



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

RÉGION HAUTS-DE-FRANCE

TOME 1 - LES RISQUES FINANCIERS EXTERNES

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 13 mars 2018.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS	4
INTRODUCTION	6
1 PRÉSENTATION DE LA RÉGION HAUTS-DE-FRANCE	7
2 LES ENJEUX FINANCIERS DE LA RÉGION	7
2.1 La situation financière de la région	7
2.2 L'impact des engagements financiers externes de la région sur ses marges de manœuvre	10
3 CARTOGRAPHIE DE L'EXPOSITION DE LA RÉGION AUX RISQUES FINANCIERS EXTERNES	11
3.1 Les engagements hors bilan de la région	13
3.1.1 Les garanties d'emprunts	13
3.1.2 Les crédits-baux	15
3.1.3 Les emprunts obligataires à différé d'amortissement	16
3.2 Les délégations de services publics	17
3.3 Les prises de participation au capital	20
3.4 Les prêts et avances consentis par la région	24
3.5 Les participations statutaires aux organismes de regroupement	26
3.5.1 Les parcs naturels régionaux	27
3.5.2 La gestion des aéroports	28
3.5.3 Le Louvre-Lens	29
3.5.4 La régie du service public de l'efficacité énergétique	29
3.5.5 Le canal Seine-Nord Europe	30
3.6 Les concours financiers accordés aux tiers	31
4 LA PRÉVENTION DES RISQUES PAR LA RÉGION	36
4.1 Le respect des obligations financières et comptables	36
4.1.1 L'information budgétaire	36
4.1.2 Les provisions	38
4.1.3 Les ratios de garanties d'emprunt	39
4.2 L'organisation de la région en matière de prévention des risques	40
4.2.1 Au niveau central : le contrôle de gestion	40
4.2.2 Au niveau des directions opérationnelles : le contrôle de premier niveau	45
4.2.3 Le contrôle financier	48
4.2.4 La stratégie régionale et les perspectives	49
ANNEXES	51

SYNTHÈSE

Le contrôle de la région Hauts-de-France mené par la chambre en 2017 donne lieu à deux rapports distincts. Le présent tome 1 traite exclusivement de la maîtrise des risques financiers externes par la région. Il sera suivi d'un tome 2 relatif à la politique régionale des lycées.

La fusion au 1^{er} janvier 2016 des régions Picardie et Nord-Pas-de-Calais a donné naissance à une région forte de 6,1 millions d'habitants et dotée de 5 milliards d'euros (Md€) de budget, les Hauts-de-France.

Celle-ci compte de nombreux atouts. Région la plus densément peuplée de France (hors Ile-de-France), elle est aussi le territoire possédant la population le plus jeune de l'hexagone. Son développement économique peut s'appuyer sur un réseau important d'infrastructures de transport. Toutefois, le plus faible niveau de qualification de ses actifs et la difficile reconversion de ses activités économiques en font la région présentant le taux de chômage le plus élevé des régions métropolitaines (11,9 % au 3^{ème} trimestre 2017). De plus, elle connaît, en son sein, des disparités marquées entre les territoires urbains et ruraux.

Sur le plan financier, la région Hauts-de-France a hérité de la Picardie et du Nord-Pas-de-Calais d'une situation dégradée. Depuis 2013, l'évolution consolidée de ses dépenses de fonctionnement, plus rapide que celle des produits, a réduit le niveau de son épargne disponible, la contraignant à accroître le recours à l'emprunt, la dette augmentant ainsi de 18 % en quatre ans pour atteindre 3 Md€ fin 2016. Sa capacité de désendettement (8,5 années fin 2017) est, à ce titre, la plus élevée des régions métropolitaines (5,4 ans de moyenne à fin 2016).

L'exercice 2016, le premier de l'existence de la nouvelle région, a marqué un début d'inflexion de cette tendance, avec une stabilisation de ses charges. Elle continue cependant de présenter une évolution moins favorable que les autres régions, qui ont vu leurs dépenses réelles de fonctionnement diminuer (- 2,8 %). De plus, la baisse concomitante de ses produits de fonctionnement ne lui a pas permis de restaurer sa capacité d'épargne, qui continue de se réduire. La stratégie adoptée par l'exécutif régional au cours du mandat actuel s'attache donc à dégager des économies pour rétablir la trajectoire financière, qui sera examinée ultérieurement par la chambre.

L'examen des finances de la région ne rend toutefois qu'imparfaitement compte de la réalité de ses marges de manœuvre. Celles-ci sont, en effet, affectées par des engagements externes dont la réalisation est décalée dans le temps ou dont la mise en œuvre est confiée à d'autres personnes morales. Leurs conséquences n'apparaissent donc pas immédiatement à la lecture des documents budgétaires mais pourraient se révéler être bien réelles et alourdir significativement les indicateurs financiers de la collectivité, si elles n'étaient pas suffisamment maîtrisées et anticipées.

Pour la région Hauts-de-France, ces engagements s'élèvent à près d'1 Md€, soit 20 % de son budget. Ils se sont notamment matérialisés, en 2016, par l'octroi de plus de 830 M€ de subventions versées à près de 6 000 bénéficiaires, 83 M€ de prises de participation dans le capital de sociétés, 82 M€ de garanties d'emprunt, 32 M€ d'avances accordées en attente de remboursement, 29 M€ de participations acquittées à des organismes de regroupement

(syndicats mixtes, établissements publics, sociétés publiques locales...), 15 M€ versés pour la délégation de l'exploitation de services publics... Dans les prochaines années, le projet du canal Seine Nord Europe pourrait augmenter significativement les engagements régionaux.

L'importance des sommes en jeu, le nombre de partenaires et bénéficiaires concernés, ainsi que la complexité des enjeux requièrent de la part des services régionaux un pilotage rigoureux et efficace pour s'assurer du contrôle de la bonne exécution de ces engagements et prévenir ainsi les éventuels dérapages.

La nouvelle région cherche, à cet égard, à développer et diffuser une culture du risque. À partir des expériences issues des deux anciennes régions, elle a mis en place une organisation efficace, tant au niveau transversal, grâce à une fonction « contrôle de gestion » performante mise en œuvre depuis 2005 dans la région Nord-Pas-de-Calais, qu'au niveau des directions opérationnelles, qui assurent un contrôle de premier niveau effectif des partenaires régionaux. L'enjeu pour les prochaines années sera d'harmoniser ces pratiques sur l'ensemble du nouveau territoire, les risques issus de l'ancienne région Picardie, bien que moins nombreux, étant actuellement moins bien identifiés. Par ailleurs, une amélioration de la politique de provisionnement, insuffisamment proportionnée aux aléas constatés, est nécessaire, en particulier s'agissant des avances accordées et les litiges en cours. La région a, d'ores et déjà, procédé, au titre de l'exercice 2018, à un ajustement à la hausse des provisions permettant de se prémunir contre ces risques.

La région Hauts-de-France a également commencé à revoir à la baisse le niveau de ses engagements, réinterrogeant les politiques d'accompagnement et diminuant le volume global des subventions versées. Cet effort de recentrage de l'action régionale sur ses priorités et cette volonté de réduction de son exposition au risque doivent être poursuivis et amplifiés de manière à conforter le rétablissement de sa trajectoire financière. La récente fusion constitue, en cela, l'opportunité de rationaliser le périmètre de son intervention et le nombre de ses partenariats, afin de concentrer l'effet levier que représente le soutien régional sur ceux qu'elle estime être les plus stratégiques.

RECOMMANDATIONS

Rappels au droit (régularité)

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : compléter l'information budgétaire et comptable à destination des élus et des citoyens (liste des concours attribués sous forme de prestations en nature, liste de l'encours des prêts octroyés, liste des participations au capital de sociétés), conformément à l'article L. 4313-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et à la nomenclature M71.		X			37
Rappel au droit n° 2 : provisionner les risques dès leur apparition (article D. 4321-2 du CGCT), en particulier pour les litiges et les dépréciations de comptes de redevables.		X			39

Recommandations (performance)

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : poursuivre la démarche de lissage de la charge des annuités de la dette en tenant compte des échéances de remboursement en capital des emprunts in fine, en particulier pour les exercices 2024, 2033 et 2036 à 2039.		X			17
Recommandation n° 2 : informer régulièrement l'assemblée délibérante sur le suivi du dossier complexe de la délégation de service public pour le port de Calais.			X		20
Recommandation n° 3 : poursuivre la démarche de rationalisation des partenariats au regard du périmètre récemment fusionné, en tenant compte du nouveau cadre juridique d'intervention des régions (suppression de la clause de compétence générale) et du contexte induit par la réforme territoriale.		X			35

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la région Hauts-de-France sur les exercices 2013 et suivants a été ouvert le 14 mars 2017 par lettre du président de la chambre adressée à M. Xavier Bertrand, président et ordonnateur en fonctions.

Par lettres du président en dates respectivement du 14 mars et du 16 mai 2017, M. Daniel Percheron, président de la région Nord-Pas-de-Calais jusqu'en 2015, et M. Claude Gewerc, président de la région Picardie jusqu'en 2015, ont été informés de ce contrôle.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 28 novembre 2017 avec M. Percheron, le 29 novembre 2017 avec M. Gewerc et le 6 décembre 2017 avec l'actuel ordonnateur, dûment représenté par le directeur général des services de la collectivité.

Ce contrôle, qui fait l'objet d'un tome 1, a porté exclusivement sur la maîtrise des risques financiers externes de la région. Cette thématique regroupe les engagements régionaux non retracés dans l'exécution budgétaire et comptable annuelle, qu'il s'agisse des engagements hors bilan (garanties d'emprunts, crédits-baux, emprunts à remboursement différé, etc.) ou des risques satellites constitués par les différents partenariats noués par la région, sous les formes multiples qu'ils peuvent revêtir (concours financiers, prises de participation dans le capital de sociétés, adhésion à divers organismes publics ou privés). Un second tome, est consacré à la politique régionale des lycées.

La chambre, dans sa séance du 17 novembre 2017, a arrêté des observations provisoires, transmises aux trois ordonnateurs concernés. Des extraits ont été communiqués aux tiers susceptibles d'être mis en cause.

L'actuel président de la région a adressé sa réponse par courrier enregistré au greffe le 1^{er} février 2018. L'ancien président de la région Picardie a répondu par lettre enregistrée le 30 janvier 2018. Enfin, un tiers concerné a fait connaître ses observations par courrier enregistré le 10 janvier 2018.

Après avoir examiné ces réponses, la chambre, dans sa séance du 13 mars 2018, a arrêté les observations définitives suivantes.

1 PRÉSENTATION DE LA RÉGION HAUTS-DE-FRANCE

La région Hauts-de-France a été créée par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015¹, codifiée à l'article L. 4111-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), par le regroupement des régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie. Le décret n° 2016-1265 du 28 septembre 2016 lui a attribué sa dénomination actuelle et a fixé son chef-lieu à Lille. Ses services emploient 8 333,3 équivalents temps plein travaillé (ETPT) au 1^{er} janvier 2018².

Elle regroupe cinq départements (l'Aisne, le Nord, l'Oise, le Pas-de-Calais et la Somme) aux caractéristiques très différentes : certaines zones très rurales (67 % de son territoire occupé par l'agriculture en 2013) contrastent, en effet, avec des zones urbaines d'envergure dont la plus importante est la métropole lilloise, qui regroupe à elle seule près de 35 % de la population régionale. À l'inverse, les départements de l'Aisne et de la Somme, qui représentent la moitié du territoire, ne regroupent que 18 % de la population régionale.

Avec un peu plus de 6 millions d'habitants, la nouvelle région Hauts-de-France se place en 3^{ème} position des régions les plus peuplées après l'Ile-de-France (12 millions) et l'Auvergne-Rhône-Alpes (7,8 millions). C'est la plus jeune région hors Ile-de-France : au 1^{er} janvier 2016, 32,3 % de sa population était âgée de moins de 24 ans, contre 30 % pour l'hexagone³.

Le taux de chômage, de 11,9 % au 3^{ème} trimestre 2017⁴, est le plus élevé des régions métropolitaines (8,9 % en moyenne).

2 LES ENJEUX FINANCIERS DE LA RÉGION

2.1 La situation financière de la région

L'analyse financière détaillée de la nouvelle région Hauts-de-France ne figure pas au présent rapport, dans la mesure où elle fera l'objet d'un examen ultérieur par la chambre.

Toutefois, une présentation des principaux indicateurs financiers était indispensable pour mettre en perspective les enjeux financiers de la collectivité. Elle a été réalisée principalement à partir des documents transmis par les services au cours de l'instruction, en particulier les rapports d'orientations budgétaires pour 2017 et 2018.

¹ Relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

² Source : annexes du budget primitif 2018 du conseil régional.

³ Source : INSEE.

⁴ Source : INSEE.

La fusion entre les régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie (désormais désignées respectivement, au sein de la région, sous le vocable de versant Nord et versant Sud) a donné naissance à une nouvelle collectivité au volume et aux enjeux financiers d'envergure.

Le budget de la région Hauts-de-France s'établit ainsi, en 2018, à 5 milliards d'euros (Md€), dont 3 Md€ en fonctionnement et 2 Md€ en investissement⁵. Le montant de son patrimoine atteint 10,3 Md€ fin 2016⁶.

Le nouvel ensemble hérite des deux anciennes régions d'une situation financière qui s'est dégradée entre 2012 et 2015 sur les deux versants du nouveau territoire, à des degrés divers.

L'évolution des charges consolidées de fonctionnement (+ 10 %) a en effet dépassé celle des produits (+ 3 %) sur cette période, entraînant une réduction des niveaux d'épargne brute (- 14 % entre 2010 et 2015) et nette (- 25 %)⁷.

Face à cette baisse de l'autofinancement, le recours à l'emprunt s'est accru en particulier dans l'ex-Nord-Pas-de-Calais. Au moment de la fusion, l'encours de la dette atteignait 3 Md€⁸, en augmentation d'un tiers depuis 2010. Cela représentait une capacité de désendettement⁹ supérieure à 9,4 années¹⁰ (la plus élevée des régions métropolitaines).

Le premier exercice budgétaire de la région fusionnée, soit l'année 2016, a conforté cette tendance : en dépit de la stabilisation des charges (+ 0,1 %), la diminution des produits (- 1,9 %) n'a pas permis d'enrayer la chute de l'épargne, accentuant l'endettement en conséquence alors même que les investissements se sont stabilisés¹¹.

Face aux évolutions en cours, la région a fait réaliser en 2016 une analyse financière rétrospective et prospective, sur la base de laquelle elle a arrêté, dans le rapport d'orientations budgétaires pour 2017¹², sa stratégie financière pour le mandat. Elle s'est ainsi fixé pour objectifs principaux à l'horizon 2021 :

- d'améliorer la capacité de désendettement sur le mandat pour atteindre 9 ans ;
- de contenir la hausse de la dette à moins d'1 Md€ sur le mandat ;
- de garantir un niveau d'épargne brute supérieur à 250 M€.

L'objectif d'un retour à 9 années de capacité de désendettement reste très en retrait du ratio de l'ensemble des régions métropolitaines (5,4 années en 2016). Il serait déjà atteint fin 2017 (8,5 années), selon le rapport d'orientations budgétaires 2018.

Néanmoins, la collectivité a défini sur ces bases un plan de redressement sur cinq ans destiné à sécuriser sa situation financière.

⁵ Budget primitif 2018 de la région.

⁶ Compte administratif 2016.

⁷ Comptes de gestion 2012 à 2015 des régions Picardie et Nord-Pas-de-Calais.

⁸ Comptes administratifs 2015.

⁹ Dette/épargne brute.

¹⁰ Selon le rapport d'orientations budgétaires 2018, la capacité de désendettement serait de 8,5 années fin 2017.

¹¹ Compte administratif 2016.

¹² Présenté à la séance du conseil régional du 24 novembre 2016.

Le respect de cette trajectoire impliquera d'importants efforts de la part de la région. Celle-ci s'est fixé pour objectifs¹³ de dégager plus de 300 M€ d'économies de fonctionnement sur le mandat. Des plafonds annuels ont été définis par politiques publiques pour encadrer les réalisations budgétaires sur la durée du mandat.

Le rapport d'orientations budgétaires 2018, précise que les dépenses réelles de fonctionnement devraient ainsi amorcer une baisse en 2018 (- 3 %), qui devrait se prolonger sur le reste du mandat à un rythme annuel compris entre - 2 et - 4 %¹⁴. Toutefois, les charges de personnel poursuivraient leur progression en raison du glissement vieillesse technicité¹⁵ (évalué à un peu plus d'1 % par an) et des augmentations exogènes (point d'indice, mesures réglementaires, cotisations, etc.), alors même que la région présentait le ratio de charges de personnel par habitant le plus élevé des régions métropolitaines¹⁶ : 61 € par habitant dans le budget 2017, la moyenne des régions se situant à 50 €¹⁷.

Elle devra, en outre, composer avec un rendement de ses recettes rendu incertain par l'évolution des dotations et des compensations de l'État, la baisse du taux de la taxe sur les certificats d'immatriculation souhaitée par la nouvelle majorité, l'absence de marges de manœuvre sur la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (taux au maximum) et une évolution de son panier de recettes : suppression de la dotation globale de fonctionnement en contrepartie de l'attribution d'une fraction de la TVA, augmentation à 50 % à compter du 1^{er} janvier 2017 de la fraction reversée aux régions de cotisation sur la valeur ajoutée, impôt au rendement fluctuant et peu prévisible.

Face aux contraintes pesant sur les déterminants du taux d'épargne, la région s'est fixé comme objectif de contenir les dépenses réelles d'investissement¹⁸ sous le seuil de 700 M€ à partir de 2018 (contre 872 M€ en 2015).

De 2016 à 2021, 4,15 Md€ d'investissements sont prévus dans le scénario de prospective retenu¹⁹. Sur ce total, 2,3 Md€ (soit 55 %) correspondent à des engagements déjà en cours au 1^{er} janvier 2016²⁰ (cf. annexe n° 2). En particulier, sur la première moitié du mandat, 80 % de l'effort d'investissement est d'ores et déjà contraint par des mesures décidées antérieurement à la fusion des deux régions. Ces engagements ne tiennent, en outre, pas compte de la participation éventuelle de la région au projet du canal Seine-Nord Europe qui pèsera fortement, en cas de réalisation, sur les investissements régionaux dans les prochaines années.

¹³ Dans son rapport d'orientations budgétaires 2017.

¹⁴ Rapport d'orientations budgétaires 2018.

¹⁵ Le glissement vieillesse technicité (GVT) est une notion de variation de la masse salariale à effectif constant. Le GVT positif retrace l'incidence, à la hausse, sur la masse salariale des avancements (à l'ancienneté, aux choix, par concours interne...) et de l'acquisition d'une technicité, le GVT négatif traduisant l'incidence à la baisse sur la masse salariale du remplacement des fonctionnaires âgés (en haut de la grille salariale) par des nouveaux.

¹⁶ Il est à noter que la structure des charges de personnel prises en compte dans ces ratios peut varier d'une région à l'autre. Ainsi, pour la région Hauts-de-France le ratio inclut notamment les personnels des ports de Calais et Boulogne-sur-Mer, soit 200 agents, dont la charge ne se retrouve pas dans la plupart des autres régions.

¹⁷ Chiffres des collectivités, site de la direction générale des collectivités locales.

¹⁸ Hors fonds européens et remboursement du capital de la dette.

¹⁹ Rapport d'orientations budgétaires 2018 du conseil régional.

²⁰ Source : rapport Ernst & Young sur la définition de la stratégie budgétaire et financière de la région, juillet 2016.

La collectivité a d'ores et déjà annulé plus de 500 M€ d'engagements antérieurs (dont 297 M€ en investissement) sur les 5,8 Md€ en cours au 1^{er} janvier 2016²¹.

2.2 L'impact des engagements financiers externes de la région sur ses marges de manœuvre

Certains engagements d'une collectivité ne trouvent pas de traduction budgétaire immédiate, dans la mesure où leur réalisation est incertaine, future et peut être soumise à des conditions ou opérations ultérieures. Il s'agit notamment des engagements hors bilan (garanties d'emprunt, crédit-bail, par exemple).

D'autres concernent des partenariats externes. La diversification croissante des modes d'intervention des collectivités locales se traduit, en effet, par un développement de partenariats multiples, y compris avec des acteurs privés : recours à des sociétés d'économie mixte pour réaliser des opérations d'aménagement, appel à des associations dans les domaines culturels ou sportifs, développement des modes de gestion déléguée dans les secteurs des transports, adhésion à des structures publiques ou privées (établissements publics locaux, syndicats mixtes, groupements d'intérêt public ou économique, etc.) pour gérer un équipement ou une politique publique, etc.

Les documents budgétaires et comptables retranscrivent certains mouvements financiers générés par ces engagements (subventions ou participations versées, acquisition de parts de capital de sociétés, versement d'une avance, etc.). Ils ne retracent néanmoins pas intégralement les conséquences financières des relations entre la collectivité et ces structures satellites.

La défaillance d'un partenaire, qu'il bénéficie d'une subvention, d'une avance, d'une garantie d'emprunt, d'apports en fonds propres, peut avoir un impact sur les finances de la région. Celle-ci doit, en effet, supporter des dépenses supplémentaires (subvention exceptionnelle, financement d'un déficit, charge d'emprunt en substitution de son satellite, reprise éventuelle de l'activité, recapitalisation, versement d'une avance, rachat d'actif...) ou des moindres recettes (irrécouvrabilité d'une avance). Il en découle une réduction de ses propres marges de manœuvre, dont sa capacité d'autofinancement, ce qui peut la conduire à devoir solliciter de nouvelles sources de financement (emprunt, fiscalité).

Pour disposer d'une vision la plus complète possible de la situation financière et des marges de manœuvre d'une collectivité, il est donc indispensable de dépasser l'analyse limitée aux seuls budgets par la prise en compte d'une information financière plus globale, intégrant une approche par les risques, qu'ils soient avérés ou potentiels.

²¹ Rapport d'orientations budgétaires 2017 du conseil régional.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La nouvelle région Hauts-de-France a hérité des régions Picardie et Nord-Pas-de-Calais une situation financière plus dégradée que la moyenne des autres régions métropolitaines. Son niveau d'autofinancement s'amenuise, sa dette atteignant 3 Md€ et sa capacité de désendettement 8,5 années, comme l'indique le rapport d'orientations budgétaires 2018. Le poids des mesures prises lors des précédents mandats pèse sur sa capacité à agir dès les premières années de son existence.

Pour apprécier les marges de manœuvre réelles de la collectivité, il convient de dépasser le seul cadre de l'examen de ses comptes. La région peut, en effet, recourir à des modes de financement de ses compétences dont la charge budgétaire est différée dans le temps. Elle peut également externaliser la responsabilité de leur mise en œuvre à d'autres personnes morales. Ces choix ne sont cependant pas sans risques pour ses propres finances.

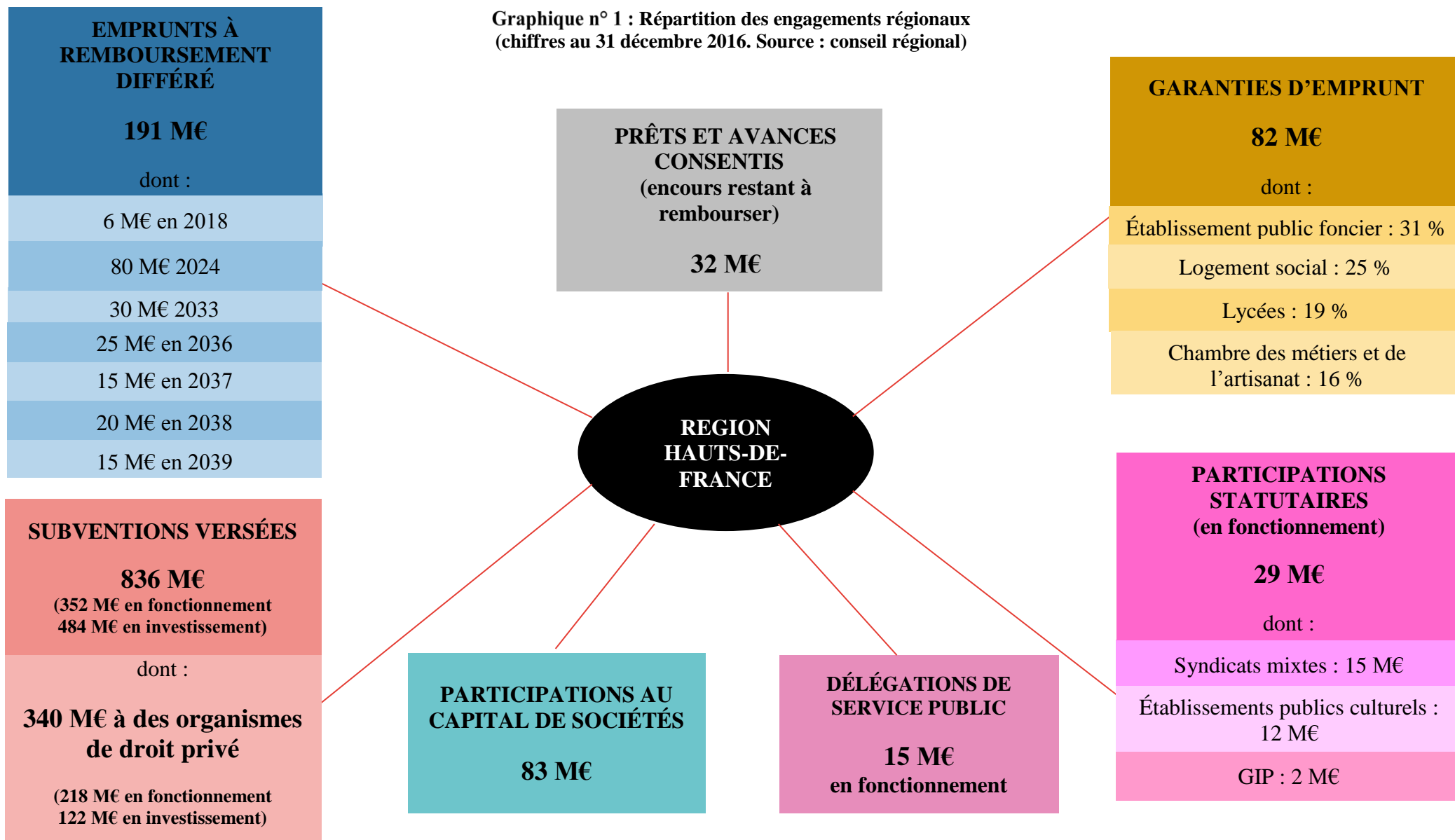
Dans ces circonstances, il lui est d'autant plus indispensable, pour prévenir les évolutions imprévues et préserver la trajectoire financière assignée, de se doter d'une vision de l'ensemble de ses engagements, y compris ceux ne trouvant pas de traduction budgétaire, et de mettre en place une organisation visant à en circonscrire les risques.

3 CARTOGRAPHIE DE L'EXPOSITION DE LA RÉGION AUX RISQUES FINANCIERS EXTERNES

Le risque s'entend ici comme tout événement de gestion, interne ou externe à la collectivité, susceptible d'avoir un effet significatif sur la situation financière de celle-ci, voire sur la marge financière dont elle dispose.

Le montant cumulé des principaux engagements financiers externes de la région Hauts-de-France, approche le milliard d'euros, soit près de 20 % de son budget annuel. Ils se répartissent comme indiqué dans le schéma suivant.

Graphique n° 1 : Répartition des engagements régionaux
(chiffres au 31 décembre 2016. Source : conseil régional)



3.1 Les engagements hors bilan de la région

L'instruction budgétaire et comptable M71, applicable aux régions, définit les engagements hors bilan comme les droits et obligations susceptibles de modifier le montant ou la consistance du patrimoine, ou ayant des conséquences financières sur les exercices à venir, et subordonnés à la réalisation de conditions ou d'opérations ultérieures.

N'ayant pas fait l'objet de réalisation, les engagements hors bilan ne sont pas reportés dans la comptabilité ordinaire. La réglementation et les normes ne permettent pas de constater une provision ou une charge pour les intégrer au bilan de la collectivité.

Pourtant, ils doivent être portés à la connaissance des élus et des partenaires financiers car ils font peser un risque réel sur l'équilibre financier de la collectivité.

Les engagements hors bilan peuvent donc être retracés au moyen de la classe de comptes 8 (« comptes spéciaux ») de manière extracomptable, afin de restituer une image fidèle de l'état financier de la collectivité.

3.1.1 Les garanties d'emprunts

Cadre juridique

L'article L. 4253-1 du code général des collectivités territoriales permet à la région d'accorder sa caution à une personne morale afin de lui faciliter l'obtention d'un prêt auprès des organismes prêteurs en vue de la réalisation d'un projet.

Le non-paiement d'une échéance par un organisme bénéficiant d'une garantie d'emprunt par une collectivité entraîne la substitution automatique de celle-ci au débiteur pour l'acquittement des sommes dues au prêteur.

Au 31 décembre 2016²², 45 garanties d'emprunts étaient en cours, pour un montant de capital restant dû de 82,2 M€. 48 % d'entre elles sont accordées à des organismes publics, 25 % en faveur d'opérateurs de logement social²³, 19 % à des lycées privés et 9 % à des organismes privés divers, en lien avec la formation ou l'enseignement.

²² Compte administratif 2016.

²³ Concentrés sur deux garanties d'emprunts au profit de SOGINORPA, dont l'organisme prêteur est la Caisse des dépôts et consignations.

La région n'a pas formellement défini de stratégie en matière d'octroi de sa garantie d'emprunts. Toutefois, le faible volume d'emprunts garantis au regard du budget régional et l'identité des bénéficiaires (quasi-exclusivement les lycées, la Soginorpa²⁴ et l'établissement public foncier Nord-Pas-de-Calais) témoignent que la collectivité n'accède aux sollicitations qu'avec parcimonie et en cohérence avec les politiques régionales prioritaires. L'encours restant dû des emprunts garantis représente moins de 3 % de l'encours de dette de la région.

Elle n'a pas constitué de provisions pour couvrir un risque éventuel. Celles-ci ne sont obligatoires que dès lors qu'une procédure collective est ouverte à l'encontre d'une structure bénéficiant d'une garantie²⁵, ce qui n'a pas été le cas jusqu'au contrôle de la chambre.

La demande de la garantie régionale est instruite par la direction des finances. La situation financière du demandeur fait l'objet d'une analyse de solvabilité par le contrôle de gestion de la région. La garantie est accordée par délibération du conseil régional. Elle donne lieu à la signature d'une convention entre le président du conseil régional et l'emprunteur, qui précise notamment les modalités de mise en œuvre de la garantie en cas de défaillance de ce dernier. La situation financière des bénéficiaires est analysée annuellement par les services régionaux.

Si le volume de l'encours des garanties d'emprunt octroyées par la région, en proportion de son budget, n'appelle pas d'inquiétude particulière, ces engagements présentent par nature une part de risque, en particulier ceux accordés aux bailleurs sociaux. De plus, si la région choisit d'étendre au versant Sud sa politique de garanties d'emprunt à des lycées privés, l'encours global pourrait s'en trouver sensiblement augmenté. Enfin, le projet du canal Seine-Nord Europe l'amènera éventuellement à garantir, directement ou indirectement, une large part des emprunts qui seront contractés pour le bouclage financier du projet (cf. *infra*).

²⁴ Désormais dénommée Maison & Cités Accession, cette société gère le parc de logements miniers hérité des Charbonnages de France.

²⁵ Article D. 4321-2 du CGCT : « *La constitution de provisions pour risques et charges est obligatoire dès lors qu'il y a apparition du risque et la constatation de dépréciations est obligatoire en cas de perte de valeur d'une immobilisation. La région doit constater la dépréciation ou constituer la provision à hauteur de la perte de valeur constatée ou à hauteur du risque. La dépréciation ou la provision doit être ajustée annuellement en fonction de l'évolution de la perte de valeur ou de l'évolution du risque. Elle donne lieu à reprise lorsqu'elle est devenue sans objet, c'est-à-dire en cas de disparition de la perte de valeur ou de réalisation du risque ou lorsque ce risque n'est plus susceptible de se réaliser. Une délibération est nécessaire pour constater, ajuster et reprendre la dépréciation ou la provision. La dépréciation ou la provision ainsi que son suivi et son emploi sont retracés sur l'état des dépréciations et des provisions constituées joint au budget et au compte administratif* ».

3.1.2 Les crédits-baux

Cadre juridique

Les collectivités peuvent recourir au crédit-bail pour l'acquisition de leurs biens mobiliers ou immobiliers. Il s'agit d'un contrat de financement par lequel la collectivité acquiert le bien en payant une redevance. Au terme du contrat, elle dispose de la faculté d'acquérir définitivement le bien en levant l'option prévue au contrat contre le paiement d'une soulte, ou de ne pas lever l'option et de restituer le bien.

S'il n'est pas une dette au sens comptable du terme, le contrat qui lie la collectivité au crédit bailleur est irrévocable sous peine de paiement d'une indemnité équivalente aux loyers restants. Il engage la collectivité au paiement des loyers sur la durée du contrat. Enfin, en cas de levée de l'option d'achat, celle-ci doit financer l'acquisition définitive du bien, lequel viendra modifier son patrimoine par l'inscription à l'actif de son prix contractuel de cession.

Les montants des loyers ainsi que de la levée de l'option sont fixés dans le contrat. Le risque ne porte donc pas tant sur le niveau de l'engagement de la collectivité que sur l'incertitude portant sur la levée de l'option et donc l'anticipation de son financement au terme du contrat.

Au regard des documents communiqués par les services, la région est engagée sur la période dans deux contrats de location de type crédit-bail.

Ceux-ci sont assez semblables puisqu'ils concernent tous deux l'acquisition de rames de TER (transport express régional) par un tiers²⁶ qui les loue à la région avec une possibilité d'acquisition au terme de la durée de location. Le premier, conclu en 1996 et désormais échu, prévoyait l'acquisition par le crédit-bailleur puis la location à la région de six rames pour un montant initial de plus de 41 M€. Le second, signé en 1999, porte sur onze rames pour un prix initial de près de 58 M€ HT.

Dans les deux cas, le contrat entre la région et le bailleur règle les modalités de mise à disposition des rames, de leur entretien, de règlement des loyers par la région. Parallèlement, celle-ci a conclu avec la SNCF un contrat par lequel elle lui sous-loue les rames dans les mêmes conditions financières. De plus, la levée de l'option d'achat des rames au terme de la période de location fait l'objet d'un contrat entre la SNCF et le bailleur.

Les risques afférents à ces contrats ne sont donc pas supportés par la région mais par la SNCF, sous réserve de l'absence de défaillance de sa part.

²⁶ Le groupement d'intérêt économique RNPC Rail pour l'un, Dexia-Flobail pour l'autre.

3.1.3 Les emprunts obligataires à différé d'amortissement

Cadre juridique

Un prêt assorti d'un différé d'amortissement (ou prêt à remboursement *in fine*) est un prêt pour lequel l'emprunteur ne rembourse le capital qu'à la fin du crédit, intégralement et en une seule fois. Pendant toute la durée du prêt, seuls les intérêts sont donc régulièrement dus par le souscripteur.

Ce type de remboursement présente le risque, en cas d'insuffisante anticipation de l'amortissement final du prêt, de constituer un pic dans le profil d'amortissement du capital de la dette et de ne pas disposer de la trésorerie suffisante pour y faire face.

Le compte 1632 « Opérations sur capital remboursable *in fine* – anticipation du remboursement » de l'instruction comptable M71 prévoit la possibilité, mais pas l'obligation, de mettre en réserve budgétaire une fraction du capital emprunté.

Depuis 2012, la région a souscrit sept emprunts obligataires comportant un remboursement *in fine* du capital souscrit, pour un nominal total de 191 M€²⁷. Cela représente 6,3 % de l'encours de la dette régionale²⁸. Toutefois, en 2024, les sommes à rembourser à ce titre (80 M€) s'élèveront à la moitié du montant de l'annuité de la dette en capital supportée par la région en 2016 (160 M€), ce qui est significatif.

La région a fait le choix de ne pas provisionner l'amortissement de ces emprunts pour anticiper leur règlement différé à l'échéance.

En revanche, elle tient compte, dans ses décisions de souscription, de ce type d'outils de financement et de sa capacité de remboursement. Ainsi, d'une part, aucun de ces contrats n'arrive à échéance au cours du même exercice, y compris ceux conclus avec un même co-contractant. D'autre part, elle ajuste les annuités de remboursement de ses emprunts classiques, au moyen de clauses de suspension ou de réduction des échéances, de façon à lisser le profil d'extinction de sa dette.

Celui-ci présente, en effet, un aspect linéaire, dépourvu de pic lors des années de remboursement des prêts *in fine*, à l'exception de l'année 2033 pour laquelle le montant d'amortissement de la dette est d'ores et déjà proche de celui actuellement supporté chaque année par la collectivité, ce qui pourra créer une certaine tension sur sa capacité de remboursement si elle ne prend pas garde à lisser la charge des annuités des futurs emprunts au titre de cet exercice, comme elle l'a fait jusque-là.

La région devra également tenir compte, dans ses futures souscriptions d'emprunts, de l'arrivée à échéance, de 2036 à 2039, de 75 M€²⁹ d'emprunts obligataires *in fine*, qui grèveront d'autant sa capacité à rembourser ses dettes au cours de ces exercices.

²⁷ Au 31 décembre 2016.

²⁸ Au 31 décembre 2016.

²⁹ Soit 46 % du montant de l'annuité de remboursement en capital de la dette 2016.

La chambre lui recommande de poursuivre la démarche de lissage de la charge des annuités de la dette au regard des échéances de remboursement des emprunts *in fine*, en accordant une vigilance particulière aux exercices 2024, 2033 et 2036 à 2039.

Recommandation n° 1 : poursuivre la démarche de lissage de la charge des annuités de la dette en tenant compte des échéances de remboursement en capital des emprunts *in fine*, en particulier pour les exercices 2024, 2033 et 2036 à 2039.

3.2 Les délégations de services publics

Cadre juridique

Certains types de contrats publics conclus par les collectivités peuvent donner lieu à des montages juridiques et financiers complexes qui, lorsqu'ils sont insuffisamment maîtrisés, les exposent à des risques non négligeables.

Outre les marchés publics, forme contractuelle la plus conventionnelle et maîtrisée, les partenariats public-privé et les délégations de service public constituent deux catégories de contrats publics pour lesquels la collectivité doit faire preuve d'une vigilance particulière.

Une délégation de service public est un contrat par lequel une autorité délégante confie la gestion d'un service public à un ou plusieurs opérateurs économiques.

La particularité de ce mode de gestion est de faire peser le risque d'exploitation du service sur le délégataire³⁰. En contrepartie, celui-ci peut, outre le droit d'exploiter le service, bénéficiaire, de la part de l'autorité délégante, du paiement d'un prix ou d'une subvention d'exploitation, qui ne peut être une subvention d'équilibre (qui annulerait le risque censé peser sur son exploitation), en compensation des obligations de service public qui lui sont imposées.

Toutefois, ce mode de gestion n'exclut pas tout risque pour la collectivité délégante. D'une part, en effet, la construction de l'équilibre financier du contrat de délégation nécessite la plus grande attention dans les cas de services complexes ou particulièrement techniques représentant des enjeux financiers conséquents. La définition du modèle économique, la détermination des engagements financiers respectifs (subventions d'exploitation, redevances, clauses de retour à meilleure fortune, de révision des prix, d'intéressement aux résultats, d'exonération de responsabilité, etc.) peuvent, selon les enjeux, s'avérer difficiles à s'approprier par la collectivité lorsqu'elle ne dispose pas, en interne, de l'expertise requise.

Les stipulations contractuelles relatives à la mise à disposition des biens nécessaires au fonctionnement du service public, à leur entretien et leur renouvellement, à leurs modalités (notamment financières) de restitution à l'issue du contrat, doivent également être étudiées avec un soin particulier, afin d'éviter à la collectivité de supporter, au cours de l'exécution de la convention, la charge de frais non anticipés, qui peuvent se révéler conséquents.

³⁰ Art. L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales.

De plus, l'aléa supporté par le délégataire se limite aux conditions d'exploitation normales dans les conditions économiques courantes du marché. Lorsque des événements particuliers, extérieurs au délégataire, affectent le déroulement du service public, le délégataire peut se trouver libéré de certains engagements, l'autorité délégante prenant alors le relais pour financer les conditions exceptionnelles d'exploitation.

Enfin, le délégataire peut connaître, au cours de la vie du contrat, des difficultés économiques, passagères ou plus durables, rendant nécessaire l'intervention financière de la collectivité délégante, soit pour rétablir la situation par des subventions exceptionnelles et garantir la continuité du service public, soit, dans les cas les plus extrêmes, pour se substituer à lui pour en assurer l'exploitation, y compris le cas échéant en reprenant les dettes et les emplois associés. Dans ce cas, la collectivité dispose de la possibilité de se retourner contre son délégataire pour obtenir le remboursement des sommes concernées, qui reste toutefois tributaire du degré de solvabilité de celui-ci.

La région n'est engagée dans aucun contrat de partenariat public-privé. Elle a, en revanche, conclu plusieurs délégations de service public, dont six sont actuellement en cours d'exécution³¹.

Elle a notamment délégué, par convention du 19 février 2015, l'exploitation des ports de Calais et de Boulogne-sur-Mer, désormais fusionnés en un port unique, ainsi que la réalisation du projet « Calais port 2015 », consistant en la construction de nouveaux ouvrages et équipements sur le port éponyme.

Cette délégation de service public, qui prend la forme d'une concession, présente un certain nombre de risques pour la région, tant par ses enjeux financiers qu'en raison du montage juridico-économique retenu, détaillés dans un précédent rapport de la chambre³².

La délégation a, en effet, été attribuée à la société d'exploitation des ports du détroit, société anonyme regroupant la chambre de commerce et d'industrie de la Côte d'Opale, actionnaire majoritaire (73,13 %), la chambre de commerce et d'industrie régionale, la Caisse des dépôts et consignations Infrastructures et Mériadem Infrastructures. Ce délégataire subdélègue la maîtrise d'ouvrage des travaux de « Calais Port 2015 » et leur entretien à une autre société anonyme, la société des ports du détroit, elle-même filiale des mêmes actionnaires. Enfin, celle-ci a conclu un contrat de conception-réalisation des travaux avec un groupement dont une société de travaux est mandataire, ainsi qu'un contrat de financement avec un investisseur.

Le coût global des investissements projetés sur les 10 premières années de la concession est estimé à 670 M€ HT (valeur 2013) sur le site de Calais, dont 270 M€ de contributions publiques, et à 260 M€ sur le site de Boulogne, dont 228 M€ de contributions publiques.

³¹ Il s'agit de trois délégations pour l'exploitation de liaisons routières (Creil/Roissy, Soissons/Roissy, Amiens/Beauvais), et des délégations pour la gestion du vélodrome de Roubaix, du Port de Calais et de son extension, et de la formation professionnelle et de l'éducation permanente volet compétences clés.

³² Chambre régional des comptes Hauts-de-France, rapport d'observations définitives sur la gestion des équipements concédés à la chambre de commerce et d'industrie Côte d'Opale, 27 juin 2016.

Au regard de la complexité de ce montage, de l'imbrication des responsabilités juridiques et financières et des montants en jeu, des aléas en cours d'exécution de la convention pourraient emporter des conséquences financières non négligeables pour chacune des parties prenantes, y compris, en bout de chaîne, la région.

Face à ces enjeux, la collectivité régionale a pris des dispositions, durant la phase de mise en concurrence, pour suivre la procédure, négocier au mieux et se prémunir des risques futurs. Le portage politique au sein du comité de pilotage fut assumé directement par le président du conseil régional et des réunions de suivi du dossier, animées par le directeur général des services, regroupaient tous les deux mois, l'ensemble des directions concernées. Durant cette phase, la région s'est entourée de l'expertise nécessaire, en se faisant accompagner de deux cabinets de conseil nationaux, l'un pour les sujets juridiques, l'autre pour les aspects économiques, et en recrutant un directeur adjoint des transports, spécialiste de ces questions.

En dépit de ces précautions, le contrat de délégation comporte des clauses limitant une partie du risque pour le délégataire, transférant celle-ci sur la région.

Ainsi, une clause de continuité de service public prévoit la mise en réserve, d'ici 2020, d'un montant fixé à une année de redevance due par le délégataire au subdélégataire (soit 47 M€). Cette réserve pourrait être utilisée lorsque les recettes de la délégation ne permettront pas au délégataire de couvrir cette redevance. En cas de survenance d'un évènement extérieur au concessionnaire, la région verse un montant égal à 90 % de l'écart entre le solde du compte de réserve de continuité de service public et le montant cible. Lorsque la situation économique du délégataire s'améliore, celui-ci doit affecter la trésorerie excédentaire au remboursement de la région et ne peut verser de dividendes à ses actionnaires tant que le remboursement n'est pas intégral. Les tests de robustesse du modèle financier effectués par le concessionnaire dans sa candidature ont démontré qu'une baisse de 14 % du trafic par rapport au cas de base³³ sur toute la durée de la concession l'amènerait à faire appel à la région au titre de cette clause.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur en fonctions précise que, dans ce cas, le versement ne pourrait intervenir que sur demande justifiée du concessionnaire.

Une autre clause stipule que les conséquences financières de la prorogation des délais de réalisation des travaux imputables à certaines causes (dont les intempéries ou les fouilles archéologiques) seront supportées par la région au-delà de 6 M€ HT, seuil considéré comme rompant l'équilibre du contrat. La région considère toutefois que, dans ce cas, une augmentation des tarifs de la délégation permettrait de rétablir l'équilibre économique sans solliciter le budget régional.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur actuel fait valoir qu'au vu de l'avancement des travaux ainsi que du bon déroulement de la phase archéologique, ce risque serait extrêmement limité aujourd'hui.

³³ Fondé sur des hypothèses de croissance limitée : 2,62 % par an jusqu'à 2030 (et 1,5 % au-delà) pour le fret, et 1,44 % jusqu'à 2030 (puis 1 % au-delà) pour le trafic passager.

Enfin, un compte de provision pour indexation est mis en place pour faire face à l'augmentation de l'indice des coûts de construction retenu³⁴. Ce compte a été estimé à 44 M€, de façon à supporter une augmentation de 2 % par an. En cas d'épuisement du compte, la région doit l'abonder à hauteur des besoins.

Ces clauses transfèrent donc une part du risque du délégataire sur le délégant. Leur mise en jeu semble toutefois avoir été fixée en référence à des conditions dont la réalisation est peu probable en l'état actuel des indicateurs correspondants, à part peut-être le compte d'indexation, et qui rendent donc hypothétique la sollicitation de la région.

Afin de suivre au mieux l'exécution de la délégation et prévenir la survenue de ces conditions, la région a réorganisé, à la suite du transfert des personnels de l'État (220 agents), la direction des ports autour de trois départements : celui de l'exploitation et de la maintenance, celui de l'aménagement, qui suit la maîtrise d'ouvrage de la délégation de service public, et celui du développement.

Un bureau d'études l'assiste dans le suivi de l'avancement des travaux. De plus, en réponse à la chambre, l'ordonnateur actuel indique qu'un cabinet d'avocats accompagne la région dans l'ensemble des sujets de portée juridique qui découlent du contrat. Enfin, le contrôle de gestion interne de la région contribue à l'analyse du rapport annuel du délégataire.

Au regard de la complexité du dossier et des enjeux financiers, cette délégation constitue l'une des principales zones de risque pour la région dans les prochaines années. Elle doit, en conséquence, faire l'objet d'un suivi renforcé.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur actuel indique que les rapports d'activité 2015 et 2016 devraient être prochainement présentés au conseil régional. La chambre estime que cette information doit avoir lieu chaque année.

Recommandation n° 2 : informer régulièrement l'assemblée délibérante sur le suivi du dossier complexe de la délégation de service public pour le port de Calais.

3.3 Les prises de participation au capital

Cadre juridique

La région peut, en application de l'article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales, créer des sociétés d'économie mixte avec une ou plusieurs personnes privées et éventuellement d'autres personnes publiques. Elles peuvent, à cette fin, acquérir des actions émises par ces sociétés (article L. 1522-1 du code général des collectivités territoriales). Elles peuvent prendre part aux modifications de capital ou allouer des apports en compte courant d'associés à ces sociétés.

L'article L. 1531-1 du même code permet à la région de créer des sociétés publiques locales³⁵ avec au moins une autre personne publique.

³⁴ TP01.

³⁵ Une société publique locale (SPL) diffère d'une société d'économie mixte (SEM) en ce qu'elle est une société anonyme à capitaux exclusivement publics, et qu'elle intervient uniquement au profit de ses actionnaires.

L'article L. 4211-1 du code précité autorise la région à participer au capital de sociétés de capital-investissement, de sociétés commerciales, de fonds communs de placement à risques à vocation régionale ou autres fonds de garantie.

La région, en tant qu'actionnaire d'une société, peut être contrainte de contribuer, en proportion de sa part dans le capital, à une augmentation de celui-ci, sur décision du conseil d'administration ou lorsque les capitaux propres deviennent inférieurs à la moitié du capital social³⁶.

Par ailleurs, en cas de cessation d'activité de la société, le partage du mali de liquidation³⁷, ou comblement de passif, s'exécute en proportion de l'apport au capital social des associés. En outre, dans un tel cas, les associés ne se verront rembourser ni leurs apports, ni les sommes figurant sur leurs comptes courants, qui passeraient donc pour pertes.

Enfin, l'assemblée générale d'une société dont la région est actionnaire peut, en dehors de ces cas, décider, dans l'intérêt de son développement, d'une augmentation en capital ou apports en quasi-fonds propres, qui se feront à proportion des parts de chaque associé au capital social.

La région Hauts-de-France dispose, à ce jour, d'un portefeuille de parts sociales, hérité des deux anciennes régions, dans un nombre conséquent d'entreprises. Au total, elle détient près de 82,6 M€ de capital au sein d'une trentaine de sociétés (cf. annexe n° 2).

Les plus importantes prises de participation régionales concernent des sociétés de capital-risque. Celles-ci accompagnent le développement d'entreprises en contribuant à leur financement de long terme (haut de bilan) au moyen d'apports en fonds propres ou en quasi-fonds propres³⁸ (comptes courants d'associés, prêts participatifs, etc.).

Outre les fonds d'investissement, la région participe également au financement de structures accordant des garanties aux emprunts contractés par des entreprises (fonds régional de garantie). Or, ces fonds requièrent d'être régulièrement abondés pour compenser les décaissements liés aux garanties mises en jeu à l'occasion de la défaillance de certains bénéficiaires. De 2013 à 2016, la région a ainsi consacré 7 M€ à la re-dotation du fonds régional de garantie et 0,45 M€ à son augmentation de capital, en réponse aux exigences de la directive européenne CRD³⁹ IV et du règlement européen CRR⁴⁰ publiés le 26 juin 2013, transposant les accords de Bâle III⁴¹.

De 2013 à 2016, ce sont près de 47 M€ qui ont été investis par la région au travers d'apports en capital (33,47 M€), d'avances en compte courant d'associé (6,5 M€) ou de dotations de fonds de garantie (7 M€) dans l'ensemble des sociétés dont elle détient des parts sociales.

³⁶ Article L. 225-248 du code de commerce.

³⁷ Le mali de liquidation est le déficit qui résulte de la liquidation de la société. Il s'agit des dettes qu'il reste à rembourser une fois l'actif vendu.

³⁸ Ressources stables qui présentent toutefois la caractéristique d'être remboursables et de ne pas donner accès au capital de l'entreprise.

³⁹ *Capital requirements directive* (directive besoins en capitaux).

⁴⁰ *Capital requirements regulation* (règlement besoins en capitaux).

⁴¹ Les accords de Bâle III conclus en 2010 à la suite de la crise financière de 2007 instaurent des ratios prudentiels visant à garantir un niveau minimum de capitaux propres, afin d'assurer la solidité financière des organismes de crédit.

L'investissement de la région dans une telle multitude d'instruments de financement pourrait être perçu comme un éparpillement de son action. Selon les services de la région, elle permet au contraire d'accompagner les entreprises ciblées en fonction de leur besoin, au moyen de véhicules d'investissement spécialisés. Ceux-ci présentent, en effet, des objets variés et distincts, soit du point de vue du niveau de développement des entreprises accompagnées (création, amorçage, consolidation, etc.), soit de celui du secteur d'activité (innovation, développement durable/énergies...) ou de la dimension des projets en cause (capital social important ou plus modeste), soit, enfin, quant à leur périmètre géographique d'action.

La fusion régionale a toutefois provoqué des recoupements de champs d'intervention entre les sociétés opérant sur le versant Nord et celles agissant sur le versant Sud.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur en fonctions précise que celles dont l'objet social est identique, comme par exemple Finorpa, sur le versant Nord et Picardie Investissement sur le versant Sud, font l'objet d'une procédure de rapprochement afin de constituer un fonds d'investissement majeur sur la région, doté de 150 M€, et permettre ainsi aux entreprises de bénéficier du même régime d'intervention, quel que soit leur lieu d'implantation.

Dans certaines entités, la part de la région dans le capital est plus importante, au point qu'elle peut s'y trouver en position d'actionnaire majoritaire, voire unique. C'est le cas de CAP 3RI et de Nord France Amorçage. Le surcroît d'implication de la région s'explique dans ces cas, selon les services régionaux, par la nature de ces structures. Celles-ci interviennent, en effet, au stade de l'amorçage dans le processus de développement des entreprises, étape à laquelle il est difficile d'attirer des investisseurs privés, en raison de la faible rentabilité qu'elle génère alors, au regard du risque qu'elle implique.

Les services régionaux réfléchissent actuellement à la création de plusieurs nouveaux fonds, d'investissement et de garantie, en complément de ceux existants. Sur un plan budgétaire, la collectivité inscrit chaque année les montants prévisionnels d'apport en capital ou de dotation de fonds de garantie envisagés. Elle dispose d'une vision prospective à au moins trois ans des sommes qui pourraient être nécessaires à cette fin.

La maîtrise des risques inhérents au financement de ce type de structures réclame un pilotage fin, tant pour s'assurer de la cohérence entre la politique régionale et l'intervention de ces structures, que pour suivre leur situation financière et préserver les intérêts de la région en prévenant toute difficulté suffisamment en amont.

À ce titre, la région a récemment créé en interne, par redéploiements d'effectifs, une mission « Hauts-de-France financement », pour porter la politique régionale en la matière, suivre les sociétés concernées et favoriser les complémentarités dans leurs interventions. Une charte est en cours d'élaboration pour engager l'ensemble des acteurs financiers qui gèrent des fonds pour le compte de la région autour d'un socle commun d'objectifs et d'engagements (bonnes pratiques, communication, déontologie, etc.).

Les agents de la mission « Hauts-de-France financement » participent à tous les comités d'audits et à chaque comité d'engagement ou d'investissement, au sein desquels sont examinés les dossiers de soutien aux entreprises, dont ils rendent compte aux élus. Ils entretiennent des contacts au moins mensuels avec leurs interlocuteurs dans ces structures.

Un rapport trimestriel est demandé pour chaque instrument financier afin de suivre son activité. Il est analysé par les experts de la mission « Hauts-de-France financement » et transmis au contrôle de gestion, qui surveille de très près la situation de ces entreprises. Au-delà de l'analyse annuelle des comptes de ces structures, il a par exemple rédigé un rapport de pilotage sur la société Finorpa et ses filiales (Finorpa SCR, Finorpa PP, Finorpa conseil, Fonds régional de garantie).

Cette étude a conclu, en dépit du niveau d'engagement financier de la région (près de 40 M€) et des aléas inhérents à leur activité, que le niveau de risque semble à ce jour circonscrit, notamment en raison des mesures prudentielles mises en œuvre par les sociétés du groupe. Celles-ci respectent, en effet, leurs obligations de constitution de provisions ajustées à la situation des entreprises qu'elles accompagnent. Une partie des investissements est par ailleurs garantie, en particulier par la banque publique d'investissement. Enfin, la situation financière des sociétés du groupe est jugée globalement saine.

Nord France Amorçage, société d'intervention en fonds propres et quasi fonds propres, dotée d'un capital de 30 M€ détenu à 100 % par la région, affiche depuis 2013 des résultats largement négatifs (1,3 M€ de déficit en 2015, 1,4 M€ en 2014). Cette situation n'alarme cependant pas les services de la région dans la mesure où ce fonds, créé récemment (2012), a dû constituer des provisions pour couvrir les investissements effectués au cours de ses premières années, avant d'avoir pu réaliser ses premières plus-values de cession, ce qui a logiquement pénalisé ses résultats.

En revanche, le cas de la société d'économie mixte Territoires 62, illustre les risques que ces modes d'intervention peuvent faire courir sur la région. Cette société anonyme, dont la région est actionnaire minoritaire (7,64 % du capital), connaît des résultats lourdement déficitaires depuis quelques années, ayant entraîné des augmentations de capital successives (2,25 M€ pour la région) et le versement d'avances remboursables de la part de la région (6,5 M€ en 2013 et 2014).

La région Hauts-de-France poursuit une politique soutenue d'accompagnement par l'actionnariat, qui s'est intensifiée ces dernières années. Ce mode d'accompagnement comporte, par nature, un important niveau de risques. Elle s'est toutefois dotée de l'expertise et des mécanismes de contrôle indispensables pour suivre l'activité de ces sociétés, laquelle à ce jour n'apparaît pas révéler de risques significatifs autres que ceux inhérents à leur objet.

3.4 Les prêts et avances consentis par la région

Cadre juridique

L'article L. 1511-2 du CGCT précise que les aides directes allouées aux entreprises par la région peuvent prendre la forme, notamment, de prêts et avances remboursables, qui doivent être accordés à taux nul ou à des conditions plus favorables que le taux moyen des obligations, afin de ne pas se trouver en concurrence avec les produits offerts par le secteur bancaire.

Le risque pour la région, concernant ce type d'intervention, est de rencontrer des difficultés dans le recouvrement de sommes dues en remboursement des prêts consentis, allant du retard de paiement à la perte ou l'abandon de la créance, lorsque l'organisme bénéficiaire n'est plus en capacité d'honorer sa créance.

Afin de prévenir les conséquences de ce type d'aléas, l'article D. 4321-2 du CGCT impose à la collectivité de constituer des provisions, dès lors qu'un des bénéficiaires de prêts ou d'avances fait l'objet d'une procédure collective⁴².

L'encours des avances octroyées par la région s'élevait fin 2016 à plus de 32 M€ au regard du solde du compte 2745 « Avances remboursables » du compte de gestion. Ce montant diffère sensiblement de celui figurant dans le tableau de suivi des services régionaux ainsi qu'en annexe au compte administratif, qui présente un encours de 20 M€. L'écart (12 M€) correspond à des créances détenues auprès de la banque publique d'investissement (BPI) et OSEO⁴³ pour des dispositifs communs d'intervention, ainsi qu'auprès de la société d'économie mixte Territoires 62. La région les a seulement intégrées dans les annexes du budget primitif 2018.

Les avances sont accordées presque exclusivement en faveur d'entreprises et de commerçants au titre de la compétence économique de la région, dans le cadre de dispositifs d'aides variées (« prêt régional d'appui et de développement », « aide régionale pour la création d'emplois dans les TPE/PME », « fonds 1^{er} secours », « fonds de prévention », etc.).

Depuis 2013, le volume annuel d'avances accordées oscille entre 9 et 12 M€. Sur la période, la région a perçu un volume de remboursement supérieur aux avances consenties. L'encours a donc diminué depuis 2013, à hauteur de 3,25 M€.

⁴² Ensemble des procédures (sauvegarde, redressement judiciaire ou liquidation judiciaire, règlement amiable, etc.) dans lequel le règlement des dettes et la liquidation éventuelle des biens d'une structure en cessation de paiement ne sont pas abandonnés à l'initiative individuelle de chaque créancier, mais organisés de façon collective afin de permettre à l'ensemble des créanciers de faire valoir leurs droits en fonction de leur rang de préférence.

⁴³ OSEO est une entreprise privée qui soutient l'innovation et la croissance des petites et moyennes entreprises (PME). Cette société anonyme est majoritairement détenue par l'État et la Caisse des dépôts et consignations.

Tableau n° 1 : Avances octroyées et remboursées depuis 2013

Compte 2745 « Avances remboursables » (en €)	2013	2014	2015	2016	Total
Avances	11 147 957	8 948 745	11 912 340	9 560 958	41 570 000
Remboursements	11 121 441	9 932 166	13 499 455	10 272 663	44 825 725

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Les avances sont consenties majoritairement à taux nul, pour des durées pouvant s'étaler de 2 à 15 ans.

Si 71 % d'entre elles ont une durée inférieure à 6 ans, toutefois seules 3 % ne dépassent pas 3 années. Leur durée moyenne s'établit à 5,5 années. Il s'agit donc très largement d'avances octroyées à moyen terme, qui engagent la région pour une durée significative. La durée résiduelle moyenne restant à courir pour les avances au 31 décembre 2016 est de 2,4 années.

D'après les données transmises par la région, le taux de sinistre moyen sur la période contrôlée avoisine les 20 %. Rapporté à l'encours restant dû, cela représente un montant d'environ 6,4 M€. Le comptable public signale par ailleurs que l'encours restant à rembourser par les sociétés faisant l'objet d'une procédure collective représente 13,1 M€.

Les avances les plus risquées concernent évidemment celles consenties aux entreprises en difficulté. La région a récemment renforcé son soutien en leur faveur. Deux fonds ont été créés en 2017 pour accorder des avances remboursables (avec intérêts) à de très petites entreprises (fonds de premier secours) ou de taille plus importante (fonds de prévention), rencontrant des difficultés passagères (baisse importante de chiffre d'affaires, trésorerie), à l'exclusion des sociétés en cessation de paiement ou faisant l'objet d'une procédure collective. Dotés de 2 M€ pour le premier et de 20 M€ pour le second (dont 12 M€ financés par la région, le reste l'étant par les chambres de commerce et d'industrie, partenaires du fonds), ils augmentent l'exposition de la collectivité régionale au risque de sinistre, compte tenu de la situation des demandeurs.

Pour minimiser les risques, les demandes font l'objet d'une instruction par les services régionaux, encadrée par des procédures très précises, destinées à apprécier non seulement l'éligibilité du demandeur mais également les aléas liés à sa situation économique. La région s'attache, en particulier, à apprécier si l'activité du demandeur est viable et si les difficultés rencontrées sont bien d'ordre conjoncturel.

Les chargés de mission de la région sont formés à l'analyse financière pour repérer les structures à risques. En fonction du niveau de risque détecté à l'aide d'un logiciel spécifique, la collectivité peut alors décider de demander des sûretés supplémentaires au bénéficiaire (garanties de la maison-mère, d'un organisme bancaire, etc.).

Elle a également passé un marché public pour accompagner les entreprises bénéficiant d'une avance dans l'identification des conditions de retour à l'équilibre de leur exploitation et la sécurisation de leur plan d'affaires.

Les décisions d'attributions des aides sont prises à l'issue de plusieurs comités, d'abord techniques, puis associant les élus concernés, avant un passage en commission thématique puis en commission permanente, pour décision finale.

Le fonds de prévention, créé en partenariat avec les chambres de commerce et d'industrie, fait l'objet, à chaque étape de la procédure (attribution, rééchelonnement, remise gracieuse, etc.), d'un examen systématique par un comité d'engagement réunissant des représentants de la chambre de commerce et d'industrie et de la région, avant le vote par l'assemblée régionale. Les avances du fonds de premier secours sont attribuées après estimation, par le tribunal de commerce, du montant nécessaire pour répondre aux difficultés rencontrées par le demandeur. Ces différents niveaux d'instruction constituent des garanties supplémentaires destinées à mieux appréhender le risque encouru.

Le suivi des remboursements des avances est réalisé au moyen de réunions mensuelles associant la direction régionale des finances publiques et les services régionaux (services des finances, des affaires juridiques, du contrôle de gestion, directions opérationnelles).

À chaque demande de remise gracieuse, le service de contrôle de gestion est saisi pour réaliser une analyse de solvabilité du demandeur.

La région Hauts-de-France poursuit donc une importante activité de soutien aux entreprises par l'intermédiaire d'avances remboursables, dont l'encours est conséquent. Cette politique comporte, par nature, une part importante de risque, liée aux défaillances de certaines entreprises, et ce en dépit d'un dispositif d'instruction et de suivi rigoureux mis en place par les services régionaux.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur actuel considère que l'harmonisation et la centralisation du suivi des avances permettent d'anticiper tout dérapage.

3.5 Les participations statutaires aux organismes de regroupement

Cadre juridique

La région peut créer ou adhérer à un certain nombre d'organismes de coopération et de regroupement et leur confier la gestion d'activités, de services ou d'équipements relevant de ses compétences.

L'article L. 5721-2 du CGCT l'autorise ainsi, au même titre que les autres collectivités territoriales et leurs groupements, à créer et adhérer à un syndicat mixte. Ces établissements publics⁴⁴ ont pour objet d'assurer les « œuvres ou services présentant une utilité pour chacune des personnes morales associées ». Ils exercent en lieu et place de leurs membres les compétences que ceux-ci leur ont transférées.

La région peut également constituer avec d'autres collectivités, l'État ou un établissement public national, un établissement public de coopération culturelle⁴⁵.

⁴⁴ Art. L. 5721-1 du code général des collectivités territoriales.

⁴⁵ Art. L. 1431-1 du code général des collectivités territoriales.

Elle peut adhérer à un groupement d'intérêt public (GIP)⁴⁶, personne morale de droit public, à caractère administratif ou commercial, ayant pour objet de favoriser la coopération des personnes morales publiques et privées qu'il regroupe en son sein, pour gérer des équipements ou des activités d'intérêt commun.

Chacun de ces organismes de regroupement dispose de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et a donc une existence propre, distincte des membres qui les composent.

Leurs ressources sont notamment constituées des contributions statutaires (ou conventionnelles pour les GIP) de leurs membres et peuvent également comprendre, pour la réalisation de leurs activités et projets, des participations allouées par ceux-ci. Leur activité est encadrée par leurs statuts.

La région participe à leurs instances dirigeantes et, à ce titre, peut influencer sur leurs décisions stratégiques et suivre leur situation financière. Des difficultés peuvent apparaître lorsque celle-ci se dégrade. Dans ce cas, la région, en tant que membre, peut être contrainte, sinon par les statuts, au moins par la nécessité d'assurer la continuité d'une politique régionale, de soutenir financièrement la structure. À cette fin, elle peut être amenée à lui verser des subventions exceptionnelles ou des avances de trésorerie. Elle peut également contribuer à l'acquittement de dettes, dans les conditions fixées par l'instance de gouvernance (comité syndical, assemblée générale, conseil d'administration), par les statuts ou à défaut par les dispositions du code général des collectivités territoriales en cas de dissolution⁴⁷, dont le montant cumulé peut être significatif au regard des budgets de certaines de ces entités.

La région Hauts-de-France est membre d'un certain nombre d'organismes de regroupement et de coopération, dont quatre groupements d'intérêt public, une régie autonome, une société publique locale, deux établissements publics de coopération culturelle et seize syndicats mixtes.

Le montant total des participations régionales à ces structures s'est élevé, en 2016, à plus de 29 M€ en fonctionnement⁴⁸ (+ 3,5 % depuis 2013, mais - 5,4 % entre 2015 et 2016).

3.5.1 Les parcs naturels régionaux

Parmi les syndicats mixtes dont la région est membre, figurent ceux mettant en œuvre la politique des parcs naturels régionaux, conjointement avec l'État et les collectivités des territoires concernés. Cinq d'entre eux sont dédiés aux périmètres des parcs naturels (celui de la Baie de Somme 3 vallées vient d'être constitué). Le dernier (espaces naturels régionaux, ENRx) est une structure ressource destinée à animer et coordonner cette compétence, notamment par la prise en charge du personnel d'encadrement des parcs.

Les enjeux financiers pour la région ne sont pas insignifiants, puisqu'ils représentent un total de près de 15 M€ en faveur des parcs naturels régionaux. La région leur verse annuellement 9 M€ en fonctionnement, dont plus de 5 M€ pour le seul syndicat support (ENRx). S'y ajoutent des crédits spécifiques, notamment en investissement, en fonction de la programmation des opérations validées.

⁴⁶ Art. 98 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

⁴⁷ Art. L 5211-26 du code général des collectivités territoriales.

⁴⁸ Cf. annexe 3.

Ces structures ont fait l'objet, en 2016, d'une étude approfondie du contrôle de gestion de la région. Un rapport de pilotage a été élaboré pour chaque syndicat et un autre pour l'ensemble de la politique des parcs régionaux. Il en ressort que leur situation financière est bonne. La région n'identifie donc pas de risque particulier sur cette politique, y décelant au contraire, une source potentielle d'économies par une réduction progressive de ses contributions en fonction des capacités financières de ces structures.

Leur gestion est par ailleurs suivie de près par les services concernés.

3.5.2 La gestion des aéroports

La gestion des trois aéroports d'intérêt régional (Beauvais-Tillé, Lille-Lesquin, Merville) est également confiée à deux syndicats mixtes dont la région est membre : celui des aérodromes de Lille-Lesquin et de Merville (SMALIM) et celui de l'aéroport de Beauvais-Tillé (SMABT).

Le SMALIM a confié à une société privée l'exploitation de l'aéroport de Lille par délégation de service public, qui s'achève au 31 décembre 2018. Celle de l'aéroport de Merville demeure assurée par la chambre de commerce et d'industrie Grand Lille (devenue CCI Hauts-de-France) dans le cadre d'une convention expirant à la même date. La région verse une contribution statutaire annuelle de 0,25 M€⁴⁹ en 2016. La situation financière du syndicat mixte est saine, voire confortable⁵⁰. Elle ne laisse donc pas augurer de risque particulier. Les opérations de fin de délégation, notamment de remise des biens, devront toutefois être surveillées, l'inventaire complet des biens du syndicat n'étant pas, à ce jour, finalisé.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du SMALIM précise à ce titre que seul l'inventaire des biens de retour relatifs à l'ancienne concession de gestion de l'aéroport de Lesquin avec la chambre de commerce et d'industrie Grand Lille (devenue Hauts-de-France) demeure en cours, et que celui du reste du patrimoine serait à jour.

Le syndicat mixte de l'aéroport de Beauvais-Tillé a également confié l'exploitation de l'aéroport par délégation de service public. La contribution annuelle de la région à son budget de fonctionnement est d'un peu plus de 0,2 M€. Le récent contrôle du syndicat par la chambre⁵¹ relevait que si sa trésorerie est confortable, son activité aéroportuaire est déficitaire et seulement équilibrée par les recettes de l'activité accessoire de transport de voyageurs par bus. Il mettait également en évidence l'insuffisance du contrôle opéré par le syndicat sur le délégataire. Les observations formulées dans ce rapport et celui sur la gestion du délégataire pourraient entraîner à l'avenir une révision du modèle économique sur lequel repose l'exploitation de l'aéroport (en particulier le régime d'aides aux compagnies aériennes) et avoir des conséquences sur ses équilibres financiers futurs.

⁴⁹ Le total des contributions versées en 2016 est de 0,477 M€.

⁵⁰ Rapport d'observations définitives SMALIM, chambre régionale des comptes de Nord - Pas-de-Calais, Picardie, 15 juin 2016.

⁵¹ Rapport d'observations définitives SMABT, chambre régionale des comptes de Nord - Pas-de-Calais, Picardie, 18 mars 2017.

Le contrôle et le pilotage, par la région, de l'exploitation des aéroports pourraient probablement être améliorés.

L'ordonnateur actuel précise à ce titre, dans sa réponse, qu'un poste affecté au suivi des aéroports est vacant depuis quelque temps mais devrait être prochainement pourvu.

3.5.3 Le Louvre-Lens

La région est également membre de plusieurs établissements publics de coopération culturelle (EPCC). Elle est un acteur majeur de celui assurant l'exploitation du Louvre-Lens. Après avoir assuré la maîtrise d'ouvrage des travaux du musée, elle finance 80 % des charges de l'établissement public qui en assure l'exploitation, déduction faite de ses ressources propres. Celles-ci représentent moins de 20 % de ses charges.

En 2016, la contribution régionale s'est élevée à près de 10 M€. L'excédent réalisé par l'établissement public s'est élevé à 2,25 M€ en 2016 et 0,8 M€ en 2015.

Les caractéristiques de la participation régionale (financement d'un reste à charge) présentent un risque inflationniste pour les finances régionales en cas de poursuite de la dynamique du budget de cet établissement.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur en fonctions précise cependant que la contribution régionale est stable depuis 2014.

Par ailleurs, l'établissement du Louvre-Lens n'apparaît pas dans les annexes financières de la région, pas plus dans la liste des établissements publics créés (annexe D3.2 du compte administratif) que dans celle des avantages en nature accordés par la région (annexe C.2), pourtant propriétaire des locaux.

L'ordonnateur actuel indique, dans sa réponse, que la région, à l'occasion du budget primitif 2018, a corrigé l'omission dans l'annexe D3.2.

3.5.4 La régie du service public de l'efficacité énergétique

La région Picardie a créé, en 2013, une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière pour mettre en œuvre une politique de réhabilitation énergétique. Cet établissement public local à caractère industriel et commercial, dénommé Régie du service public de l'efficacité énergétique (SPEE), a pour objet de fournir des conseils aux particuliers, de participer à l'organisation de la filière professionnelle et de proposer une offre de tiers-financement⁵² pour les projets de rénovation thermique. Cette dernière mission s'appuie sur des fonds mis à disposition par la banque européenne d'investissement (23,5 M€ initialement) et a justifié un abondement initial du capital par la région à hauteur de 8 M€.

⁵² Financement des travaux par la région et remboursement par le bénéficiaire à partir des économies d'énergies permises par l'opération.

Si cette régie comporte pour la région un risque lié à son activité de prêt, celle-ci est adossée aux financements de la banque européenne d'investissement. De plus, la nouvelle majorité régionale souhaite, à terme, revoir sa stratégie d'action en la matière, en mettant fin à son intervention en financement direct, au profit d'un rôle d'intermédiation entre les bénéficiaires et les organismes financeurs de la filière. L'exposition au risque de la région, du fait de cette régie, devrait donc diminuer progressivement dans les prochaines années.

3.5.5 Le canal Seine-Nord Europe

Le canal Seine-Nord Europe est un projet de construction d'une liaison fluviale reliant l'Oise au canal Dunkerque-Escaut, de Compiègne à Aubencheul-au-Bac, près de Cambrai. Sa réalisation permettrait de relier les bassins de la Seine et de l'Oise au réseau fluvial nord européen à grand gabarit, créant une alternative au transport routier sur cet axe, favorisant ainsi un report modal vers le fret fluvial.

La société du canal Seine-Nord Europe, établissement public d'État, a été créée par ordonnance n° 2016-489 du 21 avril 2016 pour conduire cette opération. La région en est membre.

En l'état actuel du dossier, le coût du projet est estimé à 4,5 Md€ hors taxes (valeur 2016). Son financement (déduction faite des fonds européens) serait assuré pour moitié par l'État et pour moitié par les collectivités locales. À ce stade, la part de ces dernières est évaluée à 1 Md€, dont 352,65 M€ pour la région Hauts-de-France, plus gros contributeur local (près de 35 % des participations des collectivités, et 7,8 % du total du projet)⁵³.

Dans sa réponse, l'ordonnateur actuel précise que ce projet ne doit pas être regardé du seul point de vue de son coût, mais également comme un outil de développement essentiel de la région. Les dépenses engagées seraient à mettre en rapport avec les retombées économiques futures pour le territoire. Parmi celles-ci figure, selon cette réponse, la création attendue de 45 000 emplois pérennes d'ici 2050, dont 3 000 à 6 000 emplois directs par an durant le chantier⁵⁴.

Les contributions seraient versées en fonction de l'avancement des travaux, prévus initialement entre 2017 et 2025, mais les financeurs peuvent choisir de lisser leur participation sur la durée du chantier, sous réserve de supporter les frais financiers correspondants.

À la suite des élections présidentielles, le nouveau Gouvernement a suspendu les grands projets d'infrastructures de transport, dans l'attente d'arbitrages sur les priorités de l'État. Pour convaincre celui-ci de poursuivre le projet canal Seine-Nord, les collectivités concernées ont proposé de faire l'avance de la part de l'État sur les deux premières années du chantier, en échange de la régionalisation de la société du canal⁵⁵ et du respect des contributions respectives.

⁵³ Protocole de financement du 13 mars 2017.

⁵⁴ Source : site internet du canal Seine-Nord Europe.

⁵⁵ Le président du conseil régional des Hauts-de-France a été élu président du conseil de surveillance de la société le 3 octobre 2017.

Sur ces bases, les discussions en cours envisagent que le pilotage financier et opérationnel soit transféré aux collectivités territoriales, par la création d'un établissement public local dédié à ces missions. Celui-ci garantirait l'emprunt (776 M€ en l'état du dossier) nécessaire au bouclage financier de l'opération, qui serait souscrit par la société de projet.

La participation de l'État serait également assurée par un emprunt, dont les annuités seraient financées par des taxes nationales à assiette locale, affectées à la société du canal. Les collectivités pourraient ainsi supporter à terme, directement ou indirectement au travers de l'établissement public local, l'aléa relatif à l'assiette et au rendement de cette taxe. La régionalisation de la responsabilité du projet pourrait donc s'accompagner d'un transfert des risques.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur affirme son souhait que les principes fondamentaux du protocole de financement soient respectés, notamment dans le partage des risques et du financement, les collectivités refusant, selon lui, de supporter la charge de l'État en la matière.

Par ailleurs, il précise que le financement de la part de l'État pour les exercices 2018 à 2020, avancé par les collectivités territoriales, concernerait essentiellement des études de maîtrise d'œuvre, et non des travaux. Le coût de cette avance resterait, selon lui, minime (+ 4,5 M€ en 2018 et + 9,5 M€ en 2019).

Les participations de la région Hauts-de-France à différents organismes de coopération représentent un enjeu financier non négligeable de 29 M€ par an. Le tiers de ce montant concerne les parcs naturels régionaux, dont le niveau de risque n'appelle pas d'inquiétude particulière. La contribution régionale à l'EPCC du Louvre-Lens (10 M€), constitue un autre tiers de ces enjeux. Son évolution devra être particulièrement surveillée dans les prochaines années, la région assurant l'équilibre de l'exploitation de l'établissement. Enfin, le projet du canal Seine-Nord, dont les enjeux financiers n'apparaissent pas encore au budget régional, pourrait dans les prochaines années constituer le principal projet de la région et, à ce titre, peser significativement sur son niveau d'endettement.

3.6 Les concours financiers accordés aux tiers

Cadre juridique

Les régions tiennent leur possibilité d'attribuer des concours financiers à des tiers de l'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales qui dispose que « *le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région dans les domaines de compétences que la loi lui attribue* ». Il est donc indispensable que le projet subventionné corresponde à un axe de politique publique relevant de la collectivité dans le cadre de ses compétences.

Le nouvel article 9-1⁵⁶ de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, définit les subventions comme des « *contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt* ».

⁵⁶ Modifié par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent ».

Au-delà des sommes octroyées, le risque réside pour la région dans la perspective de devoir soutenir l'organisme lorsqu'il rencontre des difficultés. Ce dernier porte un projet dont il est à l'initiative et que la région accompagne car il s'inscrit dans une de ses politiques publiques. Celle-ci n'est donc pas juridiquement tenue d'assurer la continuité de l'activité, comme ce serait le cas dans l'hypothèse où le tiers assurerait pour elle une prestation (marché, délégation de service public). Pourtant, elle peut l'être dans les faits lorsque les enjeux financiers, économiques, politiques ou sociaux sont de telle ampleur que la cessation de l'activité ne peut être envisagée.

Dans ce cas, la région peut être contrainte de verser des subventions exceptionnelles, ou des avances de trésorerie à la structure défaillante. En cas de cessation d'activité de celle-ci, elle peut être placée en situation de trouver une solution pour assurer la continuité de l'exploitation, directement ou par l'intermédiaire d'un autre tiers, ou à défaut de contribuer à l'accompagnement des salariés licenciés, voire être sollicitée pour assurer leur reclassement. Les conséquences financières peuvent donc s'avérer significatives en fonction des masses budgétaires en jeu.

De plus, l'importance de la part de la subvention régionale dans les budgets de certaines structures peut créer une dépendance à son égard, qu'il peut être difficile de réduire, voire d'interrompre, sans compromettre l'activité de l'organisme et les emplois qui y sont liés. Plus l'activité concerne une compétence régionale sensible économiquement ou socialement, plus la région sera liée par cette contrainte.

En 2016, la région Hauts-de-France a versé plus de 836 M€ de subventions (dont 352 M€ en fonctionnement). Ce montant est en diminution depuis 2015 (- 9 % au global, - 4 % en fonctionnement) et est inférieur à celui octroyé en 2013 (- 6,7 %).

Tableau n° 2 : Évolution des subventions versées par la région

(en €)	2013	2014	2015	2016
Subventions de fonctionnement	362 954 978	366 963 452	366 586 729	352 419 476
Subventions d'investissement	533 267 545	513 158 180	552 162 491	483 830 789
TOTAL	896 222 523	880 121 632	918 749 220	836 250 265

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs et comptes de gestion.

Près de 5 300 organismes bénéficient d'une subvention régionale, pour un montant moyen d'un peu plus de 158 000 €. Plus de 130 d'entre eux perçoivent plus d'1 M€ de subventions et 3 500 moins de 23 000 € annuels⁵⁷. 900 sont financés à plus de 75 000 €, somme au-delà de laquelle ces organismes doivent transmettre leurs comptes certifiés à la collectivité versante⁵⁸. Cela situe la charge qui pèse sur les services régionaux en matière de contrôle de ces structures.

⁵⁷ Seuil au-delà duquel une convention est obligatoirement conclue avec la collectivité.

⁵⁸ Art. L. 4313-3 du code général des collectivités territoriales.

La répartition des subventions régionales par fonction se présente comme suit :

Tableau n° 3 : Répartition des subventions 2016 par fonction

Fonction	Total des subventions	Dont fonctionnement
Transports	24,9 %	1,3 %
Action économique	16,2 %	25,3 %
Aménagement des territoires	13,5 %	3,7 %
Formation professionnelle et apprentissage	13,3 %	24,4 %
Services généraux	10,8 %	13 %
Culture, sports, loisirs	8,8 %	17,7 %
Fonds européens	2,7 %	3,8 %
Environnement	2,5 %	3,3 %
Santé, action sociale	1,2 %	1,7 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données du conseil régional.

Les bénéficiaires des concours régionaux les plus significatifs en valeur sont principalement des organismes institutionnels publics : collectivités, chambres consulaires, SNCF, universités. Ceux-ci ne présentent pas ou peu de problème de solvabilité ou de pérennité financière. Les engagements régionaux à leur égard ne constituent donc pas une zone de risque en tant que telle⁵⁹.

Une part conséquente des subventions est également allouée à des organismes de droit privé, qui constituent le risque principal pour la région. Ils ont bénéficié en 2016 de 340 M€ de subventions, dont 218 M€ en fonctionnement, soit 11 % des dépenses réelles de fonctionnement de la région. Ce montant est en diminution de 8,6 % sur la période.

En 2016, 80 % des subventions de fonctionnement à des organismes privés ont été octroyées dans les secteurs de la formation professionnelle (28,4 %), de la culture (27,5 %) et du développement économique (24,3 %).

Tableau n° 4 : Subventions régionales aux organismes de droit privé

(en €)	2013	2014	2015	2016
Fonctionnement	239 045 770	246 014 463	230 839 374	218 515 863
Investissement	94 973 242	87 855 595	147 755 643	122 324 859
TOTAL	334 019 012	333 870 058	378 595 018	340 840 722

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs et comptes de gestion.

Pour tenir les objectifs financiers du mandat (cf. *supra*), la région a initié une démarche de réduction du volume global des concours attribués à ses partenaires. Elle souhaite ainsi « revoir les clés de financement des entités soutenues, interroger la pertinence des organismes financièrement dépendants de la collectivité et déterminer les structures qui demeurent d'intérêt régional à l'échelle des Hauts-de-France »⁶⁰.

⁵⁹ À l'exception notable des relations partenariales avec la SNCF, qui feront l'objet d'une enquête des juridictions financières (TER) en 2018. Elles ne seront, pour ce motif, pas détaillées davantage à l'occasion du présent rapport.

⁶⁰ Rapport d'orientations budgétaires pour 2017.

Au-delà du désengagement de la région de certains partenariats, le montant de son soutien financier, lorsqu'il est maintenu, est réinterrogé. En particulier, la région a entamé une démarche de réduction de ses concours lorsque le niveau de trésorerie de son partenaire, analysé par le contrôle de gestion, est confortable. Afin toutefois de ne pas risquer de placer certaines structures en difficulté, la réduction de son engagement financier est généralement envisagée sur plusieurs années.

Par ailleurs, au sein de cette stratégie d'ensemble, certains secteurs prioritaires sont préservés. C'est le cas de la promotion du travail (développement économique : en augmentation de 100 M€ sur le mandat, et formations) et du rayonnement de la région (le budget de la culture est annoncé en augmentation de 40 M€ au cours du mandat).

En matière de développement économique, outre les prêts et avances et les prises de participations au capital, la région intervient également en financement direct par le versement de subventions, parfois importantes, notamment en direction des réseaux/centres de ressources (associations Nord France Invest, 2,2 M€, et Nord France Innovation Développement, 2,1 M€) ou encore des boutiques de gestion (7 M€ au total). S'agissant des aides directes aux entreprises, seules les créations en bénéficient.

Dans le secteur de la formation professionnelle, certaines subventions annuelles peuvent atteindre 1 ou 2 M€, comme pour les centres de formation des apprentis ou l'association des compagnons du devoir, voire dépasser 4 M€ (APRADIS Picardie, association pour la professionnalisation, la recherche, l'accompagnement et le développement en intervention sociale, qui contribue à la professionnalisation et à la qualification des personnels œuvrant dans les établissements sociaux et médico-sociaux).

Dans le domaine culturel, les engagements régionaux envers ses partenaires atteignent également, dans certains cas, des masses conséquentes. Les orchestres représentent plus de 8,3 M€ de subvention annuelle (5,3 M€ pour celui de Lille, 3 M€ pour celui de Picardie). De telles sommes, au bénéfice de structures associatives pas toujours expertes en matière de gestion, combinées à la présence de certains facteurs de risques (forte dépendance à l'égard des subventions publiques, poids des charges de personnel, déficit structurel d'exploitation) en font un point de vigilance particulier pour la région.

Le secteur de l'image et du numérique figure également parmi les priorités régionales. L'association Pictanovo, intervenant dans l'accompagnement à la création, la production, la diffusion dans les secteurs de l'image et de la création numérique, est financée à hauteur de 6 M€ par la région. Elle est accompagnée par plusieurs directions régionales, tant sous l'angle de la culture que celui du développement de la filière économique et de la formation professionnelle. Eu égard à l'importance des engagements régionaux, elle a fait l'objet, en 2015, d'un rapport de pilotage du contrôle de gestion qui n'a pas mis en évidence de difficulté particulière, hormis un niveau de trésorerie sans doute un peu trop important, qui s'est d'ailleurs considérablement réduit l'année suivante.

Le Fresnoy, studio national des arts contemporains, établissement d'enseignement supérieur d'enseignement artistique mais également de production et de diffusion d'œuvres, en particulier dans le domaine de l'image et du cinéma, perçoit plus de 2 M€ de subventions régionales annuelles. Sa situation financière, analysée dans un rapport de pilotage début 2014, est bonne même s'il est, comme d'autres établissements culturels, fortement dépendant des financements publics, dans un contexte où ceux-ci ont tendance à stagner voire se réduire.

Au total, une dizaine de structures à vocation culturelle perçoivent plus d'1 M€ de subventions.

Le nouveau périmètre régional pourrait générer un risque particulier de pression en faveur d'une harmonisation par le haut des concours attribués par la région sur les versants Nord et Sud à des partenaires présentant des objets et des caractéristiques semblables (par exemple les établissements culturels labellisés, les clubs sportifs, etc.).

En la matière, la région assure s'être préservée de tels risques inflationnistes dans la mesure où elle a pris le parti de déterminer le niveau de son soutien au regard de l'équité d'accès des citoyens-usagers à une politique publique sur un territoire donné, plutôt qu'en se plaçant du point de vue de la catégorie de la structure partenaire. L'intensité du soutien régional à des organismes poursuivant le même objet peut donc varier, dès lors que les conditions de mise en œuvre de la politique considérée le justifient.

Par ailleurs, la fusion des deux anciennes régions a pu conduire à la constitution de doublons dans les périmètres d'intervention de partenaires extérieurs, générant pour la nouvelle région des coûts superflus, pouvant être évités ou du moins réduits par une rationalisation des champs d'action, voire une mutualisation des acteurs.

À ce titre également, la région apporte une réponse de nature à relativiser le risque encouru. Elle indique qu'elle impulse des rapprochements lorsque la multiplicité des acteurs ne semble pas justifiée. C'est le cas notamment pour les fonds régionaux d'art contemporain (FRAC), les centres régionaux du livre et de la lecture, les pôles régionaux de musiques actuelles, et les comités régionaux du tourisme des anciens périmètres qui ont fusionné ou ont vocation à le faire rapidement. La région incite également les orchestres de Picardie et de Lille à initier des coopérations pour mutualiser leur fonctionnement, qui se limitent toutefois pour l'instant à la partie culturelle et logistique plutôt qu'à la gestion administrative ou à la gouvernance.

En la matière, la démarche de la région doit respecter l'autonomie de gestion de ses partenaires. C'est pourquoi elle se place sur le terrain de l'incitation, profitant de son positionnement de financeur commun pour encourager les acteurs à un rapprochement.

Les subventions accordées par la région, en particulier à des organismes de droit privé, et les engagements qui en découlent sont conséquents. La collectivité a entrepris une démarche de rationalisation de ses partenariats au regard de ses priorités politiques, qui conduit à une diminution de l'enveloppe globale de ses concours financiers.

La chambre recommande de poursuivre en ce sens, au regard du nouveau cadre juridique des interventions de la région (perte de la clause de compétence générale) et en profitant du contexte de la fusion.

Recommandation n° 3 : poursuivre la démarche de rationalisation au regard du périmètre régional élargi, en tenant compte du nouveau cadre juridique d'intervention des régions (suppression de la clause de compétence générale) et du contexte induit par la réforme territoriale.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'action de la région Hauts-de-France peut revêtir la forme de dispositifs variés de financement à destination de très nombreux organismes. Les risques auxquels elle s'expose ainsi tiennent moins à la nature des engagements, qui empruntent des formes relativement courantes, qu'aux montants en jeu (qui, cumulés, approchent le milliard d'euros) et à la multitude de partenariats poursuivis⁶¹.

Après la fusion, la région a initié une démarche de remise à plat de certaines politiques d'accompagnement (aides économiques, notamment) et de réduction du volume de ses subventions, en fonction de ses priorités (économie, emploi, formation, culture).

Cet effort mérite d'être poursuivi et accentué, afin d'atteindre les objectifs de rétablissement de la trajectoire financière, en saisissant notamment l'opportunité offerte par la fusion de rationaliser le périmètre des interventions et des partenariats à l'échelle du nouveau territoire régional.

4 LA PRÉVENTION DES RISQUES PAR LA RÉGION

4.1 Le respect des obligations financières et comptables

La maîtrise par la région des risques auxquels elle est exposée passe tout d'abord par la transparence et l'exhaustivité de l'information relative aux engagements qu'elle a souscrits.

4.1.1 L'information budgétaire

Cadre juridique

L'article L. 4313-2 du code général des collectivités territoriales détaille les informations obligatoires qu'une région doit présenter dans les documents budgétaires. Ceux-ci doivent éclairer l'analyse de la situation financière réelle de la collectivité en fournissant notamment des précisions sur ses engagements non retracés dans son budget.

L'alinéa 5° de cet article prévoit la production d'un tableau détaillant l'encours des emprunts garantis, ainsi que l'échéancier de leur remboursement, et, à l'appui du compte administratif, le bilan certifié conforme du dernier exercice connu des organismes au bénéfice desquels la région a garanti un emprunt.

⁶¹ Qui ont été amplifiés par le transfert à la région de la compétence transports interurbains jusque-là exercée par les départements, et la reprise des régies et délégations de service public que ce transfert implique.

L'alinéa 4° précise que doit figurer en annexe la liste des organismes pour lesquels la région détient une part du capital, a garanti un emprunt ou a versé une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme. Cette liste doit préciser le nom, la raison sociale, la nature juridique ainsi que le montant de l'engagement financier pris par la région.

Les annexes au compte administratif doivent détailler la liste des concours attribués par la région sous forme de prestations en nature ou de subventions (alinéa 2° de l'article précité).

La nomenclature M71 (Tome II, Titre 1, Chapitre 4, § 1.2.) complète la nature des informations obligatoires.

La région Hauts-de-France renseigne correctement les annexes aux documents budgétaires prévues par cet article, mais des axes d'amélioration demeurent.

Certaines données ne sont, ainsi, pas renseignées ou le sont incomplètement, privant les élus d'une vision exhaustive des engagements de la région.

C'est le cas, déjà évoqué, de la liste des prêts accordés (annexe B6 du compte administratif) qui ne semble pas totalement à jour.

L'annexe D.2.1. (« liste des organismes dans lesquels la région a pris un engagement financier ») n'est pas non plus actualisée, s'agissant des parts détenues par la région dans le capital de sociétés. Ainsi, les parts régionales dans le capital des sociétés CAP 3RI, Finorpa SCR et le fonds interrégional d'amorçage Nord-Est n'y figuraient pas jusqu'à 2016. De plus, le montant de capital détenu dans la société Picardie Avenir est erroné. Au final, l'annexe recense environ 65 M€ de parts détenues par la région alors que le montant réel est de 82,6 M€.

Concernant les concours en nature accordés aux tiers, la région en fournit la liste. Toutefois, celle-ci ne semble pas exhaustive. En particulier, la liste des locaux mis à disposition et leur valorisation n'est pas indiquée pour le versant Nord, notamment au profit de l'EPCC du Louvre-Lens ou de l'orchestre national de Lille. Pour le versant Sud, les mises à disposition mentionnées ne sont pas toutes valorisées.

La chambre rappelle à la région l'obligation de compléter l'information budgétaire et comptable conformément à l'article L. 4313-2 du CGCT et de la nomenclature M71.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur actuel assure que la région s'attachera à apporter une information plus précise et exhaustive au regard des annexes détaillant les concours attribués sous forme de prestations en nature, les prêts et avances octroyés, les participations au capital des sociétés. Les annexes B.6. (prêts) et D.2.1. (détention d'une part de capital) ont été actualisées en ce sens à l'occasion du budget primitif 2018.

Rappel au droit n° 1 : compléter l'information budgétaire et comptable à destination des élus et des citoyens (liste des concours attribués sous forme de prestations en nature, liste de l'encours des prêts octroyés, liste des participations au capital de sociétés), conformément à l'article L. 4313-2 du code général des collectivités territoriales et à la nomenclature M71.

4.1.2 Les provisions

Cadre juridique

Les provisions sont des écritures comptables destinées à couvrir un risque ou une charge susceptible de générer une sortie de ressources au profit d'un tiers, dont la réalisation est probable mais dont l'échéance ou le montant sont incertains. Le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence contenu dans le plan comptable général.

L'article D. 4321-2 du code général des collectivités territoriales fixe les conditions dans lesquelles les régions doivent procéder à la constitution de provisions. Elles doivent apprécier la nature des provisions à constituer, ainsi que leur montant. Dans tous les cas, le montant à provisionner doit être proportionnel au risque identifié et doit être révisé au fur et à mesure de la variation du risque.

Il n'est pas fait mention des provisions dans le règlement budgétaire et financier de la région Hauts-de-France.

D'après la direction des finances, les provisions sont constituées lorsque le risque prend forme, par exemple, lors de l'ouverture d'une procédure collective pour une entreprise ou d'une procédure de surendettement pour un particulier.

Des provisions pour créances irrécouvrables ont, en effet, été constituées par la région depuis 2013. Jusqu'en 2015, elles étaient imputées au compte 158 « Autres provisions pour risques et charges ». À partir de 2016, le comptable public a demandé à la région de les imputer au compte 491 « Dépréciations des comptes de redevables », plus approprié à leur nature.

Le solde de la provision pour risque d'irrécouvrabilité des comptes de tiers s'élevait à 3,3 M€ au 31 décembre 2016.

Les provisions constituées pour créances irrécouvrables semblent toutefois insuffisantes au regard des risques correspondants. Comme évoqué précédemment, le taux de sinistre des prêts observés sur la période de contrôle rapporté à l'encours des prêts octroyés fait apparaître un risque de plus de 6 M€ (cf. § 3.4. *supra*). De plus, l'encours restant à recouvrer auprès de bénéficiaires faisant l'objet d'une procédure collective s'élève à 13,1 M€ selon le comptable public. D'autre part, le solde⁶² des créances contentieuses⁶³ au 31 décembre 2016 s'élève à près de 45 M€.

Une concertation étroite devrait être effectuée avec le payeur régional afin de recenser avec précision, parmi ces créances, celles dont le recouvrement paraît compromis.

De la même manière, en matière de litiges, seule subsiste une provision de 60 000 €, alors que les enjeux financiers des contentieux en cours sont estimés par la région à plusieurs millions d'euros.

La direction des finances a indiqué qu'une réflexion était initiée avec celle des affaires juridiques pour apprécier le caractère certain du risque et déterminer en conséquence le moment idoine pour la constitution des provisions pour litige.

⁶² Au 31 décembre 2016, source : compte de gestion 2016.

⁶³ Comptes 4146, 4416, 44316, 44336, 44346, 44386, 46726.

La politique de provisionnement de la région est significativement sous-dimensionnée. L'absence de provisionnement proportionné aux risques constatés altère la sincérité de la situation financière, notamment en majorant son résultat de plusieurs dizaines de millions d'euros.

Comme dans son précédent rapport, la chambre rappelle à la région l'obligation de provisionner les risques dès leur apparition (article D. 4321-2 du CGCT).

L'ordonnateur précise, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, que depuis 2016, une provision a été constituée afin de constater, dans les comptes de la région, le risque avéré de défaillance de recouvrement des avances consenties, une actualisation étant prévue tous les ans, en lien avec le comptable. Son montant serait porté à 9,2 M€ au cours de l'exercice 2018, selon le budget voté par l'assemblée régionale. Concernant les risques financiers liés aux contentieux, la région a constitué en fin d'exercice 2017 une provision à hauteur de plus de 4 M€.

Rappel au droit n° 2 : provisionner les risques dès leur apparition (article D. 4321-2 du CGCT), en particulier pour les litiges et les dépréciations de comptes de redevables.

4.1.3 Les ratios de garanties d'emprunt

Cadre juridique

Les garanties d'emprunt au bénéfice de personnes morales de droit public ne sont soumises à aucune disposition particulière.

S'agissant des personnes de droit privé, les garanties doivent respecter les trois ratios prudentiels énoncés dans les dispositions des articles L. 4253-1 et 4253-2 du CGCT dont la vocation est de protéger les finances régionales.

Tout d'abord, le montant des annuités d'emprunts déjà garanties au profit de personnes de droit privé et de droit public, majoré du montant net des annuités de la dette et de la première annuité entière de l'emprunt nouveau dont la garantie est envisagée, ne doit pas excéder 50 % des recettes réelles de la section de fonctionnement de son budget.

Par ailleurs, le montant des annuités garanties au profit d'un même débiteur ne peut excéder 10 % du montant total des annuités garanties.

Enfin, la quotité maximale susceptible d'être garantie pour un même emprunt par une ou plusieurs collectivités territoriales est fixée à 50 %, quel que soit le nombre de collectivités locales qui apportent leur caution. Toutefois, cette quotité peut être portée à 80 % lorsqu'il s'agit de financer la réalisation d'opérations d'aménagement, et à 100 % pour les garanties apportées aux organismes d'intérêt général.

Ces ratios ne s'appliquent pas aux garanties accordées pour la réalisation d'opérations relatives à la construction de logements sociaux (article L. 4253-2 du CGCT).

Dans un souci d'information, tout bénéficiaire d'une garantie d'emprunt doit communiquer annuellement l'intégralité de ses comptes dans le délai de six mois à compter de la clôture de l'exercice concerné. Quant à l'établissement bancaire ayant accordé le prêt, il est également tenu à une obligation d'information annuelle.

Ces règles sont reprises dans le règlement budgétaire et financier adopté par l'assemblée plénière de la région Hauts-de-France en mai 2016.

Les différents ratios prudentiels s'imposant à la région en matière de garanties d'emprunt sont respectés.

L'ancienne région Picardie ne garantissait que très peu d'emprunts (0,16 M€ de capital restant dû au 31 décembre 2015), comme le fait remarquer l'ancien président de cette région en réponse aux observations de la chambre. La quasi-totalité du portefeuille actuel d'emprunts garantis provient donc de l'ancienne région Nord-Pas-de-Calais, principalement en faveur de lycées privés, de l'établissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais, de la chambre des métiers et de l'artisanat de la région et de la Soginorpa.

Toutefois, les volumes financiers en cause restent mesurés rapportés au budget régional (82 M€ de capital restant dû, 4,17 M€ d'annuités garanties en 2016). Ajouté à l'annuité d'emprunt de l'exercice, le ratio exprimé sur les recettes réelles de fonctionnement avoisine chaque année 10 %, à l'exception de 2014 (28 %), soit bien en deçà du plafond de 50 % requis par la réglementation.

4.2 L'organisation de la région en matière de prévention des risques

4.2.1 Au niveau central : le contrôle de gestion

4.2.1.1 La place du contrôle de gestion dans l'organisation régionale

La fonction contrôle de gestion apparaît très structurée dans l'organisation de la région Hauts-de-France.

Cette situation est principalement issue du fonctionnement mis en place par l'ancienne région Nord-Pas-de-Calais pour développer, depuis une douzaine d'années, une culture de gestion en interne.

Le contrôle de gestion existait également en Picardie, mais s'appuyait sur des effectifs moindres et sa mission portait davantage sur le développement et la gestion des outils décisionnels. Cette expertise a été mise à profit dans la nouvelle région au sein d'un service « référentiels, outils et données de pilotage ».

S'appuyant ainsi sur les démarches préexistantes, la région Hauts-de-France, incitée en cela par la nécessité de réaliser des économies pour rétablir sa situation financière, a souhaité placer le contrôle interne au cœur de ses priorités.

Un pôle « inspection générale » a notamment été créé. Il comprend une direction de l'audit, une direction de l'inspection des services et une direction du management stratégique, à laquelle est rattaché notamment le service du contrôle de gestion. Ce pôle, piloté par un directeur général adjoint, est placé sous l'autorité directe du président du conseil régional.

Enfin, une commission politique « audit interne, contrôle de gestion » a été spécifiquement créée.

4.2.1.2 L'organisation et les missions du service

Dans la nouvelle organisation régionale mise en place en 2017, le contrôle de gestion est assumé par un service dénommé « service d'appui à la performance » (SAP).

Il est composé de 12 agents, dont 10 de catégorie A⁶⁴, parmi lesquels 7 contrôleurs de gestion. Ceux-ci présentent des compétences variées et complémentaires, tirées d'expériences professionnelles antérieures de contrôleur de gestion dans le secteur privé, de gestionnaire d'association, de comptable privé, etc. ...

Sa mission est de contribuer à l'efficacité de l'action régionale par le développement d'une culture de gestion au sein de l'institution, visant à sécuriser les engagements régionaux et mettre en adéquation les objectifs fixés par la politique régionale, les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus.

À cette fin, il assure le pilotage des satellites de la région, contribue à la maîtrise des coûts en vue d'améliorer le service rendu, accompagne les directions opérationnelles dans le suivi de leurs missions par la mise en œuvre de méthodes de gestion, d'indicateurs et d'outils d'aide à la décision. Il prête son expertise au suivi des dossiers stratégiques et émet des alertes et des recommandations à l'attention des services, de la direction générale ou des élus.

4.2.1.3 L'identification des risques

Le service d'appui à la performance réalise une cartographie des structures partenaires. Celle-ci a pour objet d'identifier, au sein des 6 000 organismes financés, ceux qui doivent faire l'objet d'un suivi particulier.

Elle consiste en une cotation établie sur la base de plusieurs critères. Parmi ceux-ci, certains portent sur le niveau de risque financier, comme l'évaluation du lien financier entre la région et le partenaire ou la santé financière de ce dernier.

D'autres critères ciblent les enjeux politiques : est notamment examinée la dimension stratégique de l'activité du partenaire pour la région, à partir de la population ciblée et de l'impact sur la politique régionale concernée. La représentation de la région au sein de la structure est également analysée, afin de mesurer la capacité de la collectivité à influencer sur les orientations des actions auxquelles elle contribue.

Enfin, la dépendance des organismes envers la région est évaluée, au travers du poids de celle-ci dans le budget de la structure ou encore du lien opérationnel entre les deux partenaires, apprécié au moyen du niveau d'autonomie du satellite à l'égard de la région dans la définition et la mise en œuvre de ses activités.

Une note est attribuée pour chacun de ces items, à partir d'une échelle d'appréciation objectivée. Le résultat global obtenu donne le niveau de sensibilité de l'organisme pour la région. Plus la note est élevée, plus l'enjeu est significatif.

⁶⁴ Les agents de catégorie A de la fonction publique territoriale exercent des fonctions de conception et d'encadrement.

4.2.1.4 Les contrôles mis en place

À partir de cette cotation, le service d'appui à la performance a défini trois catégories d'entités :

- la cinquantaine de structures cotées parmi les plus stratégiques ;
- les organismes (près de 900) percevant une subvention régionale supérieure à 75 000 € par an ou représentant plus de 50 % de leurs produits ;
- les autres partenaires bénéficiant d'une contribution inférieure de la région.

À chacune de ces catégories correspond un type de contrôle.

Les premières font l'objet d'un suivi renforcé. Il consiste, notamment, en la réalisation d'un rapport de pilotage analysant, rétrospectivement sur une période de trois à cinq ans, l'activité des organismes, leur relation contractuelle avec la région, leur situation juridique et financière et leurs perspectives d'évolution à court terme.

Ces rapports sont élaborés par le service d'appui à la performance, en collaboration avec la direction opérationnelle compétente, ainsi qu'avec la structure partenaire, qui est associée aux objectifs et à la conduite de l'étude. Ils sont présentés en commission thématique concernée, ainsi qu'en commission « audit interne, contrôle de gestion », et font l'objet d'une délibération en commission permanente. Ils peuvent déboucher sur la définition et la mise en œuvre de mesures correctrices, de concert avec le partenaire régional.

Une cinquantaine de rapports a été rédigée depuis une dizaine d'années (le centre chorégraphique de Roubaix, le centre national de la mer Nausicaa, le groupe Finorpa, les parcs naturels régionaux, les missions locales, etc.). Systématiques pour les structures cotées comme les plus stratégiques, ils peuvent également porter sur d'autres partenaires en fonction d'éléments de risques spécifiques identifiés ou des demandes formulées par les directions ou les élus.

Outre ces rapports, ces structures font l'objet d'une analyse financière et opérationnelle annuelle. Les plus sensibles de ces entités donnent même lieu à un suivi infra-annuel et à un pilotage en temps réel, à partir de tableaux de bord et d'indicateurs généralement élaborés et examinés en concertation avec l'organisme. Ce suivi concerne cinq à six structures telles que la Soginorpa, Finorpa, Territoires 62, la SNCF, le vélodrome de Roubaix, les principaux délégataires de service public.

Pour les partenaires relevant de la deuxième catégorie précédemment décrite, le service d'appui à la performance réalise un contrôle annuel plus automatisé, consistant en une analyse financière effectuée par un logiciel (« Partenaires ») à partir des bilans et comptes de résultat saisis par le service dans l'application.

Une fiche synthétisant le résultat de cette analyse est éditée par l'outil et peut être consultée par tous les services de la région. Elle attribue à la structure une note caractérisant le degré de risque de sa situation financière, à partir de plusieurs ratios : les éléments de structure (éléments bilanciaux), les éléments relatifs à l'activité courante (compte de résultats), les éléments reflétant l'évolution de la société sur les trois dernières années.

Cette démarche permet de détecter les éventuels risques liés à l'exploitation d'une structure financée par la région et d'alimenter une connaissance d'ensemble de leur santé financière. Reposant sur une analyse de masse, elle nécessite cependant, en cas d'alerte, une étude plus approfondie du partenaire concerné.

Enfin, la dernière catégorie (organismes percevant une subvention inférieure à 75 000 €) ne donne lieu qu'à un suivi ponctuel, sur sollicitation d'une direction opérationnelle ou d'un élu.

Par ailleurs, afin de respecter les dispositions de l'article L. 1524-5 du CGCT imposant aux représentants des collectivités territoriales dans les conseils d'administration et conseils de surveillance des sociétés d'économie mixte et des sociétés publiques locales, de soumettre annuellement à l'assemblée délibérante un rapport écrit, le service d'appui à la performance produit ce dernier sous forme d'une page présentant la situation de chaque structure dont la région est actionnaire, ainsi que de celles percevant une subvention régionale supérieure à 2 M€, soit au total près d'une quarantaine d'organismes. Ce rapport est présenté chaque année au conseil régional.

4.2.1.5 Les outils mis en place

Le service d'appui à la performance développe de nombreux outils afin de diffuser une culture de gestion, tant en interne qu'à l'attention des partenaires de la région.

En direction des services régionaux, il a élaboré un guide de la dépense subventionnable. Le suivi et le traitement des subventions peuvent ainsi s'appuyer sur un cadre et des règles d'éligibilité communs au sein de la collectivité. Ce guide, diffusé aux associations, permet une clarification des charges que la région accepte de subventionner.

Un outil, dénommé « audit flash », est également fourni aux directions opérationnelles. Se présentant sous forme d'un questionnaire, il vise à assister les services instructeurs d'une demande de subvention dans l'identification des risques juridiques et opérationnels liés à l'organisme demandeur.

Un guide de la participation des élus dans les structures externes, très complet, a également été élaboré. Il présente les différentes formes juridiques que peuvent revêtir les partenaires régionaux, décrit leurs principes d'organisation et de fonctionnement ainsi que la nature des responsabilités que les élus peuvent être conduits à y assumer. Il précise les principaux risques juridiques associés à l'exercice de ces missions (favoritisme, prise illégale d'intérêt, gestion de fait) et préconise les bonnes conduites à adopter pour les éviter.

Le service d'appui à la performance établit également, à l'attention des services, de la direction générale et des élus, des tableaux de bord et des indicateurs de suivi. Une revue des tableaux de bord est effectuée mensuellement en comité de direction. Certains sont récurrents et périodiquement suivis. C'est le cas, en particulier, en matière de finances ou de ressources humaines. D'autres sont plus ponctuels. Ils peuvent être réalisés à la demande des services ou de la direction générale. Dans tous les cas, les indicateurs et tableaux de suivis sont élaborés en partenariat avec la direction opérationnelle compétente. Un point est par exemple effectué tous les deux mois sur la problématique des lycées et tous les trois mois pour les transports.

Un « guide de bonnes pratiques à l'intention des associations » a également été confectionné à l'attention des structures accompagnées par la région. Son objectif est d'aider les associations, qui ne disposent pas toujours des ressources suffisantes en interne, à mieux gérer, piloter et rendre compte du service public qu'elles contribuent à mettre en œuvre, en partant du principe que, sécuriser leurs procédures revient à sécuriser la collectivité.

Il est complété d'outils opérationnels d'élaboration et de suivi budgétaire de leurs actions, en ventilant les charges et les ressources des projets. Un simulateur de calcul du niveau de trésorerie est également mis à leur disposition, afin de leur permettre, le cas échéant, de solliciter une avance de la subvention régionale.

Tous ces instruments sont élaborés dans le but de faciliter le dialogue de gestion entre la région et ses partenaires, et prévenir les risques.

En dépit de la qualité des outils mis à la disposition des directions opérationnelles, leurs agents chargés, en leur sein, du suivi des partenaires ne sont pas formés spécifiquement à ce contrôle et à ces outils. Le service d'appui à la performance a indiqué ne pas disposer des ressources nécessaires pour assurer ce type de formations. Il a précisé toutefois réfléchir à la mise en place d'un réseau interne de référents dans les directions, dont il assurerait l'animation et la sensibilisation.

4.2.1.6 Le système d'information dédié aux tiers

La région Hauts-de-France développe actuellement un système d'information des aides régionales.

L'objectif est de dématérialiser un maximum de tâches et de données, et de regrouper dans un outil central commun le suivi des nombreux dispositifs existants d'aides régionales.

Des procédés dématérialisés existaient précédemment, notamment pour l'ancienne région Picardie, mais de façon moins intégrée.

L'outil retenu (dénommé GALIS), sera accessible aux services régionaux, mais aussi aux particuliers et aux tiers bénéficiaires de l'accompagnement régional.

Toutes les demandes d'aides seront désormais formulées et gérées au moyen de cet outil applicatif, dont les fonctionnalités sont encore en cours d'approfondissement.

GALIS sera interfacé avec le logiciel comptable. Les échéances de paiement seront automatiquement générées, l'enveloppe disponible pouvant être consultée. Toutes les données récoltées par le logiciel seront stockées dans l'infocentre, et pourront donc être exploitées, notamment pour des requêtes analytiques ou aux fins d'évaluation.

Cet outil va permettre une large dématérialisation des processus liés aux aides, du dépôt des demandes avec les pièces justificatives au service fait, en passant par les échanges entre les différents acteurs, la génération et l'envoi de documents types (conventions, arrêtés), de compte rendus des actions menées et leur évaluation.

Outre la simplification qu'il engendrera pour les demandes de subventions et leur suivi, tant du point de vue du demandeur que de celui de l'instructeur, cet outil contribuera également à sécuriser ces processus. L'ensemble des services régionaux accèdera ainsi, à terme, aux données relatives aux demandeurs, y compris leur situation financière, aux demandes formulées auprès d'autres dispositifs ou directions de la région. La cohérence de l'intervention régionale s'en trouvera ainsi renforcée.

Les documents cadrant la demande de subvention et son instruction seront harmonisés. Toutefois, la région a fait le choix de les adapter en fonction des spécificités de chaque dispositif d'aide, ce qui offrira une grande souplesse aux directions opérationnelles pour piloter l'instruction et le suivi, mais alourdira la charge de travail d'élaboration des spécificités fonctionnelles.

La région Hauts-de-France accorde donc une place importante à la fonction « contrôle de gestion ». La place que celle-ci occupe dans l'organisation, les contrôles effectués et les outils développés pour circonscrire les risques témoignent d'une structuration efficace de cette mission, qui participe d'une maîtrise des risques satisfaisante.

4.2.2 Au niveau des directions opérationnelles : le contrôle de premier niveau

Les directions opérationnelles réalisent le premier niveau de contrôle des risques au travers de l'instruction des demandes et du suivi continu des partenariats financiers.

Dans la mesure où le contrôle de gestion ne peut assurer qu'un suivi périodique, ciblé voire échantillonné, le suivi quotidien revêt une importance particulière, eu égard au nombre et à l'ampleur des engagements régionaux. Un pilotage fin et régulier de ces relations partenariales permet d'ajuster au plus près et au plus vite les décisions de la région, en tenant compte de la situation de ses partenaires et leurs évolutions. À l'inverse, une défaillance de ce niveau de contrôle constituerait une brèche dans le système de pilotage du risque de la région, quelle que soit la qualité de l'organisation mise en place au niveau central (contrôle de gestion).

De fait, le suivi réalisé par les directions opérationnelles régionales s'avère globalement tout aussi structuré que celui constaté au niveau central. Il est d'ailleurs en partie le fruit de la culture de gestion diffusée depuis plus d'une dizaine d'années au sein de l'ex-région Nord-Pas-de-Calais. Il s'incarne dans une pluralité de leviers et d'outils efficacement actionnés par la région.

4.2.2.1 Le rôle de la région dans la gouvernance des structures partenaires

En premier lieu, la région joue pleinement son rôle dans la vie institutionnelle des structures qu'elle accompagne. Ses élus sont, en effet, très souvent membres des conseils d'administration, conseils de surveillance ou comités syndicaux des principaux organismes qu'elle finance, qu'ils président d'ailleurs parfois.

En pratique, ils assistent aux réunions de ces instances, permettant ainsi à la collectivité régionale de s'informer sur la situation de la structure et de peser sur ses décisions, au point parfois d'influer sur son évolution institutionnelle. Ainsi, à titre d'illustration, l'association gestionnaire de l'écomusée de l'Avesnois, présidée par un conseiller régional, est en cours de transformation en établissement public de coopération culturelle, sous l'influence notamment de la région qui estime, comme ce fut le cas précédemment pour le centre historique minier de Lewarde en 2015, que ce statut est plus approprié à la réalisation de ses activités.

Cette présence dans les différentes instances de gouvernance et de pilotage des organismes partenaires est également facilitée par le travail des techniciens régionaux qui suivent les dossiers. En amont des réunions, ils préparent, en effet, des notes à leurs élus sur les sujets à l'ordre du jour, les accompagnent souvent dans les conseils d'administration, ou leur rendent compte des réunions plus techniques au sein desquelles ils représentent eux-mêmes leur collectivité.

L'influence de la région s'exerce également par sa participation à certaines étapes stratégiques de la vie de ses partenaires. Il en est ainsi de sa participation au processus de recrutement des directeurs des équipements labellisés (scènes nationales, espaces de musiques actuelles, orchestres, écoles d'art, centre chorégraphique national), ce qui lui confère un levier supplémentaire pour peser sur la qualité de la gestion de la structure concernée.

4.2.2.2 Le contrôle de l'activité des partenaires

Le suivi des directions opérationnelles s'appuie également sur le contrôle des informations que les partenaires ont l'obligation de transmettre périodiquement, tels que les documents budgétaires, les rapports et les comptes annuels. Leur analyse s'effectue notamment au moyen des outils mis à disposition par le contrôle de gestion (cf. *supra*), qui s'avèrent indispensables compte tenu de la quantité d'organismes à surveiller au regard des effectifs disponibles.

Chaque direction de la région dispose, en son sein, d'un service administratif et financier, dont l'une des missions est d'assister les techniciens et chargés de mission dans la réalisation de cette tâche de contrôle. La récupération des documents, leur exploitation, le suivi de l'exécution administrative et financière des partenariats, font partie des principales missions de ces services qui ont, en la matière, une expertise dont ne disposent pas nécessairement les chargés de mission, qui se concentrent davantage sur le contrôle de l'activité.

4.2.2.3 La mise en place d'outils et de procédures

Les directions développent elles-mêmes, pour les besoins de suivi de leurs dossiers, leurs propres procédures et documents normalisés, parfois avec le concours du contrôle de gestion. Ces formulaires de demandes de subventions, procédures d'instruction et autres documents types sont imposés à chaque organisme tiers qui sollicite la région. Ils concernent l'instruction des demandes, aussi bien que le suivi de l'exécution des conventions.

Les obligations et engagements réciproques s'en trouvent clarifiés, tant au profit des agents régionaux chargés d'instruire les demandes qu'à celui des organismes demandeurs. L'harmonisation de l'information requise auprès de chaque demandeur facilite également l'analyse de sa situation, et donc l'anticipation des risques potentiels.

Au stade de l'exécution, des indicateurs de suivis doivent être renseignés par le bénéficiaire subventionné, pour s'assurer de la bonne exécution du projet. Des comités de suivi sont prévus dans les conventions.

4.2.2.4 Un suivi transversal et structuré

La sécurisation des engagements de la région passe également par un fonctionnement transversal entre ses services. Les directions supports (finances, affaires juridiques, marchés publics) sont systématiquement associées aux dossiers qui les concernent et visent obligatoirement les délibérations correspondantes. De nombreuses réunions de suivi, internes ou incluant d'autres acteurs concernés, associent les différentes ressources compétentes. Ainsi, concernant les prêts et avances octroyés par la région, un suivi des échéances et incidents de remboursement est assuré mensuellement avec la direction régionale des finances publiques, auquel participe la direction des finances, la direction concernée et le contrôle de gestion. Les demandes de remises gracieuses sont systématiquement expertisées par le contrôle de gestion.

Celui-ci est régulièrement associé à la vie des dossiers par les directions. Lorsque le besoin s'en fait sentir, ou que les enjeux le nécessitent, sa présence peut être requise dans des réunions de suivi avec un partenaire, voire à un conseil d'administration de ce dernier. Des études et analyses plus poussées de la situation d'un organisme ou d'une politique publique peuvent lui être demandées par les services. Sa contribution est généralement systématique lors de la préparation des contrats dits « complexes » (délégations de services publics, certains marchés publics stratégiques, etc.), en amont des mises en concurrence, puis le cas échéant lors des négociations lorsque les enjeux juridiques et financiers l'exigent.

Son rôle varie toutefois selon les sujets et la nature de ses relations avec la direction concernée, certaines ayant plus que d'autres le réflexe de l'associer.

4.2.2.5 La contractualisation

Conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001, la région applique le principe d'un conventionnement avec les organismes privés bénéficiaires d'une subvention régionale supérieure à 23 000 €.

Pour préserver ses marges de manœuvre, celle-ci prend soin de ne pas se lier sur le long terme. Si des conventions pluriannuelles sont régulièrement conclues avec ses partenaires, elles se bornent généralement à fixer le cadre des engagements réciproques, les objectifs assignés à la collaboration, parfois des masses financières indicatives ou plafond. Les engagements financiers, quant à eux, sont annuels, au travers de délibérations complémentaires. La région se réserve ainsi la possibilité de revoir le niveau de sa participation en fonction de l'exécution du partenariat.

Les subventions significatives sont systématiquement versées en plusieurs fois, avec un solde acquitté en année N+1 au vu de pièces justifiant de l'exécution du projet et du budget. Le concours financier de la région peut être exprimé sous la forme d'un montant forfaitaire ou d'un taux appliqué au budget de l'opération. Même dans le premier cas, les conventions qu'elle conclue prévoient une révision du montant de son engagement, en cas d'inexécution partielle du budget initialement prévu.

Enfin, les politiques, projets et opérations soutenus par la région le sont, bien souvent, simultanément par l'État. La présence de ce dernier dans ces partenariats, soit dans la gouvernance de la structure, soit dans le conventionnement, est un élément supplémentaire de sécurisation des engagements régionaux. D'une part, son financement, pour peu qu'il soit significatif et qu'il ne diminue pas, est une source de stabilisation des équilibres financiers de la structure. D'autre part, l'État exerce lui-même son propre contrôle sur la situation, notamment financière, du bénéficiaire. Enfin, lorsque la région et l'État parlent d'une seule voix, cas souvent observé en matière culturelle selon les services, pour les équipements labellisés, cela pèse d'autant plus sur les orientations et décisions adoptées par l'organisme concerné.

Les contrôles de premier niveau des engagements et partenariats régionaux, qui incombent aux directions opérationnelles, semblent tout aussi structurés que ceux effectués par la fonction centrale du contrôle de gestion. La coopération avec cette dernière est satisfaisante, bien qu'elle pourrait être renforcée avec certaines directions.

4.2.3 Le contrôle financier

Les engagements régionaux (avances, subventions, participations au capital) sont délibérés en conseil régional. Au préalable, les délibérations sont toutes examinées au sein d'un comité de lecture, composé de représentants de la direction opérationnelle, de la direction générale des services et du cabinet, lui-même précédé d'un pré-comité de lecture, avec les mêmes acteurs auxquels s'ajoute le vice-président du conseil régional responsable du secteur.

Les directions supports (finances, affaires juridiques, commande publique...) visent chaque délibération avant son inscription à l'ordre du jour. Le visa financier en bout de chaîne peut sembler tardif à la direction des finances elle-même, qui souhaiterait être associée plus en amont, une fois que la décision d'opportunité de lancement du projet est prise. Pour les dossiers les plus sensibles néanmoins, elle est associée dès le début. De plus, des réunions entre la direction opérationnelle et les directions supports sont organisées avant les comités de lecture, afin d'évoquer les projets de délibération en cours et futurs.

Le mandatement des dépenses est centralisé au sein de la direction des finances, qui se charge également de l'affectation des crédits budgétaires (la pré-affectation est réalisée par les directions).

Selon la collectivité, leur engagement est, en revanche, en partie décentralisé. Les services administratifs et financiers rattachés à chaque direction réalisent ainsi un pré-engagement, contrôlé par les services de coordination et de pilotage, nouvellement créés auprès des directeurs généraux adjoints, et ces derniers engagent les dépenses jusqu'à 90 000 €. Au-delà, les crédits sont engagés par le directeur général des services. La direction des finances n'intervient dans ce processus qu'en qualité de conseil.

Par ailleurs, l'outil de gestion financière offre des fonctionnalités contribuant au contrôle financier, d'une part, en permettant d'alerter les directions opérationnelles sur les structures en difficulté, d'autre part, en « bloquant » les tiers placés en liquidation judiciaire. Les services sont alors tenus de s'adresser à la direction des finances pour mandater les dépenses en faveur de ces structures.

L'organisation du contrôle financier, sous réserve de son effectivité, paraît apporter les garanties nécessaires à la sécurisation des engagements régionaux.

4.2.4 La stratégie régionale et les perspectives

En matière d'organisation de la prévention des risques externes, la région Hauts-de-France se situe, à ce jour, dans une phase d'harmonisation des pratiques assez distinctes héritées des anciennes régions Picardie et Nord-Pas-de-Calais.

La première, comme le rappelle son ancien président dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, avait opté pour une stratégie de maîtrise des risques caractérisée par une certaine prudence, qui s'est traduite par une modération dans ses engagements financiers, tant en nature qu'en volume (ex. : quasi-absence d'emprunts garantis, modération de l'investissement dans des sociétés de capital-risque).

La seconde a témoigné d'engagements plus variés mais aussi plus risqués (en particulier sur les investissements dans des sociétés de capital-risque ou la conclusion de montages juridico-financiers complexes comme sur le port de Calais), qu'elle s'est efforcée de piloter par le développement d'une fonction de contrôle particulièrement structurée.

Le travail en cours d'harmonisation de ces deux cultures confronte la nouvelle région à deux enjeux majeurs. Le premier réside dans la nécessaire diffusion au versant Sud de la fonction « contrôle de gestion » héritée du versant Nord. La situation des principaux partenaires est, par exemple, actuellement bien moins identifiée sur le versant Sud. La maîtrise des risques satellites sur cette partie du territoire constitue donc la priorité du contrôle de gestion dans les prochaines années, afin de mettre à niveau la connaissance et la maîtrise des enjeux sur l'ensemble du périmètre régional élargi.

Le second enjeu est la réduction du volume des engagements pris et leur recentrage sur les priorités régionales. Il procède tant de la contrainte financière qui pèse sur la région que de la conception de la nouvelle majorité de son rôle envers ses partenaires. Celle-ci souhaite, en effet, mettre en avant le rôle d'ingénierie de la région dans la mise en œuvre de ses politiques publiques. Elle cherche, à ce titre, à responsabiliser davantage ses partenaires et à les orienter vers la mobilisation d'autres sources de financement (autres financeurs, recettes propres, mécénat...), en conférant au soutien régional une vocation d'effet de levier stratégique, plutôt qu'une simple logique de guichet.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

S'appuyant sur les pratiques issues des anciennes régions Picardie et Nord-Pas-de-Calais, la région Hauts-de-France a traduit, dans son organisation, la volonté d'accorder une attention particulière à la gestion des risques.

Le niveau de maîtrise des risques qui en résulte, bien qu'encore en cours de consolidation afin d'harmoniser les cultures héritées des deux anciennes régions, apparaît satisfaisant, tant du point de vue de la fonction « contrôle de gestion » que de celui du suivi, par les directions opérationnelles, des dispositifs d'accompagnement régionaux.

La région Hauts-de-France doit, toutefois, mieux traduire ses principaux engagements financiers dans ses documents budgétaires et comptables, notamment en réajustant sa politique de provisionnement à la hauteur des risques déclarés, ce qu'elle a déjà commencé à faire à l'occasion du budget 2018.

*

* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Part des engagements régionaux décidés antérieurement au mandat en cours	52
Annexe n° 2. Liste des participations de la région au capital de sociétés	53
Annexe n° 3. Participation régionale aux organismes de regroupement	54

Annexe n° 1. Part des engagements régionaux décidés antérieurement au mandat en cours

(en M€)		2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
Échéancier des crédits de paiement des mesures décidées avant le mandat en cours	Fonctionnement	799,00	244,00	55,00	14,00	-	-	1 112,00
	Investissement	684,00	742,00	372,00	282,00	146,00	72,00	2 298,00
Plafonds de dépenses fixés par la région	Fonctionnement	2 016,70	1 915	1 863	1 789,00	1 750,00	1 740,00	10 914,20
	Investissement	692,60	752,00	716,00	690,00	674,00	632,40	4 157,00

Source : chambre régionale des comptes à partir des données fournies par le conseil régional, notamment les rapports d'orientations budgétaires 2017 et 2018.

Annexe n° 2. Liste des participations de la région au capital de sociétés

Nom de l'organisme	Montant de la participation (en €)	Part de la région dans le capital
SAS FINORPA Financement	15 808 007,60	43,1 %
PICARDIE INVESTISSEMENT	13 936 201,45	34,7 %
SASU Nord France Amorçage	10 000 000,00	100,0 %
CAP 3RI	6 249 931,00	60,67 %
FIRA Nord-Est	6 000 000,00	17,36 %
PICARDIE ENERGIE ET DEV. DURABLE	6 000 000,00	50,0 %
SIR Batixia	5 100 000,00	34,0 %
FINORPA SCR	2 642 911,00	6,47 %
SAEM Territoires 62	2 535 340,00	7,6 %
PICARDIE AVENIR	2 450 688,00	45,5 %
SAEML Nord Énergies	2 000 000,00	39,0 %
SAS Inovam	1 600 708,00	21,1 %
SAEML ORREL**	1 520 000,00	51,0 %
Société coopérative AUTONOMIE ET SOLIDARITE	719 950,00	12,0 %
PICARDIE CAPITAL INNOVATION	702 744,90	*
BATINOEST	500 000,00	2,9 %
FINOVAM GESTION	450 000,00	*
SAEM Télé Nord Pas de Calais	450 000,00	*
Société Locale d'Épargne de Lens Liévin	414 660,00	4,4 %
FIP Nord Europe PME	402 000,00	*
Institut Régional de Développement	305 296,00	*
Société Locale d'Épargne de Valenciennes	304 900,00	3,8 %
SAEML d'Exploitation Centre National de la Mer - NAUSICAA	300 048,00	16,6 %
SPL Euratechnologies	300 000,00	20,0 %
SPL Vélodrome Couvert Régional	275 000,00	55,0 %
Société Locale d'Épargne de Lille Est	250 020,00	0,2 %
Société Locale d'Épargne de Lille Ouest	250 000,00	0,2 %
SA Fonds Régional de Garantie	229 500,00	15,0 %
Caisse Solidaire Nord Pas de Calais	161 442,00	4,4 %
SAFER Flandres Artois	160 000,00	22,8 %
SPLA Delta 3	149 940,00	16,7 %
SPL EURALILLE	119 282,00	10,3 %
SAEML De Développement Du Dunkerquois	114 336,00	7,5 %
CAISSE D'EPARGNE DE PICARDIE	91 456,00	*
ECO SYNERGIE EIN	60 000,00	*
PICARDIE ENERGIE BOIS	48 160,00	*
SAFER	16 000,00	*
SACICAP DE LA SOMME	1 280,00	*
SACICAP DE PICARDIE	182,00	*
OSEO	22,26	*
FRANCE ACTIVE PICARDIE SA	16,00	*
TOTAL	82 620 006,21	

* Non renseigné.

** La société ORREL a été dissoute par son conseil d'administration le 9 juin 2017.

Source : compte administratif 2016 et données région Hauts-de-France.

Annexe n° 3. Participation régionale aux organismes de regroupement

(en €)	Participation régionale 2016	
	Fonctionnement	Investissement
<i>SPL de gestion du vélodrome</i>	285 890	
<i>EPCC centre historique minier</i>	850 000	
<i>EPCC Louvre-Lens</i>	10 098 230	
<i>Écomusée de l'Avesnois</i>	1 174 322	
<i>Syndicat mixte aéroport Lille-Lesquin et Merville (SMALIM)</i>	477 667	
<i>Syndicat mixte de l'aéroport de Beauvais-Tillé (SMABT)</i>	214 000	
<i>Syndicat mixte des transports collectifs de l'Oise (SMTCO)</i>	-	-
<i>Syndicat mixte Europamiens</i>	317 167	
<i>Syndicat mixte pour l'aménagement de la ZAC des Hauts plateaux</i>		208 639
<i>Syndicat mixte pour l'exploitation du stade couvert régional</i>	796 883	
<i>Syndicat mixte du PNR de l'Avesnois</i>	770 828	6 019
<i>Syndicat mixte PNR des caps et marais d'Opale</i>	1 368 167	29 471
<i>Syndicat mixte PNR Scarpe-Escaut</i>	803 912	
<i>Syndicat mixte PNR Oise-Pays de France</i>	571 486	210 567
<i>Syndicat mixte PNR Baie de Somme 3 vallées</i>	13 987	299 639
<i>Syndicat mixte ENRx</i>	5 985 094	375 315
<i>Syndicat mixte plateforme multimodale de Dourges</i>	2 179 632	2 504
<i>Syndicat mixte intermodal régional de transports (SMIRT)</i>	522 086	
<i>Syndicat mixte Nord - Pas-de-Calais Numérique</i>	556 279	
<i>Syndicat mixte de la Côte d'Opale</i>	100 000	
<i>GIPC2RP</i>	1 340 395	338 564
<i>GIP Réussir en Sambre</i>	848 096	
<i>GIP Institut du monde arabe en Nord Pas de Calais</i>	-	-
<i>GIP Institut régional de la ville</i>	200 000	
<i>Régie SPEE (service public de l'efficacité énergétique)*</i>	-	-
TOTAL	29 474 121	1 470 718

Source : chambre régionale des comptes à partir des données fournies par le conseil régional.

PNR = parc naturel régional.

* Abondement initial du capital par la région à hauteur de 8 M€.



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

RÉGION HAUTS-DE-FRANCE

TOME 1 – LES RISQUES FINANCIERS EXTERNES

Exercices 2013 et suivants

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- M. Daniel Percheron : pas de réponse.
- M. Claude Gewerc : pas de réponse.
- M. Xavier Bertrand : réponse de 2 pages.

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** » (article 42 de la loi 2001-1248 du 21 décembre 2001).



Les publications de la chambre régionale des comptes
Hauts-de-France
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france

Chambre régionale des comptes Hauts-de-France

14, rue du Marché au Filé – 62012 – Arras cedex

Mél. : hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr