même chapitre des virements entre programmes, lesquels

peuvent par ailleurs s'imputer sur les deux sections et différents chapitres. La chambre relève néanmoins que, si cette présentation permet de relier directement les AP et les AE aux crédits de paiement votés par chapitres fonctionnels, elle ne permet pas aux élus régionaux de disposer d'une situation précise de la gestion des différentes opérations pluriannuelles votées. Elle invite par conséquent la collectivité à améliorer en ce sens le contenu des informations délivrées à l'assemblée régionale.

6.1.7.2 L'absence de caractère pluriannuel de certaines autorisations d'engagement (AE)

L'examen de délibérations et de conventions intervenant en 2017 ou en 2018 sur les secteurs de la formation professionnelle, de l'enseignement et des transports montre que les AE millésimées 2018 votées ne supportent pas d'engagement à caractère pluriannuel puisqu'elles se traduisent par des paiements limités à ce seul exercice. La gestion en AE de l'intégralité des dépenses de fonctionnement d'un même dispositif est motivée, selon l'ordonnateur, par des raisons d'homogénéité de gestion des inscriptions budgétaires.

Cependant, la chambre rappelle qu'en application de l'article L. 4312-4 du CGCT²¹, les dépenses de fonctionnement n'intervenant pas dans le cadre d'engagements à caractère pluriannuel ne doivent pas donner lieu à des autorisations d'engagement, mais seulement à des crédits budgétaires ouverts dans le cadre du budget annuel, ces inscriptions devant permettre de couvrir les rattachements de charges dans l'hypothèse où le versement du solde est susceptible d'intervenir l'année suivante.

Rappel du droit n° 2 : Limiter les autorisations d'engagement aux dépenses intervenant dans le cadre d'engagements à caractère pluriannuel, conformément à l'article L. 4312-4 du CGCT.

6.2 La fiabilité des annexes au compte administratif

Les états figurant en annexe du compte administratif permettent de disposer de l'ensemble des informations nécessaires à la connaissance de la situation financière de la collectivité et de l'utilisation des crédits votés tels qu'ils peuvent être présentés au compte administratif.

Les états relatifs aux contrats de crédit-bail, aux contrats de partenariat public-privé, aux participations financières et aux emprunts garantis, ainsi que l'état du personnel au 31 décembre 2016, n'appellent pas d'observation. Ce n'est pas le cas, en revanche, des opérations pour le compte de tiers, des prêts ou des participations financières, ainsi que des emprunts tels qu'ils apparaissent aux comptes administratifs 2016 et 2017.

6.2.1 Les opérations pour le compte de tiers

Les opérations d'investissement réalisées par la région pour le compte de tiers (Etat, autres collectivités ou établissements publics) sont inscrites au budget et comptablement suivies, en dépenses et en recettes, au compte 458. Celui-ci présentait à la clôture de l'exercice 2017 un solde débiteur de 67 M€, ce qui signifie que les recettes que la région a perçues en contrepartie des différents investissements réalisés pour le compte de tiers, restaient inférieures de 67 M€ aux dépenses réalisées à ce titre.

²¹ « La procédure des autorisations d'engagement est réservée aux seules dépenses résultant de conventions, de délibérations ou de décisions au titre desquelles la région s'engage, au-delà d'un exercice budgétaire, dans le cadre de ses compétences, à verser une subvention, une participation ou une rémunération à un tiers à l'exclusion des frais de personnel »

6.2.1.1 Les écarts ressortant de l'annexe au compte administratif

La comparaison des montants figurant à l'annexe relative aux opérations pour compte de tiers et ceux apparaissant à la balance générale au 31 décembre 2016 révèle un écart de 100 115 € en dépenses (compte 4581), et un écart de 1 073 205 € en recettes (compte 4582).

Tableau 18 : Ecarts sur les opérations pour le compte de tiers entre la balance comptable et le compte administratif 2016 (en €)

Comptes	Balance au 31/12/2016		CA 2016-annexe B5		Ecarts relevés	
	dépenses	recettes	dépenses	recettes	Recettes	Dépenses
458101	26 910	-			-	- 26 910
458103 / 458203	73 205	73 205			- 73 205	- 73 205
45811 / 45821	88 367	1 000 000	888 367		- 1 000 000	-
TOTAL	988 482	1 073 205	888 367	-	- 1 073 205	- 100 115

Sources : *compte de gestion et compte administratif 2016*

Les écarts en dépenses ont pour origine deux opérations réalisées par la région Lorraine, non reprises dans l'annexe au compte administratif 2015. L'écart en recettes provient de l'opération « Mémorial projet Euphoria » de la région Alsace non mentionnée dans l'annexe. La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à régulariser les écarts qui subsistaient au compte administratif 2017 à hauteur de 26 910 € en dépenses et de 1 M€ en recettes (Mémorial projet Euphoria), à la faveur du compte administratif 2018.

6.2.1.2 L'opération 01 « Campus Bridoux »

Cette opération concerne les travaux réalisés par la région Lorraine sur le Campus Bridoux de Metz pour le compte de l'Etat, à partir de 1992. Suite au constat de malfaçons, des travaux de remise en état ont été réalisés en 2006 par la région pour un montant de 240 000 €. Compte tenu de l'imputation comptable retenue à l'époque (compte 231-chapitre 902/3 « Enseignement supérieur »), ces dépenses n'ont toutefois pas été répertoriées en tant qu'opération pour compte de tiers dans les annexes au compte administratif.

Pour autant et dans la mesure où elles sont intervenues sur des bâtiments n'appartenant pas à la région, ces immobilisations devraient être sorties de l'actif de la collectivité.

6.2.2 Les engagements financiers, les prêts et avances remboursables

Le rapprochement des annexes du compte administratif 2016 relatives aux participations financières (comptes 26 et 27) et aux prêts et avances consentis (comptes 274), avec les états d'inventaire des anciennes régions, d'une part, et avec la balance générale au 31 décembre 2016, a révélé des divergences importantes²².

Les montants des participations financières enregistrées aux comptes 261, 266 et 271 de la balance générale présentent des écarts allant de + 23,3 M€ à - 14,2 M€ avec ceux ressortant des états d'inventaire. De même, un écart de 4,7 M€ apparaît pour le montant de ces participations entre les annexes et la balance générale.

Les montants des garanties ou cautionnements inscrits aux comptes 275 et 2761 présentent un écart cumulé de 4,4 M€ entre la balance et les annexes et d'un montant équivalent entre les annexes et les états d'inventaires. La situation est analogue s'agissant

²² voir détail en annexe 3

des prêts et avances remboursables (comptes 274) même si les écarts sont plus réduits (de 0,986 à 0,971 M€).

Les mêmes documents établis pour 2017 faisaient apparaître des écarts différents mais toujours significatifs (de - 2,2 M€ à 15,6 M€) sur la valeur de ces différentes immobilisations financières.

Selon les services de la région, ces écarts résultent des données issues des trois modules d'inventaire distincts qu'il n'a pas été possible de fiabiliser immédiatement lors de l'établissement du compte administratif de 2016. Le plan d'actions actuellement mis en œuvre par les services financiers (création d'un pôle inventaire centralisé, définition et mise en œuvre de procédures communes dans le cadre du déploiement du nouveau système d'information financière au 1^{er} janvier 2018, démarche de fiabilisation de l'inventaire menée conjointement avec la paierie régionale sur l'inventaire et l'état de l'actif) vise à résoudre ces difficultés.

La chambre invite par conséquent la collectivité à poursuivre les efforts engagés pour fiabiliser à court terme ses données budgétaires, financières et patrimoniales en vue de transmettre à l'assemblée délibérante une information ajustée, exacte et exhaustive.

Recommandation n° 6 : Fiabiliser les annexes au compte administratif relatives à la situation des participations financières, des prêts et avances, des opérations pour le compte de tiers, au regard de la balance comptable et/ou de l'état d'inventaire, afin de délivrer une information exacte et exhaustive à l'assemblée délibérante.

6.2.3 Les emprunts.

La dette régionale comprend neuf emprunts obligataires issus des anciennes régions, inscrits au compte 163, parmi lesquels seul l'emprunt obligataire n° 1.12.06 fait l'objet d'une mise en réserve annuelle de 2,5 M€ au compte 1632 « Opérations sur capital remboursable *in fine* – anticipation du remboursement » depuis 2013. La chambre rappelle pour l'avenir que si ce mécanisme prudentiel est facultatif, un traitement identique doit s'appliquer à l'ensemble des emprunts obligataires remboursables *in fine* d'une collectivité (M71, tome 1, Titre 1, Chapitre 2, § 1, compte 163) en application du principe de permanence des méthodes.

Par ailleurs, une différence de 4,3 M€ subsistait au compte administratif 2017 entre le montant du capital restant dû des deux emprunts en francs suisses (compte 1643) figurant dans l'annexe du compte administratif et celui ressortant de la balance générale des comptes.

6.3 Les provisions

Les provisions inscrites au 31 décembre 2015 dans les comptes des anciennes régions (19,5 M€) ont été intégralement reprises au bilan de la région au 1^{er} janvier 2016.

6.3.1 L'absence de constitution de nouvelles provisions pour risques et charges

La constitution de provisions pour risques et charges est, en application de l'article D. 4321-2 du CGCT, obligatoire dès lors qu'il y a apparition du risque. Toutefois, aucune nouvelle provision n'a été constituée au cours des exercices 2016 et 2017, faute pour la région d'avoir pu définir une démarche de provisionnement des risques financiers pouvant découler des affaires contentieuses en cours.

La chambre relève que l'absence de précision sur les sommes susceptibles d'être mises à la charge de la région lors des échanges intervenant entre les services régionaux sur les affaires contentieuses en cours, ne permet pas d'évaluer les risques financiers encourus par la collectivité et de constituer les provisions adéquates.

Or, parmi les 142 affaires en cours, plusieurs sont apparues en 2016 et en 2017 et concernent des demandes d'indemnisations de montants parfois élevés (de 68 000 € à 2 M€) susceptibles d'être réglées par la région. Une évaluation des risques financiers pesant sur la collectivité aurait dû aboutir à la constatation au moins partielle de provisions au titre de ces différentes affaires.

6.3.2 L'absence de réévaluation de la dépréciation des créances

Au 1^{er} janvier 2016, deux provisions pour dépréciation de créances figuraient dans les comptes de la région : une provision de 434 710 € inscrite au compte 491 « dépréciations des comptes de redevables » et une provision de 16 216 400 € inscrite au compte 496 « dépréciations des comptes de débiteurs divers » au titre de sommes dues par la société Sky Aircraft. Elles sont restées inchangées en 2016 et 2017.

Toutefois, l'état des restes à recouvrer au 31 décembre 2017 montre que le montant total des sommes dues par Sky Aircraft au titre de l'occupation de locaux sur la base de Chambley s'élevait à 17 002 217 €, soit un montant supérieur de 785 817 € à la provision constituée. En outre, cet état comportait 726 titres antérieurs à 2016 non recouverts, pour un montant de 13,2 M€. Face aux provisions constituées à cet effet (434 710 €), le risque d'irrécouvrabilité de certaines de ces créances apparaît faiblement pris en compte.

Par ailleurs, l'état des contentieux en cours mentionne l'existence de 10 demandes d'annulation de titres exécutoires de la région auprès des juridictions administratives, portant sur des montants significatifs (de 137 308 à 544 322 €) pour lesquelles aucune provision n'a été constituée.

Or, il appartient à la région d'évaluer régulièrement les dépréciations de ses créances afin de constituer ou d'ajuster les provisions correspondantes.

6.3.3 Les prêts et avances remboursables à des entreprises

L'annexe relative à la situation des avances remboursables et prêts consentis à des entreprises comporte une vingtaine d'avances d'un montant total de 3,7 M€, qui n'ont fait l'objet d'aucun versement en 2016 et dont les délibérations d'attribution sont antérieures au 31 décembre 2013. Pour 14 de ces avances, les conventions ne prévoient explicitement ni durée, ni échéance de remboursement.

Tableau 19 : Avances remboursables antérieures à 2014, n'ayant fait l'objet d'aucun recouvrement en 2016 et dont les conventions ne prévoient ni durée ni échéance

date de délibération	Echéance due au 31/12/2016 en €	Echéance due au 31/12/2017 en €
21/12/2013	10 016	10 016
27/09/2013	8 509	8 509
27/09/2013	39 908	39 908
28/06/2013	76 600	89 325
31/05/2013	78 477	78 477
19/04/2013	10 838	111 082
19/04/2013	69 423	105 488
19/04/2013	25 160	27 216
19/04/2013	135 620	151 776
19/04/2013	42 228	51 465
28/09/2012	367 240	367 240
16/03/2012	80 662	80 662
16/03/2012	24 015	24 015
13/10/2011	1 200 300	1 411 916
26/11/2010	148 318	148 318
Total prêts antérieurs au 31/12/2013	2 317 314	2 705 415

Source : comptes administratifs 2016 et 2017

Certaines de ces conventions plaçant la région en dernier rang, après les créanciers privilégiés et chirographaires, en cas de liquidation judiciaire, et le remboursement d'avances accordées à deux entreprises apparaissant compromis en raison de leur liquidation judiciaire en 2017 et 2018, le risque d'irrecouvrabilité aurait dû être pris en considération par la région. Or, aucune provision pour dépréciation des avances remboursables (compte 29745) n'avait été constituée au 31 décembre 2017.

La procédure de suivi du remboursement des avances par les services de la région mise en place en 2016 n'apparaissait pas suffisante car elle ne prévoyait pas la constitution de provision à ce titre. La chambre prend note de la nouvelle procédure de suivi instaurée en mars 2019 avec la paierie régionale qui vise notamment à mieux appréhender les risques de dépréciation de ces créances.

La région doit s'attacher à définir une procédure d'évaluation systématique des risques et pertes de valeur qui pèsent sur l'ensemble de ses postes d'actif, permettant de constater, dès leur apparition, des provisions pour risques et charges en application de l'article D. 4321-2 du CGCT. La chambre prend note de la mise en place en 2019 de nouvelles procédures permettant de constituer à compter du budget primitif 2020 des provisions pour risques contentieux.

Recommandation n° 7 : Mettre en place une procédure d'évaluation systématique des risques financiers relatifs aux contentieux, charges, dépréciations de créances ou d'autres immobilisations financières.

Rappel du droit n° 3 : Constituer des provisions pour risques et charges dès l'apparition d'un risque financier ou d'une perte de valeur, en application de l'article D. 4321-2 du CGCT.

6.3.4 La charge relative à la monétisation des comptes épargne temps

Se fondant sur le décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale, la région a repris le principe de monétisation des comptes épargne temps du personnel en vigueur dans deux des anciennes régions. En 2017, elle a indemnisé 1 386 jours de CET pour un total de 139 950 €. Le bilan social au 31 décembre 2017 indique par ailleurs que 1 130 agents disposaient d'un compte épargne temps (CET) représentant un total de 20 700 jours monétisables, soit une charge latente, évaluée à 2,1 M€ au 31 décembre 2017.

La région serait fondée à constituer les provisions correspondantes, en se référant notamment au montant des indemnités versées au cours de l'exercice précédent, et aux évolutions prévisionnelles concernant les agents concernés (départs en retraite, mutations, ...).

6.4 Les opérations pour compte de tiers déficitaires

Trois opérations pour compte de tiers, issues des anciennes régions, sont significativement déficitaires. Au 31 décembre 2017, elles représentaient un déficit global de 65,6 M€.

Tableau 20 : Principales opérations pour compte de tiers déficitaires au 31 décembre 2017 (en €)

Comptes	opération	Intitulé inscrit au compte administratif 2016	Balance au 31/12/2017		
			dépenses	recettes	solde
4581011/4582011	011	UFR médecine pôle santé (Champagne-Ardenne)	32 573 408	765	- 32 572 643
458102/458202	02	Institut Jean Lamour (Lorraine)	73 171 986	45 116 187	- 28 055 799
458107/458207	07	UFR STAPS (Champagne-Ardenne)	5 288 402	304 898	- 4 983 504
TOTAL			111 033 796	45 421 850	- 65 611 946

Source : compte de gestion 2017

Les conventions concernant l'opération n° 011 « UFR médecine pôle santé » ont été conclues en février 1995 et octobre 1996 entre la région et l'Etat pour des travaux dont l'achèvement était prévu en octobre 1998. Bien que le total de dépenses réalisées (32,6 M€) ait été inférieur à l'enveloppe prévue dans la convention (32,9 M€), il n'est pas établi que la participation attendue de l'Etat (6,6 M€) ait été versée depuis lors.

La chambre relève en outre que contrairement à ce que prévoyait l'instruction budgétaire et comptable M71 (tome I, titre 1, chap. 2, §2, compte 204), la part de financement de cette opération apportée par la région n'a jamais été intégrée dans le compte de cette opération. En l'occurrence, une subvention d'équipement de 26,3 M€ aurait dû être constatée au compte 2044 pour créditer le compte de recettes correspondant (4582011), puis être amortie sur une durée conforme à la réglementation.

L'opération n° 02 « Institut Jean Lamour » (laboratoire de recherche en science des matériaux) dont la maîtrise d'ouvrage a été confiée à la région par une convention de mai 2011 est toujours en cours. Le financement de cette opération (78,7 M€) a été réparti aux termes d'un avenant de décembre 2013, entre l'Etat (13,6 M€), la région (25,2 M€) et Nancy Métropole (8,9 M€), 20,9 M€ étant apportés par les fonds européens et 10,1 M€ par le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Compte tenu des participations déjà versées (45,1 M€), il reviendra à la région de solder cette opération par le versement d'une subvention d'équipement de 28 M€ au compte de cette opération.

L'opération n° 07 « UFR Staps » relative à la construction d'un site pour l'UFR STAPS de Reims qui a donné lieu en novembre 2005 à une convention de maîtrise d'ouvrage déléguée, prévoyait une enveloppe globale de 5 M€, dont 0,3 M€ versé par la ville de Reims et le solde par la région. Le compte de cette opération, terminée depuis plusieurs années, aurait dû être soldé par le versement d'une subvention d'équipement de la région de 5 M€.

Il appartient par conséquent à la région de régulariser la situation comptable de ces opérations, en constatant les subventions d'équipement permettant de les solder et en procédant à la clôture des opérations terminées, en application des dispositions de l'instruction M71. La chambre prend note des démarches engagées en ce sens par la collectivité.

Rappel du droit n° 4 : Clôturer les opérations pour compte de tiers terminées en comptabilisant les subventions d'équipement permettant de solder les comptes de ces opérations conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M71 (tome I, titre 1, chap. 2, §2, compte 204).

6.5 Le patrimoine immobilisé

Les services financiers de la région ont engagé, à partir de 2016, un plan de fiabilisation des données de l'inventaire comprenant quatre axes : l'organisation des services, la formation des agents, la gestion centralisée des procédures et, depuis 2018, le processus de correction des discordances. La chambre, au vu des comptes de l'exercice 2017, relève néanmoins les anomalies suivantes.

6.5.1 La fiabilité des inventaires de la région à la fin de l'exercice 2017

Les comptes d'immobilisation ont fait l'objet d'une reprise intégrale au bilan d'ouverture de la nouvelle région au 1^{er} janvier 2016. Les écarts existant dans les trois états de l'actif 2015 des anciennes régions, entre le total des amortissements et le solde créditeur du compte 28 « amortissements » ont été rectifiés en 2016 et 2017, sous réserve d'un écart résiduel de 28 931 €.

En parallèle, la région a poursuivi, jusqu'au 31 décembre 2017, la gestion séparée des trois inventaires des anciennes régions du fait de la coexistence des trois systèmes d'information financière. Le rapprochement de ces inventaires avec la balance générale des comptes d'immobilisation au 31 décembre 2017 fait cependant apparaître des écarts par compte parfois significatifs (de - 485 M€ à + 644 M€) représentant une différence globale de 72,9 M€ en valeur brute des immobilisations. Selon l'ordonnateur, ces écarts proviennent à la fois d'anomalies dans la tenue des inventaires, des transferts défectueux de comptes lors du passage à la M71 en 2005 et d'un suivi problématique avec les payeurs régionaux de certaines opérations non budgétaires.

Tableau 21 : Rapprochement des valeurs brutes (VB) des inventaires 2017 avec le compte de gestion

comptes d'immobilisations (montants en €)	SD balance	VB inventaire Alsace	VB inventaire Lorraine	VB inventaire Champagne-Ardenne	VB totale	écart
20-immo. incorporelles (hors c/204.)	65 303 877	26 130 371	28 980 401	7 296 850	62 407 622	2 896 255
204-subv. d'équipt versées	4 697 941 389	1 780 360 641	1 890 389 840	1 114 876 458	4 785 626 939	- 87 685 550
21-immo. corporelles	3 224 971 293	1 593 513 989	1 366 170 414	750 264 075	3 709 948 478	- 484 977 185
23-immo. en cours	1 702 043 860	40 111 134	391 235 347	626 296 351	1 057 642 832	644 401 028
24-immo. mises à dispo.	2 453 786	-	2 453 786	-	2 453 786	0
26 et 27-immo.	130 225 151	25 369 988	73 174 078	33 455 087	131 999 153	- 1 774 002
Total	9 822 939 356	3 465 486 123	3 752 403 866	2 532 188 821	9 750 078 810	72 860 546

Sources : inventaires et compte de gestion 2017

Les inventaires 2017 de la région comprenaient également 1 341 immobilisations en cours (comptes 23) antérieures à l'exercice 2014 et représentant un total de 956 M€²³. Ces immobilisations, dont certaines remontent à 1986, n'ont jamais été transférées sur leur compte d'imputation définitive, ce qui n'a vraisemblablement pas permis de procéder à l'amortissement comptable de certaines d'entre elles.

Si la région a engagé depuis 2018 avec la paierie régionale un plan d'actions afin de supprimer les écarts existants avec le compte de gestion, grâce notamment à la mise en place du système d'information financière unique, les anomalies relevées appellent néanmoins d'importants travaux de mise à jour de l'inventaire unifié qui devaient se poursuivre en 2019.

6.5.2 L'utilisation du compte 193 « Autres neutralisations et régularisations d'opérations »

Lors de la fusion, la reprise des états de l'actif dans l'application du comptable a été réalisée à partir des inventaires des ordonnateurs, sans qu'aucun rapprochement préalable avec la balance comptable n'ait été effectué. Les recherches menées par la paierie régionale sur les écarts relevés ont permis de constater la présence de biens en doublon, de biens ayant une imputation définitive sur l'inventaire de l'ordonnateur mais pas sur la balance comptable, ainsi que d'erreurs de reprise de différents montants.

Les travaux d'ajustement menés depuis 2016 ont conduit le payeur régional à comptabiliser des opérations de correction au crédit du compte 193 à hauteur de 1,2 M€ en l'absence de tout justificatif provenant des services de l'ordonnateur ou d'état précisant l'origine de ces corrections, contrairement à ce que prévoyait le guide budgétaire et comptable des opérations patrimoniales de la direction générale des finances publiques (DGFIP) au sujet des modalités d'utilisation de ce compte.

²³ cf. annexe 3

La chambre observe que l'objectif de fiabilisation de l'inventaire avec l'état de l'actif et la balance comptable ne pourra être atteint que si les travaux d'ajustement interviennent dans le cadre d'un dispositif formalisé, défini conjointement par l'ordonnateur et le comptable, afin de répondre aux exigences du contrôle interne comptable en matière de maîtrise des risques. Cette démarche apparaît d'autant plus nécessaire s'agissant d'écritures de correction des comptes de l'actif qui n'apparaissent ni au budget, ni au compte administratif.

6.5.3 Les amortissements

Les durées d'amortissement des biens de la région ont été définies par délibération du 30 mai 2016. Dans ce cadre, le seuil unitaire en-deçà duquel les nouveaux biens acquis à compter du 1^{er} janvier 2016 sont amortis sur un an a été fixé à 1 000 €.

La collectivité a décidé d'appliquer le dispositif de neutralisation des amortissements à la part des amortissements des bâtiments scolaires et des subventions d'équipement versées, non couverte par la reprise des subventions reçues²⁴. En 2017, les opérations de neutralisation des amortissements ont été réalisées à hauteur de 315,6 M€ sur le total de 393 M€ d'amortissements constatés au titre de l'exercice, soit 80,3 %.

Le rapprochement des comptes d'immobilisation avec les amortissements inscrits sur les balances comptables au 31 décembre 2015 des anciennes régions montre toutefois que certaines catégories d'immobilisations n'étaient pas amorties contrairement à ce que prévoyait l'instruction budgétaire et comptable M71. Cela concerne notamment des immobilisations inscrites aux comptes 2013, 2033, 21314, 21318, 217312 et 21821. Il appartient, par conséquent, à la région de régulariser les amortissements manquants sur les biens soumis à cette obligation.

En outre, des différences significatives ont été relevées sur le montant des amortissements réalisés entre la balance des comptes au 31 décembre 2017 et le cumul des trois inventaires 2017.

Tableau 22 : Rapprochement des amortissements des inventaires avec le compte de gestion (en €)

comptes d'amortissements	SC balance	Amort. inventaire Alsace	Amort. inventaire Lorraine	Amort. inventaire Champagne-Ardenne	Amort. Total	écart
280-immo. incorporelles (hors c/2804.)	28 925 931	13 862 020	13 455 630	3 593 100	30 910 750	- 1 984 819
2804-subv. d'équipt versées	1 761 849 243	916 859 602	726 105 240	405 097 807	2 048 062 649	- 286 213 406
281-immo. corporelles	378 695 495	165 879 485	167 419 068	37 981 133	371 279 686	7 415 809
Total	2 169 470 669	1 096 601 107	906 979 938	446 672 040	2 450 253 085	- 280 782 416

Sources : inventaires et compte de gestion 2017

²⁴ A l'exception des subventions versées ou reçues relatives à la nouvelle programmation des fonds européens 2014-2020, qui sont exclues du dispositif de neutralisation.

7. LA SITUATION ET LA TRAJECTOIRE FINANCIERES

Le périmètre budgétaire de la région Grand Est ne compte qu'un budget principal. L'analyse de sa situation financière porte sur les exercices 2015 (agrégation des données des trois anciennes régions) à 2018 (budgets primitif et supplémentaire).

7.1 L'information et la prévision budgétaires

7.1.1 La mise en ligne des documents d'information budgétaire et financière

La plupart des documents d'information budgétaire et financière prévus à l'article L. 4313-1 du CGCT sont en accès libre sur le site internet de la région Grand Est, pour les exercices 2016 à 2018. La région doit néanmoins veiller à la mise en ligne du rapport sur les orientations budgétaires dans son intégralité, à l'appui de la délibération correspondante, dans les 15 jours qui suivent la tenue du débat²⁵. Les rapports sur les orientations budgétaires 2016 et 2018 sont en effet absents du site internet. Une version résumée des orientations budgétaires 2017 et 2018, destinée au grand public, ainsi que la retransmission de la séance plénière sont toutefois accessibles en ligne.

La collectivité doit également joindre au budget primitif, ainsi qu'à sa délibération d'adoption, une présentation synthétique retraçant les informations essentielles afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux, en application de l'article L. 4313-1 du CGCT. Seule une présentation du budget primitif 2018 à destination du grand public est disponible sur le site de la collectivité.

7.1.2 Le débat d'orientation budgétaire

Les modalités de présentation et le contenu du rapport d'orientations budgétaires sont fixés aux articles L. 4312-1 et D. 4312-10 du CGCT. Ces dispositions précisent notamment les informations, les données budgétaires et les évolutions devant figurer dans le rapport.

Le rapport sur les orientations budgétaires 2018 (ROB 2018) contient 51 pages sur l'évolution globale des dépenses de fonctionnement et d'investissement, autour des cinq axes prioritaires de 2018 (compétitivité de l'économie, mobilité et territoires, jeunesse et emploi, rayonnement, performance et proximité). Les différentes parties du ROB consacrées aux axes prioritaires sont à la fois détaillées et peu explicites sur la ventilation des crédits budgétaires consacrées aux politiques et leurs évolutions par rapport aux exercices précédents. Cette présentation ne permet pas à l'assemblée délibérante de connaître les moyens qui leur ont été consacrés en 2016 et 2017, ni d'évaluer leur évolution en 2018. Elle ne permet pas davantage d'identifier la répartition des économies attendues, en fonctionnement et en investissement.

En outre, le plan pluriannuel d'investissement 2017-2021 mentionné dans le ROB 2018 ne comporte aucun détail et ne précise pas l'évolution prévisionnelle des recettes d'investissement correspondantes.

Le rapport sur les orientations budgétaires présenté aux conseillers régionaux gagnerait en lisibilité à disposer d'une synthèse chiffrée concluant la présentation des actions envisagées au titre de chaque axe prioritaire et présentant la ventilation des dépenses de fonctionnement et d'investissement, ainsi que leur évolution par rapport aux exercices précédents, à l'image du rapport financier joint au compte administratif 2017.

²⁵ Conformément au décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire.

Recommandation n° 8 : Compléter le rapport d'orientation budgétaire d'une présentation chiffrée et ventilée des dépenses de fonctionnement et d'investissement consacrées aux axes prioritaires, comportant un volet rétrospectif et prospectif.

Par ailleurs, les informations sur les engagements pluriannuels, notamment en matière de programmation d'investissement, mériteraient d'être développées, d'autant plus que la maquette budgétaire ne prévoit pas d'annexe dédiée. Ainsi, le volume global des autorisations de programme (AP) nouvelles, prévu à hauteur de 560 M€, et celui des autorisations d'engagement (AE) nouvelles, à hauteur de 2 Md€, pourraient être ventilés par fonction ou action. De même, l'évolution des AP et des AE votées lors des exercices précédents, éventuellement reconduites en 2018, n'est pas abordée.

Enfin, contrairement aux dispositions précitées, le ROB 2018 ne comporte pas d'information relative à la structure et l'évolution des effectifs, et à l'évolution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Seule une mention laconique apparaît à ce sujet : « En matière de ressources humaines, les dépenses seront contenues. Le montant prévu à ce titre serait de l'ordre de 300 M€, en progression par rapport à 2017 dans l'optique de convergence des régimes indemnitaires dès 2018 ».

Le ROB 2018 apparaît donc incomplet en ce qui concerne la présentation des engagements pluriannuels ainsi que la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs.

Rappel du droit n° 5 : Intégrer au rapport d'orientation budgétaire l'ensemble des informations mentionnées aux articles L. 4312-1 et D. 4312-10 du CGCT, notamment la présentation détaillée des engagements pluriannuels, la structure et l'évolution des différents types de dépenses, ainsi que la situation rétrospective et prospective des ressources humaines.

7.1.3 La qualité des prévisions budgétaires

Le vote des crédits budgétaires de la région Grand Est s'effectue par chapitres fonctionnels. En 2016, année de création de la nouvelle région, le taux global d'exécution budgétaire des dépenses réelles d'investissement s'est élevé à 85,8 %, et celui des dépenses réelles de fonctionnement à 93,4 %. En 2017, les taux d'exécution des dépenses se sont améliorés significativement, atteignant 93,9 % en investissement et 97 % en fonctionnement.

En 2016, le taux d'exécution des recettes réelles d'investissement s'est établi à 69,1 %, celui des recettes réelles de fonctionnement à 99,4 %. En 2017, les taux d'exécution des recettes se sont également améliorés, atteignant 71,2 % en investissement et 100,9 % en fonctionnement.

Ces taux d'exécution témoignent de la qualité des prévisions budgétaires.

7.2 La situation financière

Il ressort du compte administratif 2017 de la région Grand Est des dépenses totales (réelles et mixtes) s'élevant à 2,7 Md€ et des recettes totales atteignant 3 Md€.

Tableau 23 : Dépenses et recettes de la région Grand Est en 2017

2017 (en M€)	Fonctionnement	Investissement	Total
Dépenses	1 920,4	813,9	2 734,3
Recettes	2 367,9	653,1	3 021

Source : *compte administratif 2017*

7.2.1 Les produits de gestion

A la suite de nombreuses évolutions structurelles survenues entre 2011 et 2017, les régions disposaient en 2018 des ressources fiscales et institutionnelles suivantes :

- une part de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
- la totalité de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) relative au matériel ferroviaire roulant utilisé pour le transport de voyageurs, et aux répartiteurs principaux de la boucle locale de cuivre et équipements de commutation ;
- une fraction de TVA ;
- la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et un versement du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

Les produits de gestion - qui comprennent également les ressources d'exploitation et la production immobilisée - sont passés de 2 Md€ en 2015 à 2,3 Md€ en 2017, enregistrant une augmentation globale de 15,6 % (+ 306 M€). Au cours de la période 2015-2017, à l'exception de la fiscalité reversée qui est devenue négative en raison des dotations de compensation de la CVAE, les différentes catégories de produits ont progressé.

Le budget 2018 prenait en compte une stabilisation globale des ressources à 2,3 Md€, dans un contexte d'augmentation des ressources fiscales issue de l'attribution d'une fraction de la TVA (+ 430 M€) et des ressources d'exploitation (+ 21 M€) et de forte baisse des ressources institutionnelles (- 454 M€) avec la suppression de la dotation globale de fonctionnement.

Tableau 24 : Evolution des produits de gestion de la région

montants en €	2015 (Régions agrégées)	2016	2017	2018 (BP + BS)	Evolution 2017/ 2015	variation
Ressources fiscales propres	1 192 721 588	1 225 535 998	1 556 540 209	1 986 610 056	363 818 621	+ 30,5 %
+ Fiscalité reversée	55 965 055	58 888 018	- 8 556 697	- 6 199 448	- 64 521 752	- 115,3 %
+ Ressources institutionnelles	708 932 312	660 175 985	709 220 512	255 393 386	288 200	+ 0 %
+ Ressources d'exploitation	7 590 752	5 548 822	13 803 936	34 944 518	6 213 184	+ 81,9 %
+ Production immobilisée, travaux en régie	580 048	556 641	1 163 770	1 000 000	583 722	+ 100,6 %
Produits de gestion	1 965 789 755	1 950 705 464	2 272 171 730	2 271 748 512	306 381 975	+ 15,6 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

7.2.1.1 L'évolution de la fiscalité directe

Les conseils régionaux ne votent pas les taux de fiscalité directe, les taux de CVAE et d'IFER étant fixés au niveau national. Pour exercer les compétences transférées par la loi NOTRe, 25 % de CVAE supplémentaire ont été attribués aux régions en 2017, portant leur part de CVAE à 50 %. Ce transfert de CVAE, qui a renforcé la part de la fiscalité économique dans les ressources régionales, est corrigé, selon les cas, par une dotation ou une attribution de compensation calculée en fonction du montant des charges transférées par les départements.

Du fait de l'attribution de 25 % de CVAE supplémentaire et malgré l'absence d'évolution du produit de l'IFER, le produit de la fiscalité directe nette perçue par la région a presque doublé, passant de 352,8 M€ en 2015 à 675,7 M€ en 2017. Le dispositif d'exonération

de CVAE, décidée par l'assemblée régionale en mai 2016, n'a pas eu d'effet mesurable sur cette augmentation, car les dispositifs en vigueur dans les trois anciennes régions étaient quasiment identiques et l'harmonisation opérée n'a porté que sur quelques dispositifs particuliers (création et extension d'établissements dans une zone de restructuration défense, jeunes entreprises innovantes).

7.2.1.2 L'évolution de la fiscalité indirecte

La fiscalité indirecte de la région comprenait principalement jusqu'en 2017 la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), la taxe sur les certificats d'immatriculation de véhicules (taxe sur les cartes grises) et la contribution au développement de l'apprentissage. Le produit de ces trois taxes (849,3 M€) représentait 96,5 % du produit total de la fiscalité indirecte régionale en 2017.

Le produit total de la fiscalité indirecte a augmenté de 5 % (+ 41 M€) de 2015 à 2017, passant de 839,9 M€ à 880,8 M€. L'attribution en 2018 d'une fraction de TVA, qui a été estimée au budget 2018 à 430,8 M€, fera progresser les ressources fiscales indirectes de 26,8 % de 2017 à 2018.

La TICPE a, depuis plusieurs années, servi à financer les transferts successifs de compétences aux régions, ce qui complexifie le suivi des différentes parts : modulation LRL²⁶ (article 7321), modulation Grenelle (article 7322), ressource régionale de l'apprentissage (article 73822), formation professionnelle et apprentissage (article 73842), primes employeurs apprentis (article 7385). Le conseil régional dispose d'une capacité de décision sur la part « modulation Grenelle », qui représente 12,7 % de l'ensemble du produit de la TICPE. Les tarifs votés chaque année correspondent aux plafonds autorisés par la loi (0,73 € par hectolitre de supercarburant, et 1,35 € par hectolitre de gazole), comme les trois anciennes régions le faisaient auparavant.

La contribution au développement de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage se compose de frais de gestion liés à la fiscalité directe locale (50,9 M€ en 2017), d'une fraction de la taxe d'apprentissage (148,7 M€ en 2017), et des fractions précitées de la TICPE. Son produit a progressé de 5,8 %, passant de 224,2 M€ en 2015 à 237,3 M€ en 2017.

La région a engagé une harmonisation progressive de la taxe sur les certificats d'immatriculation, de 2017 à 2019, vers un niveau intermédiaire (42 € par cheval vapeur) des tarifs pratiqués par les anciennes régions (35 €, 36,50 € et 45 €). Son produit a augmenté de 8,2 % entre 2015 et 2017, passant de 168 M€ à 181,8 M€.

La région a également harmonisé le dispositif d'exonération de cette taxe en faveur des véhicules propres (énergie électrique, gaz naturel, gaz de pétrole liquéfié, super éthanol E85), en l'alignant sur le plus favorable. Ainsi depuis le 1^{er} janvier 2017, les véhicules propres sont totalement exonérés de la taxe.

Enfin, la région Grand Est n'a pas instauré de taxe sur les permis de conduire, celle-ci n'existant au demeurant dans aucune des trois anciennes régions avant la fusion.

7.2.1.3 La fiscalité reversée et les péréquations

En 2015 (régions agrégées) et en 2016, la région était bénéficiaire nette, à hauteur de 56 puis de 59 M€, des fonds de péréquation (fonds national de garantie individuelle des ressources - FNGIR, fonds de péréquation de la CVAE). Depuis 2017 et la mise en place des attributions de compensation versées ou reçues à la suite du transfert des compétences

²⁶ LRL : loi relative aux libertés et responsabilités locales (loi n° 2004-809 du 13 août 2004)

transport des départements, le montant des reversements à la charge de la région est désormais supérieur à celui des attributions qu'elle perçoit ; le solde s'établissant à - 8,6 M€ pour 2017 et de façon prévisionnelle à - 6,2 M€ au budget 2018.

7.2.1.4 Les ressources institutionnelles (dotations et participations)

De 2015 à 2017, la dotation forfaitaire de la région a diminué de près 80 M€ (- 16,5 %) au titre de sa contribution, à l'instar des autres régions, au redressement des comptes publics, passant de 482 M€ en 2015 à 402,3 M€ en 2017. Comme la dotation globale de fonctionnement (DGF), la compensation relais de la taxe professionnelle (DCRTP) a baissé de 13 % entre 2015 et 2017, passant de 46,3 M€ à 40,3 M€.

En revanche, la dotation générale de décentralisation est restée stable, atteignant 92 M€ en 2017 et une nette progression est prévue au budget 2018 avec un montant de 109 M€.

À compter de 2018, les deux parts de dotation globale de fonctionnement (DGF) versées aux régions sont remplacées par l'attribution d'une fraction de TVA, permettant aux régions de bénéficier de ressources fiscales qui progressent en moyenne d'environ 2 % par an, sans toutefois disposer de pouvoir de taux sur cette taxe.

La loi de finances initiale pour 2017 a créé un fonds de soutien exceptionnel de 450 M€ pour accompagner les régions en 2017 et 2018 dans l'exercice de leurs nouvelles compétences au titre du développement économique. Dans la mesure où les dépenses constatées en 2017 sur la fonction budgétaire 9 (action économique) ont été supérieures à celles réalisées en 2016 sur cette même fonction, la région a pu bénéficier de la dotation maximale, soit 35,5 M€. Les participations versées par l'Etat progressent considérablement, passant de 2,5 M€ en 2015 (régions agrégées) à 80,2 M€ en 2017.

Compte tenu de l'ensemble de ces évolutions²⁷ et notamment du remplacement de la DGF par une fraction du produit de la TVA, les ressources institutionnelles de la région auront fortement baissé (- 64 %) de 2015 à 2018, puisqu'elles seront passées de 709 M€ à 255 M€ en l'espace de trois ans. Il s'agit d'une modification importante de la structure de financement de la région.

7.2.2 Les charges de gestion

7.2.2.1 La répartition fonctionnelle des dépenses

Budgétairement, l'exercice des compétences régionales se décline, au sein de la section de fonctionnement comme de la section d'investissement, en neuf chapitres fonctionnels (fonctions 1 à 9) auxquels s'ajoute un chapitre dédié aux services généraux (fonction 0). En 2017, les dépenses ventilées, c'est-à-dire rattachées à une fonction, de la région Grand Est s'établissaient à 1 786,5 M€ en fonctionnement et à 636,4 M€ en investissement.

La répartition entre fonctionnement et investissement des dépenses affectées aux différentes fonctions est très variable ; le poids budgétaire de certaines fonctions (transports, formation professionnelle et apprentissage, enseignement) étant très prononcé au sein de la section de fonctionnement, tandis que pour d'autres fonctions (aménagement du territoire, développement économique, environnement) la part des dépenses d'investissement est beaucoup plus élevée.

²⁷ cf. détail en annexe 4

En 2017, avec un montant ventilé de 678 M€ de dépenses de fonctionnement (soit 29,3 % des dépenses totales) et 158 M€ en dépenses d'investissement, les transports constituent le poste budgétaire le plus important de la région. A elle seule, la contribution financière versée à la SNCF au titre des TER s'élevait à 433,5 M€. Les compétences transférées de transports scolaire et interurbain représentaient près de 193 M€ de dépenses nouvelles.

L'enseignement, avec un montant ventilé de 356 M€ de dépenses de fonctionnement (soit 15,4 % des dépenses totales), dont 189 M€ de rémunérations et charges sociales, et de 187 M€ en dépenses d'investissement est le deuxième poste de dépenses de la région. Le Grand Est compte 255 lycées publics et une centaine d'établissements privés, auxquels la région consacre 324 M€ en frais de fonctionnement.

Avec un montant ventilé de 459 M€ de dépenses de fonctionnement (soit 19,8 % des dépenses totales) et 9,5 M€ de dépenses d'investissement, la formation professionnelle et l'apprentissage représentent le troisième poste budgétaire de la collectivité. Elles ont été consacrées à la formation, en vue notamment de la qualification des demandeurs d'emplois, de plus de 50 000 personnes au sein de 180 organismes de formation et plus de 1 700 formations, et l'accueil de 37 000 apprentis répartis dans 106 centres de formation.

En 2017, avec un montant ventilé de 65 M€ en dépenses de fonctionnement et 104 M€ de dépenses d'investissement, le développement économique constitue le quatrième poste budgétaire. Le Schéma Régional de Développement Economique d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII), adopté en avril 2017, met l'accent sur l'industrie - le Grand Est est la 3^{ème} région industrielle de France - et le numérique, en déployant le très haut débit sur l'ensemble de son territoire.

7.2.2.2 Les facteurs globaux d'augmentation des charges de gestion

Les charges de gestion²⁸ ont progressé de 13,8 % de 2015 à 2017, passant de 1,6 Md€ en 2015 (régions agrégées) à 1,8 Md€ en 2017. Cette évolution résulte principalement des transferts de compétences intervenus en 2017 et de l'augmentation concomitante, au sein des charges à caractère général, des moyens affectés aux transports (hors ferroviaire). Dans le même temps, la hausse des charges de personnel a été limitée à 2,6 % (+ 7 M€).

Par ailleurs, l'augmentation globale des subventions de fonctionnement (+ 14,5 %, + 36,8 M€) recouvre à la fois une hausse des concours aux collectivités et aux organismes publics (+ 53,9 M€) et une diminution des aides aux personnes privées (- 17,1 M€) consécutive à la refonte des dispositifs d'aide aux entreprises. Les autres charges de gestion (participations versées à la SNCF et aux organismes de transport, dotation de fonctionnement des lycées, contributions obligatoires, ...) sont restées relativement stables de 2015 à 2017 (+ 10,5 M€).

Une augmentation significative des charges de gestion était inscrite au budget 2018 (+7,7 % soit 137 M€), en particulier sur les charges à caractère général et les subventions de fonctionnement. Ce ressaut concernait les dépenses d'intervention sur fonds européens et les deux compétences montant en puissance à partir de 2017, à savoir les transports et le développement économique.

²⁸ Elles comprennent les charges (réelles) courantes de la collectivité, hors frais financiers.

Tableau 25 : Evolution des charges de gestion de la région Grand Est

Données en €	2015 (régions agrégées)	2016	2017	2018 (Budget primitif + budget supplémentaire)	Evolution 2017/2015 (en €)	Evolution 2017/2015 (en %)
Charges à caractère général	199 808 787	191 885 603	370 403 012	472 373 025	170 594 225	+ 85,4
+ Charges de personnel	271 478 010	272 784 676	278 505 499	294 058 835	7 027 489	+ 2,6
+ Aides à la personne ²⁹	71 298 847	63 514 973	62 156 012	90 715 813	-9 142 835	- 12,8
+ Subventions de fonctionnement	252 747 944	262 255 949	289 473 600	479 480 988	36 725 656	+ 14,5
+ Autres charges de gestion	762 741 026	745 888 175	773 215 810	574 058 830	10 474 784	+ 1,4
= Charges de gestion	1 558 074 615	1 536 329 376	1 773 753 933	1 910 687 491	215 679 318	+ 13,8
Population au 31 déc.	5 548 955	5 552 388	5 554 100	5 554 100	5 145	0,1
Charges de gestion par habitant (en €)	280,8	276,7	319,4	344	38,6	13,7

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Le ratio de charges de gestion par habitant, qui rapporte les sommes consacrées à l'exercice des compétences de la collectivité et à son fonctionnement interne à la population régionale, augmente de 13,7 %, passant de 281 € en 2015 à 319 € 2017. Il devait croître de nouveau en 2018 pour atteindre 344 €.

7.2.2.3 Les dépenses de personnel

Selon les données de la région, l'effectif des emplois permanents pourvus a augmenté de 3,7 % de 2015 à 2017, soit de 254 équivalents temps plein (ETP), passant de 6 821 ETP en 2015 à 7 075 ETP en 2017, en raison notamment des transferts de personnels liés à la prise en charge en 2017 de nouvelles compétences (gestion des déchets, transports scolaires, intégration des agents des CREPS). Malgré l'intégration en 2018 de 52 salariés des CARIF-OREF, la région s'est fixé un objectif de stabilisation de sa masse salariale.

La chambre constate néanmoins que l'augmentation de 254 ETP intègre la mesure de non-remplacement d'environ 200 agents ATTEE partis en retraite en 2016 et 2017, ce qui signifie qu'hors agents ATTEE, l'effectif régional pourvu a augmenté de 454 ETP de 2015 à 2017. Il apparaît aussi que l'économie d'environ 10 M€ résultant de ces non-remplacements n'a pas suffi à stabiliser la masse salariale puisque celle-ci a augmenté de 7 M€ entre 2015 (271,5 M€) et 2017 (278,5 M€). Enfin, compte tenu des facteurs exogènes de hausse de la masse salariale intervenus au cours de cette même période (glissement vieillesse technicité - GVT, évolution du point d'indice), il est probable que le coût en année pleine de cette augmentation des effectifs ait été pour partie reportée sur le budget 2018.

En effet, au budget 2018, le coût de la masse salariale a été prévue à hauteur de 294,5 M€ ; cette augmentation de 16 M€ par rapport aux dépenses constatées étant également liée à la mise en place du régime indemnitaire harmonisé.

Nonobstant les augmentations liées aux transferts de personnels et aux mesures d'intégration dans les services régionaux, l'évolution des effectifs entre 2015 et 2018, en l'absence de réorganisation des anciens sièges, n'a pas permis de réduire la masse salariale ni même d'en stabiliser le montant.

La chambre recommande par conséquent à la région d'étudier une organisation plus efficiente de l'ensemble des services régionaux, en corrélation avec l'harmonisation des politiques régionales et des outils de travail, en vue d'une stabilisation de sa masse salariale.

²⁹ Versements aux stagiaires de la formation professionnelle, bourses des élèves, etc.

Recommandation n° 9 : Etudier une organisation plus efficiente de l'ensemble des services régionaux afin de parvenir à une stabilisation de la masse salariale.

7.2.2.4 L'évolution différenciée de certaines dépenses de fonctionnement

Les dépenses de communication des services généraux (article 623), réduites de 8,6 M€ en 2015 à 4,9 M€ en 2016 et 2017, connaîtront selon les prévisions inscrites au budget 2018 (6,4 M€) une augmentation significative, avec les crédits inscrits à ce titre (2,8 M€) au chapitre 933 « culture, sports et loisirs », en lien avec les actions de promotion de la nouvelle région, l'élargissement en 2017 de ses compétences et l'ouverture de huit agences territoriales.

Les dépenses de frais postaux et télécommunications des services généraux et les frais de missions et de déplacements sont tendanciellement en hausse depuis 2016, le budget 2018 s'inscrivant dans cette évolution.

En revanche, des dépenses structurelles apparaissent en nette réduction. Outre les économies réalisées en matière de location immobilière (- 1,75 M€), notamment à la suite de l'acquisition du bâtiment, boulevard de Trèves à Metz, les dépenses d'honoraires et d'études ont été réduites significativement, passant de 47,3 M€ en 2015 à 36 M€ en 2017 et les prestations de services réalisées dans le cadre de marchés ont mobilisé 84 M€ en 2017, contre 90,5 M€ en 2015. Par ailleurs, la région enregistre, en matière de frais d'assurance, une baisse des primes acquittées de 1,2 M€ entre 2016 (5,4 M€) et 2018 (4,2 M€), des économies ayant été réalisées sur le contrat de dommages aux biens immobiliers dont le coût a été ramené de 2,1 M€ en 2016 à 0,8 M€ en 2018

Les indemnités et frais de présence des élus et des groupes d'élus dont les coûts, selon la région, sont stabilisés, sont en légère augmentation tendancielle, passant de 12,9 M€ en 2016 à 13,2 M€ en 2017 et à 13,4 M€ au budget 2018.

7.2.2.5 Les participations et contributions

La participation versée à la SNCF au titre de la convention TER représentait 57 % des contributions ou participations obligatoires versées par la région en 2017. Leur montant total est resté relativement stable de 2015 à 2017, n'augmentant que de 1,6 % (+ 12,2 M€). Ces participations intègrent notamment les dotations aux lycées publics et privés et les primes aux employeurs d'apprentis.

Tableau 26 : Evolution des contributions et participations versées par la région Grand Est

Cpte	Libellé	2015 (régions agrégées)	2016	2017	Evolution (en €)	Evolution (en %)
65511	Dotation de fonctionnement Etab. publics	76 886 063	63 131 136	59 421 177	- 17 464 886	- 22,7
65512	Dotation de fonctionnement Etab. privés	23 466 047	23 621 202	24 148 094	+ 682 047	+ 2,9
6552	Prime employeurs apprentis	28 049 430	25 315 484	20 379 480	- 7 669 950	- 27,3
6558	Autres contributions obligatoires	147 419 742	142 473 966	146 588 205	+ 831 537	- 0,6
6561	Organismes de regroupement (synd. mixtes / ententes)	9 450 247	8 737 548	11 566 539	+ 2 116 292	+ 22,4
6562	Coopération décentralisée	120 289	120 289	120 288	+ 1	0
65641	Participation SNCF	415 418 490	425 526 714	430 583 813	+ 15 165 323	+ 3,7
6568	Autres participations	45 584 165	43 326 997	65 781 075	+ 20 196 910	+ 44,3
	TOTAL contributions et participations	746 394 472	732 253 336	758 588 671	+ 12 194 199	+ 1,6

Sources : balances des comptes 2015 à 2017.

Outre le règlement régional sur les dotations aux lycées en cours d'évolution, la région a engagé l'harmonisation des principales contributions et participations financières versées par les trois anciennes régions. S'agissant de la prime régionale à l'apprentissage et de l'aide au recrutement d'un apprenti, les contrats signés à partir du 1^{er} juin 2016 sont instruits, gérés et payés sur la base d'un règlement unique.

7.2.2.6 Les dotations aux lycées

La région prévoit de réduire de 6,3 M€ par an à partir de 2018 la dotation de fonctionnement aux lycées en redéfinissant le mode de calcul des dotations et en optimisant certains achats, en particulier les achats d'énergie. Pour cela, la région devra se prononcer sur la nécessité de prendre directement en charge certains marchés groupés (énergie, vérifications obligatoires et contrats d'entretien, équipement de protection individuels des agents ATTEE, etc.). Le calcul des dotations aux lycées qui intervient de façon différente dans les trois anciens territoires régionaux a été maintenu dans l'attente de la concertation engagée avec les établissements sur son évolution.

Au 31 décembre 2016, il y avait 51 M€ de réserves dans les lycées, représentant une moyenne de 133,7 jours de fonctionnement (4,5 mois) et légèrement plus d'une année de dotation de fonctionnement pour les lycées publics. Le nouveau dispositif régional, prévu pour la période 2018 - 2020, vise à limiter ces réserves à un maximum de 100 jours de fonctionnement, ce qui représenterait une réduction potentielle de 18 M€ pour l'ensemble des établissements. Afin de lisser son impact, la réduction a été plafonnée entre 20 et 50 % de la dotation de l'année précédente, l'économie attendue s'élevant à 5,8 M€ en 2018.

Le plan Lycée Numérique 4.0 qui a pour objectif, selon la région, de proposer des outils au service de la réussite pédagogique, lui permet aussi de réaliser des économies grâce au remplacement des livres par des supports numériques. En 2016/2017, 49 lycées sur 255 sont passés au numérique. La réduction des dispositifs d'aide aux manuels scolaires représente une économie de 0,7 M€ en 2017 et 1,2 M€ en 2018, puis de 2 M€ jusqu'en 2020, date à laquelle tous les lycées seront passés au numérique. La chambre observe néanmoins que la mise en œuvre du plan Lycée Numérique 4.0 a mobilisé la majeure partie des dépenses d'investissement consacrées aux lycées en 2017 (installation de 2 000 bornes WIFI, de vidéoprojecteurs, aide financière de 225 € à l'acquisition des matériels par les lycéens, ...) et ne représente pas une économie immédiate pour la région.

7.2.2.7 Le poids des subventions de toutes natures

Les subventions de fonctionnement (compte 657) ont augmenté globalement de 14,5 % de 2015 à 2017, passant de 252,7 à 289,5 M€. En outre, le budget 2018 intègre une progression importante de ces concours financiers pour lesquels 471,4 M€ ont été votés ; cette évolution provenant néanmoins du redéploiement de crédits inscrits jusqu'en 2017 en participations ou contributions (comptes 655 et 656).

En 2017, les principaux secteurs bénéficiaires de ces concours sont la formation professionnelle et l'apprentissage (100,3 M€, dont 68 % reviennent aux organismes publics), la culture (35,5 M€ aux organismes privés) et le développement économique (49,5 M€ aux organismes privés).

L'annexe du compte administratif 2017 relative aux subventions de fonctionnement et d'équipement versées par la région recense, sur 270 pages, 11 574 concours attribués pour un total de 677 M€, dont 363 M€ pour les entités publiques (collectivités et organismes publics) et 314 M€ pour les personnes de droit privé (associations, entreprises ou personnes physiques).

La chambre constate, sur différents secteurs (culture, sports, environnement) le nombre important de subventions attribuées pour des montants réduits et dont la contribution

effective à la réalisation des politiques régionales paraît difficile à mesurer³⁰. Elle relève en outre que si ces aides ont pour objectif, selon la région, de contribuer à la cohésion territoriale, les agences territoriales, censées être des vecteurs de proximité de l'action régionale au sein des territoires, n'interviennent pas dans le processus d'attribution des divers concours financiers attribués aux acteurs locaux. De même, les informations éventuellement recueillies par les agences sur les effets des aides attribuées dans les secteurs qu'elle suivent (formation continue, développement économique) ne sont pas communiquées aux sièges de l'administration régionale.

La chambre recommande donc à la région de réexaminer le processus d'instruction et d'attribution de ses subventions à la faveur de la redéfinition de ses politiques publiques.

Recommandation n° 10 : Revoir le processus d'instruction et d'attribution des subventions de toutes natures à la faveur de la redéfinition de ses politiques publiques.

7.2.2.8 La contractualisation avec l'Etat

Les articles 13 et 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 instituent un dispositif de contractualisation entre l'État et les plus grandes collectivités, tendant d'une part à limiter l'augmentation de leurs dépenses réelles de fonctionnement à 1,2 % par an, d'autre part à réduire leur besoin de financement et donc leur recours à l'endettement.

Le conseil régional l'ayant autorisé le 22 juin 2018, la région s'est inscrite dans ce dispositif par convention du 29 juin 2018 signée par le président du conseil régional avec le représentant de l'Etat.

Aux termes de ce contrat s'appliquant aux exercices 2018 à 2020, l'augmentation annuelle maximum des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) de la région est limitée à 1,2 %, soit un montant plafond de DRF de 1 859 M€ pour 2018, aucune modulation n'étant appliquée. La région se fixe également l'objectif d'améliorer son besoin de financement de 50 M€ par an pour les trois exercices.

7.2.3 L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement

7.2.3.1 L'augmentation de l'excédent brut de fonctionnement

L'excédent brut de fonctionnement, dégagé par la différence entre les produits et les charges de gestion, s'est accru de près de 91 M€ (+ 22 %) entre 2012 et 2017, les produits de gestion de la région ayant augmenté plus fortement (+ 15,6 %) que ses charges de gestion (+ 13,8 %). Atteignant 498 M€ en fin de période et représentant 22 % des produits de gestion, il s'établissait à un niveau satisfaisant.

³⁰ A titre d'illustration : des subventions à des associations sportives de 100 € à 400 €, une de 500 € à une association de solidarité avec un peuple africain, 80 € à un centre de formation. S'agissant des aides aux communes en matière culturelle : 300 € pour une médiathèque, entre 1 000 € et 1500 € à des manifestations culturelles municipales, 1 500 € à un centre culturel communal.

Tableau 27 : Evolution de l'excédent brut de fonctionnement de la région Grand Est

Données en €	2015 (régions agrégées)	2016	2017	Evolution 2017/ 2015 (en %)
Produits de gestion (A)	1 965 789 755	1 950 705 464	2 272 171 730	+ 15,6
Charges de gestion (B)	1 558 074 615	1 536 329 376	1 773 753 933	+ 13,8
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	407 715 141	414 376 088	498 417 797	+ 22,2
<i>en % des produits de gestion</i>	21 %	21 %	22 %	+ 5,8

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

7.2.3.2 L'évolution de la capacité d'autofinancement brute

La capacité d'autofinancement (CAF) brute correspond à l'excédent des produits réels sur les charges réelles. Elle constitue la principale ressource permettant de financer les dépenses d'investissement et doit *a minima* couvrir le remboursement en capital de la dette.

Conformément aux évolutions recherchées dans le cadre des orientations budgétaires 2016, la CAF brute de la région a crû de 97 M€ (+ 27,8 %) de 2015 à 2017. Cette évolution plus favorable que celle de l'excédent brut de fonctionnement résulte des économies dégagées (- 10, 2 M€) sur la charge d'intérêts de la dette. La CAF brute représentait en fin de période 20 % des produits de gestion.

Tableau 28 : Evolution de la capacité d'autofinancement brute de la région Grand Est

Données en €	2015 (Régions agrégées)	2016	2017	Evolution 2017/ 2015 (en %)
Excédent brut de fonctionnement	407 715 141	414 376 088	498 417 797	+ 22,2
+/- Résultat financier réel	- 64 910 003	- 56 234 644	- 54 728 029	- 15,7
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	7 255 501	5 447 836	3 750 746	- 48,3
CAF Brute	350 060 638	363 589 279	447 440 514	+ 27,8
<i>en % des produits de gestion</i>	18 %	19 %	20 %	+ 10,6

Source : CRC d'après les comptes de gestion

7.2.3.3 L'augmentation du résultat de fonctionnement

Suivant l'évolution de la CAF brute, le résultat de fonctionnement a également progressé dans les mêmes proportions (+ 27,2 %), soit une hausse de 92,9 M€. La chambre relève néanmoins que ce résultat serait moindre si la région procédait correctement à ses dotations aux provisions pour risques et charges.

Tableau 29 : Evolution du résultat de fonctionnement de la région Grand Est

Données en €	2015 (Régions agrégées)	2016	2017	Evolution 2017/ 2015 (en %)
CAF Brute	350 060 638	363 589 279	447 440 514	+ 27,8
-Dotations nettes aux amortissements	339 522 440	365 538 620	392 950 852	+ 15,7
-Dotations nettes aux provisions	- 2 367 890	- 508 358	- 500 000	- 78,9
+ Quote-part des subventions d'investissement transférées	52 852 900	62 273 339	64 162 916	+ 21,4
+ Neutralisation des amortissements ³¹	276 149 140	290 513 376	315 622 550	+ 14,3
Résultat section de fonctionnement	341 908 127	351 345 733	434 775 128	+ 27,2

Source : CRC d'après les comptes de gestion

7.2.4 Les investissements et leur financement

7.2.4.1 L'évolution d'ensemble des dépenses d'investissement

La région a, malgré le léger repli intervenu en 2016, maintenu un effort d'investissement conséquent sur la période, le total des dépenses d'investissement (hors remboursement de la dette) ayant atteint 1,7 Md€ de 2015 à 2017, dont 1,2 Md€ de subventions d'équipement (71 %), principalement dédiées au développement économique et à l'aménagement des territoires, et 0,5 Md€ de dépenses d'équipement (27 %).

La redéfinition des politiques régionales en 2017 s'est traduite par un regain des dépenses d'investissement (+ 73 M€ par rapport à 2016), ayant vocation à se poursuivre en 2018 puisque le budget prévoyait 736 M€ à ce titre (hors remboursement des emprunts).

Dans ces conditions, la dépense d'investissement par habitant est passée de 100,80 € en 2015 à 109,30 € en 2017 (+ 8,50 € par habitant).

Tableau 30 : Evolution des dépenses d'équipement de la région Grand Est

Données en €	2015 (Régions agrégées)	2016	2017	Cumul sur les années	Evolution 2017/ 2015
Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)	144 859 850	154 284 593	161 665 801	460 810 244	16 805 951
Subventions d'équipement (y c. subventions en nature)	411 452 408	385 632 369	433 548 850	1 230 633 627	22 096 443
Participations et investissements financiers nets	11 676 936	- 1 272 025	12 186 145	22 591 057	509 209
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 8 396 393	- 4 508 262	- 1 755	- 12 906 410	8 394 638
Total dépenses d'investissement hors remboursement des emprunts	559 592 801	534 136 675	607 399 041	1 701 128 518	47 806 240

Source : CRC d'après les comptes de gestion

7.2.4.2 Les dépenses d'équipement immobilier

Dans le prolongement des démarches existantes dans les anciennes régions, la stratégie immobilière de la région consiste à privilégier, en fonction des opportunités, la possession des biens immobiliers nécessaires à l'exercice de ses compétences. Afin de

³¹ La neutralisation concerne l'amortissement des bâtiments publics et des subventions d'équipement versées.

conserver la meilleure maîtrise de son parc immobilier, la collectivité intervient en qualité de maître d'ouvrage sur l'ensemble de ses immeubles, les établissements d'enseignement (lycées, centre de formation des apprentis-CFA publics, CREPS) et l'immobilier affecté à l'enseignement supérieur.

La Région ne conduit aucune opération exceptionnelle d'investissement entrant dans le champ d'application des études d'impact visées par le décret n° 2016-892 du 30 juin 2016 relatif à la définition de seuils d'opérations exceptionnelles d'investissement prévus par l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Toutefois, elle réalise des études de programmation et pré-opérationnelles visant à déterminer les solutions optimales en termes de dépenses de fonctionnement. Elles sont majoritairement conduites sur les projets de type « plan pluriannuel d'investissement-PPI » dont le volume (supérieur à 3 M€) ou la nature des investissements (économies d'énergie en particulier) le justifient.

Budgétairement, la priorité est donnée aux opérations d'investissement permettant d'améliorer la qualité d'usage du patrimoine ou de prolonger sa durée de vie, en particulier la sécurité et la sûreté des personnes et des biens, l'accessibilité aux personnes en situation de handicap, l'adéquation aux besoins des établissements d'enseignement ou de la collectivité et l'amélioration des performances environnementales.

Néanmoins, en dehors de l'acquisition et de l'aménagement des bâtiments destinés aux services, soit environ 15 M€ au cours de la période, et le plan pluriannuel d'investissement des lycées (28 M€ de crédits de paiement en 2017), la chambre constate le peu d'informations données – en particulier à l'assemblée délibérante – sur les priorités et les montants retenus sur les investissements immobiliers.

7.2.4.3 Le financement propre des investissements

De 2015 à 2017, en dépit de l'augmentation de l'annuité en capital de la dette (+ 15,8 %), la CAF nette a favorablement progressé (+ 36,7 %), augmentant en volume de 74 M€.

Pour financer ses dépenses d'investissement sur cette période, la région a ainsi pu mobiliser 680 M€ de CAF nette en sus des 428,5 M€ provenant des autres recettes d'investissement (dont 313 M€ de subventions d'investissement reçues et 111 M€ de fonds de compensation de la TVA).

Au total, le financement propre disponible s'étant élevé à 1,1 Md€ de 2015 à 2017, soit en moyenne 65,5 % des dépenses d'investissement (hors remboursement de la dette) réalisées, l'effort d'investissement croissant de la région est demeuré soutenable.

Tableau 31 : Evolution des financements propres disponibles

Données en €	2015 (Régions agrégées)	2016	2017	Cumul sur les années	Evolution 2017/ 2015
CAF Brute	350 060 638	363 589 279	447 440 514	1 161 090 431	97 379 876
- annuité en capital de la dette	148 264 801	160 893 947	171 652 266	480 811 014	23 387 465
= CAF nette ou disponible (A)	201 795 837	202 695 333	275 788 248	680 279 417	73 992 411
+ FCTVA	30 139 307	31 567 483	45 808 576	107 515 366	15 669 269
+ Subventions d'investissement reçues	103 789 991	98 269 154	110 870 552	312 929 698	7 080 561
+ Produits de cession	3 470 525	158 433	710 990	4 339 948	- 2 759 535
+ Autres recettes	3 674 751	0	0	3 674 751	- 3 674 751
= Recettes d'investissement hors emprunt (B)	141 074 574	129 995 071	157 390 118	428 459 763	16 315 543
= Financement propre disponible (A+B)	342 870 411	332 690 403	433 178 366	1 108 739 180	90 307 955
<i>Financement propre disponible / dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)</i>	237 %	216 %	268 %	NC	NC

Source : CRC d'après les comptes de gestion

7.2.4.4 Le besoin de financement de l'investissement

Le besoin de financement d'une collectivité ou, le cas échéant, sa capacité de financement correspondent à la différence entre les dépenses d'investissement (hors remboursement de la dette) réalisées et le financement propre dégagé. Le besoin est couvert par les emprunts mobilisés et/ou un prélèvement sur le fonds de roulement net global (FRNG). La capacité de financement dégagée le cas échéant vient abonder le FRNG.

Le besoin de financement de la région a baissé tendanciellement de 2015 à 2017, passant de 217,6 à 174,2 M€, soit une baisse annuelle moyenne de 7 %.

Tableau 32 : Evolution du besoin de financement de la région

Données en €	2015 (Régions agrégées)	2016	2017	Cumul sur les années	Evolution 2017/ 2015
Financement propre disponible	342 870 411	332 690 403	433 178 366	1 108 739 180	90 307 955
-Dépenses d'investissement hors remboursement des emprunts	559 592 801	534 136 675	607 399 041	1 701 128 518	47 806 240
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-216 722 390	-201 446 272	- 174 220 676	-592 389 338	42 501 714
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-915 735	3 060 449	3 030 833	5 175 547	3 946 568
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-217 638 125	-198 385 823	- 171 189 843	-587 213 791	46 448 282
Nouveaux emprunts de l'année (y c. pénalités de réaménagement)	213 727 471	175 434 009	171 628 412	560 789 892	- 42 099 059
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	-3 910 654	-22 951 814	438 569	-26 423 899	4 349 222

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Durant cette période, le besoin de financement cumulé (587 M€) a été couvert par un recours à l'emprunt (561 M€), soit en moyenne 187 M€ par an, et un prélèvement sur le fonds de roulement (FRNG) à hauteur de 26,4 M€ cumulés. Le volume des nouveaux emprunts de l'année a décru néanmoins, passant de 213,7 M€ en 2015 à 171,6 M€ en 2017.

7.2.5 La situation de la dette

7.2.5.1 Les indicateurs de la dette du Grand Est

La dette pour emprunts de la région s'élevait à 2 369 M€ à la clôture de l'exercice 2017 ; à un niveau quasi-équivalent à celui constaté pour 2016 (2 371 M€) et légèrement supérieur à celui pour 2015 (2 315 M€), ce qui représentait une dette par habitant de 427 €. L'annuité en capital de la dette a en revanche augmenté plus nettement (+ 15,8 %) sur cette période, passant de 148,3 à 171,6 M€.

La dette régionale était constituée à 83,6 % d'encours de dettes bancaires classiques, 9,9 % d'encours de dettes de partenariat public-privé (PPP), 5,9 % d'encours de dettes obligataires et à 0,6 % de préfinancements initiaux de fonds européens. Près des deux tiers de l'encours de dette bancaire a été contractée auprès de trois établissements : la Banque européenne d'investissement - BEI (32 %), la Caisse des dépôts et consignations (18 %) et un établissement bancaire (15 %).

La majorité de la dette bancaire est constituée d'emprunts à taux fixe (59,4 %), les emprunts à taux variable représentant 40,6 % de cet encours. Au regard de la classification des types d'emprunt selon leur niveau de risque définie dans la « charte de bonne conduite des établissements bancaires et les collectivités locales », 96,5 % de la dette régionale est classée dans la catégorie la moins risquée (1A), 2,9 % est classée en catégorie 2B (formules simples, sans effet de levier), et 0,6 % est classée hors catégorie (6F). Cette dernière représentait un encours de 13,2 M€ constitué de trois emprunts ayant une durée résiduelle allant de 2 à 8 ans.

La capacité de désendettement s'est améliorée de 2015 à 2017 grâce à l'évolution favorable de la CAF brute, passant de 6,6 années en 2015 à 5,3 années en 2017. La durée résiduelle, de la dette qui s'élevait à 14,9 années en 2017 était inférieure à la moyenne constatée sur un panel de 12 régions établi au 31 décembre 2017 (17,4 années).

Le taux d'intérêt apparent de la dette s'élevait à 2,3 % à la fin de l'exercice 2017, à un niveau légèrement supérieur au taux moyen ressortant du panel des 12 régions (soit 2,04 % en 2017). Compte tenu de ces niveaux favorables qui découlent de la baisse à la fois des taux fixes et des index variables, la région a pu dégager en 2017 une économie de 1,4 M€ sur la charge nette d'intérêts de la dette qui a ainsi été ramenée à 55,2 M€, malgré les coûts liés aux opérations de couverture.

En dehors de la dette pour emprunts, la région poursuit le paiement des redevances des crédits-baux contractés en 2007 et 2008 pour financer du matériel ferroviaire. Ces redevances de crédit-bail (6,2 M€ en 2017) sont imputées en section de fonctionnement au compte 612. Le cumul des redevances restant dues s'établissait à 427 M€ au 31 décembre 2017.

7.2.5.2 La charge des opérations de couverture

La situation globalement favorable de la dette régionale intègre cependant quelques surcoûts dus aux différentes opérations de couverture souscrites par les trois anciennes régions ; la région Grand Est n'ayant pas souscrit de nouvel instrument de couverture depuis 2016.

Compte tenu de l'évolution des marchés financiers, marquée notamment par la baisse du taux de swap 10 ans passé de 5 % en 2008 à 0,25 % en septembre 2016, la région Grand Est a supporté en 2016 et 2017 des charges financières nettes sur opérations de couverture à hauteur de 11,4 M€, s'ajoutant aux charges des intérêts des emprunts correspondants (5,4 M€).

Tableau 33 : Coût des opérations de couverture supporté en 2016 et 2017 (en €)

Charges et produits financiers constatés	en 2016			Charges et produits constatés en 2017			Total des charges et produits constatés en 2016 et 2017		
	Charges c/6611	Charges c/668	Produits c/768	Charges c/6611	Charges c/668	Produits c/768	Charges c/6611	Charges c/668	Produits c/768
Alsace	526	1 382 773	0	0	1 141 552	0	526	2 524 325	0
Lorraine	1 018 576	3 727 538	740 854	849 803	3 223 158	736 143	1 868 379	6 950 696	1 476 997
Champagne-Ardenne	1 936 571	3 740 654	3 358 896	1 619 168	6 569 215	3 599 951	3 555 739	10 309 869	6 958 847
<i>dont swap sur emprunts obligataires</i>	<i>1 936 571</i>	<i>3 104 000</i>	<i>3 358 896</i>	<i>1 619 168</i>	<i>5 964 000</i>	<i>3 599 951</i>	<i>3 555 739</i>	<i>9 068 000</i>	<i>6 958 847</i>
Total	2 955 673	8 850 965	4 099 750	2 468 971	10 933 925	4 336 094	5 424 643	19 784 890	8 435 844
Charge financière nette	7 706 888			9 066 802			16 773 690		
<i>dont swap sur emprunts obligataires</i>	<i>1 681 675</i>			<i>3 983 217</i>			<i>5 664 892</i>		

Sources : comptes administratifs 2016 et 2017

7.2.5.3 Le positionnement de la région sur le marché

La région a conclu des contrats d'emprunts en 2016 et 2017 à des taux très réduits, voire à taux zéro en 2016 et 2017. La procédure de recours à l'emprunt qu'elle met en œuvre avec l'appui d'un conseil en gestion de dette, lui permet d'obtenir les meilleures conditions du marché ainsi que le montre le rapport d'analyse des offres de financement à long terme pour 2017.

En effet, avec 11 établissements répondant à sa consultation, la région a obtenu un taux de couverture de sa demande dépassant 600 % et supérieur à la moyenne des collectivités comparables (inférieure à 500 %). Elle a ainsi pu disposer d'offres très compétitives : marges situées à 39 points de base (contre 60 à 80 en moyenne pour les collectivités) et peu de commissions.

7.2.6 La structure financière

L'équilibre financier d'une collectivité peut se mesurer au travers de l'évolution du fonds de roulement, du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie.

7.2.6.1 Le fonds de roulement

Le fonds de roulement net global (FRNG) est égal à la différence entre les financements disponibles à plus d'un an (dotations et réserves, subventions, emprunts) et les immobilisations (investissements réalisés et en cours de réalisation). Il correspond, en comptabilité budgétaire, à la somme des excédents définitifs que la collectivité a dégagés au cours du temps. Le fonds de roulement permet de couvrir le décalage entre encaissement de recettes et paiement de dépenses.

Le FRNG de la région est passé de 122,2 M€ à la clôture de l'exercice 2015 à 97,3 M€ à celle de l'exercice 2017, niveau qui ne lui permet de couvrir que 19,4 jours de charges courantes.

Tableau 34 : Evolution de la structure financière de la région Grand Est

Données en €	2015 (Régions agrégées)	2016	2017	Evolution 2017/2015
Fonds de roulement	122 160 751	98 653 861	97 310 775	- 24 849 976
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	27,5	22,6	19,4	- 8
Besoin en fonds de roulement	132 936 852	49 737 623	133 959 302	1 022 450
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	29,9	11,4	26,7	- 3
Trésorerie nette	- 10 776 101	48 916 238	- 36 648 528	- 25 872 426
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	- 2,4	11,2	- 7,3	- 5
<i>Dont trésorerie active (compte 515)</i>	115 593 899	48 916 238	25 351 472	- 90 242 427
<i>Dont trésorerie passive (lignes de trésorerie)</i>	126 370 000	0	62 000 000	- 64 370 000

Source : CRC d'après les comptes de gestion

7.2.6.2 Le besoin en fonds de roulement

Le besoin en fonds de roulement (BFR) global est égal à la différence entre les créances à court terme et les dettes à court terme. Une créance constatée en produit, mais non encaissée, crée un besoin de financement. A l'inverse, une dette non encore payée vient diminuer ce besoin de financement. Le besoin en fonds de roulement traduit donc le décalage entre encaissement de recettes et paiement de dépenses.

Le BFR de la région est resté globalement stable : 132,9 M€ au 31 décembre 2015, 134 M€ au 31 décembre 2017. Cela signifie que le stock de créances à court terme, majoritairement constitué de créances sur l'Etat et les collectivités (116,2 M€ en 2017), restant largement supérieur au stock de dettes à court terme, l'activité de la région génère un besoin de financement à court terme que le FRNG n'est pas en mesure de couvrir.

7.2.6.3 La trésorerie nette

La trésorerie nette résulte de la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement. Elle comprend le solde du compte au Trésor et les autres disponibilités à court terme. La trésorerie de la région s'est dégradée au cours de la période, passant de - 10,8 M€ au 31 décembre 2015 à - 36,6 M€ au 31 décembre 2017 amenant la collectivité à conserver, à cette date, des lignes de trésorerie à hauteur de 62 M€.

7.2.7 L'atteinte des objectifs financiers poursuivis par la collectivité

Les orientations budgétaires de la période examinée retenaient pour l'actuelle mandature du conseil régional, trois indicateurs repères de la santé financière et des équilibres budgétaires de la région :

- un taux d'épargne brute « aussi proche que possible de 20 % », obtenu par une évolution contenue des dépenses de fonctionnement et permettant d'accroître l'effort d'investissement;
- une capacité de désendettement n'allant pas au-delà de 7,5 ans ;
- un endettement annuel net (solde des emprunts mobilisés après remboursement du capital de la dette) augmentant de façon contenue (de 50 à 90 M€) puis se stabilisant à un niveau proche de zéro.

Les résultats constatés pour les exercices 2016 et 2017 sont conformes à ces objectifs.

*

* *

RAPPELS DU DROIT

- n° 1 : Se conformer aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M71 (tome 2, titre 3, chapitre 4, § 1.1), en rattachant les charges et produits de l'exercice visés par le règlement budgétaire et financier.
- n° 2 : Limiter les autorisations d'engagement aux dépenses intervenant dans le cadre d'engagements à caractère pluriannuel, conformément à l'article L. 4312-4 du CGCT.
- n° 3 : Constituer des provisions pour risques et charges dès l'apparition d'un risque financier ou d'une perte de valeur, en application de l'article D. 4321-2 du CGCT.
- n° 4 : Clôturer les opérations pour compte de tiers terminées en comptabilisant les subventions d'équipement permettant de solder les comptes de ces opérations conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M71 (tome I, titre 1, chap. 2, §2, compte 204).
- n° 5 : Intégrer au rapport d'orientation budgétaire l'ensemble des informations mentionnées aux articles L. 4312-1 et D. 4312-10 du CGCT, notamment la présentation détaillée des engagements pluriannuels, la structure et l'évolution des différents types de dépenses, ainsi que la situation rétrospective et prospective des ressources humaines.

RECOMMANDATIONS

- n° 6 : Poursuivre la rationalisation des implantations immobilières de la région sur le site de Metz.
- n° 7 : Réexaminer la charge de travail liée à la gestion des personnels ATTEE et au suivi des lycées entre les différentes agences en vue d'un éventuel rééquilibrage du portefeuille d'activités entre les agences ou d'une révision de la carte des agences territoriales.
- n° 8 : Harmoniser les dotations des lycées en agents ATTEE, le cas échéant par une augmentation du nombre d'EMOP.
- n° 9 : Rationaliser l'organisation des agences locales en vue de la constitution d'un réseau régional structuré et lisible.
- n° 10 : Finaliser la politique de sécurité des systèmes d'information sur l'ensemble des sites d'implantation de la région.
- n° 11 : Fiabiliser les annexes au compte administratif relatives à la situation des participations financières, des prêts et avances, des opérations pour le compte de tiers, au regard de la balance comptable et/ou de l'état d'inventaire, afin de délivrer une information exacte et exhaustive à l'assemblée délibérante.
- n° 12 : Mettre en place une procédure d'évaluation systématique des risques financiers relatifs aux contentieux, charges, dépréciations de créances ou d'autres immobilisations financières.
- n° 13 : Compléter le rapport d'orientations budgétaires d'une présentation chiffrée et ventilée des dépenses de fonctionnement et d'investissement consacrées aux axes prioritaires, comportant un volet rétrospectif et prospectif.
- n° 14 : Etudier une organisation plus efficiente de l'ensemble des services régionaux afin de parvenir à une stabilisation de la masse salariale.
- n° 15 : Revoir le processus d'instruction et d'attribution des subventions de toutes natures à la faveur de la redéfinition de ses politiques publiques.

ANNEXE 1 : Les coûts liés à la fusion de la région Grand Est

Données en €	2015				2016	2017	2018 (BP + BS)
	Région Alsace	Région Champ-A.	Région Lorraine	Régions agrégées			
Conduite du changement							
Convergence des systèmes d'information	116 800	127 180	132 465	376 445	496 299	1 736 857	1 054 192
dont SI décisionnel	0	0	26 400	26 400	46 924	26 440	27 035
dont SI comptabilité et finances	61 000	56 900	50 310	168 210	267 540	1 091 018	305 579
dont SI RH	17 800	25 280	29 715	72 795	72 795	327 400	517 043
dont autres SI (achats)	38 000	45 000	26 040	109 040	109 040	292 000	204 535
Mise en place des nouvelles structures administrative et politique							
Dont acquisitions et aménagements immobiliers						15 174 397	
Communication externe							
dont choix du nom et conception du logo					37 339		
dont frais d'impression liés au nom et au logo	84 325	17 871	141 291	243 487	233 134	325 471	450 000
dont publications externes	613 422	506 511	234 542	1 354 475	79 281	122 326	50 000
dont flochage et signalétique des bâtiments					3 500	8 200	0
dont flochage des véhicules						4 676	3 178
dont flochage des TER							
dont refonte du site internet						90 076	23 040
dont autres actions (vœux)	20 368	0	0	20 368	8 508	28 500	96 486
Autres coûts identifiés							
dont papier à en-tête	3 042	5 338	4 368	12 748	6 604	11 176	9 000

Source : région Grand Est.

ANNEXE 2 : Montants des transferts humains et financiers entre les 10 départements et la région, transports interurbains et scolaires confondus

Région Alsace	Département 67	Département 68
Charges transférées à la région (en année pleine) en €	39 682 406	28 355 805
Dotation de compensation versée par la région en €	41 412 000	15 085 734
Personnel transféré (en ETP)	20	6

Région Champagne-Ardenne	Département 08	Département 10	Département 51	Département 52
Charges transférées à la région (en année pleine) en €	17 079 178	14 332 354	16 760 224	9 556 847
Dotation (+) / attribution (-) de compensation versée / reçue par la région en €	- 3 762 158	2 080 176	18 750 389	- 945 258
Personnel transféré (en ETP)	5,3	6	5,8	5

Région Lorraine	Département 54	Département 55	Département 57	Département 88
Charges transférées à la région (en année pleine) en €	33 100 133	14 123 156	49 324 843	20 603 843
Dotation (+) / attribution (-) de compensation versée / reçue par la région en €	278 350	- 5 109 533	3 275 349	- 2 116 602
Personnel transféré (en ETP)	15,3	7,3	19	11

Source : région Grand Est.

ANNEXE 3 : La fiabilité des comptes

Tableau 1 : Ecarts relevés sur les participations financières et les prêts et avances au 31/12/2016

Participations et autres titres immobilisés (en €)						
Comptes	Inventaires 2016				Balance des comptes au 31 décembre 2016	Ecarts inventaires/balance
	Alsace ³²	Lorraine	Champagne-Ardenne	Total		
261-Titres de participation	4 993 800	15 954 660	706 215	21 654 675	44 951 357	23 296 682
266-Autres formes de participation	255 616	638 020	12 309 945	13 203 580	13 499 236	295 655
271-Titres immobilisés	14 163 544		841 948	15 005 492	841 948	- 14 163 544
Total des participations				49 863 748	59 292 541	9 428 793
Total des participations enregistrées à l'annexe du CA 2016				54 629 404	Ecarts annexe CA/balance	4 663 137
Ecart Inventaires / annexe au CA 2016				4 765 656		

Garanties ou cautionnements d'un emprunt (en €)						
Comptes	Inventaires 2016				Balance des comptes au 31 décembre 2016	Ecarts inventaires/balance
	Alsace	Lorraine	Champagne-Ardenne	Total		
275-Dépôts et cautionnements versés	44 203	34 168 332	1 628 248	35 840 783	35 844 207	3 423
2761-Créances avances garantie emprunt			1 626 775	1 626 775	1 626 775	
Total des garanties ou cautionnements d'emprunt				37 467 559	37 470 982	3 423
Total des garanties ou cautionnements d'emprunt enregistrés à l'annexe au CA 2016				41 911 494	Ecarts annexe CA/balance	- 4 440 512
Ecart Inventaires / annexe au CA 2016				4 443 935		

Comptes	Inventaires 2016 – Prêts en avances versés (en €)				Balance des comptes au 31 décembre 2016	Ecarts inventaires/balance
	Alsace	Lorraine	Champagne-Ardenne	Total		
2743-Prêts au personnel ³³					770	770
2745-Avances remboursables	1 071	7 720 515	12 835 105	20 556 690	21 271 690	715 000
2748-Autres prêts	1 686 826		3 022	1 689 848	3 022	- 1 686 826
Total des prêts et avances versées				22 246 539	21 275 483	- 971 056
Total des prêts et avances enregistrés à l'annexe CA 2016 au 31/12/2016				21 384 370	Ecarts annexe CA/balance	- 108 887
Ecart Inventaires / annexe au CA 2016				- 862 169		

Source : Compte administratif 2016, inventaires 2016 et compte de gestion 2016

³² Les montants repris sur l'inventaire 2016 de l'Alsace des comptes 26 et 27 ne tiennent pas compte des biens inscrits sans imputation comptable ayant une valeur brute non nulle.

³³ Reprise en balance d'entrée au 01/01/2016 au compte 2743 (balance au 31/12/2015 de la région Alsace), d'un solde débiteur de 7 685 € non inscrit sur l'état d'inventaire 2016.

Tableau 2 : Situation au 31/12/2017 des dépenses inscrites au 31/12/2015 en comptes d'attente
(en €)

Compte	Date de l'écriture	Références des pièces	Libellé	Solde au 31/12/2017
4091	14/01/2016	Dépense, paiement avant mandatement/15724062832	asso epsilon/APPELS FONDS 1 GERTRUDE	2 263
	14/01/2016	Dépense, paiement avant mandatement/15724063432	chambre de métiers d'alsace/MARCHE 14 163 LC2 INSTRUCTION GRACEA AVANCE	3 297
Solde total restant des op. issues de la fusion c/4091 - Alsace 2015				5 560
4093	13/01/2016	Dépense, paiement avant mandatement/15716682932	agence de services et de paiement/DEA OP GLOBAL SUITE FUSION	- 103 934
	13/01/2016	Dépense, paiement avant mandatement/15716683132	agence de services et de paiement/OP global ASP suite fusion DEF	- 3 042 763
Solde total restant des op. issues de la fusion c/4093 - Alsace 2015				- 3 146 697
4093	28/01/2016	Dépense, paiement avant mandatement/15822968532	agence services et de paiement/REPRISE DU C/4093 DEMNDE PAR PAIERIE ACAL	- 96 504
Solde total restant des op. issues de la fusion c/4093 - Lorraine 2015				- 96 504
Solde total des op. issues de la fusions non soldées				-3 237 641

Source : état de développement des soldes au 31 décembre 2017

Tableau 3 : Immobilisations en cours intégrées à l'inventaire jusqu'en 2013, sans imputation définitive
au 31 décembre 2017

Compte	Libellé compte	Nombre d'immo.	Total des valeurs brutes	Période d'acquisition (nombre d'immo.)
Inventaire 2017 Alsace				
2313	Constructions en cours	1	203 930 €	2013
238	avces versées sur cdes d'immo. corp.	17	19 902 587 €	entre 2005 (11) et 2012 (3)
Total		18	20 106 517 €	
Inventaire 2017 Lorraine				
2312	Agcts et amgts de terrains en cours	8	18 915 956 €	entre 2008 (2) et 2012 (1)
2313	Constructions en cours	121	317 993 036 €	entre 1986 (35) et 2013 (17)
232	Immo. incorp. en cours	4	406 804 €	entre 2010 (1) et 2013 (2)
238	avces versées sur cdes d'immo. corp.	70	12 630 599 €	entre 1986 (5) et 2010 (1)
Total		203	349 946 395 €	
Inventaire 2017 Champagne-Ardenne				
2313	Constructions en cours	884	473 771 535 €	entre 1992 (2) et 2010 (40)
2314	Constr. Sur sol d'autrui en cours	3	407 660 €	2010
2317	Constr. En cours sur immo. mises à dispo	1	146 827 €	2010
236	Avces versées aux EPLE sur immo. rég.	198	97 654 415 €	entre 2010 (70) et 2012 (59)
238	avces versées sur cdes d'immo. corp.	34	13 534 334 €	entre 2012 (11) et 2013 (23)
Total		1 120	585 514 771 €	
total général		1 341	955 567 683 €	

Sources : inventaires 2017 de l'Alsace, la Lorraine et la Champagne-Ardenne

ANNEXE 4 : La situation financière

Tableau 1 : L'autofinancement et le financement de l'investissement

Données en €	2015				2016	2017	2018 (BP + BS)	Variation moyenne annuelle 2015 à 2017	Evolution 2017/ 2015
	Alsace	Champagne- Ardenne	Lorraine	Régions agrégées					
Ressources fiscales propres	398 601 148	289 355 883	504 764 556	1 192 721 588	1 225 535 998	1 556 540 209	1 986 610 056	9 %	363 818 621
+ Fiscalité reversée	10 102 517	15 664 841	30 197 697	55 965 055	58 888 018	- 8 556 697	- 6 199 448	- 153 %	- 64 521 752
+ Ressources institutionnelles	224 551 200	192 651 351	291 729 761	708 932 312	660 175 985	709 220 512	255 393 386	0 %	288 200
+ Ressources d'exploitation	1 171 573	756 423	5 662 757	7 590 752	5 548 822	13 803 936	34 944 518	22 %	6 213 184
+ Production immobilisée, travaux en régie	580 048	0	0	580 048	556 641	1 163 770	1 000 000	26 %	583 722
Produits de gestion (A)	635 006 486	498 428 499	832 354 771	1 965 789 755	1 950 705 464	2 272 171 730	2 271 748 512	5 %	306 381 975
Charges à caractère général	44 061 726	57 029 722	98 717 340	199 808 787	191 885 603	370 403 012	472 373 025	23 %	170 594 225
+ Charges de personnel	70 640 715	69 894 919	130 942 377	271 478 010	272 784 676	278 505 499	294 058 835	1 %	7 027 489
+ Aides à la personne	27 579 525	28 811 185	14 908 137	71 298 847	63 514 973	62 156 012	90 715 813	- 4 %	- 9 142 835
+ Subventions de fonctionnement	75 276 608	74 371 219	103 100 117	252 747 944	262 255 949	289 473 600	479 480 988	5 %	36 725 656
+ Autres charges de gestion	258 828 554	193 418 887	310 493 585	762 741 026	745 888 175	773 215 810	574 058 830	0 %	10 474 784
Charges de gestion (B)	476 387 127	423 525 931	658 161 556	1 558 074 615	1 536 329 376	1 773 753 933	1 910 687 491	4 %	215 679 318
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	158 619 359	74 902 568	174 193 214	407 715 141	414 376 088	498 417 797	361 061 021	7 %	90 702 656
<i>en % des produits de gestion</i>	25 %	15 %	21 %	21 %	21 %	22 %	15,9 %	2 %	0
+/- Résultat financier réel	- 21 109 356	- 13 170 263	- 30 630 384	- 64 910 003	- 56 234 644	- 54 728 029	- 63 750 282	- 6 %	10 181 974
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	5 003 039	2 191 690	60 772	7 255 501	5 447 836	3 750 746	87 898 398	- 20 %	- 3 504 755

CAF Brute	142 513 041	63 923 995	143 623 602	350 060 638	363 589 279	447 440 514	385 209 137	9 %	97 379 876
<i>en % des produits de gestion</i>	22 %	13 %	17 %	18 %	19 %	20 %	17 %	3 %	0
-Dot. nettes aux amortissements	134 978 842	66 893 629	137 649 970	339 522 440	365 538 620	392 950 852	414 949 459	5 %	53 428 412
-Dot. Nettes aux provisions	47 383	- 2 415 273	0	- 2 367 890	- 508 358	- 500 000	- 50 000	- 40 %	1 867 890
+ Quote-part des subventions d'investissement transférées	20 205 449	10 572 776	22 074 676	52 852 900	62 273 339	64 162 916	70 708 181	7 %	11 310 016
+ Neutralisation des amortissements	112 625 288	52 974 912	110 548 940	276 149 140	290 513 376	315 622 550	310 016 819	5 %	39 473 410
Résultat section de fonctionnement	140 317 554	62 993 326	138 597 248	341 908 127	351 345 733	434 775 128	351 034 678	8 %	92 867 001
CAF Brute	142 513 041	63 923 995	143 623 602	350 060 638	363 589 279	447 440 514	385 209 137	9 %	97 379 876
- annuité en capital de la dette	60 825 885	32 256 033	55 182 884	148 264 801	160 893 947	171 652 266	181 365 658	5 %	23 387 465
= CAF nette ou disponible (C)	81 687 157	31 667 962	88 440 718	201 795 837	202 695 332	275 788 248	203 843 479	11 %	73 992 411
+ FCTVA	7 643 581	14 399 399	8 096 327	30 139 307	31 567 483	45 808 576	31 659 000	15 %	15 669 269
+ Subventions d'investissement reçues	28 725 002	30 242 394	44 822 595	103 789 991	98 269 154	110 870 552	205 409 988	2 %	7 080 561
+ Produits de cession	45 781	2 753 129	671 615	3 470 525	158 433	710 990	436 000	- 41 %	- 2 759 535
+ Autres recettes	2 143 000	1 531 751	0	3 674 751	0	0	1 303 744	ns	- 3 674 751
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	38 557 364	48 926 674	53 590 537	141 074 574	129 995 071	157 390 118	238 808 732	4 %	16 315 543
= Financement propre disponible (C+D)	120 244 521	80 594 636	142 031 254	342 870 411	332 690 403	433 178 366	442 652 211	8 %	90 307 955
<i>Financement propre disponible / dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)</i>	260 %	163 %	289 %	237 %	216 %	268 %	246 %	4 %	0
- Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)	46 178 593	49 564 690	49 116 568	144 859 850	154 284 593	161 665 801	179 789 417	4 %	16 805 951
-Subventions d'équipement (y c. subventions en nature)	163 365 084	111 256 312	136 831 012	411 452 408	385 632 369	433 548 850	545 087 128	2 %	22 096 443

-Participations et investissements financiers nets	2 736 163	3 698 339	5 242 435	11 676 936	- 1 272 025	12 186 145	11 228 500	1 %	509 209
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 4 708 025	- 3 688 367	0	- 8 396 393	- 4 508 262	- 1 755	0	- 94 %	8 394 638
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 87 327 293	- 80 236 337	- 49 158 760	- 216 722 390	- 201 446 272	- 174 220 676	- 293 452 834	- 7 %	42 501 714
+/- Solde des opérations pour comptes de tiers	- 159 715	- 27 795	- 728 225	- 915 735	3 060 449	3 030 833	- 5 612 977	- 249 %	3 946 568
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 87 487 008	- 80 264 132	- 49 886 985	- 217 638 125	- 198 385 823	- 171 189 843	- 299 065 811	- 7 %	46 448 282
Nouveaux emprunts de l'année (y c. pénalités de réaménagement)	76 000 000	88 127 471	49 600 000	213 727 471	175 434 009	171 628 412	301 585 468	- 7 %	- 42 099 059
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	- 11 487 008	7 863 340	- 286 985	- 3 910 654	- 22 951 814	438 569	2 519 657	- 222 %	4 349 222

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau 2 : Les ressources fiscales propres

Données en €	2015				2016	2017	2018 (BP + BS)	Variation moyenne annuelle 2015 à 2017	Evolution 2017/2015
	Alsace	Champagne- Ardenne	Lorraine	Consolidation					
Fiscalité directe nette	139 731 482	84 495 786	128 611 663	352 838 931	355 876 219	675 693 130	678 504 000	24 %	322 854 199
<i>dont CVAE</i>	121 987 693	69 029 870	104 861 418	295 878 981	298 833 240	618 322 026	620 880 000	28 %	322 443 045
<i>dont IFER</i>	17 743 789	15 465 916	23 750 245	56 959 950	57 042 979	57 371 104	57 624 000	0 %	411 154
Fiscalité indirecte	258 869 666	204 860 097	376 152 893	839 882 657	869 659 779	880 847 079	1 308 106 056	2 %	40 964 422
<i>dont autres impôts locaux et assimilés</i>	2 050	503	105 672	108 225	37 984	1 004	0	- 79 %	- 107 221
<i>dont TICPE</i>	127 621 507	105 065 313	186 474 815	419 161 635	437 633 041	430 195 714	434 594 000	1 %	11 034 079
<i>dont taxes cartes grises, permis de conduire et véhicules de transports</i>	51 946 165	35 937 577	80 176 113	168 059 855	168 079 390	181 836 478	175 000 000	3 %	13 776 623
<i>dont contribution au développement de l'apprentissage</i>	70 065 544	55 787 875	98 365 608	224 219 027	231 271 439	237 274 799	236 978 056	2 %	13 055 772
<i>autres taxes nettes (y.c. droits de mut.)</i>	9 234 400	8 068 830	11 030 685	28 333 915	32 637 924	31 539 084	30 703 000	4 %	3 205 169
<i>dont fraction de TVA régionale</i>	0	0	0	0	0	0	430 831 000	NC	0
Ressources fiscales propres	398 601 148	289 355 883	504 764 556	1 192 721 588	1 225 535 998	1 556 540 209	1 986 610 056	9 %	363 818 621

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau 3 : La fiscalité reversée

Données en €	2015				2016	2017	2018 (BP + BS)	Variation moyenne annuelle 2015 à 2017	Evolution 2017/2015
	Alsace	Champagne- Ardenne	Lorraine	Consolidation					
FNGIR	5 499 562	15 820 467	25 017 350	46 337 379	46 337 379	46 337 379	46 337 000	0 %	0
Fonds de péréquation des recettes de la CVAE	4 602 955	- 155 626	5 180 347	9 627 676	12 550 639	14 054 371	16 412 000	13 %	4 426 695
Attribution de CVAE versée	0	0	0	0	0	80 881 998	80 881 998	NC	80 881 998
Attribution de CVAE perçue	0	0	0	0	0	11 933 550	11 933 550	NC	11 933 550
Total fiscalité reversée	10 102 517	15 664 841	30 197 697	55 965 055	58 888 018	-8 556 697	-6 199 446	3 %	4 426 695

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau 4 : Les ressources institutionnelles

En €	2015				2016	2017	2018 (BP + BS)	Variation moyenne annuelle 2015 à 2017	Evolution 2017/2015
	Alsace	Champagne- Ardenne	Lorraine	Consolidation					
Dotation globale de fonctionnement	170 980 893	126 162 217	203 394 481	500 537 591	460 634 167	420 873 151	0	- 6 %	- 79 664 440
<i>dont dotation forfaitaire</i>	170 980 893	116 879 269	194 117 134	481 977 296	442 073 872	402 312 856	0	- 6 %	- 79 664 440
<i>dont dotation péréquation</i>	0	9 282 948	9 277 347	18 560 295	18 560 295	18 560 295	0	0 %	0
Dotation apprentissage et formation professionnelle	881 000	0	0	881 000	1 665 385	0	0	- 100 %	- 881 000
Dotation générale de décentralisation	28 991 403	30 298 020	32 277 414	91 566 837	91 162 771	92 069 545	108 870 000	0 %	502 708
Participations	12 119 663	12 949 678	18 492 975	43 562 316	37 967 100	130 525 342	100 989 386	44 %	86 963 027
<i>dont État</i>	571 606	1 474 196	432 178	2 477 980	23 159 897	80 158 779	0	219 %	77 680 799
<i>dont régions</i>	1 009 324	5 000	220 379	1 234 703	554 096	414 513	0	- 30 %	- 820 190
<i>dont départements</i>	222 980	71 627	568 312	862 919	541 457	1 737 974	0	26 %	875 055
<i>dont communes et structures intercommunales</i>	165 981	69 000	46 173	281 154	216 600	7 378 551	0	197 %	7 097 397
<i>dont fonds européens</i>	9 696 985	10 436 107	15 769 821	35 902 912	12 659 594	39 154 146	43 275 407	3 %	3 251 234
Autres attributions, participations et compensations	11 578 241	23 241 438	37 564 891	72 384 571	68 746 562	65 752 474	45 534 000	- 3 %	- 6 632 097
<i>dont compensations</i>	2 102 237	3 476 193	4 189 605	9 768 035	9 483 825	8 295 499	7 782 000	- 5 %	- 1 472 536
<i>dont compensations relais de la taxe professionnelle (DCRTP)</i>	5 492 857	15 801 179	24 986 849	46 280 885	46 280 885	40 278 638	37 752 000	- 5 %	- 6 002 247
Ressources institutionnelles	224 551 200	192 651 351	291 729 761	708 932 312	660 175 985	709 220 512	255 393 386	0 %	288 200
(-) reversements et restitutions sur dotations et participations	0	2	0	2	0	0	0	- 100 %	- 2
ressources institutionnelles nettes	224 551 200	192 651 349	291 729 761	708 932 310	660 175 985	709 220 512	255 393 386	0 %	288 202

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau 5 : La présentation fonctionnelle 2015 des anciennes régions agrégées

	ALSACE						CHAMPAGNE-ARDENNE					
	Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses		Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses	
	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%
Fonction 0 (900 et 930) - Services généraux	3 151 117	1,5 %	40 260 364	8,4 %	43 411 482	6,3 %	16 748 256	9,8 %	39 366 027	9,4 %	56 114 283	9,5 %
Fonction 1 (901 et 931) – Formation professionnelle et apprentissage	2 105 359	1,0 %	150 943 979	31,6 %	153 049 338	22,1 %	2 157 045	1,3 %	132 688 000	31,7 %	134 845 045	22,9 %
<i>Dont formation professionnelle (11)</i>	0	0,0%	59 149 039	12,4 %	59 149 039	8,5 %	0	0,0 %	66 879 344	16,0 %	66 879 344	11,3 %
<i>Dont apprentissage (12)</i>	1 695 865	0,8 %	57 183 842	12,0 %	58 879 708	8,5 %	936 761	0,5 %	37 214 864	8,9 %	38 151 624	6,5 %
<i>Dont formation sanitaire et sociale (13)</i>	409 494	0,2 %	32 222 804	6,7 %	32 632 298	4,7 %	1 037 861	0,6 %	25 187 630	6,0 %	26 225 491	4,4 %
Fonction 2 (902 et 932) - Enseignement	54 430 107	25,2 %	86 358 585	18,1 %	140 788 692	20,3 %	57 674 368	33,8 %	94 909 075	22,7 %	152 583 443	25,9 %
<i>Dont enseignement du second degré (22)</i>	46 023 171	21,3 %	80 665 875	16,9 %	126 689 046	18,3 %	46 684 491	27,3 %	86 395 941	20,6 %	133 080 432	22,6 %
<i>Dont enseignement supérieur (23)</i>	7 906 936	3,7 %	2 738 932	0,6 %	10 645 868	1,5 %	10 989 878	6,4 %	2 114 809	0,5 %	13 104 687	2,2 %
Fonction 3 (903 et 933) – Culture, sports, loisirs	4 037 129	1,9 %	18 611 968	3,9 %	22 649 097	3,3 %	4 816 210	2,8 %	10 430 947	2,5 %	15 247 157	2,6 %
<i>Dont culture (31)</i>	3 327 965	1,5 %	12 624 876	2,6 %	15 952 841	2,3 %	2 958 700	1,7 %	8 703 513	2,1 %	11 662 213	2,0 %
<i>Dont sports (32)</i>	709 164	0,3 %	5 987 092	1,3 %	6 696 256	1,0 %	1 846 268	1,1 %	1 575 814	0,4 %	3 422 082	0,6 %
Fonction 4 (904 et 934) – Santé et action sociale	0	0,0 %	0	0,0%	0	0,0 %	1 755 759	1,0 %	1 073 019	0,3 %	2 828 778	0,5 %
<i>Dont santé (41)</i>		0,0 %		0,0 %	0	0,0 %	1 755 759	1,0 %	1 073 019	0,3 %	2 828 778	0,5 %
<i>Dont action sociale (42)</i>		0,0 %		0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Fonction 5 – Aménagement des territoires (905 et 935)	15 184 476	7,0 %	3 272 201	0,7 %	18 456 677	2,7 %	32 298 300	18,9 %	3 195 475	0,8 %	35 493 775	6,0 %
Fonction 6 – Gestion fonds européens (906 et 936)	1 527 027	0,7 %	615 103	0,1 %	2 142 130	0,3 %	976 001	0,6 %	2 190 929	0,5 %	3 166 930	0,5 %
Fonction 7 – Environnement (907 et 937)	18 126 168	8,4 %	4 219 556	0,9 %	22 345 724	3,2 %	2 555 781	1,5 %	4 530 220	1,1 %	7 086 001	1,2 %
Fonction 8 – Transports (908 et 938)	87 938 479	40,7 %	147 482 953	30,9 %	235 421 432	33,9 %	27 521 792	16,1 %	109 130 430	26,1 %	136 652 223	23,2 %
<i>Dont transports communs de voyageurs (81)</i>	86 699 303	40,1 %	146 602 545	30,7 %	233 301 848	33,6 %	648 651	0,4 %	109 130 430	26,1 %	109 779 081	18,6 %

<i>Dont routes et voiries (82)</i>	987 868	0,5 %	0	0,0 %	987 868	0,1 %	26 043 623	15,2 %	0	0,0 %	26 043 623	4,4 %
Fonction 9 – Développement économique (909 et 939)	29 535 374	13,7 %	25 672 338	5,4 %	55 207 713	8,0 %	24 336 444	14,2 %	21 357 767	5,1 %	45 694 211	7,7 %
<i>Dont interventions économiques transversales (91))</i>	350 846	0,2 %	1 094 297	0,2 %	1 445 143	0,2 %	16 082 265	9,4 %	5 190 385	1,2 %	21 272 650	3,6 %
<i>Dont recherche et innovation (92)</i>	8 811 250	4,1 %	10 040 861	2,1 %	18 852 111	2,7 %	2 329 864	1,4 %	10 654 671	2,5 %	12 984 535	2,2 %
<i>Dont agriculture, pêche, agro-industrie (93)</i>	3 555 976	1,6 %	2 148 577	0,5 %	5 704 554	0,8 %	2 359 113	1,4 %	2 392 988	0,6 %	4 752 101	0,8 %
<i>Dont industrie, artisanat, commerce, autres services (94)</i>	9 515 987	4,4 %	7 045 585	1,5 %	16 561 572	2,4 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
<i>Dont tourisme et thermalisme (95)</i>	4 623 288	2,1 %	5 048 380	1,1 %	9 671 667	1,4 %	1 775 495	1,0 %	3 119 723	0,7 %	4 895 218	0,8 %
Dépenses ventilées totales budget principal	216 035 237		477 437 047		693 472 284		170 839 957		418 871 889		589 711 847	

	LORRAINE						TOTAL REGIONS AGREGÉES					
	Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses		Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses	
	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%
Fonction 0 (900 et 930) - Services généraux	12 793 963	6,2 %	64 681 531	9,8 %	77 475 494	8,9 %	32 693 336	5,5 %	144 307 922	9,3 %	177 001 259	8,2 %
Fonction 1 (901 et 931) – Formation professionnelle et apprentissage	7 342 454	3,5 %	183 697 900	27,9 %	191 040 354	22,0 %	11 604 858	2,0 %	467 329 879	30,0 %	478 934 737	22,3%
<i>Dont formation professionnelle (11)</i>	324 994	0,2 %	77 425 722	11,7 %	77 750 716	9,0 %	324 994	0,1 %	203 454 105	13,1 %	203 779 099	9,5 %
<i>Dont apprentissage (12)</i>	6 792 824	3,3 %	61 104 025	9,3 %	67 896 849	7,8 %	9 425 450	1,6 %	155 502 730	10,0 %	164 928 181	7,7 %
<i>Dont formation sanitaire et sociale (13)</i>	224 635	0,1 %	45 168 153	6,9 %	45 392 789	5,2 %	1 671 990	0,3 %	102 578 587	6,6 %	104 250 577	4,8 %
Fonction 2 (902 et 932) - Enseignement	60 316 318	29,1 %	170 958 974	25,9 %	231 275 292	26,7 %	172 420 793	29,0 %	352 226 634	22,6 %	524 647 427	24,4 %
<i>Dont enseignement du second degré (22)</i>	44 068 720	21,2 %	156 409 904	23,7 %	200 478 624	23,1 %	136 776 382	23,0 %	323 471 720	20,8 %	460 248 102	21,4 %
<i>Dont enseignement supérieur (23)</i>	11 886 627	5,7 %	4 616 154	0,7 %	16 502 781	1,9 %	30 783 440	5,2 %	9 469 896	0,6 %	40 253 336	1,9 %
Fonction 3 (903 et 933) – Culture, sports, loisirs	3 286 885	1,6 %	27 312 948	4,1 %	30 599 833	3,5 %	12 140 224	2,0 %	56 355 863	3,6 %	68 496 087	3,2 %
<i>Dont culture (31)</i>	2 847 362	1,4 %	20 814 045	3,2 %	23 661 407	2,7 %	9 134 027	1,5 %	42 142 434	2,7 %	51 276 461	2,4 %
<i>Dont sports (32)</i>	439 523	0,2 %	6 498 903	1,0 %	6 938 426	0,8 %	2 994 955	0,5 %	14 061 809	0,9 %	17 056 764	0,8 %
Fonction 4 (904 et 934) – Santé et action sociale	1 071 156	0,5 %	396 487	0,1%	1 467 643	0,2 %	2 826 914	0,5 %	1 469 506	0,1 %	4 296 421	0,2 %
<i>Dont santé (41)</i>	1 071 156	0,5 %	396 487	0,1 %	1 467 643	0,2 %	2 826 914	0,5 %	1 469 506	0,1 %	4 296 421	0,2 %
<i>Dont action sociale (42)</i>	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %

Fonction 5 – Aménagement des territoires (905 et 935)	32 463 856	15,7 %	11 733 274	1,8 %	44 197 130	5,1 %	79 946 633	13,5 %	18 200 950	1,2 %	98 147 583	4,6 %
Fonction 6 – Gestion fonds européens (906 et 936)	6 094 845	2,9 %	444 929	0,1 %	6 539 774	0,8 %	8 597 874	1,4 %	3 250 961	0,2 %	11 848 835	0,6 %
Fonction 7 – Environnement (907 et 937)	5 596 167	2,7 %	5 969 391	0,9 %	11 565 558	1,3 %	26 278 116	4,4 %	14 719 167	0,9 %	40 997 283	1,9 %
Fonction 8 – Transports (908 et 938)	41 364 167	19,9 %	170 004 228	25,8 %	211 368 395	24,4 %	156 824 438	26,4 %	426 617 611	27,4 %	583 442 050	27,1 %
<i>Dont transports communs de voyageurs (81)</i>	29 656 008	14,3 %	167 561 842	25,4 %	197 217 850	22,8 %	117 003 962	19,7 %	423 294 817	27,2 %	540 298 779	25,1 %
<i>Dont routes et voiries (82)</i>	7 157 934	3,5 %	0	0,0 %	7 157 934	0,8 %	34 189 425	5,3 %	0	0,0 %	34 189 425	1,5 %
Fonction 9 – Développement économique (909 et 939)	37 086 421	17,9 %	23 993 964	3,6 %	61 080 385	7,0 %	90 958 239	15,3 %	71 024 069	4,6 %	161 982 309	7,5 %
<i>Dont interventions économiques transversales (91))</i>	0	0,0 %	856 333	0,1 %	856 333	0,1 %	16 433 111	2,8 %	7 141 015	0,5 %	23 574 126	1,1 %
<i>Dont recherche et innovation (92)</i>	10 105 767	4,9 %	5 356 730	0,8 %	15 462 497	1,8 %	21 246 882	3,6 %	26 052 261	1,7 %	47 299 143	2,2 %
<i>Dont agriculture, pêche, agro-industrie (93)</i>	5 429 507	2,6 %	3 709 043	0,6 %	9 138 549	1,1 %	11 344 596	1,9 %	8 250 608	0,5 %	19 595 204	0,9 %
<i>Dont industrie, artisanat, commerce, autres services (94)</i>	12 255 866	5,9 %	6 246 486	0,9 %	18 502 352	2,1 %	21 771 853	3,7 %	13 292 071	0,9 %	35 063 924	1,6 %
<i>Dont tourisme et thermalisme (95)</i>	9 295 281	4,5 %	7 825 372	1,2 %	17 120 653	2,0 %	15 694 064	2,6 %	15 993 475	1,0 %	31 687 538	1,5 %
Dépenses ventilées totales budget principal	207 416 231		659 193 627		866 609 858		594 291 425		1 555 502 563		2 149 793 989	

Source : comptes administratifs 2015 des régions Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine

Tableau 6 : La présentation fonctionnelle 2016-2018 de la région Grand Est

	2015 (régions agrégées)						2016 (ACAL)					
	Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses		Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses	
	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%
Fonction 0 (900 et 930) - Services généraux	32 693 336	5,5 %	144 307 922	9,3 %	177 001 259	8,2 %	13 576 537	2,4 %	122 859 192	8 %	136 435 729	6,5 %
Fonction 1 (901 et 931) – Formation professionnelle et apprentissage	11 604 858	2,0 %	467 329 879	30,0 %	478 934 737	22,3 %	9 841 062	1,8 %	475 931 584	30,9 %	485 772 646	23,2 %
<i>Dont formation professionnelle (11)</i>	324 994	0,1 %	203 454 105	13,1 %	203 779 099	9,5 %	72 145	0 %	218 937 851	14,2 %	219 009 996	10,4 %
<i>Dont apprentissage (12)</i>	9 425 450	1,6 %	155 502 730	10,0 %	164 928 181	7,7 %	7 723 823	1,4 %	146 770 537	9,5 %	154 494 360	7,4 %
<i>Dont formation sanitaire et sociale (13)</i>	1 671 990	0,3 %	102 578 587	6,6 %	104 250 577	4,8 %	1 941 272	0,3 %	106 401 082	6,9 %	108 342 354	5,2 %
Fonction 2 (902 et 932) - Enseignement	172 420 793	29,0 %	352 226 634	22,6 %	524 647 427	24,4 %	179 136 230	32,1 %	347 767 891	22,6 %	526 904 121	25,1 %
<i>Dont enseignement du second degré (22)</i>	136 776 382	23,0 %	323 471 720	20,8 %	460 248 102	21,4 %	150 714 491	27 %	320 050 836	20,8 %	470 765 327	22,5 %
<i>Dont enseignement supérieur (23)</i>	30 783 440	5,2 %	9 469 896	0,6 %	40 253 336	1,9 %	24 160 811	4,3 %	8 763 708	0,6 %	32 924 518	1,6 %
Fonction 3 (903 et 933) – Culture, sports, loisirs	12 140 224	2,0 %	56 355 863	3,6 %	68 496 087	3,2 %	13 414 135	2,4 %	55 548 193	3,6 %	68 962 327	3,3 %
<i>Dont culture (31)</i>	9 134 027	1,5 %	42 142 434	2,7 %	51 276 461	2,4 %	12 389 407	2,2 %	42 501 819	2,8 %	54 891 226	2,6 %
<i>Dont sports (32)</i>	2 994 955	0,5 %	14 061 809	0,9 %	17 056 764	0,8 %	1 024 728	0,2 %	12 986 904	0,8 %	14 011 631	0,7 %
Fonction 4 (904 et 934) – Santé et action sociale	2 826 914	0,5 %	1 469 506	0,1 %	4 296 421	0,2 %	4 429 493	0,8 %	1 323 876	0,1 %	5 753 370	0,3 %
<i>Dont santé (41)</i>	2 826 914	0,5 %	1 469 506	0,1 %	4 296 421	0,2 %	4 429 493	0,8 %	1 318 452	0,1 %	5 747 945	0,3 %
<i>Dont action sociale (42)</i>	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Fonction 5 – Aménagement des territoires (905 et 935)	79 946 633	13,5 %	18 200 950	1,2 %	98 147 583	4,6 %	51 394 291	9,2 %	16 438 426	1,1 %	67 832 717	3,2 %
Fonction 6 – Gestion fonds européens (906 et 936)	8 597 874	0,0 %	3 250 961	0,2 %	11 848 835	0,6 %	21 696 139	3,9 %	4 940 146	0,3 %	26 636 286	1,3 %
Fonction 7 – Environnement (907 et 937)	26 278 116	4,4 %	14 719 167	0,9 %	40 997 283	1,9 %	26 154 165	4,7 %	13 651 706	0,9 %	39 805 871	1,9 %
Fonction 8 – Transports (908 et 938)	156 824 438	26,4 %	426 617 611	27,4 %	583 442 050	27,1 %	174 533 701	31,3 %	442 060 991	28,7 %	616 594 692	29,4 %
<i>Dont transports communs de voyageurs (81)</i>	117 003 962	19,7 %	423 294 817	27,2 %	540 298 779	25,1 %	126 858 679	22,7 %	437 758 181	28,4 %	564 616 860	26,9 %
<i>Dont routes et voiries (82)</i>	31 441 148	5,3 %	0	0,0 %	31 441 148	1,5 %	43 891 426	7,9 %	0	0,0 %	41 391 426	2,1 %
Fonction 9 – Développement économique (909 et 939)	90 958 239	15,3 %	71 024 069	4,6 %	161 982 309	7,5 %	63 628 553	11,4 %	58 197 086	3,8 %	121 825 639	5,8 %
<i>Dont interventions économiques transversales (91)</i>	16 433 111	2,8 %	7 141 015	0,5 %	23 574 126	1,1 %	8 624 663	1,5 %	6 283 974	0,4 %	14 908 637	0,7 %

<i>Dont recherche et innovation (92)</i>	21 246 882	3,6 %	26 052 261	1,7 %	47 299 143	2,2 %	16 868 769	3 %	19 826 256	1,3 %	36 695 024	1,8 %
<i>Dont agriculture, pêche, agro-industrie (93)</i>	11 344 596	1,9 %	8 250 608	0,5 %	19 595 204	0,9 %	8 648 055	1,6 %	5 244 073	0,3 %	13 892 127	0,7 %
<i>Dont industrie, artisanat, commerce, autres services (94)</i>	21 771 853	3,7 %	13 292 071	0,9 %	35 063 924	1,6 %	18 701 696	3,4 %	13 048 937	0,8 %	31 750 633	1,5 %
<i>Dont tourisme et thermalisme (95)</i>	15 694 064	2,6 %	15 993 475	1 %	31 687 538	1,5 %	10 086 253	1,8 %	13 690 379	0,9 %	23 776 632	1,1 %
Dépenses ventilées totales budget principal	594 291 425	100,0 %	1 555 502 563		2 149 793 989		557 804 306		1 538 719 092		2 096 523 398	

	2017						2018 (BP+BS)					
	Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses		Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses	
	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%
Fonction 0 (900 et 930) - Services généraux	23 399 226	1,9 %	128 112 890	5,5 %	151 512 116	4,3 %	9 218 675	1,2 %	134 270 263	7,0 %	143 488 938	5,4 %
Fonction 1 (901 et 931) – Formation professionnelle et apprentissage	9 468 760	0,8 %	459 267 346	19,8 %	468 736 105	13,3 %	11 810 200	1,6 %	470 662 422	24,5 %	482 472 622	18,1 %
<i>Dont formation professionnelle (12)</i>	24 908	0 %	205 842 682	8,9 %	205 867 590	5,8 %	0	0 %	214 456 538	11,2 %	214 456 538	8 %
<i>Dont apprentissage (13)</i>	8 000 359	0,7 %	148 351 356	6,4 %	156 351 716	4,4 %	7 755 000	1 %	148 222 980	7,7 %	155 977 980	5,8 %
<i>Dont formation sanitaire et sociale (14)</i>	1 407 736	0,1 %	101 339 104	4,4 %	102 746 840	2,9 %	3 000 000	0,4 %	103 893 000	5,4 %	106 893 000	4,0 %
Fonction 2 (902 et 932) - Enseignement	186 918 829	15,4 %	356 163 099	15,4 %	543 081 928	15,4 %	209 502 236	27,8 %	367 390 078	19,2 %	576 892 314	21,6 %
<i>Dont enseignement du second degré (22)</i>	141 640 488	11,7 %	324 897 863	18,2 %	466 538 351	19,3 %	171 255 532	22,7 %	341 982 749	17,8 %	513 238 281	19,2 %
<i>Dont enseignement supérieur (23)</i>	32 129 773	2,6 %	13 012 082	0,6 %	45 141 854	1,3 %	37 469 404	5 %	15 834 924	0,8 %	53 304 328	2 %
Fonction 3 (903 et 933) – Culture, sports, loisirs	17 185 611	1,4 %	55 020 624	2,4 %	72 206 235	2,0 %	16 721 595	2,2 %	56 209 567	2,9 %	72 931 162	2,7 %
<i>Dont culture (31)</i>	14 479 453	1,2 %	40 204 328	1,7 %	54 683 781	1,6 %	12 995 795	1,7 %	40 135 020	2,1 %	53 130 815	2,0 %
<i>Dont sports (32)</i>	2 706 158	0,2 %	14 220 288	0,6 %	16 926 446	0,5 %	3 610 800	0,5 %	15 966 947	0,8 %	19 577 747	0,7 %
Fonction 4 (904 et 934) – Santé et action sociale	2 559 092	0,2 %	1 312 027	0,1 %	3 871 119	0,1 %	1 000 000	0,1 %	948 545	0,0 %	1 948 545	0,1 %
<i>Dont santé (41)</i>	2 559 092	0,2 %	1 312 027	0,1 %	3 871 119	0,1 %	1 000 000	0,1 %	958 000	0,0 %	1 958 000	0,1 %
<i>Dont action sociale (42)</i>	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Fonction 5 – Aménagement des territoires (905 et 935)	87 388 182	7,2 %	12 182 172	0,5 %	99 570 354	2,8 %	86 013 200	11,4 %	11 615 466	0,6 %	97 628 666	3,7 %

Fonction 6 – Gestion fonds européens (906 et 936)	26 288 328	2,2 %	17 173 682	0,7 %	43 462 010	1,2 %	117 918 888	15,7%	42 075 407	2,2 %	159 994 295	6,0 %
Fonction 7 – Environnement (907 et 937)	21 307 616	1,8 %	14 088 101	0,6 %	35 395 717	1,0	26 429 000	3,5 %	15 390 552	0,8 %	41 819 552	1,6 %
Fonction 8 – Transports (908 et 938)	157 969 198	13,0 %	677 886 131	29,3 %	835 855 328	23,7 %	154 645 138	20,5 %	733 011 928	38,2 %	887 657 066	33,2 %
<i>Dont transports communs de voyageurs (81)</i>	115 993 328	9,6 %	670 469 766	37,5 %	786 463 094	32,5 %	138 576 138	18,4 %	724 667 861	37,8 %	863 243 999	32,3 %
<i>Dont routes et voiries (82)</i>	39 331 728	3,2 %	0	0,0 %	39 331 728	1,1 %	10 390 000	1,4 %	0	0,0 %	10 390 000	0,4 %
Fonction 9 – Développement économique (909 et 939)	103 967 928	8,6 %	65 300 326	2,8 %	169 268 255	4,8%	119 838 579	15,9 %	86 415 326	4,5 %	206 253 905	7,7 %
<i>Dont interventions économiques transversales (91))</i>	17 199 360	1,4 %	4 834 784	0,2 %	22 034 143	0,6 %	13 885 102	1,8 %	5 192 310	0,3 %	19 077 412	0,7 %
<i>Dont recherche et innovation (92)</i>	36 498 592	3,0 %	23 187 848	1,0 %	59 686 440	1,7 %	35 497 981	4,7 %	32 569 411	1,7 %	68 067 392	2,5 %
<i>Dont agriculture, pêche, agro-industrie (93)</i>	6 235 119	0,5 %	6 252 434	0,3 %	12 487 552	0,4 %	17 713 650	2,4 %	6 655 000	0,3 %	24 368 650	0,9 %
<i>Dont industrie, artisanat, commerce, autres services (94)</i>	35 020 435	2,9 %	15 695 280	0,7 %	50 715 715	1,4 %	41 401 846	5,5 %	26 861 805	1,4 %	68 263 651	2,6 %
<i>Dont tourisme et thermalisme (95)</i>	7 210 868	0,6 %	15 247 143	0,7 %	22 458 011	0,6 %	11 200 000	1,5 %	15 124 000	0,8 %	26 324 000	1,0 %
Dépenses ventilées totales budget principal	636 452 769		1 786 506 398		2 422 959 167		763 427 511		1 917 989 554		2 681 417 065	

Source : comptes administratifs 2016 et 2017, budget primitif et budget supplémentaire 2018.