



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

RÉGION HAUTS-DE-FRANCE Enquête « Les nouvelles régions »

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 9 juillet 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	8
1 PRÉSENTATION DE LA RÉGION HAUTS-DE-FRANCE	9
1.1 Caractéristiques socio-démographiques.....	9
1.2 Gouvernance institutionnelle	9
2 LA MISE EN PLACE DE LA NOUVELLE ORGANISATION ADMINISTRATIVE....	11
2.1 La préparation de la fusion	11
2.2 La mise en place de la fusion.....	12
2.2.1 Les garanties accordées aux agents régionaux et la place réservée au dialogue social.....	12
2.2.2 L'élaboration de la nouvelle organisation	12
2.2.3 Les recrutements, les mouvements, la mobilité.....	13
2.2.4 La conduite du changement	14
2.2.5 La territorialisation de l'action régionale.....	15
2.3 Les autres chantiers managériaux	16
2.3.1 Le management par les risques et par les processus	16
2.3.2 Les modes de gestion.....	17
3 LA CONVERGENCE DES PRINCIPALES RESSOURCES INTERNES	19
3.1 Les ressources humaines	19
3.1.1 Les effectifs régionaux	19
3.1.2 Le temps de travail.....	20
3.1.3 Le régime indemnitaire.....	22
3.1.4 L'action sociale.....	23
3.1.5 La gestion prévisionnelle des emplois, des compétences et des carrières	24
3.2 Les systèmes d'information	25
3.2.1 L'organisation et le fonctionnement de la direction	25
3.2.2 La convergence des systèmes d'information	25
3.3 La commande publique.....	27
4 L'EXERCICE DES COMPÉTENCES DE LA NOUVELLE RÉGION	30
4.1 L'harmonisation des politiques régionales	30
4.1.1 La méthode	30
4.1.2 L'harmonisation des principales politiques publiques et outils régionaux.....	31
4.1.3 La rationalisation des satellites régionaux	35
4.1.4 L'harmonisation des tarifs	35
4.1.5 Les contrats de plan État-Région	36
4.2 Les compétences nouvelles ou étendues.....	37
4.2.1 En matière de développement économique	37
4.2.2 En matière de transports interurbains et scolaires.....	42

5	LES CONSÉQUENCES DE LA FUSION	49
5.1	Les conséquences en matière d'organisation	49
5.1.1	Des difficultés liées à l'obligation de fusionner	49
5.1.2	Des difficultés résultant de choix de la région.....	50
5.1.3	Les risques psychosociaux.....	52
5.2	L'estimation de l'impact financier de la fusion	54
5.2.1	Une première estimation insuffisamment fiable	55
5.2.2	Un coût net maîtrisé.....	56
5.2.3	Un effort d'évaluation à poursuivre.....	57
6	LES FINANCES	60
6.1	La fiabilité des comptes	60
6.1.1	La qualité de l'information financière	60
6.1.2	La qualité de l'information comptable.....	61
6.2	L'analyse financière.....	69
6.2.1	La stratégie financière régionale.....	69
6.2.2	Le redressement de la situation financière.....	71
6.3	Les perspectives financières	80
6.3.1	L'ajustement de l'effort régional	80
6.3.2	Un budget 2019 en légère hausse	80
6.3.3	La prospective financière 2019-2021	81
	ANNEXES	83

SYNTHÈSE

La fusion des régions Picardie et Nord-Pas-de-Calais¹ a donné naissance à une collectivité désignée Hauts-de-France², composée de 6 millions d'habitants, dotée de plus de 5 Md€ de budget et d'un effectif de 7 931 agents³, dont plus de 5 000 affectés dans les lycées.

Sa situation financière au moment de la fusion figurait parmi les plus dégradées des régions métropolitaines. Elle s'est donc fixée comme stratégie de rétablir son niveau d'épargne, limiter son endettement et maintenir sa capacité de désendettement sous les 9 années à l'échéance 2021. Pour y parvenir, elle s'est donnée pour objectif de réaliser 250 M€ d'économies en fonctionnement durant le mandat.

Sur la première moitié de celui-ci, la collectivité a réduit de près de 100 M€ ses dépenses de fonctionnement en 2017 et de 56 M€ en 2018 (hors transferts de compétences). Cette maîtrise des charges ajoutée à des recettes fiscales nouvelles et dynamiques, perçues en contrepartie de nouvelles compétences, et à la réduction de l'effort d'investissement (- 23 % de 2015 à 2018) ont permis un redressement rapide de la situation financière. L'épargne progresse nettement et la capacité de désendettement s'améliore (6,4 ans en 2018 contre 9,4 en 2016). L'encours de dette, qui avait continué d'augmenter après la fusion (3 Md€ fin 2017), amorce même une réduction en 2018 (2,98 Md€). Toutefois, ces ratios financiers demeurent moins favorables que ceux de la moyenne des régions.

La région a fait l'effort, dès 2017, d'évaluer les coûts provoqués par la fusion et les économies qu'elle a pu générer. Après une première estimation insuffisamment fiable, et à la suite d'une évaluation alternative effectuée par la chambre, elle a affiné son expertise. Elle estime désormais les coûts à 61,2 M€ et les économies à 45,8 M€ de 2015 à 2018, soit un coût net de 15,4 M€ représentant 0,16 % de ses dépenses réelles totales sur cette période. Bien que la collectivité se soit donc manifestement efforcée, dans ses choix de gestion, de réduire autant que possible l'impact financier de la fusion, celle-ci ne produit pas encore les économies attendues.

L'harmonisation des politiques publiques s'est déroulée au rythme des priorités du nouvel exécutif, essentiellement au cours de l'année 2017. La région s'est employée à rationaliser et simplifier son action par la diminution du nombre de ses dispositifs d'intervention. Elle a également cherché à rompre avec une logique de guichet et réduire la dépendance de ses partenaires à l'égard des fonds qu'elle leur verse. L'emploi est placé au cœur des priorités et l'accent est mis sur le développement de la proximité, par la création d'aides individuelles à la personne (prêt de véhicule, aide à la garde d'enfants, aide au transport, etc.), peu emblématiques jusque-là de la vocation de l'échelon régional même si leur intérêt pour la population est certain.

¹ Consécutive à la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015, relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, codifiée à l'article L. 4111-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

² Décret n° 2016-1265 du 28 septembre 2016.

³ Au 31 décembre 2018.

Des compétences de la région ont été élargies (développement économique) et d'autres lui ont été transférées (transports scolaires et interurbains)⁴, dans le même calendrier que la fusion. En matière de développement économique, la région a plutôt cherché à ménager les possibilités d'intervention des autres catégories de collectivités. Elle veille toutefois à ce que celles-ci soient conformes à son schéma régional, adopté en mars 2017. S'agissant des transports, la région s'efforce de mettre en cohérence leur organisation sur l'ensemble du territoire, ce qui se révèle compliqué au regard de la très grande hétérogénéité constatée, tant du point de vue des réseaux et des services que de celui des modes de gestion (plus de 200 contrats et de 120 prestataires).

La mise en place de la nouvelle organisation administrative et la convergence des pratiques, des outils et des procédures internes ont été réalisées dans des délais rapides et avec méthode. La région a manifesté la volonté d'assurer un dialogue social renforcé en contractualisant avec les partenaires sociaux, d'associer le personnel à sa démarche et de lui apporter des garanties. Aucune mobilité géographique n'a été imposée, consacrant le maintien de ses deux sites principaux de Lille, siège régional, et d'Amiens.

Le nouveau régime indemnitaire n'a pas été aligné sur le plus favorable des anciennes régions. Actuellement, il ne s'applique qu'à 12 % du personnel, le reste ayant choisi de conserver le bénéfice des primes antérieures, comme le permet la loi. L'harmonisation du temps de travail a été l'occasion de revenir au respect de la durée légale de 1 607 heures. Les autres acquis sociaux (autorisations d'absence, action sociale...) ont été maintenus par l'élargissement, à l'ensemble des agents, des dispositions les plus favorables.

Le fonctionnement interne de la nouvelle collectivité aboutit, dans un souci de sécurisation juridique et financière, à une forte centralisation autour du président de région et de la direction générale, ce qui peut alourdir les circuits de décision. Consciente de cela, la région a initié une démarche visant à fluidifier son fonctionnement interne.

Cette situation, conjuguée à l'ampleur et à la multiplicité des chantiers ouverts par la fusion ainsi qu'à la confrontation entre les cultures administratives des anciennes régions, a eu des répercussions sur les agents. Un diagnostic réalisé par un cabinet extérieur révèle que 43 % d'entre eux ayant répondu seraient exposés à un niveau élevé de risques psycho-sociaux. Si la relation avec la hiérarchie n'est pas mise en cause, la valeur ajoutée des évolutions et de la fusion elle-même, l'accompagnement du changement, les procédures et les processus décisionnels sont interrogés. Le taux d'absentéisme pour raisons médicales a progressé de 14,5 % depuis 2015. Passées les étapes d'harmonisation, la région doit désormais remobiliser son capital humain. Le projet d'administration diffusé début 2019 doit constituer, à cet égard, un outil stratégique pour restituer le sens de ces évolutions et initier une culture véritablement commune.

⁴ Par la loi n° 2015 991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

RECOMMANDATIONS⁵

Rappels au droit (régularité)

	<i>Totalement mis en œuvre⁶</i>	<i>Mise en œuvre en cours⁷</i>	<i>Mise en œuvre incomplète⁸</i>	<i>Non mis en œuvre⁹</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : liquider et mandater les intérêts moratoires en cas de dépassement des délais de paiement, conformément aux dispositions du décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018.				X	64
Rappel au droit n° 2 : respecter les principes d'indépendance des exercices et d'annualité budgétaire en imputant strictement les charges à l'exercice auquel elles se rapportent, en application des dispositions de la nomenclature comptable M71 (Tome 2 – Titre II – chapitre 4) découlant notamment des articles 54 et 56 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012.				X	64
Rappel au droit n° 3 : finaliser puis tenir à jour l'inventaire physique des biens, en application de l'instruction comptable M71, découlant notamment des articles 54 et 56 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012.		X			66
Rappel au droit n° 4 : constituer les provisions obligatoires dès l'ouverture d'un contentieux et l'apparition d'un risque d'irrecouvrabilité d'une créance, en application de l'article D. 4321-2 du code général des collectivités territoriales.	X				67

⁵ Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.

⁶ L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions permettant de répondre à la recommandation.

⁷ L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et fait part d'un commencement d'exécution. Il affirme avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.

⁸ L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.

⁹ L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir la volonté de le faire. Aucun commencement d'exécution n'est mis en avant.

L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires, ou précise ne pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ou ne fait pas référence dans sa réponse à la recommandation formulée par la chambre.

Recommandations (performance)

	<i>Totalement mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : mieux identifier les objectifs chiffrés, les modalités d'évaluation et la gouvernance de la stratégie économique régionale au sein du schéma régional de développement économique, d'internationalisation et d'innovation.	X				38
Recommandation n° 2 : poursuivre une évaluation fiable des coûts et des économies réalisées à l'occasion de la fusion des deux anciennes régions, en suivre l'évolution et en informer l'assemblée délibérante.			X		58
Recommandation n° 3 : élaborer et tenir à jour un programme pluriannuel d'investissement.				X	81

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la région Hauts-de-France sur les exercices 2015 et suivants a été ouvert le 14 mai 2018 par lettres du président de la chambre adressées à M. Xavier Bertrand, président et ordonnateur en fonctions, et à MM. Claude Gewerc et Daniel Percheron, ordonnateurs jusqu'en 2015, respectivement de l'ancienne région Picardie et de l'ancienne région Nord-Pas-de-Calais.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 19 décembre 2018 avec M. Laurent Vercruysse, directeur général des services dûment mandaté par M. Xavier Bertrand, et les 20 et 21 décembre 2018 avec MM. Claude Gewerc et Daniel Percheron.

La chambre, dans sa séance du 18 janvier 2019, a arrêté ses observations provisoires qui ont été notifiées au président de la région par lettre du 22 février 2019. Des extraits ont été adressés aux anciens ordonnateurs le même jour.

M. Bertrand a demandé une prolongation du délai de réponse, accordée jusqu'au 6 mai 2019.

Après avoir examiné sa réponse, la chambre, dans sa séance du 9 juillet 2019, a arrêté les observations définitives suivantes.

Celles-ci portent sur la fiabilité des comptes et l'analyse financière. Elles s'inscrivent également dans le cadre d'une enquête nationale menée par la Cour des comptes et quatorze chambres régionales des comptes sur les « nouvelles régions », portant sur les conditions de mise en œuvre de la fusion des ex-régions Picardie et Nord-Pas-de-Calais et d'exercice des nouvelles compétences en matière de développement économique et de transports scolaires et interurbains.

1 PRÉSENTATION DE LA RÉGION HAUTS-DE-FRANCE

1.1 Caractéristiques socio-démographiques

La région Hauts-de-France a été créée par l'article 1^{er} de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015¹⁰, codifié à l'article L. 4111-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), par le regroupement des anciennes 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, au 31 décembre 2018¹¹, 7 931 agents représentant 7 813,1 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

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 comptent 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 des régions métropolitaines : au 1^{er} janvier 2019, 25,7 % de sa population est âgée de moins de 20 ans, contre 23,8 % pour la moyenne des régions de métropole¹².

Le taux de chômage est de 10,8 % au 1^{er} trimestre 2019¹³, la moyenne nationale étant de 8,4 % (France métropolitaine).

1.2 Gouvernance institutionnelle

M. Xavier Bertrand a été élu lors de la séance plénière du 4 janvier 2016 et a reçu ses délégations du conseil régional par délibération de la même date.

La fusion n'a pas entraîné de diminution du nombre d'élus. Aux termes de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015, le conseil régional regroupe 170 élus¹⁴, nombre stable par rapport aux deux anciennes régions cumulées (113 dans l'ex-Nord-Pas-de-Calais et 57 dans l'ex-Picardie).

¹⁰ Relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

¹¹ Source : région Hauts-de-France dans le cadre du contrôle de la chambre.

¹² Source : INSEE.

¹³ Source : INSEE.

¹⁴ Ce nombre a été fixé par l'article L. 337 du code électoral (*cf.* annexe 7 du code).

La commission permanente se compose du président et de 55 conseillers régionaux, dont les vice-présidents. Elle se réunit obligatoirement à Amiens¹⁵ et au minimum six fois par an.

Quinze vice-présidents¹⁶ (nombre maximum autorisé et identique à celui de chacune des deux anciennes régions), installés lors de la première séance plénière de l'assemblée délibérante, disposent de délégations de fonctions. Quatorze autres conseillers ont également reçu délégation.

Le conseil régional a créé en son sein dix commissions thématiques.

¹⁵ Article 12.1 du règlement intérieur.

¹⁶ 14 depuis le décès de l'un d'eux en août 2018.

2 LA MISE EN PLACE DE LA NOUVELLE ORGANISATION ADMINISTRATIVE

La nouvelle région fusionnée constitue une collectivité de plus de 8 200 agents, dont plus de 5 000 sont affectés dans les lycées et près de 3 000 dans les services.

Les travaux de mise en place de l'organisation régionale harmonisée ont été menés avec méthode, dans des délais rapides, en cherchant à apporter des garanties aux agents et à les associer à la démarche. Les effectifs de cadres supérieurs ont été réduits. La collectivité s'est principalement appuyée sur des ressources internes, le recours à des conseils extérieurs ayant été marginal.

La multiplicité des sites administratifs régionaux complique toutefois sa gestion.

2.1 La préparation de la fusion

Sur un plan politique, il n'y a pas eu de rapprochement entre les exécutifs des anciennes régions en 2015, en raison de la perspective des élections régionales en fin d'année.

Les travaux de préparation se sont donc cantonnés à la sphère administrative. Une réflexion commune a été conduite pour identifier les enjeux de la fusion des deux régions et anticiper les modalités de sa mise en œuvre. Un état des lieux comparé de l'organisation, du fonctionnement et des politiques publiques des deux anciennes régions a été réalisé.

L'animation de cette démarche a été confiée à deux directeurs généraux adjoints de chaque région. Des séminaires et des groupes de travail ont réuni les cadres des deux régions entre avril et novembre. Parallèlement, un appel à contributions individuelles et collectives a été organisé.

Sur un plan opérationnel, ce sont essentiellement les aspects informatiques et l'organisation des instances qui ont été traités pour assurer la continuité du fonctionnement de la collectivité au 1^{er} janvier 2016. Cela a notamment concerné l'interconnexion des sites régionaux (téléphonie, internet), l'interopérabilité des outils de messagerie, la gestion budgétaire et financière, le circuit des délibérations pour les premières séances de la nouvelle assemblée régionale, la garantie de la continuité du pilotage des ressources humaines et de la paie sur la base des outils existants, etc.

2.2 La mise en place de la fusion

2.2.1 Les garanties accordées aux agents régionaux et la place réservée au dialogue social

Le nouvel exécutif a octroyé au personnel régional certaines garanties à l'occasion de la mise en œuvre de la fusion.

Ainsi, le comité technique du 1^{er} mars 2016 a consacré le maintien des deux principaux sites des régions fusionnées, à savoir Amiens et Lille.

Il a également défini les principes guidant l'élaboration de la nouvelle organisation : celui de « sécurité », qui assurait aux agents de ne pas subir de mobilité forcée, ni géographique, ni professionnelle, celui « d'opportunité », qui garantissait la possibilité de postuler sur un poste vacant, celui de « transparence » de l'information portant sur les créations, transformations et redéploiements de postes dans les nouveaux organigrammes.

Par ailleurs, le dialogue social accompagnant cette démarche a été renforcé par la signature d'un accord-cadre¹⁷ octroyant, au cours de cette période, des heures de décharge supplémentaires (10 heures par mois) aux représentants des organisations syndicales membres d'une instance et créant un comité de concertation et de négociation, lieu d'échanges préalables aux instances paritaires¹⁸.

L'accord-cadre acte également l'association des agents à l'élaboration des nouvelles directions et la participation des organisations syndicales aux réunions de restitution des nouveaux organigrammes. Il prévoit l'accompagnement du personnel par la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, des moyens alloués à la formation, l'instauration d'un suivi personnalisé, notamment pour les encadrants, et des modalités de communication sur la fusion (intranet, lettre d'information).

2.2.2 L'élaboration de la nouvelle organisation

Le nouveau directeur général des services régionaux a été nommé en mars 2016. Celui de l'ex-Picardie, qui avait assuré l'intérim, est devenu directeur général adjoint (DGA) en charge de la fusion, jusqu'à son départ en retraite au début de l'année 2017.

Dans un premier temps, la région a arrêté les bases de la nouvelle organisation, présentées aux comités techniques de mars et juillet 2016.

Les objectifs poursuivis étaient de « *faire émerger une organisation administrative moderne, lisible, simple et efficace* », « *resserrée autour des grandes compétences régionales tout en respectant les logiques métiers* », s'inscrivant « *dans une recherche continue d'adéquation des moyens aux missions pour tendre vers une organisation efficiente préservant la qualité du service public* ».

¹⁷ Signé par la moitié des organisations syndicales représentées.

¹⁸ Qui s'est réuni 8 fois en 2017 et 4 fois en 2016.

Le nombre d'emplois fonctionnels a été fixé à 15 (dont 9 pourvus) contre 23 dans les deux anciennes régions (dont 18 occupés au 31 décembre 2015). Sept pôles, une mission fusion et une inspection générale ont été créés, chacun encadré par un DGA.

Au sein des pôles, le nombre d'entités (directions, départements, services, missions) a été divisé par deux par rapport à celui cumulé des anciennes régions, passant de 80¹⁹ à 43²⁰.

De façon transitoire, les directions des anciennes régions ont été rattachées aux nouvelles dans l'attente de l'élaboration du nouvel organigramme détaillé par des directeurs préfigurateurs. Ceux-ci, recrutés de juillet à septembre 2016, y ont travaillé avec leurs équipes à partir d'octobre. Les nouvelles directions ont été progressivement présentées en comité technique à partir du début de l'année 2017, jusqu'à la fin de cet exercice.

L'organisation des fonctions administratives et financières a été validée en comité technique du 6 février 2017. Des services de coordination de pôle assurant ces missions, placés auprès des DGA et des services administratifs et financiers, ont été créés dans chaque direction.

À l'occasion du déploiement opérationnel de la nouvelle organisation, des difficultés ou incohérences sont parfois apparues, qu'il s'agisse de regroupements fonctionnels ou organisationnels inefficients. En conséquence, des évolutions ont été apportées à l'organisation des pôles et directions en octobre 2018.

2.2.3 Les recrutements, les mouvements, la mobilité

Les nouveaux directeurs généraux adjoints ont été nommés au printemps 2016. Deux d'entre eux ont conservé le poste qu'ils occupaient dans les anciennes régions, les autres ont été recrutés à l'extérieur de la collectivité.

Le recrutement des directeurs « préfigurateurs » a été ouvert à l'ensemble des directeurs des anciennes organisations. Des fiches de poste ont été rédigées et transmises aux candidats. Sur 43 directions et missions²¹, 38 directeurs ont été recrutés en interne. Ceux n'ayant pas trouvé de postes de niveau équivalent ont été repositionnés sur des postes d'adjoints de direction, de chargés de mission ou conseillers auprès de DGA, de pilotage de projet, de responsable de département, etc. Fin 2018, seuls 16 directeurs des anciennes régions demeuraient en poste, les autres ayant quitté la collectivité.

La région n'a procédé à aucun licenciement ni décharge de fonctions consécutivement à la fusion.

Les agents ont été affectés au printemps 2017 sur leur poste d'origine au sein de leur nouvelle direction. Les postes demeurant vacants à l'issue de ce processus ont été ouverts à la mobilité au moyen de bourses à l'emploi, organisées en deux vagues à partir d'avril 2017. Le dispositif s'est appuyé sur la publication de fiches de postes et l'organisation de comités de sélection. Fin avril 2017, 174 postes (hors lycées) ont été concernés. Une seconde bourse a été organisée à l'automne 2017, concernant 71 postes.

¹⁹ 58 directions, 4 directions déléguées ou de projet, 4 missions, 10 services, 4 secrétariats généraux.

²⁰ 34 directions, 7 missions, 2 départements.

²¹ Initialement. Le nombre, depuis la dernière modification de l'organigramme, est passé à 49.

2.2.4 La conduite du changement

2.2.4.1 Le pilotage

Le suivi de la démarche n'a pas été effectué par un comité de pilotage *ad hoc*, mais par l'intermédiaire du comité de direction générale, renforcé de membres de la « mission fusion » ainsi que de la direction des ressources humaines.

Un comité technique, animé par la « mission fusion », a suivi la mise en œuvre opérationnelle du processus et piloté les différents leviers d'actions et d'accompagnement.

Quatre séminaires des directeurs ont été organisés entre juin 2016 et juin 2017 pour les accompagner dans la constitution de leur direction.

La nouvelle région a eu recours à un cabinet de conseil pour l'animation de la démarche, notamment la préparation des séminaires. Celui-ci pouvait également accompagner les directeurs le souhaitant dans leur travail d'élaboration de l'organisation de leur direction. Seule une direction l'a sollicité.

La région s'est donc principalement appuyée dans cette démarche sur ses ressources internes²².

Les directeurs préfigurateurs ont disposé d'un cahier des charges pour cadrer leur travail d'élaboration de leur organisation, ainsi que d'un accompagnement collectif (sous la forme d'ateliers d'échanges entre pairs) et individuel.

2.2.4.2 La formation

Le nouveau plan de formation a tenu compte des besoins spécifiques liés à la fusion, en particulier pour les encadrants²³.

La collectivité a mis en place un accompagnement au changement, proposant à la fois une approche individuelle (aide à la mobilité et à l'orientation professionnelle) et collective (mise en place des projets de direction et de service avec pour objectif l'acquisition d'une culture et d'une nouvelle identité commune).

Des formations aux nouvelles politiques publiques ont été organisées (dispositif Proch'Emploi, compétences transférées ou étendues, etc.).

Le déploiement des nouveaux outils informatiques a également constitué un volet important des formations dispensées depuis la fusion. Sur ce sujet, elles ont été essentiellement assurées en interne, par des agents régionaux.

²² Référents ressources humaines, conseillers en recrutement, conseillers en formation, conseillers en organisation et méthode, contrôleurs de gestion, mission fusion, auditeurs de l'inspection générale, agents chargés de l'évaluation des politiques publiques, etc.

²³ Par exemple, des formations sur le management « multi-sites », la conduite du changement, la cohésion d'équipe, les risques psycho-sociaux ont été proposées.

Il convient cependant de noter que les formations des cadres au management et à la conduite du changement, en raison des contraintes calendaires, ont principalement été réalisées postérieurement au travail de préfiguration au cours duquel ceux-ci ont dû piloter la concertation de leurs collaborateurs. En effet, une vingtaine de cadres ont pu être formés en 2017, les autres l'étant en 2018.

2.2.5 La territorialisation de l'action régionale

2.2.5.1 L'éclatement des sites administratifs

La multiplication des sites régionaux constitue depuis la fusion une véritable problématique de gestion et de management.

Outre les agents dont les missions impliquent une affectation territoriale particulière (agents dans les lycées, les ports, et ceux œuvrant pour les récentes compétences transports scolaires et interurbains), la nouvelle collectivité a choisi de maintenir en activité les principaux sites des anciennes régions. Ainsi, 69 % des agents²⁴ sont désormais basés à Lille, siège de la nouvelle région, et 31 % à Amiens. Les deux villes sont distantes de plus de 115 kilomètres, nécessitant 1h30 en voiture et 1h20 en train.

Conséquence du choix de ne pas imposer de mobilité géographique ni professionnelle aux agents, les services régionaux sont aujourd'hui morcelés entre ces deux principales résidences administratives.

Aussi, la chambre invite la collectivité à favoriser des rapprochements fonctionnels cohérents par sites géographiques, pour éviter de scinder les équipes.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, le président justifie le choix d'une organisation multi-sites par la volonté de maintenir une proximité avec les habitants et les territoires et de sécuriser la situation des agents régionaux. Il précise qu'à la suite de la stabilisation de l'organisation, la région est désormais en capacité de mener une réflexion sur la spécialisation des sites.

Afin de limiter les effets de cet éclatement géographique, le conseil régional a approuvé, par délibération du 16 août 2018, la mise en place du télétravail au 1^{er} septembre 2018.

Celui-ci s'effectue sur demande de l'agent, sous réserve de l'approbation de sa hiérarchie. Il est accordé pour une durée d'un an renouvelable, à l'issue d'un bilan. Il peut porter sur trois jours par semaine au maximum à partir de 2019²⁵. Les activités éligibles sont limitativement énumérées²⁶. Il peut s'exercer au domicile des agents ou dans des tiers lieux équipés : des lycées ou des antennes régionales mais aussi des missions locales, etc.

²⁴ Hors agents territorialisés (lycées, ports, antennes régionales, transports scolaires et interurbain, etc.).

²⁵ Actuellement cela est limité à 2 jours, l'extension à 3 jours se ferait à l'issue d'une évaluation des premières applications du dispositif.

²⁶ Les listes des activités éligibles et non éligibles et des tiers lieux ont été validées en comité technique du 28 mai 2018. Parmi les activités éligibles : acheteur public, chargé de mission, comptable, formateur interne, manager de proximité... Parmi celles non éligibles : agent courrier, animateur culturel, agent d'entretien, psychologue.

En novembre 2018, le télétravail avait été contractualisé pour 11 agents, dont 9 pour des situations liées à un handicap. Selon la région, 293 agents seraient concernés au 1^{er} janvier 2019.

Enfin, la collectivité a également équipé ses locaux en matériels de visioconférence : au 31 décembre 2018, 155 salles et bureaux sont aménagés sur les différents sites. De nombreuses réunions internes se déroulent au moyen de ces outils pour limiter les déplacements.

2.2.5.2 Les antennes régionales

La région souhaite établir une relation de proximité avec les habitants et l'ensemble des acteurs des territoires, à travers la création d'un réseau d'antennes régionales.

La territorialisation de l'administration régionale n'existait pas en Nord-Pas-de-Calais, à l'exception des pôles territoriaux de conseillers en formation professionnelle, notamment dans les maisons de l'emploi. En Picardie, 13 missions régionales avaient été instituées, tournées principalement vers les collectivités locales du territoire.

Les antennes régionales mises en place depuis la fusion poursuivent un objectif de renforcement de l'accès aux prestations régionales ou aux modalités de saisine de la région, en complétant les outils téléphoniques (n° vert) et numériques (site internet, réseaux sociaux).

Elles servent également d'appui aux directions du siège dans le déploiement local des dispositifs et orientations régionales. Elles peuvent héberger, de façon permanente, des agents régionaux de diverses directions (aménagement du territoire et du logement, formation professionnelle, Mission Proch'emploi, etc.) ainsi que des agents de passage ou en télétravail.

Au 1^{er} mai 2019, huit antennes régionales étaient en activité : Fourmies (59), Soissons (02), Clermont (60), Montdidier (80), Amiens (80), Frévent (62), Saint-Quentin (02) et Cambrai (59). Elles sont situées dans des locaux appartenant à la région, aux communes ou aux intercommunalités, gracieusement mis à disposition à ce jour, la région n'acquittant que les charges. L'objectif de la région est de constituer un maillage d'une vingtaine d'antennes réparties sur l'ensemble du territoire.

Une expérimentation a également été conduite en 2018 dans le département de l'Oise concernant une antenne régionale mobile, avec pour mission d'intervenir principalement dans les zones rurales plus faiblement peuplées, pour y délivrer des services du même niveau que ceux apportés dans les antennes fixes.

2.3 Les autres chantiers managériaux

2.3.1 Le management par les risques et par les processus

La collectivité a développé une culture du risque, s'appuyant sur les expériences complémentaires des anciennes régions en la matière, en particulier en Nord-Pas-de-Calais.

La nouvelle région a amplifié ces acquis par la création d'un pôle « inspection générale », renommé depuis octobre 2018 « performance et proximité », qui regroupe les fonctions de contrôle de gestion, d'évaluation des politiques publiques, d'audit interne,

d'inspection des services, de conseil en organisation, etc. En outre, l'une des commissions politiques régionales mises en place par la nouvelle majorité est consacrée à l'audit interne et au contrôle de gestion. La région a également créé une fonction interne de déontologue et institué un collège de quatre déontologues composé de personnalités qualifiées.

De plus, la collectivité a mis en œuvre, à partir de mars 2018, une démarche de management par les risques, destinée à sécuriser ses processus et activités. Elle vise à identifier, cartographier, évaluer les risques découlant de ses missions afin de les suivre et les maîtriser au moyen d'un plan d'actions.

Pour autant, la région n'a pas procédé à une analyse préalable des risques propres à la fusion. Les diagnostics réalisés en 2015 identifiaient les enjeux et points de vigilance pour chaque problématique régionale, mais cela ne s'est pas traduit par un suivi des risques spécifiques à ce changement.

Enfin, la collectivité a choisi de mener, simultanément à la préfiguration des nouvelles directions, une démarche de management par les processus²⁷. Outre l'optimisation du fonctionnement interne, elle a constitué un complément utile permettant d'identifier et régler les chevauchements de périmètre ou d'activité entre les différentes entités.

2.3.2 Les modes de gestion

Les modes de gestion interne ont peu évolué. Le nouvel exécutif souhaite privilégier la gestion internalisée chaque fois que possible plutôt que le recours à des prestataires. Le président de la région signe, à ce titre, chaque marché de recours à une expertise extérieure. À ce jour, seule la gestion de la rémunération des stagiaires et apprentis, assurée directement par l'ancienne région Picardie, a été externalisée pour s'aligner sur le mode de fonctionnement préexistant en Nord-Pas-de-Calais.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La préparation de la fusion au cours de l'année 2015 a essentiellement consisté à établir un état des lieux comparé des anciennes régions, effectué à l'échelon des cadres supérieurs des anciennes entités, ainsi qu'à assurer la continuité institutionnelle à partir du 1^{er} janvier 2016 (informatique, fonctionnement des instances).

La mise en place de la nouvelle organisation administrative a démarré au premier semestre 2016. Elle a été conduite dans des délais rapides, avec méthode et la volonté d'assurer les conditions d'un dialogue social renforcé.

²⁷ Le management des processus permet une approche transversale de l'activité et non plus seulement organisationnelle et hiérarchique. L'enjeu, une fois les processus identifiés, est d'œuvrer à leur amélioration continue pour répondre à l'objectif d'optimiser le service rendu en réduisant les coûts.

La région a également cherché à offrir à ses agents un certain nombre de garanties durant ce processus. Elle leur a ainsi assuré qu'aucune mobilité, d'ordre professionnel ou géographique, ne leur serait imposée, consacrant, de fait, le partage des effectifs entre les deux sites administratifs principaux : Lille, siège de la nouvelle région, et Amiens. Elle a également favorisé la participation du personnel à ces travaux par une concertation organisée au sein des directions. Enfin, elle a mené dans la transparence les recrutements sur les postes rendus vacants par la fusion, en ouvrant chacun d'eux aux candidatures internes.

Le nouvel organigramme en résultant est resserré autour de 9 directeurs généraux adjoints et 49 directions. Celles-ci sont toutefois morcelées entre les nombreux sites administratifs maintenus, ce qui génère des difficultés organisationnelles et managériales. La région a, en outre, initié la création d'antennes territoriales, une vingtaine à terme, vouées à assurer un maillage de proximité de son action.

3 LA CONVERGENCE DES PRINCIPALES RESSOURCES INTERNES

L'harmonisation des procédures et outils relatifs aux ressources humaines, aux systèmes d'information et à la commande publique a constitué un des principaux chantiers de la fusion.

3.1 Les ressources humaines

La région est parvenue à maîtriser les effectifs, qui se sont réduits depuis la fusion (hors transferts de compétences). Elle a également cherché à préserver l'impact financier de celle-ci en n'alignant pas systématiquement les conditions de travail sur les plus favorables des anciennes régions.

3.1.1 Les effectifs régionaux

Les effectifs se sont réduits sur la période contrôlée, passant selon le bilan social de 8 289 agents permanents au 31 décembre 2015 à 8 178 fin 2016 (*cf.* annexe n° 1).

En 2017, ils remontent à 8 210, dont 5 065 dans les lycées (soit 61,7 %), 2 954 dans les services (soit 36 %) et 191 dans les ports, qui relèvent de la compétence régionale. Cette progression est principalement la conséquence du transfert, en 2017, des agents départementaux au titre de la nouvelle compétence pour les transports scolaires et interurbains (90 agents). En dehors de cette évolution, subie par la région, les effectifs baissent de 58 agents depuis 2016 et de 79 agents depuis 2015 (- 0,95 %), soit de 172,7 ETP (- 2,1 %).

En 2018, ils ont significativement diminué pour atteindre 7 931 agents au 31 décembre. Les effectifs ont baissé de 437,1 ETP depuis la fusion.

Tableau n° 1 : Evolution de l'effectif en nombre d'ETP

Au 31 décembre	2015	2016	2017	2018	Evolution 2015-2018
Effectif total permanent (nombre d'agents)	8 289	8 178	8 210	7 931	- 4,3 %
Effectifs permanents au 31/12 en ETP	8 250,20	8 043,60	8 077,70	7 813,10	- 5,3 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des bilans sociaux et données transmises par la région.

Le nombre d'agents non-titulaires (en ETP) baisse plus rapidement, passant de 390,7 en 2015 à 377,9 en 2017 (- 3,3 %, contre - 2 % pour les titulaires). Ils ne représentent que 4,7 % des effectifs.

En se référant aux chiffres du 31 décembre 2014 plutôt qu'à ceux de 2015 (de nombreux collaborateurs de cabinet et d'élus ayant déjà quitté la collectivité à cette période compte tenu du résultat des élections), le nombre de collaborateurs de cabinet a diminué de 17 % et celui des collaborateurs des groupes politiques de 42,50 %. Le « personnel politique » s'est donc réduit au total de 20 personnes depuis 2014 (- 34 %).

Tableau n° 2 : Evolution de la répartition des effectifs non permanents

	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution
Collaborateurs de cabinet	18	9	13	11	15	- 16,67 %
Collaborateurs de groupe	40	3	31	26	23	- 42,50 %
Agents temporaires	572	512	584	511	931	62,76 %
Apprentis	67	74	55	69	84	25,37 %
Emplois d'avenir	239	283	147	67	26	- 89,12 %
Autres (vacataires, contrats conventionnés, stagiaires gratifiés)	34	40	33	39	35	2,94 %
TOTAL	970	921	863	723	1 114	14,85 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des bilans sociaux et données transmises par la région.

L'évolution du nombre d'emplois d'avenir (- 213 personnes de 2015 à 2018) consécutive à la modification de la politique de l'État à cet égard depuis 2017 est l'autre principale cause de la baisse des emplois non permanents. Le nombre d'agents temporaires double presque de 2017 à 2018.

3.1.2 Le temps de travail

3.1.2.1 Le régime du temps de travail

L'organisation du temps de travail des agents de la région Nord-Pas-de-Calais ne respectait pas la durée légale des 1 607 heures annuelles²⁸, puisqu'elle représentait 1 505 heures, soit un différentiel de 102 heures (soit environ 14,5 jours de travail par an et par agent).

Dans l'ancienne Picardie, la durée légale de 1 607 heures était globalement respectée, à l'exception des agents ayant opté pour la formule à 38 heures réparties sur 4,5 jours (1 565 heures).

²⁸ Les dispositions du décret n° 2000-815 du 25 août 2000, relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature s'appliquent aux agents de la fonction publique territoriale, en vertu du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 modifié.

L'harmonisation du temps de travail des deux anciennes régions s'est faite en conservant les principales caractéristiques précédentes, offrant aux agents le choix entre cinq formules²⁹.

Toutefois, la nouvelle région a profité de la fusion pour ramener la durée annuelle à 1 607 heures³⁰, par l'ajustement du nombre de congés annuels.

La mise en place de ce nouveau régime de temps de travail n'aurait pas généré de coûts, selon la collectivité.

Le contrôle du respect des obligations horaires est effectué, au choix de l'agent, de façon automatisée par badge (52,7 % des agents) ou de façon déclarative.

Les autorisations exceptionnelles d'absence ont été alignées sur le régime le plus large des deux anciennes régions. Elles sont plus favorables que les textes réglementaires.

3.1.2.2 L'absentéisme

Le nombre de jours d'absence par équivalent temps plein-agent a progressé sensiblement de 2015 à 2017 (+ 16,94 %). Les absences pour maladie (toutes causes confondues) ont augmenté de 14,6 %.

Cette évolution peut être interprétée comme la conséquence des intenses bouleversements intervenus à l'occasion de la fusion (*cf.* partie « risques psycho-sociaux »).

Tableau n° 3 : Nombre de jours d'absence par motif entre 2015 et 2017

	2015	2016	2017	Evolution
Total de jours d'absence pour maladie ordinaire	146 998	153 896	161 995	10,20 %
Total de jours d'absence pour maladie (autre que maladie ordinaire)	119 815,0	128 354,0	143 769,0	19,99 %
Total de jours d'absence pour maternité, paternité, adoption	8 922,0	10 360,0	8 695,0	- 2,54 %
Total de jours d'absence pour conflits sociaux (grèves)	545,7	1 874,0	2 144,5	292,98 %
Total de jours d'absence autres motifs*	39 115,0	40 554,0	44 519,0	13,82 %
Nombre d'agents (ETP)	8 250,2	8 043,6	8 077,7	- 2,09 %
Total jours d'absence	315 396	335 038	361 123	14,50 %
Nombre de jours d'absence par ETP	38,23	41,65	44,71	16,94 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données transmises par la région Hauts-de-France.

* Dont autorisations exceptionnelles d'absence, formations, etc.

²⁹ Dans les lycées, le calendrier suit les rythmes scolaires. Le temps est donc annualisé. Un règlement spécifique a été approuvé lors du comité technique du 2 juillet 2018, qui prévoit une application pour la rentrée 2018-2019, sur la base de la circulaire n° 2002-007 du 21 janvier 2002 du ministre de l'Éducation nationale.

³⁰ Séances du conseil régional des 14 et 15 décembre 2017.

Le taux d'absentéisme passe de 10,6 % en 2015 à 12,1 % en 2017. Il est supérieur à la moyenne dans la fonction publique territoriale. Celle-ci est de 9,8 % en 2017, selon une étude annuelle à laquelle le bilan social régional fait référence³¹.

3.1.3 Le régime indemnitaire

Les régions fusionnées bénéficiaient d'un délai de deux ans pour délibérer sur le régime indemnitaire et les conditions d'emploi des agents régionaux, qui doivent s'appliquer au plus tard en 2023.

Par délibérations des 14 et 15 décembre 2017, le conseil régional a approuvé le nouveau régime indemnitaire de la région Hauts-de-France applicable à compter du 1^{er} janvier 2018. Il s'inscrit dans les dispositions prévues par le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)³², pour toutes les catégories pour lesquelles les décrets d'application ont été publiés.

Le nouveau régime repose sur deux parts :

- une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), versée mensuellement selon un barème modulé en fonction du poste occupé, du grade détenu par l'agent et de son expérience professionnelle ;
- un complément indemnitaire annuel (CIA) versé sur la paie de novembre et tenant compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir du fonctionnaire. Il ne peut excéder 12 % du total du régime indemnitaire des agents de catégorie A, 10 % pour la catégorie B et 8 % pour la catégorie C³³.

Les plafonds annuels arrêtés par la région pour l'IFSE et le CIA sont systématiquement inférieurs à ceux prévus par le décret. Ils représentent entre 25 % et 84 % des plafonds réglementaires, selon les grades.

Les agents en poste en Nord-Pas-de-Calais et Picardie avant le 1^{er} janvier 2016 ont bénéficié d'un droit d'option entre le nouveau dispositif et le maintien du montant de leur ancien régime indemnitaire, en vertu de la clause de sauvegarde³⁴. Une simulation a été envoyée aux

³¹ Etude SOFAXIS, juin 2018. La chambre constate que le taux de la région n'est pas calculé selon la même méthode que dans cette étude. La région divise le nombre de jours d'absence par 360, alors que le taux de l'étude est obtenu en le divisant par le nombre de jours ouvrés dans l'année.

³² Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

³³ Catégorie A : fonctions de conception et d'encadrement supérieur ; catégorie B : fonctions de rédaction et d'encadrement intermédiaire ; catégorie C : fonctions d'exécution.

³⁴ Extrait de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 : « *Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics peuvent décider de maintenir, à titre individuel, au fonctionnaire concerné, le montant indemnitaire dont il bénéficiait en application des dispositions réglementaires antérieures, lorsque ce montant se trouve diminué soit par l'application ou la modification des dispositions réglementaires applicables aux services de l'État servant de référence, soit par l'effet d'une modification des bornes indiciaires du grade dont il est titulaire.* »

agents pour éclairer leur choix. Ce droit d'option sera à nouveau offert à chaque changement de fonction, d'avancement de grade, de promotion interne ou de nouvelle situation administrative.

Les agents recrutés entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2017 bénéficient, lorsque le nouveau système leur est moins favorable, d'une indemnité différentielle égale à l'écart entre le régime indemnitaire détenu antérieurement et le nouveau. Elle se réduit à chaque changement d'échelon, de grade ou de fonctions.

Seuls les agents recrutés à partir du 1^{er} janvier 2018 bénéficient exclusivement du nouveau régime indemnitaire régional. Cela ne représente, fin 2018, que 12 % de l'effectif.

Afin de préserver sa situation financière tendue, la nouvelle région s'est donc efforcée de ne pas aligner le régime indemnitaire sur le plus favorable des deux anciennes collectivités.

Son adoption a été source de tension : un vote défavorable a été émis à l'unanimité lors du comité technique du 8 décembre 2017 et une journée de grève a été observée en novembre 2017 par une partie du personnel.

Après le contrôle de la chambre, une revalorisation de ce régime indemnitaire a été adoptée par délibération du 27 juin 2019 du conseil régional³⁵. Elle pourrait concerner, selon la région, jusqu'à 2 500 agents pour un coût de 2,5 M€ supplémentaires.

En comptant les régimes indemnitaires des personnels départementaux des transports scolaires et interurbains transférés à la région (*cf. infra*) que les agents ont pu conserver à titre individuel, la nouvelle collectivité gère actuellement huit régimes indemnitaires différents.

3.1.4 L'action sociale

La région a souhaité maintenir les trois niveaux d'action sociale observés dans les anciennes régions :

- un prestataire externe (CNAS³⁶) pour une offre sociale généraliste (comme c'était le cas au versant nord³⁷) ;
- une gestion associative pour les actions créant du lien social et promouvant le patrimoine local (cas aux versants nord et sud). Les quatre associations préexistantes (1 au versant nord et 3 au versant sud) ont été conservées ;
- la gestion directe par la direction des ressources humaines pour « *des prestations visant à mieux concilier vie privée et professionnelle, à renforcer la qualité de vie au travail* »³⁸ : titres restaurant, protection sociale complémentaire, allocations aux agents régionaux parents d'enfants handicapés, fonds social de secours, prise en charge du remboursement domicile-travail, etc.

³⁵ Ces modifications étant intervenues après l'instruction de la chambre, elles n'ont pu être expertisées.

³⁶ Comité national des œuvres sociales : association qui propose des prestations à caractère social ou de loisirs. Les collectivités ou les organismes publics peuvent y adhérer afin d'en faire bénéficier leurs agents. Le prix par agent à acquitter par la collectivité correspond à une cotisation par agent en fonction des prestations retenues.

³⁷ Versant nord : Nord-Pas-de-Calais ; versant sud : Picardie.

³⁸ Délibération du 29 mars 2017.

La collectivité a incité les deux principales associations à fusionner. Ce rapprochement n'a pas encore abouti, en dépit du non-versement en 2018 de la part de la subvention régionale au titre du 1^{er} semestre, la région se heurtant à l'indépendance de gestion des structures en place.

La région a étendu le dispositif de remboursement des trajets domicile-travail le plus favorable des deux versants, impliquant une prise en charge à hauteur de 75 % de ces frais.

Compte tenu de la reprise des caractéristiques antérieures, les dépenses liées à l'action sociale sont demeurées relativement stables : 9,9 M€ en 2015, 9,7 M€ en 2017, soit 1 182 € par agent.

L'accompagnement régional à la protection sociale de ses agents n'est pas encore harmonisé dans les deux versants. Ce devrait être le cas au 1^{er} janvier 2020. Au versant sud, une convention de participation³⁹ est en place pour la prévoyance (garanties obsèques, invalidité et maintien de salaire) tandis que la complémentaire santé (mutuelle) fait l'objet d'une labellisation. Le versant nord a opté pour des conventions de participation pour les deux volets.

3.1.5 La gestion prévisionnelle des emplois, des compétences et des carrières

Une démarche d'harmonisation des référentiels métiers a été présentée en comité technique les 22 mai 2017 et 3 juillet 2017. Le nouveau référentiel décline 106 métiers en 18 domaines professionnels et repose sur la notion d'activités « cœur de métier », qui font l'objet d'une description synthétique.

La région a également procédé à la cotation de l'ensemble des postes de l'organigramme.

L'évolution de carrière repose sur l'entretien professionnel, dont la procédure et les critères ont été harmonisés.

La collectivité a voté, par délibération du 13 octobre 2016, des ratios d'avancement de grade de 60 %⁴⁰. Ils étaient de 50 % au versant sud et 70 % au versant nord. L'harmonisation s'est donc effectuée sur une position médiane.

Par ailleurs, la région a souhaité instaurer, pour les personnels contractuels sur emplois permanents, un déroulement de carrière similaire à celui des titulaires. Une commission paritaire des contrats à durée indéterminée a été créée à cet effet.

³⁹ La participation des collectivités territoriales et de leurs établissements publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents peut prendre deux formes : soit la labellisation qui consiste à aider financièrement l'agent qui aura souscrit auprès d'un établissement, dont le caractère solidaire a été vérifié au niveau national, soit engager une procédure de mise en concurrence et passer avec le prestataire retenu une convention de participation pour l'ensemble des agents intéressés. Cette option est possible tant pour la santé que pour la prévoyance.

⁴⁰ 100 % pour les lauréats d'examen professionnel.

3.2 Les systèmes d'information

Le système d'information d'une organisation est constitué de l'ensemble des logiciels et matériels participant à la gestion, au traitement, à la diffusion et au stockage des informations nécessaires à son fonctionnement. Il est un facteur déterminant de l'efficacité d'une structure.

Le sujet des systèmes d'information a été le premier et l'un des principaux chantiers concrets de la fusion des régions Picardie et Nord-Pas-de-Calais.

Dès 2015, les directions des anciennes régions ont réalisé un état des lieux partagé, qui a permis de constater que les missions et les objectifs étaient similaires, les périmètres des parcs applicatifs identiques, mais la plupart des solutions logicielles étaient hétérogènes et les modes opératoires différents.

Le chantier de l'harmonisation des systèmes d'information des deux versants a généré une lourde charge de travail et a dû être mené parallèlement à la mise en place des actions impulsées par la nouvelle majorité, comme le lancement du dispositif Proch'emploi, le développement des aides, le déploiement des antennes de proximité et l'essor du télétravail.

Les principaux logiciels métiers sont harmonisés depuis 2018, certains chantiers, notamment techniques, demeurant à finaliser ultérieurement.

3.2.1 L'organisation et le fonctionnement de la direction

La mise en œuvre de la nouvelle organisation a été un chantier complexe et sensible. Les deux anciennes régions disposaient chacune de deux directions informatiques. Leurs périmètres étaient comparables. Toutefois, à la différence du Pas-de-Calais, ces directions en Picardie n'étaient pas chargées de la gestion des techniciens des lycées, qui relevait de la direction de l'éducation.

Par ailleurs, les cultures divergeaient sensiblement, notamment sur la partie infrastructures/réseau, la Picardie ayant davantage recours à l'infogérance, donc l'externalisation, pour l'infrastructure locale et le Nord-Pas-de-Calais à la gestion en interne de ces aspects. À l'inverse, ce dernier recourait régulièrement à des prestations de services pour ses développements informatiques alors que la Picardie disposait d'une équipe interne dédiée.

3.2.2 La convergence des systèmes d'information

3.2.2.1 Les applicatifs métiers

Dans chaque domaine, le choix de la solution applicative s'est effectué – après une étude interne ou externe et concertation des directions et agents concernés – en considération des éléments de coût, de réponse aux besoins fonctionnels, d'impact sur les pratiques des agents et de conduite du changement en découlant.

Compte tenu des délais et des contraintes budgétaires, la généralisation d'outils déjà utilisés dans l'une des régions a été privilégiée chaque fois que possible dès lors que la solution répondait aux besoins. À cette fin, la collectivité a recouru à des marchés négociés, sans publicité ni mise en concurrence, sur la base des dispositions des articles 30-I-3° et 80 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016.

Dans ce cadre, la région a pleinement employé la phase de négociation pour ajuster les propositions des prestataires, notamment au niveau du prix. Ainsi, pour le système d'information financier, elle a obtenu une réduction de 38 % de la proposition initiale, maintenance et formation compris, et de 19 % pour le système d'information des ressources humaines.

En matière financière, durant les exercices 2016 et 2017, la région a dû assurer sa gestion à partir de deux outils distincts. La mise en service du logiciel au 1^{er} janvier 2018 a engendré un important dysfonctionnement technique altérant le mandatement durant un mois et demi au cours du premier trimestre.

Dans sa réponse aux observations, le président indique qu'une procédure exceptionnelle pour l'édition des mandats urgents a été mise en place avec la paierie régionale.

Le système d'information des ressources humaines, quant à lui, est composé de plusieurs progiciels correspondant aux différentes problématiques traitées : gestion des carrières, de la paie et des dossiers individuels des agents, frais de déplacements, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ainsi que les entretiens professionnels, temps de travail, etc. La convergence a été obtenue au cours de l'exercice 2018 pour la plupart d'entre eux.

En matière de suivi des délibérations, un nouvel outil a été acquis, mais les tests de février 2018 ne se sont pas révélés suffisamment concluants pour le déployer dans les services. Il a finalement été lancé fin novembre 2018 pour une opérationnalité lors de la session de février 2019.

Concernant les marchés publics, les deux régions utilisaient le même outil mais pas dans la même version. L'harmonisation a eu lieu en septembre 2016.

L'application relative au courrier est, pour sa part, opérationnelle depuis janvier 2017.

Le transfert des compétences « transports scolaires et interurbains » a eu un impact fort en termes de systèmes d'information et de mobilisation des équipes. La région a choisi de retenir l'outil utilisé jusque-là par quatre des cinq départements, dans des versions et avec des modules très hétérogènes. Le coût de son déploiement s'est élevé à 845 000 € en 2017. Près de 600 000 € étaient encore programmés pour les exercices 2018 et 2019, notamment pour la maintenance et l'hébergement, ainsi que les prestations de services permettant le paramétrage des années scolaires 2018-2019 et 2019-2020. La direction des systèmes d'information a également dû procéder à l'interconnexion des sites au réseau de la collectivité.

La convergence d'autres projets métiers, moins urgents, reste à finaliser (gestion du patrimoine, gestion du recrutement, archivage électronique, portail des lycées, etc.).

3.2.2.2 Les infrastructures et les postes de travail

L'interconnexion des sites principaux (Lille et Amiens) s'est faite au cours du dernier semestre 2015.

L'harmonisation de la messagerie, de janvier à septembre 2017, a impacté l'ensemble des agents et a nécessité un fort accompagnement.

La téléphonie fixe unifiée est opérationnelle depuis juillet 2017. La charte des usages informatiques, qui permet de sensibiliser l'ensemble des utilisateurs, notamment à la sécurité des systèmes d'information, a été unifiée et diffusée en juillet 2018.

Le travail conduit sur les premières années de la fusion constituait, selon la région, le préalable nécessaire pour disposer d'un socle technique commun, avant d'envisager une cohérence globale.

D'autres projets, moins prioritaires, sont en cours : point d'entrée unique pour la gestion de l'assistance et du support informatique (centre d'appel avec numéro unique, portail d'assistance unique, etc.), standardisation de la configuration des postes de travail, harmonisation et sécurisation des infrastructures réseaux, etc.

Accaparée par les chantiers urgents de convergence des outils opérationnels, la région n'a pas investi celui de l'harmonisation des aspects stratégiques. Elle indique envisager d'élaborer un schéma directeur des systèmes d'information, en vue d'optimiser le système d'information existant, répondre aux nouveaux enjeux métiers, poursuivre l'urbanisation et la sécurisation des infrastructures et mettre en place une gouvernance dédiée.

3.3 La commande publique

En matière d'achat et de commande publique, des pratiques différentes existaient entre les versants nord et sud, essentiellement sur le plan organisationnel⁴¹. Ainsi, le versant sud se caractérisait, comme dans d'autres domaines, par une certaine déconcentration des tâches vers les directions opérationnelles, notamment pour la gestion des procédures en dessous d'un seuil et les bons de commande. Au nord, toutes les procédures étaient centralisées au sein de la direction chargée de la commande publique. Une fonction achat y avait été structurée.

Le versant nord recourait beaucoup aux appels d'offres attribués au sein d'une commission *ad hoc*. Un comité achat existait également, présidé par le directeur général des services. Le versant sud exploitait davantage les procédures adaptées. Une commission spécifique examinait ces marchés (commission de programmation).

Afin d'harmoniser ces pratiques au sein d'une organisation unifiée, des groupes de travail correspondant aux grandes fonctions de la direction ont été mis en place. L'ensemble des processus ont été revus ainsi que les modalités d'intervention de la direction de l'achat, en particulier à l'égard des autres directions.

⁴¹ Source : « *Etat des lieux comparé des ressources* » réalisé en 2015 par les anciennes régions.

La chaîne de la commande publique a été unifiée et sécurisée. La direction de l'achat public a mis en œuvre une programmation unique des achats et centralise désormais l'intégralité des procédures de toute l'institution. Elle valide tous les achats, dès le premier euro. Elle a élaboré et diffusé des outils sécurisant la passation et l'exécution des contrats (actes types, rapports d'analyse des offres...). De plus, elle vise l'ensemble des délibérations relatives aux marchés.

Les procédures identifiant les responsabilités de chaque acteur interne selon les seuils ont été formalisées par des tableaux synthétiques. Toutefois, la région gagnerait à compléter cet outil pratique par un guide plus formel présentant les grands principes, objectifs et enjeux de la commande publique régionale et rappelant les lignes directrices du cadre juridique modifié en 2016⁴². L'ordonnateur précise, en réponse, que la priorité de la région suite à la fusion a porté sur l'harmonisation des circuits et des outils et la continuité du service.

Les circuits de décision et de validation ont été revus à l'aune des nouvelles délégations données aux directeurs et directeurs généraux. Le lancement de chaque consultation nécessite l'accord préalable du DGA (en dessous de 10 000 €) et du vice-président concerné (au-dessus de 10 000 €), voire du président pour les prestations d'étude et d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

La nouvelle organisation a conservé la fonction achat développée au sein de la région Nord-Pas-de-Calais. Une stratégie régionale d'achat a été approuvée par délibération du 30 mars 2017. Elle fait de cette fonction un élément des politiques d'emploi et de développement économique de la région et ambitionne, en particulier, de favoriser l'accès des TPE/PME⁴³ régionales aux marchés. Elle souhaite également aller plus loin que les obligations légales en matière de délai global de paiement et de versement des avances, dont elle veut augmenter le taux. Elle vise aussi une approche en coût global plutôt qu'en terme de moins-disant.

Cette politique est déclinée en 33 mesures dont la collectivité estime que 75 % ont d'ores et déjà été initiées.

La région avait commencé, dans ce cadre, à mettre en place dans certains cahiers des charges une clause dite « Molière » imposant la langue française dans les échanges relatifs aux travaux et prestations achetées. Au regard du risque juridique soulevé par cette clause et porté à son attention par la préfecture, elle y a finalement renoncé, au bénéfice d'une « clause d'interprétariat ».

⁴² Nouveau code de la commande publique, issu des ordonnances n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et n° 2016-65 du 29 janvier 2016 et leurs décrets d'application n° 2016-360 du 25 mars 2016 et n° 2016-86 du 1^{er} février 2016, désormais codifiés.

⁴³ Très petites entreprises/petites et moyennes entreprises.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La région compte, au 31 décembre 2018, 7 931 agents. Elle est parvenue à diminuer ses effectifs de 4,3 % depuis la fusion, malgré l'intégration d'agents consécutivement au transfert des compétences transports scolaires et interurbains.

Le temps de travail des personnels a été harmonisé avec un alignement sur la durée légale du temps de travail (1 607 heures/an).

Un nouveau régime indemnitaire a été adopté. Soucieuse de préserver des finances en tension, la collectivité n'a pas souhaité généraliser le système le plus favorable des deux anciennes régions. Le nouveau dispositif ne s'applique pour l'instant qu'à une faible part des effectifs (12 %, soit moins de 1 000 agents) car les agents qui y ont intérêt conservent leur niveau de prime antérieur, conformément aux dispositions de sauvegarde prévues par la loi. Il a toutefois été revalorisé, postérieurement au contrôle de la chambre, par délibération du 27 juin 2019.

Les autorisations d'absence et l'action sociale ont été harmonisées en conservant les avantages les plus favorables aux agents.

Les chiffres de l'absentéisme affichent une progression sensible : de 2015 à 2017, les absences pour maladies ont augmenté de 14,5 %, ce qui pourrait être rapproché des difficultés inhérentes au processus de fusion. Le taux d'absentéisme estimé par la chambre est de 12,1 % en 2017, contre 10,6 % en 2015.

La convergence des systèmes d'information a constitué un enjeu important de la fusion. L'essentiel des projets applicatifs et techniques s'est déroulé sans problème majeur, à l'exception du système d'information financier. Ils ont nécessité un considérable travail préparatoire, mené avec l'objectif d'uniformiser les outils dans les meilleurs délais tout en minimisant leur impact sur les pratiques internes et les finances régionales.

Enfin, l'harmonisation de l'achat public a été poursuivie dans le souci de centraliser la décision afin de renforcer la sécurité juridique des procédures.

4 L'EXERCICE DES COMPÉTENCES DE LA NOUVELLE RÉGION

L'exercice des compétences par la nouvelle région Hauts-de-France est tout autant marqué par les conséquences de l'harmonisation des pratiques des anciennes régions que par les effets du changement politique, consécutif aux élections régionales de 2015.

4.1 L'harmonisation des politiques régionales

L'article 136 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, dispose que les règles, plans et schémas régionaux en vigueur au moment de la fusion demeurent applicables jusqu'à leur substitution par ceux élaborés par les nouvelles régions, et au plus tard durant un délai de trois ans à compter de la promulgation de la loi

L'exécutif du conseil régional a souhaité harmoniser les politiques publiques dans les meilleurs délais. L'objectif poursuivi était de rendre l'action régionale moins coûteuse et plus efficace, en recherchant la simplification et la proximité avec les usagers. La majorité des nouveaux cadres de l'action régionale a été approuvée en 2016 et 2017, en fonction des priorités de l'exécutif.

En 2018, certaines politiques restaient à fusionner, totalement ou partiellement, comme l'enseignement supérieur et la recherche, le numérique éducatif et la politique de gestion des agents techniques dans les lycées, les tarifs de restauration et d'hébergement dans les lycées, les TER⁴⁴, la santé, la tarification des transports scolaires et interurbains.

4.1.1 La méthode

L'élaboration des nouvelles politiques publiques a souvent été précédée d'une concertation des acteurs du secteur concerné (notamment en matière de développement économique, de formation professionnelle, de vie associative). Toutefois, la multitude de chantiers à traiter simultanément suite à la fusion, la nécessité de disposer rapidement de politiques harmonisées entre versants nord et sud et la volonté régionale de limiter les coûts n'ont pas toujours permis d'appuyer la définition des politiques publiques sur des diagnostics approfondis des besoins du territoire, pas plus que sur une évaluation des mesures précédentes.

Le travail d'harmonisation débuté en 2016 a consisté, dans un premier temps, à passer en revue les dispositifs des anciennes régions et distinguer ceux qui devaient être harmonisés, étendus, maintenus, rénovés ou supprimés. Le nombre de programmes régionaux a été réduit d'un tiers à la moitié, suivant les directions. Il existe aujourd'hui 120 dispositifs harmonisés (contre plus de 200 précédemment), ainsi que 8 nouvelles aides Hauts-de-France destinées aux particuliers.

⁴⁴ Transports express régionaux.

La nouvelle région a fait évoluer certains modes d'intervention en s'adressant directement aux bénéficiaires⁴⁵. Il s'agit des mesures les plus emblématiques du mandat depuis la fusion. Elles prennent principalement la forme d'aides directes à la personne, qui jusque-là caractérisaient peu les modes d'interventions des régions prises dans leur globalité, davantage positionnées sur l'élaboration de schémas et plans stratégiques et/ou programmatiques.

Dans un contexte de moyens financiers revus à la baisse, la collectivité s'est fixée pour principe de mieux cibler son action pour privilégier les dispositifs et outils qui ont le plus fort effet de levier sur la situation économique et sociale. Elle cherche, en conséquence, à revoir les clés de financement des entités soutenues, déterminer celles qui demeurent d'intérêt régional à l'échelle des Hauts-de-France et réduire leur dépendance aux financements publics. Elle souhaite en effet rompre avec la logique systématique de guichet et privilégier une intervention sous forme d'ingénierie, visant à aider ses partenaires à structurer et professionnaliser leur gestion, à se regrouper et à diversifier leurs sources de financement.

Elle s'attache également à mieux adapter son apport numéraire aux capacités financières des structures bénéficiaires, notamment par une analyse systématique de leur niveau de trésorerie (comme c'est le cas pour la fixation de la dotation des lycées).

Elle encourage le regroupement et la mise en réseau des acteurs et privilégie le financement de projets à celui du fonctionnement. Elle favorise, chaque fois que possible, le mécanisme de l'avance remboursable à celui du subventionnement.

S'agissant des subventions, un plafond de financement de la région à hauteur de 50 % des dépenses éligibles est retenu chaque fois que possible, avec quelques exceptions pour des structures stratégiques pour lesquelles le retrait du financement régional conduirait à de graves difficultés.

4.1.2 L'harmonisation des principales politiques publiques et outils régionaux⁴⁶

4.1.2.1 L'emploi

L'emploi constitue la priorité de la nouvelle majorité régionale. Il ne fait pas directement partie des compétences régionales, mais se décline au travers de celles-ci, notamment en matière de développement économique.

Un dispositif dénommé « Proch'Emploi » a été créé et mis en place dès le début de l'année 2016. Il vise, en complément des dispositifs et structures existants (Pôle Emploi, Missions locales, plans locaux pour l'insertion et l'emploi, Maisons de l'emploi), à rapprocher l'offre et la demande d'emploi.

⁴⁵ Aide à la garde d'enfants, aide au transport aux particuliers, prêt de véhicule pour les demandeurs d'emploi, bourses du secteur sanitaire et social, chèque Pass Formation qui s'adresse aux bénéficiaires de la formation et non plus aux organismes, participation au financement de la conversion des véhicules à l'éthanol, etc.

⁴⁶ Les compétences « développement économique » et « transports scolaires et interurbains » sont détaillées dans les paragraphes suivants.

Pour y parvenir, la région a mis en place un dispositif appuyé, d'une part, sur l'accueil et le suivi des demandeurs d'emploi, *via* une équipe dédiée en interne (« mission Proch'Emploi ») constituée de 33 agents, et, d'autre part, sur la prospection et l'accompagnement des entreprises dans leurs recrutements, *via* 21 plateformes territoriales confiées à des structures porteuses (intercommunalités, chambres consulaires, maisons de l'emploi) dont elle finance le fonctionnement à 80 % en prenant en charge les rémunérations des agents qui y travaillent.

Dans le cadre de cette nouvelle politique, elle a également développé des aides individuelles, dont les suivantes :

- « En route pour l'emploi »⁴⁷ : création d'un parc auto régional issu du parc automobile régional et de véhicules mis à disposition ou cédés gracieusement par des partenaires⁴⁸, au bénéfice d'usagers moyennant un paiement de 2 € par jour. Au 30 octobre 2018, 1 242 demandes et 202 locations avaient été recensées depuis le démarrage du dispositif. Le coût pour 2017 et 2018 est estimé à environ 100 000 € (dont 20 % pour l'acheminement au domicile du bénéficiaire), et les recettes (locations) à 17 008 €.
- Aide au transport aux particuliers⁴⁹ : la région alloue, sous conditions, 20 € par mois aux salariés contraints de prendre leur véhicule pour se rendre sur leur lieu de travail lorsque le trajet est supérieur ou égal à 20 km et qu'ils sont domiciliés hors d'un périmètre de transports urbains ou justifient d'horaires décalés. En 2018, 22 600 personnes en ont bénéficié, selon les chiffres fournis par la région. Le budget 2019 qu'il est prévu d'y consacrer s'élève à 8 M€.
- Aide à la garde d'enfant⁵⁰ : aide destinée à améliorer l'employabilité des parents en situation de formation ou d'emploi, sous conditions (notamment de revenus), d'un montant de 20 € par enfant et par famille (30 € pour une famille monoparentale). L'exercice 2018-2019 affiche, selon la réponse du président, un nombre de bénéficiaires de plus de 5 700 pour un budget prévu d'1,5 M€.

4.1.2.2 Les transports

La poursuite des conventions conclues par les précédentes régions⁵¹ avec la SNCF s'agissant des transports express régionaux⁵² (TER) empêche la collectivité de réduire les crédits budgétaires consacrés à cette compétence. La région continue même de voir sa contribution au fonctionnement de cette politique croître sensiblement. Elle a progressé depuis 2015 de 4,4 % en ex-Nord-Pas-de-Calais et 3,4 % en ex-Picardie pour atteindre en 2017 respectivement 253,32 M€ et 195,36 M€.

⁴⁷ Délibérations des 13 et 14 décembre 2016 et 27 février et 23 novembre 2017, 27 mars et 24 mai 2018.

⁴⁸ Département, constructeurs automobiles, régie des transports de l'Aisne.

⁴⁹ Délibérations du 29 février 2016 et des 14 et 15 décembre 2017.

⁵⁰ Délibération du 28 juin 2018.

⁵¹ Convention 2013-2018 en Picardie et 2015-2024 en Nord-Pas-de-Calais.

⁵² La politique des transports express régionaux des Hauts-de-France fera l'objet d'un rapport spécifique de la chambre en 2019.

La collectivité est également de plus en plus sollicitée pour financer les investissements concernant un patrimoine dont elle n'est pourtant pas propriétaire (rames, gares, voies ferrées). Entre 2015 et 2017, sa participation s'est élevée à 141,58 M€ en ex-Nord-Pas-de-Calais et 181,52 M€ en ex-Picardie.

Une nouvelle convention sur le territoire harmonisé des Hauts-de-France devait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2019. Cette échéance a été reportée au 1^{er} septembre, l'accord achoppant notamment sur le montant de la participation régionale.

4.1.2.3 La formation professionnelle

Le conseil régional a approuvé, par délibération des 13 et 14 décembre 2016, le contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles⁵³. Fondé sur une volonté « d'opérationnalité et de cohérence » de l'ensemble des dispositifs d'orientation et de formation professionnelle, ce contrat s'organise autour de sept orientations déclinées en plans stratégiques opérationnels. Il vise une montée en qualification de la population régionale et une meilleure prise en compte des besoins des entreprises.

L'ancienne région Nord-Pas-de-Calais avait mis en place une délégation de service public pour les formations de lutte contre l'illettrisme et les savoirs de base. En l'absence de résultats probants, elle a été résiliée.

La région Hauts-de-France a fait le choix de mettre en œuvre un service d'intérêt économique général (SIEG⁵⁴) dénommé « Compétences clés ».

4.1.2.4 L'enseignement

Concernant les lycées, le nouveau programme prévisionnel des investissements a été adopté par l'assemblée régionale, le 16 octobre 2017, pour la période 2016-2021.

Dans un contexte financier contraint, les arbitrages budgétaires ont conduit à ne retenir, avec une enveloppe de 845 M€, que 60 % des besoins recensés en termes d'opérations lourdes de restructuration, tout en amorçant un rééquilibrage au profit du versant sud, dont les établissements sont plus anciens et plus vétustes.

Les perspectives de financement du nouveau programme pluriannuel d'investissement montrent une décélération marquée des dépenses d'investissement, avec un volume annuel s'élevant, entre 2018 et 2021, à 157 M€, contre environ 200 M€ en moyenne sur la période 2011-2015⁵⁵.

Pour la dotation de fonctionnement aux lycées, la région a mis un terme à sa reconduction quasiment automatique. Elle a procédé à un apurement des fonds de roulement de certains établissements par le versement, en 2017, d'un montant inférieur aux besoins,

⁵³ Prévu par l'article L. 214-13 du code de l'éducation.

⁵⁴ Les services d'intérêt économique général désignent les services de nature économique, c'est-à-dire des activités de production ou de commercialisation de services marchands, que les États membres ou l'Union européenne soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général.

⁵⁵ Chambre régionale des comptes, rapport sur la politique régionale des lycées, septembre 2018.

notamment dans le versant sud, pour leur faire atteindre un niveau proche des deux mois de fonctionnement courant. Leur montant global est passé de 86,5 M€ en 2015 à 81,2 M€ en 2017 (- 6 %). Les dotations au secteur privé sont stables (47 M€ en 2017).

4.1.2.5 L'aménagement du territoire

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable du territoire et d'égalité des territoires (SRADDET⁵⁶) a été adopté par le conseil régional en janvier 2019.

Les enjeux dans ce domaine sont importants, au regard notamment des disparités des caractéristiques et des richesses territoriales des deux anciennes régions. Ainsi, alors que la Picardie est marquée par une dualité entre les territoires ruraux et agricoles, peu denses et un profil plus proche de celui du bassin parisien, le Nord-Pas-de-Calais présente une physionomie plus urbaine (14 des 22 communautés urbaines ou d'agglomération de la nouvelle région y sont localisées) et davantage touchée par le déclin industriel.

La délibération-cadre adoptée par le conseil régional le 8 juillet 2016 place l'emploi parmi les priorités de la nouvelle politique régionale d'aménagement, avec l'attractivité et la cohésion des territoires.

Elle identifie huit territoires infra-régionaux⁵⁷ destinés à devenir les échelons de dialogue, de contractualisation, de mise en œuvre, de financement et de pilotage de cette politique, poussant les collectivités composant ces territoires à se coordonner pour prioriser leurs projets. Au terme de conférences territoriales avec les partenaires concernés, des accords-cadres sont venus consacrer les axes stratégiques partagés.

L'appui de la région concerne exclusivement les dépenses d'investissement. Quatre fonds spécialisés (appui aux dynamiques métropolitaines, aides aux projets d'agglomération, appui à l'aménagement du territoire, redynamisation rurale) sont créés. Ils sont dotés d'un montant total de 325 M€ sur le mandat. En outre, la région consacre jusqu'à 2,4 M€ par an à l'appui à l'ingénierie des territoires accompagnés (financement de postes ou d'études) pour leur permettre de s'inscrire dans cette dynamique régionale.

4.1.2.6 La culture, les sports, les loisirs

En matière culturelle, les orientations politiques délibérées le 2 février 2017 s'inscrivent dans la continuité des politiques développées par les anciennes régions, en particulier le Nord-Pas-de-Calais, visant à rendre la culture accessible à tous, à en faire un élément d'attractivité au service du développement économique, tout en veillant à l'équilibre de l'offre entre les territoires.

⁵⁶ Le SRADDET doit être adopté dans les trois années suivant la publication de l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016, relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

⁵⁷ Ils couvrent l'Oise, la Somme, l'Aisne, la Métropole Européenne de Lille, le secteur de l'Artois-Douais, celui du Hainaut-Cambresis, celui du Littoral-Sud et celui de la Côte d'Opale.

La nouvelle politique est bâtie autour de quatre axes : la création et la créativité, l'éducation et les métiers, la vitalité des territoires et l'interaction avec les habitants, le rayonnement des territoires. La région souhaite accentuer son effort budgétaire pour atteindre, à terme, 110 M€ par an (le total des crédits consacrés par les anciennes régions en 2015 étaient de 85 M€). Elle cherche à ancrer son action culturelle au cœur de ses compétences obligatoires (économie, formation, apprentissage). Les filières de l'image, du cinéma, des industries créatives sont particulièrement valorisées, notamment avec l'augmentation de l'aide à l'association Pictanovo (10,3 M€ en 2018).

La politique sportive a été adoptée par délibération du 23 novembre 2017. Elle se fixe pour objectifs de concilier sport de haut-niveau et sport pour tous et d'œuvrer en faveur d'un meilleur équilibre de la répartition des équipements de proximité ou d'envergure, en déficit sur le territoire au regard des moyennes nationales, en particulier en ex-Picardie. À ce titre, la région a lancé un programme de cofinancement des projets de construction de salles de 2 500 à 5 000 places assises, portés par les collectivités locales des Hauts-de-France.

L'action régionale en faveur de la vie associative a été définie à l'issue d'assises organisées à Amiens et Lille en novembre 2016. Elle vise à préserver et développer l'emploi, à mettre les acteurs en réseau, à assurer la participation des habitants. Elle cherche également à soutenir l'animation des territoires par le monde associatif, assurer la lisibilité de l'intervention de la région et simplifier les démarches.

4.1.3 La rationalisation des satellites régionaux

La fusion ou le rapprochement d'organismes identiques entre les versants nord et sud du territoire a été soit réalisée (Comité régional du tourisme, Hauts-de-France Innovation Développement, SAFER⁵⁸ Hauts-de-France ...), soit engagée. La région reste toutefois dépendante des choix des structures concernées, dans le respect de leur indépendance de gestion. Ainsi, le rapprochement de certaines d'entre elles s'avère-t-il plus compliqué, comme pour Picardie Investissement et Finorpa, sociétés de capital-investissement dont la région est actionnaire.

4.1.4 L'harmonisation des tarifs

Parmi les interventions régionales, les services délivrés avec une tarification à l'utilisateur font l'objet d'une recherche d'une convergence dans le temps, de façon à en lisser les impacts financiers pour les usagers ou pour la région.

Une harmonisation du tarif de restauration dans les lycées publics est en préparation, ainsi que pour celui de l'internat, dont les écarts plus importants sur la partie « hébergement » vont nécessiter trois à quatre ans.

⁵⁸ SAFER : société d'aménagement foncier et d'établissement rural.

Dans le domaine de transport ferroviaire, une tarification unique existe spécialement en été depuis 2016. Les autres tarifs ont été harmonisés dans le cadre de la nouvelle gamme tarifaire approuvée fin 2018. En matière de transports scolaires, la région s'orienterait vers un tarif unique à l'échéance 2021 (*cf. infra*).

4.1.5 Les contrats de plan État-Région⁵⁹

Deux contrats de plan État-Région ont été signés à l'été 2015, représentant un financement de 2,96 Md€, dont 2,17 Md€ pour l'ex-région Nord-Pas-de-Calais et 0,79 Md€ pour l'ex-région Picardie.

Ces contrats n'ont pas été substantiellement revus postérieurement à la fusion. En 2016, la clause de revoyure du contrat de la Picardie a simplement donné lieu à l'inscription de deux nouvelles opérations⁶⁰.

La part de la région dans leur financement prévisionnel est de 39,11 % en Nord-Pas-de-Calais et 56,28 % en Picardie, soit 43,73 % au global.

Tableau n° 4 : Etat d'avancement des contrats de plan État-Région au 31 décembre 2017
(en M€)

Financeurs	Nord-Pas-de-Calais			Picardie			Total		
	Crédits contractualisés	Crédits engagés	Taux	Crédits contractualisés	Crédits engagés	Taux	Crédits contractualisés	Crédits engagés	Taux
État	893,49	323,32	36,19 %	326,03	144,64	44,36 %	1219,51	467,96	38,37 %
Région	846,61	222,22	26,25 %	448,82	150,95	33,63 %	1295,42	373,17	28,81 %
Autres partenaires	424,71	149,05	35,09 %	22,63	3,32	14,67 %	447,35	152,36	34,06 %
Total	2 164,81	694,59	32,09 %	797,48	298,91	37,48 %	2 962,28	993,49	33,54 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données transmises par la région.

L'enveloppe mobilisée en faveur du territoire des Hauts-de-France au cours de la première moitié des contrats (au 31 décembre 2017), par l'ensemble des partenaires, s'élève à plus de 990 M€, soit un tiers du total. Sur ce montant, la région a engagé 28,81 % des crédits relevant de sa part du financement, soit une proportion moins élevée que celle de l'État (38,37 %) et de la moyenne des autres financeurs (34,06 %). La situation est toutefois différente selon les versants (33 % pour l'ex-Picardie, 26 % en ex-Nord-Pas-de-Calais).

⁵⁹ Dénommés « contrat de projet État-région » pour la période 2007-2013 puis « contrat de plan État-région » pour 2015-2020.

⁶⁰ Étude technique de la mise à 2x2 voies de la RN2, restauration des bâtiments du Familistère de Guise.

4.2 Les compétences nouvelles ou étendues

Parmi les compétences régionales, la chambre a examiné plus particulièrement celles du développement économique et des transports scolaires et interurbains, qui ont été étendues ou transférées par la loi NOTRe du 7 août 2015.

Les modalités de mise en œuvre par la région de ses attributions économiques élargies n'apportent pas, à ce jour, de bouleversement dans l'exercice de cette compétence par les différentes catégories de collectivités, à l'exception des départements qui n'interviennent plus en ce domaine.

Les compétences nouvelles en matière de transports scolaires et interurbains sont, quant à elles, marquées par une forte hétérogénéité sur le territoire. Leur harmonisation constitue un chantier complexe.

4.2.1 En matière de développement économique

La loi NOTRe a modifié la répartition des compétences des collectivités locales en matière de développement économique. Désormais, la région est responsable de la définition des orientations sur son territoire⁶¹, rôle plus étendu que celui de « chef de file » qu'elle détenait jusque-là.

Cette responsabilité se traduit par l'élaboration d'un schéma régional de développement économique, d'internationalisation et d'innovation (SRDEII), document de programmation à valeur prescriptive. Une place particulière est réservée aux métropoles dans la procédure d'élaboration et d'adoption du schéma.

Dorénavant, la région est seule compétente pour définir et octroyer des aides en faveur de la création ou l'extension d'activités économiques ainsi qu'aux entreprises en difficulté. Les aides des autres catégories de collectivités locales doivent être compatibles avec le SRDEII et s'inscrire dans un cadre conventionnel avec la région. Celle-ci peut leur déléguer l'octroi de ces aides.

En revanche, la collectivité n'a plus de compétence dans le domaine de l'immobilier d'entreprise, qui relève désormais des communes et des intercommunalités à fiscalité propre. Toutefois, la région peut participer au financement dans le cadre d'une convention.

Enfin, le département n'est plus compétent en matière d'interventions économiques de droit commun.

La région a consacré 140 M€ au développement économique en 2017, fonctionnement et investissement confondus. Cela représente 4,5 % de ses dépenses réelles.

⁶¹ Article L. 4251-12 du CGCT.

4.2.1.1 Un schéma régional peu prescriptif

Le nouveau schéma régional de développement économique d'internationalisation et d'innovation (SRDEII) a été adopté par le conseil régional le 30 mars 2017, à l'issue d'une période de concertation des partenaires et des territoires, au cours de sept réunions en octobre et novembre 2016.

Les orientations définies par le schéma se révèlent particulièrement larges, laissant place à un champ d'intervention très ouvert. Le schéma s'avère peu, voire pas prescriptif. Il ne comporte aucune précision sur le niveau de l'effort financier régional.

En outre, il ne fixe pas d'objectif chiffré ni de précision sur les modalités de son évaluation. La région fait valoir, à ce titre, que le taux de chômage constitue le principal étalon de la nouvelle politique économique.

Aucun dispositif de gouvernance spécifique n'y est prévu, celle-ci s'exerçant par l'intermédiaire de la conférence territoriale de l'action publique⁶².

La chambre recommande à la région, dans le cadre du schéma régional de développement économique, de se doter d'objectifs chiffrés, de modalités d'évaluation et d'une gouvernance propre à une stratégie économique régionale mieux identifiée.

Recommandation n° 1 : mieux identifier les objectifs chiffrés, les modalités d'évaluation et la gouvernance de la stratégie économique régionale au sein du schéma régional de développement économique, d'internationalisation et d'innovation.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président fait valoir que les délais contraints d'élaboration du schéma pour assurer la régularité des aides accordées aux entreprises n'ont pas permis d'aboutir à un document prescriptif et précis sur les engagements financiers ou les objectifs chiffrés. Il précise qu'en revanche, les dispositifs d'aides économiques mis en place en 2018 sur la base du schéma fixent des objectifs en nombre d'accompagnement à la création et d'entreprises nouvelles ainsi que d'entreprises existantes.

Il indique que pour disposer d'un outil de gouvernance à l'échelle de l'ensemble du territoire, la région pourrait proposer une réunion annuelle basée sur une analyse de la situation économique régionale et sur une revue de « projets » des dispositifs d'aides, des bonnes pratiques ou réalisations exemplaires et structurantes.

4.2.1.2 La déclinaison de la stratégie régionale

La stratégie régionale s'appuie sur cinq dynamiques : la troisième révolution industrielle, concept associant la transition énergétique et économique autour de la transformation numérique ; le secteur des infrastructures de transport, de communication et de

⁶² Créée par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 et modifiée par la loi NOTRe du 7 août 2015, la CTAP est une conférence composée d'élus, compétente en matière d'exercice et de conduite des politiques publiques nécessitant une coordination entre les collectivités territoriales.

logistique régionales, pour profiter de la localisation de la région au cœur d'un des bassins de vie les plus denses d'Europe ; le secteur tertiaire autour de la formation, du secteur bancaire, de l'hébergement informatique, des services juridiques etc. ; les métiers des services à la personne, de la santé, en favorisant particulièrement l'e-santé, la domotique, la « *silver économie* »⁶³ ; les industries créatives et de l'accueil (tourisme, culture, artisanat), la région plaçant notamment la culture ainsi que la filière image et la création numérique au cœur des priorités économiques.

Ces dynamiques bénéficient de quatre plans d'actions, qui regroupent des dispositifs d'accompagnement et des aides financières : le plan « *Starter* » (création et reprise d'entreprises) ; le plan « *Booster* » (croissance des entreprises, innovation, exportation, artisanat, commerce) ; le plan « *Emploi* », qui s'appuie également sur la politique de formation et d'orientation ; le plan « *Territoires* », à travers des conventionnements favorisant la complémentarité des politiques économiques (accompagnement des parcs d'innovation, soutien au développement des quartiers prioritaires et des territoires ruraux, au marketing territorial, à la prospection d'investissements, au développement numérique, etc.).

Les plans d'actions ne sont pas détaillés dans le schéma. Ils font l'objet de délibérations ultérieures qui précisent leurs modalités opérationnelles. Ils s'appuient sur des dispositifs d'accompagnement et de conseil aux entreprises et aux porteurs de projets, ainsi que sur des dispositifs financiers qui ont été renouvelés :

- les aides indirectes *via* des instruments financiers (dotation en capital, en prêt, en avance remboursable, en garantie) sont regroupées sous l'appellation « Hauts-de-France Financement », structure pilotée par une mission nouvellement créée en interne à la région (comptant 8 agents), chargée de fédérer les acteurs impliqués dans cette démarche ;
- les aides directes (subvention, avance remboursable, prêt, prise de participation au capital) ont été repensées dans un but de simplification, pour en accentuer la visibilité. Leur nombre est passé à 14 contre plus d'une trentaine cumulées pour les deux anciennes régions.

Pour la mise en œuvre du plan « *Starter* » à destination de la création d'entreprise, la région a privilégié le cadre juridique du service d'intérêt économique général, créé par délibération du 29 septembre 2017, qui permet, sous certaines conditions, de déroger au régime européen des aides d'État aux entreprises.

Pour la déclinaison du plan « *Booster* », la région s'appuie en particulier sur le réseau des pôles d'excellence (associant partenaires privés et publics) hérités du versant nord et des *clusters*⁶⁴ (partenaires privés) au sud. La politique d'innovation est déployée à partir du réseau de parcs d'innovation du nord et de technopôles issus de Picardie, à partir desquels la région a unifié un dispositif de labellisation de parcs d'innovation. Une douzaine ont été labellisés à ce stade, recherchant un maillage équilibré du territoire.

⁶³ Activités économiques liées aux personnes âgées.

⁶⁴ Réseau d'entreprises constitué majoritairement de PME et de TPE, fortement ancré localement, souvent dans une même filière.

4.2.1.3 La coopération avec les territoires

4.2.1.3.1 Le volet métropolitain

Conformément à la loi, le SRDEII comporte un volet métropolitain définissant les modalités d'application du schéma sur le territoire de la Métropole Européenne de Lille (MEL).

La concertation entre la région et la métropole a débouché sur une convention-cadre reconnaissant l'articulation entre le SRDEII et le plan métropolitain de développement économique, adopté le 18 décembre 2015.

Le volet métropolitain exprime en particulier la volonté de conforter au sein de la nouvelle région la place et le rôle de la MEL comme moteur d'attractivité et lieu essentiel de la croissance. Il partage l'objectif de clarifier le rôle des acteurs publics sur le territoire, dans le respect des légitimités et stratégies de chacun, et la recherche d'une complémentarité.

Si la région n'a pas souhaité octroyer à la métropole une délégation pour la mise en œuvre de certaines politiques sur son territoire, elle lui reconnaît cependant le rôle de « locomotive régionale » dans les domaines du numérique, du son et de l'image, de la santé et de l'alimentation, des matériaux et textiles innovants, du tertiaire supérieur, sans pour autant que cela n'emporte d'exclusivité de son intervention vis-à-vis des autres collectivités.

Les engagements que la MEL souhaite porter en conformité avec les ambitions régionales, sont déclinés en 11 axes. Pour chacun, ont été identifiés les enjeux communs, l'intervention de chacune des deux entités et les engagements réciproques.

4.2.1.3.2 Les autres territoires

La région indique que l'évolution des responsabilités respectives en matière économique consécutivement à la loi NOTRe a impacté les rapports avec les territoires infrarégionaux, ceux-ci acceptant mal de ne plus pouvoir intervenir sans son accord préalable.

Une démarche de conventionnement a été initiée pour fixer le cadre des aides que les communes et intercommunalités peuvent délivrer en complément de l'intervention régionale, en conformité avec le SRDEII. Une quarantaine de conventions ont ainsi été conclues au moment du contrôle de la chambre.

Cette démarche de contractualisation a précédé celle de la formalisation de stratégies locales compatibles avec les objectifs régionaux, afin de permettre à ces collectivités de maintenir une intervention auprès des entreprises de leur territoire. Pour autant, la région a veillé à ne pas entériner simplement les pratiques antérieures à la loi NOTRe en cherchant à harmoniser le cadre des interventions locales et à les inscrire dans celui du SRDEII.

En ce qui concerne l'action économique antérieure des départements, la région n'a repris aucun dispositif ni organisme précédemment assumés par ces collectivités sur son territoire. Elle a toutefois assuré la continuité des ruches d'entreprises⁶⁵ dans le département du Nord afin

⁶⁵ 12 hôtels d'entreprise sur 8 territoires, portés précédemment en délégation de service public par la société publique locale Ruches d'entreprises, dont le conseil départemental du Nord était actionnaire à 49 % aux côtés des intercommunalités concernées.

d'accompagner leur reprise par les intercommunalités, sous la forme d'un soutien financier dégressif sur trois ans. Les autres dispositifs et opérateurs départementaux intervenant dans le domaine économique ont donc disparu ou se sont réorientés vers d'autres domaines.

4.2.1.4 Les relations avec les opérateurs économiques

La région cherche à encourager le rapprochement des opérateurs intervenants dans des secteurs identiques dans chaque versant. Elle est contrainte, à cette fin, de respecter l'autonomie de gestion de ces entités qui, quel que soit leur statut juridique, sont indépendantes, y compris lorsque la région en est membre. Mais elle dispose comme argument de poids celui d'être bien souvent l'un des principaux financeurs.

Cette démarche a parfois abouti, lorsque les conditions étaient remplies, à la fusion de certains acteurs, comme les agences d'innovation, qui ont donné lieu à l'agence régionale de développement et d'innovation.

Lorsque ces conditions ne sont pas réunies ou que la volonté des acteurs fait défaut, la région les incite *a minima* à se coordonner et à faire converger leur stratégie afin de limiter le nombre d'interlocuteurs. C'est notamment la stratégie employée avec les boutiques gestion espace (BGE)⁶⁶ et les plateformes d'initiative locale⁶⁷.

Dans certains cas, le rapprochement s'avère compliqué, compte tenu de divergences de culture, de stratégie ou de pratique (cas des agences pour l'agroalimentaire).

La région s'emploie également à faire évoluer les principes de son soutien financier dans certains cas (pour les parcs d'innovation notamment), en l'accordant au regard des résultats obtenus et non plus des coûts de fonctionnement.

4.2.1.5 Les stratégies complémentaires au SRDEII

L'État a transféré le 1^{er} janvier 2017 à la région la poursuite du dispositif de nouvel accompagnement à la création ou la reprise d'entreprises (NACRE⁶⁸). La région a, dans un premier temps, géré la continuité en s'appuyant sur les opérateurs qui assuraient cette mission pour l'État jusque-là, avant de l'intégrer dans sa nouvelle politique, au sein du dispositif « Starter » à partir du 1^{er} janvier 2018. La compensation budgétaire prévue par l'État (2,2 M€) a été incluse dans l'enveloppe de ce plan à laquelle la région consacre pour sa part 5,7 M€.

La région a approuvé son schéma régional d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation⁶⁹ par délibération du 23 novembre 2017.

⁶⁶ Associations loi 1901 apportant des conseils à la création et au développement d'entreprise.

⁶⁷ Associations loi 1901 ayant pour mission d'aider gracieusement les créateurs et les repreneurs d'entreprises en leur accordant un prêt d'honneur sans intérêts et sans garanties et en les accompagnant après la création ou la reprise pendant les premières années de leur projet.

⁶⁸ Qui consiste en une aide au montage du projet de création ou de reprise d'entreprise, à la structuration financière et au démarrage de l'activité.

⁶⁹ Créé par la loi NOTRe et codifié à l'article L. 214-2 du code de l'éducation.

Elle a adopté également le contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles⁷⁰, par une délibération du 13 décembre 2016.

Elle a initié une démarche de contrats de branches avec l'État, les branches professionnelles, les organisations syndicales et Pôle emploi.

En revanche, les « stratégies recherche innovation pour une spécialisation intelligente » (SRI-SI/S3), qui sont adossées aux fonds européens, ne sont pas à ce jour harmonisées, les programmes opérationnels desdits fonds ne l'étant pas encore eux-mêmes.

4.2.2 En matière de transports interurbains et scolaires

Les régions se sont vues confier, depuis la loi NOTRe du 7 août 2015, la compétence, jusque-là départementale, d'organisation des transports interurbains, à partir du 1^{er} janvier 2017, et des transports scolaires, à compter du 1^{er} septembre 2017.

Ce transfert de compétences entraîne la substitution de la région aux départements dans tous leurs droits et obligations, notamment pour ce qui concerne les contrats en cours (délégations de service public, marchés publics, conventions financières). Par ailleurs, la région devient membre des régies de transport et des établissements publics, tels que les syndicats mixtes, dont les départements étaient membres en tant qu'autorités organisatrices de transports.

Les montants des charges transférées ont été définis par arrêté des préfets après avis de la commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées (CLECRT), composée paritairément de représentants de la région et du département.

4.2.2.1 Les conditions du transfert des compétences transports

4.2.2.1.1 Les charges transférées

Les charges transférées en application des arrêtés préfectoraux ont été évaluées à près de 251 M€ (*cf.* détail en annexe n° 2). Elles représentent 10,5 % des dépenses de fonctionnement de la région, contre 10 % au niveau de l'ensemble des régions.

Le département du Nord et la région n'ont pu s'entendre, dans le cadre de la CLECRT, sur le montant des transferts de charges. Par ailleurs, dans les départements de l'Aisne et de l'Oise – où les arrêtés préfectoraux n'ont pas suivi les avis des commissions – les conseils départementaux ont déposé un recours devant les juridictions administratives pour en demander l'annulation⁷¹. Dans les trois cas, la principale divergence portait sur la prise en compte, dans l'évaluation des ressources transférées, d'une participation de la région au département au titre du financement de la gratuité des transports scolaires.

⁷⁰ Prévu par la loi du 24 novembre 2009 et défini à l'article L. 214-13 du code de l'éducation, relative à l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie.

⁷¹ Recours toujours pendants au moment du contrôle de la chambre.

4.2.2.1.2 Le transfert d'une recette fiscale et les attributions de compensation

En compensation de ces charges nouvelles, la région perçoit une fraction supplémentaire de 25 % de cotisation sur la valeur ajoutée économique (CVAE)⁷² transférée des départements, qui s'ajoute aux 25 % de cette taxe qu'elle percevait jusque-là.

La différence entre le produit de cette nouvelle part de CVAE et les charges transférées fait l'objet d'une compensation – dont le montant est figé – versée par la collectivité bénéficiaire de cet écart à celle qui le supporte. À partir de 2018, la région versera ainsi une compensation au Nord et au Pas-de-Calais pour un montant global de 75,5 M€ alors que la Somme, l'Oise et l'Aisne lui en acquitteront une d'un total de 30,8 M€ (cf. détail en annexe n° 2).

4.2.2.1.3 Le transfert des personnels et des moyens

Conformément à la loi NOTRe, les effectifs intégralement affectés aux compétences concernées sont transférés à la collectivité bénéficiaire ou compensés. Sur les 92,43 ETP concernés dans les cinq départements, 90 agents ont finalement rejoint la région le 1^{er} septembre 2017, d'autres choisissant de demeurer dans leur collectivité d'origine.

Les agents ont été reçus individuellement par la direction régionale des ressources humaines pour leur exposer les conditions de leur intégration. Une convention entre la région et chaque département a été conclue pour cadrer les modalités de leur transfert et fixer les conditions de maintien de leurs droits acquis ainsi que le bénéfice des dispositifs régionaux en matière d'action sociale, de congés annuels, de compte épargne-temps, chèques déjeuners ou vacances, remboursement des transports en commun, etc.

À cet égard, ils ont pu opter pour les dispositions de leur choix entre celles acquises dans leur collectivité d'origine et celles en vigueur à la région.

Les régies départementales des transports sont devenues régionales⁷³ par délibération du 29 juin 2017.

4.2.2.2 La période de transition (2017)

La loi NOTRe prévoyait deux dates de transfert différentes pour les compétences transports interurbains et scolaires : 1^{er} janvier 2017 pour la première, et 1^{er} septembre 2017 pour la seconde. Or, ces deux compétences, bien que distinctes, sont étroitement imbriquées. Dans la quasi-totalité des cas, elles sont en effet assurées par le même prestataire. Les usagers commerciaux sont généralement admis dans les transports destinés au public scolaire et réciproquement. Enfin, les deux compétences sont gérées par les mêmes contrats et les mêmes équipes. Il était, dès lors, parfois impossible de prendre les compétences à des dates différentes.

La région a donc délégué l'organisation du transport urbain aux départements de l'Aisne, de l'Oise et du Pas-de-Calais, du 1^{er} janvier au 1^{er} septembre.

⁷² La CVAE est l'un des impôts économiques substitué à la taxe professionnelle en 2011. Acquitté par les entreprises, son taux, fixé nationalement, est fonction de son chiffre d'affaires et son produit est réparti entre les régions, les départements et les intercommunalités.

⁷³ Régie des transports de l'Aisne et régie départementale des transports du Pas-de-Calais (RDT62).

Concernant le département du Nord, le préfet avait établi que les services ne seraient transférés dans leur intégralité qu'à partir du 1^{er} septembre 2017. Il n'y a donc pas eu de délégation de compétence mais un reversement par la région au département de 8/12^{ème} du produit de la CVAE 2017.

Concernant la Somme, les lignes ont pu être différenciées : la région a financé directement les lignes interurbaines dès le 1^{er} janvier 2017, puis l'ensemble des services à partir du 1^{er} septembre 2017.

4.2.2.3 L'organisation des compétences transports interurbains et scolaires avant et après le transfert

4.2.2.3.1 Une très grande hétérogénéité des modes de gestion

La région a repris l'intégralité des contrats en cours (marchés et délégations de service public) ainsi que les deux régies existantes dans l'Aisne et le Pas-de-Calais.

Les modes de gestion de ces compétences « transport » sont donc extrêmement variés, entre l'externalisation, avec délégation de risque économique (délégations de service public) ou sans (marchés publics), d'une part, et la gestion internalisée au moyen d'une régie, d'autre part.

Les situations d'un département à l'autre sont très contrastées :

- quatre délégations de service public dans le Nord avec des délégataires différents, pour des enjeux financiers de 68 M€ par an ;
- trois délégations de service public dans l'Oise. La délégation confiée aux prestataires est plus large que dans le Nord, allant jusqu'à l'instruction des demandes et les relations avec les usagers. Les trois sociétés délégataires perçoivent plus de 50 M€ au total de participation régionale par an ;
- plus de 120 contrats dans le Pas-de-Calais, dont 98 marchés publics et une vingtaine de délégations de service public, ainsi qu'une régie, la régie régionale des transports du Pas-de-Calais (RRT62), qui assure le service dans le secteur sud arrageois, entre Arras et la frontière de la Somme. Environ 25 autres prestataires interviennent ;
- dans l'Aisne, la régie des transports de l'Aisne (RTA) assure environ 70 % des services, le reste étant réparti par marchés de faibles volumes financiers (inférieurs à 100 000 €) attribués à une dizaine de prestataires sur des territoires périphériques ;
- dans la Somme, près de 80 prestataires, dont de très nombreuses sociétés de taxis, sont titulaires des différents marchés couvrant le territoire, représentant des enjeux financiers supérieurs à 32 M€ par an.

La région manifeste le souhait de maintenir cette diversité, et donc de ne pas fusionner les deux régies existantes, afin de préserver le tissu économique des transports de voyageurs et respecter ainsi l'équilibre de ce secteur d'activité, composé de nombreuses entreprises familiales, dont beaucoup de taille modeste. Cette position découle également des spécificités de chaque territoire qui, selon la collectivité, ne se prêteraient pas à une uniformisation des modes de gestion et des opérateurs. La transformation de la RTA en société publique locale est envisagée en 2019.

La région affiche cependant l'intention de veiller à ce que la concurrence demeure optimale. À ce titre, les régies représentent un outil précieux, tant pour apprécier la pertinence des offres effectuées par le secteur privé que pour se substituer éventuellement à celui-ci.

Elle cherche également à regrouper certains périmètres et contrats pour les doter d'une taille critique suffisante pour permettre des économies d'échelle en matière de matériels et de personnels. Au gré des échéances des contrats en cours, elle a d'ores et déjà initié une démarche d'élargissement des lots pour les faire porter sur des secteurs géographiques de taille comparable.

Par ailleurs, dans le Pas-de-Calais la région a mutualisé le transport adapté des élèves scolarisés dans des classes spécialisées⁷⁴ en le confiant au département, toujours compétent pour le transport des élèves en situation de handicap. La répartition du financement de cette délégation se fait sur la base d'un coût par élève.

Enfin, la région assure ces compétences par délégation de quelques intercommunalités sur une partie de leur territoire. En effet, avec l'élargissement de la carte intercommunale en janvier 2017, certains établissements publics de coopération intercommunale ont accueilli des communes dans lesquelles ces compétences étaient assurées par les départements jusque-là. Afin de leur laisser le temps de les intégrer à leur périmètre de transports urbains, la région poursuit l'exploitation transférée des départements jusqu'à l'expiration des contrats concernés.

4.2.2.3.2 L'harmonisation des prestations

Les réseaux et tarifications des services de transport n'ont, à ce jour, pas connu de modifications depuis leur transfert à la région en 2017.

Actuellement, la nature des prestations varie d'un département à l'autre. Par exemple, le nombre de kilomètres entre une commune et un établissement scolaire à partir duquel un service de transport est organisé diffère.

Par ailleurs, dans l'Aisne et le Pas-de-Calais, en l'absence de service de transport, les familles reçoivent une indemnité en compensation, ce qui n'est pas le cas dans le reste du territoire régional. De même, certains départements ont mis en place un service en faveur des hameaux non desservis par les lignes régulières (petits véhicules, indemnités, etc.), d'autres non.

⁷⁴ Classes ULIS (unités localisées pour l'inclusion scolaire) ou SEGPA (sections d'enseignement général et professionnel adapté).

L'inscription en ligne n'est pas possible dans l'ensemble de la région. Dans l'Oise, l'information voyageurs, la relation usagers, la billettique sont gérées par le syndicat mixte des transports collectifs de l'Oise.

La contribution des usagers au service varie également selon les territoires. Dans la Somme, elle représente 150 € par lycéen. Le Nord facture 12 € de frais de dossiers. L'Oise fait payer 50 € par collégien et 80 € par lycéen. L'exécutif régional a annoncé la mise en place de la gratuité des transports scolaires à la rentrée de septembre 2020. Toutefois, cette mesure n'a pas encore été présentée à l'approbation de l'assemblée délibérante.

La tarification dédiée aux usagers commerciaux sera mise en cohérence avec la tarification TER, qui doit être revue lors de l'entrée en vigueur prochaine de la nouvelle convention Hauts-de-France.

La convergence des dispositifs pour les usagers est imposée par la loi d'ici à la rentrée de septembre 2020. La région compte profiter de chaque échéance de contrat pour uniformiser les modalités de gestion de ces compétences.

Le président précise, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, que les outils informatiques et le développement d'équipements de billettique et d'information voyageurs sont désormais communs, ce qui permettra d'optimiser l'investissement. Il ajoute que les règlements de transports scolaires seront harmonisés pour septembre 2020 ; toutefois, les spécificités géographiques de chaque territoire justifieront des différences d'organisation durables.

4.2.2.3.3 L'organisation de la direction

Une direction des transports scolaires et interurbains a été créée spécifiquement à l'occasion du transfert de ces compétences. Sa composition correspond à la reprise des services antérieurs des cinq départements.

Elle compte, en conséquence, cinq secteurs compétents, chacun sur le territoire d'un département. Leurs équipes sont de taille variable (de 7 agents pour la Somme à 33 pour le Nord), en fonction des modes d'organisation et de gestion des services de transport dans leur zone géographique (nombre de contrats, périmètre des activités confiées aux prestataires). Chaque secteur est responsable de l'exécution de son budget.

Compte tenu des disparités et spécificités territoriales, la région devrait donc conserver, à moyen terme, cette logique de répartition par département.

4.2.2.3.4 Le budget de la direction transports scolaires et interurbains

Tableau n° 5 : Budget de la direction transports scolaires et interurbains

(en €)		2017	2018	2019
Fonctionnement	Dépenses	298 600 000	345 609 024	350 021 222
	Recettes		41 823 380	41 611 727
Investissement	Dépenses	-	3 111 000	3 700 000
	Recettes		1 165 500	1 200 000
Total	Dépenses	298 600 000	348 720 024	353 721 222
	Recettes	-	42 988 880	42 811 727

Source : chambre régionale des comptes à partir des données transmises par la région.

Le budget de la direction des transports scolaires est de 348,7 M€ en 2018 (première année de plein exercice de la compétence).

L'évaluation des transferts de charges était, en 2016, de 251 M€. S'y ajoutent 75,5 M€ d'attributions de compensation reversées à certains départements, soit un total de 326,5 M€. L'écart avec le budget 2018 est donc de 22,2 M€ (9 % de l'estimation des charges transférées).

Cet écart est justifié par l'actuel président, dans sa réponse à la chambre, par 10 M€ d'indexations des contrats en 2017 et 2018 – contrebalancées par une économie de 3 M€ selon son estimation, tirée du retour à la semaine des 4 jours – ainsi que par 9,4 M€ correspondant à la subvention précédemment accordée par la région Nord-Pas-de-Calais aux deux départements la composant alors. L'écart n'est ainsi plus que de 5,8 M€ (2,3 % de l'estimation des charges transférées). Ce surcoût correspond principalement au montant des fonctions support mises en place par la nouvelle région pour coordonner cette compétence dans les cinq départements (4,15 M€) ainsi qu'à 0,8 M€ de coût de support technique.

Le président précise que le dynamisme de la nouvelle fraction de CVAE, perçue en contrepartie du transfert de cette compétence (310 M€ perçus en 2018 contre 295,7 M€ estimés lors du transfert), a permis de couvrir ce coût.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Suite à la fusion, la région a souhaité harmoniser rapidement ses politiques publiques et ses dispositifs d'intervention. Ce travail de fond s'est réalisé principalement à partir de 2017, au rythme de ses priorités. Certaines politiques n'ont pas encore convergé, comme celles des transports express régionaux de voyageurs (TER) ou la santé.

À l'occasion de cette démarche, conduite dans un contexte de réduction budgétaire, la région s'est efforcée de simplifier et rationaliser son action, en diminuant le nombre de dispositifs, et de responsabiliser les bénéficiaires pour réduire leur dépendance à son égard et sortir ainsi d'une logique de guichet.

La région Hauts-de-France a placé l'emploi comme priorité majeure, au travers principalement d'un dispositif nommé « Proch'emploi ». Parmi les nouvelles mesures, elle a souhaité développer des aides directes à la personne (aide au transport des particuliers, aide à la garde d'enfant, prêt de véhicule) qui tranchent avec la vocation traditionnellement stratégique de cet échelon de collectivité et qui présentent un caractère emblématique à partir duquel elle a fortement communiqué.

En plus de la fusion, la région a dû intégrer de nouvelles compétences. En matière de développement économique, elle est désormais seule compétente sur son territoire, à l'exception de l'immobilier d'entreprise qui demeure du ressort de l'échelon intercommunal.

Toutefois, la mise en œuvre de cette nouvelle responsabilité n'apporte pas, à ce jour, d'évolution significative dans la répartition des rôles entre les différents niveaux de collectivités, à l'exception des départements. En raison des délais contraints d'élaboration du schéma régional de développement économique, d'internationalisation et d'innovation, la région n'a pas recouru à la possibilité qui lui est offerte de lui conférer un caractère prescriptif. Elle a davantage cherché à ménager les capacités d'intervention du bloc communal, en contractualisant en ce sens.

L'organisation des transports interurbains et scolaires lui a été transférée à partir, respectivement, du 1^{er} janvier et du 1^{er} septembre 2017. Leur coût avait été évalué en 2016 à près de 251 M€.

La région a récupéré, des cinq départements qui la composent, des situations très hétérogènes, tant du point de vue des réseaux de transport que de celui des modes de gestion, représentant plus de 200 contrats et 120 prestataires. Elle a commencé un travail de mise en cohérence des modalités d'organisation de ce service sur son territoire qui prendra du temps et débouchera difficilement sur une harmonisation complète.

5 LES CONSÉQUENCES DE LA FUSION

De 2016 à 2018, la fusion des anciennes régions Picardie et Nord-Pas-de-Calais a entraîné d'importants changements qui n'ont pas été sans conséquences sur l'organisation et les finances de la région Hauts-de-France.

5.1 Les conséquences en matière d'organisation

5.1.1 Des difficultés liées à l'obligation de fusionner

Une des principales difficultés inhérentes au processus de fusion a été de concilier, dans des délais restreints, la mise en œuvre des nombreux chantiers⁷⁵ avec la nécessaire acculturation des agents à l'organisation, au fonctionnement et aux outils d'une nouvelle collectivité.

En raison des délais incompressibles nécessaires à la mise en place de la nouvelle organisation, les agents régionaux ont été placés dans une situation d'incertitude prolongée, depuis l'annonce de la fusion début 2015⁷⁶ jusqu'à leur affectation dans le nouvel organigramme courant 2017. Durant cette période, ils ignoraient l'organisation définitive dans laquelle ils allaient évoluer, l'identité de leur supérieur hiérarchique, parfois de leurs collègues et même leur fiche de poste précise.

Bien que, comme l'indique le président dans sa réponse, la région se soit efforcée d'assurer la participation et l'information des agents, en particulier dans le cadre de nombreux ateliers thématiques qui leur ont été ouverts au sein de chaque direction, la concertation du personnel a été contrainte par les délais.

Cela a été d'autant plus préjudiciable qu'il fallait, dans le même temps, faire converger des différences de culture touchant tant le management, que le processus de décision, les procédures, les stratégies, le dialogue social, etc., et ce dans un contexte où chaque versant était persuadé que ses pratiques étaient les plus efficaces.

L'éloignement des sièges de Lille et Amiens et le fonctionnement à distance en découlant n'ont pas facilité ces évolutions, nuisant à la communication et à la cohésion entre les équipes. Cette donnée a compliqué la tâche des cadres, en particulier au moment de l'élaboration et de la mise en œuvre des nouvelles directions.

⁷⁵ Organisation interne, convergence des systèmes d'information, des outils, des procédures, des méthodes, harmonisation des politiques publiques, des dispositifs régionaux, du régime indemnitaire, du temps de travail, de l'action sociale, du référentiel métiers, cotation des postes, de l'évaluation professionnelle, de l'avancement, organisation de la mobilité interne, démarches de management par les risques et de management par les processus, projet d'administration, etc.

⁷⁶ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015, relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Durant cette période, la coexistence d'outils différents sur chaque versant, dans l'attente de l'harmonisation des systèmes d'information (finances, ressources humaines), a constitué une autre variable impactant la gestion et le fonctionnement au quotidien.

S'agissant du dialogue social, malgré l'accord-cadre précédemment évoqué pour favoriser la mission des représentants du personnel durant le processus de fusion, l'ampleur des dossiers à l'œuvre simultanément a significativement alourdi leur tâche. Cela se traduit dans leurs votes exprimés en comités techniques concernant l'organisation des directions, souvent défavorables et de plus en plus au fil du calendrier.

Les partenaires sociaux ont également reproché à l'exécutif le manque de lisibilité du dispositif d'ensemble, compte tenu de la multiplicité des chantiers (organigrammes, cotation des postes, régime indemnitaire, etc.). La région a, en effet, choisi de commencer par définir la nouvelle organisation plutôt que d'élaborer un projet d'administration. Attendre la finalisation de ce dernier aurait en effet repoussé trop loin l'échéance de la mise en place d'une organisation unifiée et stable.

Le projet d'administration, initié en 2018 et diffusé au début de l'année 2019, constitue donc une étape cruciale dans le but de consolider l'ensemble des travaux menés depuis 2016 et favoriser leur appropriation par le personnel, en mettant en perspective le sens du projet régional.

5.1.2 Des difficultés résultant de choix de la région

Lors de la fusion, la région a fait le choix d'une centralisation importante du processus décisionnel autour du président, d'une part, et de l'équipe de direction générale et notamment du directeur général des services (DGS), d'autre part.

Le président assume directement l'essentiel des décisions, y compris les plus courantes, comme par exemple chaque recrutement. Il signe tous les contrats de travail, y compris ceux d'une durée de trois mois, et valide le lancement de chaque prestation d'assistance extérieure. Ce fonctionnement est de nature à accentuer les délais et procédures.

En réponse aux observations provisoires, le président précise que cette validation est dématérialisée et considère qu'elle n'impacte, dès lors, pas les délais.

Les délégations de signature sont relativement restreintes. Ni les vice-présidents et conseillers délégués, ni les directeurs et encore moins les responsables de services ou de départements ne disposent de délégation pour engager des dépenses ou signer des marchés.

Seuls le DGS et les DGA bénéficient d'une délégation générale, à l'exclusion de certains domaines⁷⁷. Les délégations de signature en dessous de l'échelon de la direction générale sont donc assez restrictives pour une collectivité de cette taille.

Dans sa réponse, le président fait valoir que ce mode de fonctionnement a été retenu pour permettre, dans le cadre du plan d'économies, une vision sur les dépenses engagées.

⁷⁷ Notamment ceux relatifs au recrutement et licenciement des personnels de catégorie A, des nominations aux emplois fonctionnels et de direction, et, pour les DGA, les marchés supérieurs à 90 000 € HT.

En matière de commande publique, tous les achats sont validés par la direction de l'achat public, dès le premier euro. Le lancement des consultations doit obtenir la validation du DGA en dessous de 10 000 €, et du vice-président au-dessus. Le DGS valide toutes les consultations supérieures à 25 000 €.

En dessous de 90 000 €, les DGA signent les marchés. Au-dessus, le DGS s'en charge, après avis d'une commission des procédures adaptées.

Le circuit des projets de délibération, élaboré lors de la mise en place du nouvel outil informatique, illustre également une certaine lourdeur du processus décisionnel. Les projets de délibération doivent être introduits entre 50 et 62 jours avant la séance visée. Durant ce délai, l'opportunité de leur inscription à la séance doit d'abord être approuvée. Dans un second temps, leur contenu doit être validé. Chacune de ces validations comprend plusieurs échelons d'approbation ou de visa, dont celui du secrétariat de coordination de pôle, du DGA, des directions ressources (finances, affaires juridiques, commande publique), du DGS, du vice-président, du cabinet du président. En cas de désaccord, des réunions d'arbitrage sont organisées, avant que le projet de délibération ne soit finalement examiné par le président, préalablement à l'envoi des dossiers aux élus, en vue du passage en commission thématique puis de la séance du conseil régional.

S'il est compréhensible que l'exécutif régional ait manifesté la volonté en début de mandat – dans un contexte de changement politique, de fusion des anciennes régions et d'absence de marges de manœuvre financières – de maîtriser et sécuriser les décisions, la chambre s'interroge sur la soutenabilité, dans le temps, d'une telle organisation pour une collectivité de cette dimension, même si elle peut être considérée comme un gage de sécurité.

De plus, ce fonctionnement s'applique à une organisation administrative notablement stratifiée. En effet, l'architecture organisationnelle comprend six niveaux hiérarchiques⁷⁸, de l'encadrant de proximité au directeur général des services. S'y ajoutent les échelons des services administratifs et financiers et des services de coordination des pôles, qui centralisent les décisions administratives et financières avant la validation, respectivement, des directeurs et directeurs généraux adjoints.

Cette organisation peut être source d'accroissement des délais de gestion, voire de paiement, qui étaient déjà longs antérieurement à la fusion (*cf. infra*).

La direction des finances semble avoir pris conscience de cette tendance et indique vouloir alléger certains processus. Par exemple, elle va conduire un audit de la chaîne de paiement, dans le but d'alléger des circuits de validation, notamment de service fait, parfois excessifs dans certaines directions.

La chambre invite la région à rechercher l'équilibre entre la légitime recherche de sécurité juridique et de maîtrise budgétaire et la mise en place d'une souplesse nécessaire au bon fonctionnement interne de ses services.

⁷⁸ Le niveau infra-service (unités, ateliers, secteurs, centres d'exploitation) ; le service ; le département qui se compose de plusieurs services regroupés par cohérence thématique ou fonctionnelle, dont il assure la coordination ; la direction, qui se compose de plusieurs services et/ou départements ; les directeurs généraux adjoints regroupant plusieurs directions au sein d'un pôle ; le directeur général des services.

En réponse, le président informe la chambre d'une réflexion en cours pour fluidifier le parcours des délibérations, sans renoncer à l'objectif de sécurisation juridique et financière.

5.1.3 Les risques psychosociaux

Dès l'accord-cadre conclu avec les organisations syndicales, la nouvelle région avait accepté le principe d'accompagner le processus de fusion par la réalisation d'une enquête sur les risques psychosociaux, confiée à un cabinet extérieur.

L'enquête quantitative a donné lieu à l'envoi d'un questionnaire aux agents (hors lycées) qui a connu un taux de retour de 56,7 %, ce qui, compte tenu de la taille de la collectivité, est un taux significatif. Une analyse qualitative conduite auprès de quatre directions⁷⁹ a complété le diagnostic.

Il en ressort que 43 % des répondants seraient exposés de manière importante à différents facteurs de risques psychosociaux, dont 24 % à un niveau très fort et 19 % à un niveau fort, ce qui est substantiel. Cette proportion est encore plus marquée au sein du personnel présentant la plus forte ancienneté. Le niveau d'exposition n'est pas lié à la localisation des agents au versant nord ou sud, les résultats y étant semblables.

Le diagnostic met en exergue un clivage des cultures organisationnelles entre les deux versants, entretenu par les problématiques d'harmonisation (organisations, outils, temps de travail, régime indemnitaire, etc.). Chaque versant nourrit le sentiment d'être moins bien traité que l'autre dans les arbitrages rendus, qui sont davantage perçus comme privilégiant l'approche d'un versant sur l'autre plutôt que comme la volonté de faire émerger une véritable culture commune.

La concertation est ressentie par certains agents comme purement formelle et d'une intensité variable selon les directions. L'insuffisance de la communication est évoquée.

Les modalités de conduite du changement sont également source d'insatisfaction pour les agents interrogés. La fusion elle-même n'est globalement pas vue comme un vecteur d'amélioration des conditions de travail.

La prise en charge des besoins en formation est en revanche mieux perçue, mais l'accompagnement au changement des outils informatiques est considéré parfois comme n'étant pas à la hauteur des enjeux. Il convient de rappeler, à cet égard, que la collectivité a fait le choix de mener les formations aux nouveaux outils essentiellement en interne.

En réponse, le président précise qu'il s'agit d'un choix effectué en considération du calendrier très contraint pour assurer le fonctionnement continu de la collectivité avec de nouveaux outils et indique que cela a permis de contenir les coûts de la fusion.

⁷⁹ Direction des Sports, de la Jeunesse et de la Vie Associative ; direction des Établissements d'Enseignement ; direction Climat, Air, Énergie ; direction de la Formation Professionnelle.

L'organisation du conseil régional serait globalement considérée comme lourde et difficile à appréhender. En particulier, le fonctionnement sur deux sites, l'allongement de la chaîne hiérarchique et du circuit de décision et de validation sont pointés. Cette multiplication des étapes de contrôle nourrit chez les agents, y compris encadrants, le ressenti de n'être que des exécutants, de perdre en autonomie et de s'éloigner du centre de la décision.

Certaines difficultés peuvent naître de la relation à la sphère politique (élus, conseillers politiques, collaborateurs d'élus), soit que la perception par les agents de la vision politique ne soit pas toujours aisée, soit que cette relation soit source de tension sur la charge de travail (sollicitations urgentes et/ou directes) ou de demandes contradictoires.

Des difficultés dans la répartition de la charge de travail sont aussi relevées, tant pour les directions chargées de mettre en œuvre la fusion (DRH, DSI, direction du management stratégique), que dans celles où sont apparues des vacances de postes. Moins de la moitié des répondants considère les moyens humains comme suffisants. Inversement, certaines situations de sous-charge de travail dans certains secteurs sont également signalées comme génératrices de mal-être de certains agents.

Par ailleurs, l'étude indique que l'exposition aux pressions dans le processus de fusion et de réorganisation (charge de travail, « rétrogradations » perçues en raison des repositionnements inhérents aux doublons managériaux) peut fragiliser l'encadrement et avec lui l'ensemble de la chaîne hiérarchique.

L'évolution professionnelle au sein de l'organisation est un motif de critique, en particulier parmi les agents les plus anciens et ceux localisés sur le versant sud. Elle est vécue comme manquant de transparence (critères d'évaluation professionnelle) et d'équité (critères de promotion et d'avancement).

À l'inverse, le facteur « soutien social » (ambiance de travail, soutien des collègues, de la hiérarchie, reconnaissance professionnelle) apparaît globalement satisfaisant. L'étude signale ainsi une perception globalement favorable de la hiérarchie, notamment directe, par les agents, ainsi que la persistance de leur satisfaction et de leur intérêt pour leur travail. Les priorités sont considérées comme assez clairement établies par une grande majorité des répondants.

Certains agents pointent l'absence d'accompagnement psychologique prévu dans les cas de repositionnements subis et de changement de fonctions. L'étude note également l'insuffisance ressentie par les agents des dispositifs d'alerte et de veille sur les risques psychosociaux déployés par la région dans ce contexte particulier.

La chambre rejoint *ex post* ce constat. La région n'a, en effet, mis en place aucune mesure propre à la fusion et s'est appuyée sur les procédures et ressources existantes (combinaison des compétences des médecins, infirmières et psychologues du travail, assistantes sociales, ingénieurs préventeurs, conseillers en organisation, etc.) qui ont sans doute fait leurs preuves mais dans un contexte moins perturbé. Dans une situation d'exception comme celle de la fusion, les résultats de l'étude menée auprès des agents démontrent qu'elles ne semblent pas avoir suffi.

En réponse aux observations de la chambre, le président souligne que l'accumulation des chantiers liés à la fusion et à la loi NOTRe et les changements qu'ils ont entraîné (réorganisation, nouveaux périmètres, nouveaux outils et procédures) ont nécessairement impacté le personnel.

À la suite de ce diagnostic des risques psychosociaux, un plan d'amélioration des conditions de travail (PACT) a été réalisé en interne, sur la base d'ateliers conduits avec les agents et de groupes de travail thématiques réunis à compter de mars 2018, et diffusé en octobre de la même année.

Il identifie 11 défis à relever, dont 5 prioritaires, déclinés en fiches actions qui se rapportent aux préconisations de l'enquête : développer le système d'alerte sur les risques psychosociaux, appuyer l'encadrant dans son rôle de soutien des équipes, mieux répartir les moyens humains au sein des services, conforter une relation bienveillante entre les élus et l'administration, construire la cohésion et l'envie de travailler ensemble, développer un dispositif de régulation de la charge de travail, renforcer les moyens des ressources internes intervenant dans la prévention et le traitement des risques psychosociaux, sensibiliser les agents et élus, etc.

5.2 L'estimation de l'impact financier de la fusion

La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions⁸⁰ avait pour objectif de créer des régions à taille européenne et de réaliser des économies en regroupant certaines.

Un peu plus de trois années après la fusion, il convient d'apprécier les premiers impacts financiers de celle-ci.

La région Hauts-de-France a initié, dès 2017, une démarche structurée d'évaluation des coûts subséquents.

En raison du changement politique intervenu suite aux élections de 2015, la part de l'impact financier propre à la fusion est particulièrement difficile à distinguer de celle imputable aux arbitrages politiques du nouvel exécutif.

Dans sa réponse, le président indique partager ce constat mais estime que la fusion a été un accélérateur ou un déclencheur de changements, qui ne seraient pas intervenus à court terme.

Dans une première version fournie à la chambre, la région estimait que les coûts et les économies générés par la fusion de 2015 à 2018 s'équilibraient, à hauteur de 78 M€.

Une partie des coûts retenus par la région correspond à la valorisation du temps consacré par les agents régionaux à la fusion : déplacements professionnels, réunions, etc. Ce temps est estimé en « jours hommes », puis converti en euros sur la base de coûts moyens des agents.

La région a chiffré le temps de préparation de la fusion en 2015 en appliquant un taux de 3 % du temps de travail des agents de catégories A et B, à l'exception des directions très mobilisées qui ont chiffré plus précisément le temps qu'elles y ont consacré.

⁸⁰ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

La collectivité a également pris en compte le temps d'adaptation aux changements, par l'application d'un taux forfaitaire de 5 % du temps de travail et donc du coût des agents de catégories A et B. Enfin, elle a chiffré le coût de ce qu'elle dénomme la « réorientation/désorientation » du personnel, à la suite des nombreux changements intervenus et qu'elle a pris en compte à hauteur de 3 % du temps de travail des agents.

Elle ambitionne d'actualiser chaque année cette évaluation afin de poursuivre, sur la durée du mandat, l'estimation des coûts générés par la mise en place de la nouvelle région.

5.2.1 Une première estimation insuffisamment fiable

En dépit de la pertinence de la méthode retenue, la chambre a relevé que cette estimation n'était pas suffisamment fiable.

En premier lieu, la première évaluation régionale présentait un défaut d'exhaustivité :

- seules 74 % des directions avaient répondu, à la date du contrôle de la chambre, certaines directions importantes (éducation, établissements d'enseignement, partenariats économiques, etc.) ne l'ayant pas fait;
- en 2016 et 2017, plusieurs séminaires d'encadrement ont été organisés pour préparer la préfiguration, sans que leur coût figure dans l'estimation de la région ;
- les dépenses de formation résultaient de la valorisation du temps passé par les agents mais ne faisaient pas apparaître le montant acquitté aux organismes formateurs, notamment pour les formations au management.

L'évaluation régionale comportait également un déficit de fiabilité :

- les résultats fournis procédaient de la compilation de données peu homogènes, recueillies à des périodes différentes (2017, puis 2018) à partir de méthodes et d'instructions de cadrage qui ont varié. Ainsi, la valorisation du temps des agents s'est d'abord effectuée à partir de coûts moyens par catégories de fonctionnaires (A, B, C) pour les premières réponses, puis par l'application d'un coût moyen unique (53 671 €) pour les suivantes. Il n'est, en outre, pas certain que la même méthodologie ni la même exhaustivité aient été retenues par chaque direction pour la valorisation du temps de travail et des déplacements de leurs agents ;
- certains coûts ont été comptabilisés deux fois ;
- des coûts étaient indiqués à tort comme récurrents (exemple : acquisition du système d'information financier, accompagnement d'une direction par un cabinet de conseil, etc.), ce qui ne permet pas de chiffrer les coûts pérennes avec précision ;
- les coûts de convergence des systèmes d'information imputés à la fusion (18 M€ estimés par la région entre 2015 et 2018) comprenaient également ceux des outils des anciennes régions qui ne sont pourtant pas liés à la fusion, surestimant significativement le total ;

- concernant les économies, l'évaluation comprenait des gains dont le lien avec la fusion n'est pas toujours garanti. Ainsi, une direction y recensait la réduction de son budget de fonctionnement, alors que l'intégralité de cette baisse ne pouvait avec certitude être attribuée à la fusion. Une autre y affectait l'absence d'investissements, ce qui revêt un caractère conjoncturel non directement imputable à la fusion ;
- 59 % des économies (46 M€ de 2015 à 2018) étaient constituées par la valorisation du départ d'agents. La région a reconnu que ces chiffres ne pouvaient être repris en l'état sans être préalablement affinés.

5.2.2 Un coût net maîtrisé

La chambre a proposé, à partir des éléments à sa disposition (comptes de gestion, comptes administratifs et données régionales vérifiées et retenues), sa propre estimation. Celle-ci aboutissait à des coûts cumulés de 58 M€ entre 2015 et 2018 et des économies sur la même période de 46,6 M€, soit un coût net global de 11,4 M€.

En réponse, le président a transmis sa nouvelle évaluation des coûts de la fusion. Le tableau suivant la compare au résultat obtenu par la chambre.

Tableau n° 6 : Estimation alternative de la chambre et actualisation de l'évaluation régionale

	Coûts 2015-2018 (en M€)		Economies 2015-2018 (en M€)		
	Chambre	Région		Chambre	Région
Personnel politique (collaborateurs de groupes et de cabinet)		3,2	Personnel politique (collaborateurs de groupes et de cabinet)	- 5,5	- 1,1
Frais de mission et de formation des élus		0,2	Frais de mission et de formation des élus	- 0,8	- 0,2
Dépenses du CESER		0,1	Dépenses du CESER	- 1,3	- 2,3
Systèmes d'information	5,4	4,9	Systèmes d'information	- 5,0	- 0,8
			Loyers	- 1,3	- 0,3
Conduite du changement	4,5	3,9	Bilan cessions/acquisitions d'immeubles	- 2,1	- 3,4
Mise en place des nouvelles structures administratives et politiques	38,5	39,2	Mise en place et interruption de dispositifs de certaines politiques publiques	- 25,7	- 34,7
Communication externe	4,9	5,0	Communication externe	- 4,6	- 1,7
Autres coûts	4,7	4,7	Autres économies	- 0,3	- 1,3
Total coûts	58,0	61,2	Total économies	- 46,6	- 45,8

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs et comptes de gestion et données transmises par la région en réponse aux observations provisoires.

La chambre note donc que la fusion semble, à ce stade, avoir généré davantage de coûts que d'économies. Le coût net de la fusion à fin 2018 s'élèverait, selon la région, à 15,4 M€⁸¹. La réforme n'aurait donc pas, pour le moment, constitué le levier d'économies attendu.

La collectivité régionale s'est, toutefois, efforcée de maîtriser ce coût. Il représenterait seulement 0,6 % des dépenses réelles sur la période 2016-2018.

Elle estime que, de 2015 à 2018, les agents régionaux ont consacré à la mise en place de la fusion (déplacements professionnels, réunions, formations, adaptation avant et après la fusion à la nouvelle institution) 87 740 jours de travail, soit 399 équivalents temps plein, qu'elle valorise à hauteur de 21,9 M€ (soit 35,7 % du coût total estimé de la fusion).

L'impact financier des nouvelles politiques publiques est estimé à 14,9 M€ (24,3 % du total).

Les frais de déplacement (incluant les remboursements de frais et la valorisation du temps passé par les agents dans les transports reliant les principaux sites régionaux) représentent un montant de 6,2 M€ de 2015 à 2018, soit 10,2 % du total.

Les coûts liés aux systèmes d'information ont été révisés à 3,6 M€ par la région (hors valorisation du temps des agents), soit 5,8 % du total.

En ce qui concerne les principales économies, la réduction des effectifs se chiffre, selon la région, à 7,2 M€, correspondant à une baisse des effectifs de 219 ETP entre 2015 et 2018 (179 recrutements et 398 départs).

Le total des économies générées en matière de systèmes d'information s'élève à 1,13 M€.

Le fonctionnement politique génère près de 4,7 M€ d'économies depuis la fusion, concentrées sur la réduction du nombre de collaborateurs de cabinet et de groupes politiques, ainsi que sur les indemnités versées aux élus du conseil économique et social régional (baisse du nombre d'élus et du plafond de leurs indemnités).

La stratégie immobilière mise en œuvre par la région depuis la fusion a été source de 3,4 M€ de gains, issus de cessions d'immeubles et d'économies de loyers.

Le détail des principaux coûts et économies figure en annexes n° 3 à 5.

5.2.3 Un effort d'évaluation à poursuivre

La chambre constate l'effort d'actualisation réalisé par la région de son évaluation des coûts de la fusion.

Elle observe, cependant, que ce travail reste à poursuivre. À titre d'exemple, les dépenses de personnel des groupes d'élus sont comptabilisées pour leur totalité dans les coûts de la fusion, alors que la région identifie également des économies sur ces postes.

⁸¹ L'adoption le 27 juin 2019 d'une revalorisation du régime indemnitaire, que la chambre n'a pu expertiser durant son contrôle, aura un impact financier complémentaire.

De plus, la ventilation de certaines données par rubriques mérite encore d'être mise en cohérence. Ainsi, certains coûts d'harmonisation des politiques publiques et dispositifs régionaux figurent dans la rubrique « accompagnement à la réorganisation ».

La région devra poursuivre son travail de recueil et de mise en cohérence de ces données en vue d'apprécier le bilan de la fusion au terme du mandat. En effet, certaines économies sont plus longues à produire leurs effets. Par exemple, celles générées par le nouveau régime indemnitaire interviendront au fil des départs et des recrutements, dans la mesure où 88 % des agents régionaux conservent, à ce jour, leurs acquis. Il en va de même pour la réduction du nombre de directeurs, ceux des anciennes régions – qui ont été repositionnés sur des postes de niveau inférieur – ayant conservé leur rémunération.

En conséquence, la chambre invite la région à poursuivre la fiabilisation de l'évaluation de l'impact financier de la fusion et à en rendre compte à l'assemblée délibérante.

Recommandation n° 2 : poursuivre une évaluation fiable des coûts et des économies réalisées à l'occasion de la fusion des deux anciennes régions, en suivre l'évolution et en informer l'assemblée délibérante.

En réponse aux observations de la chambre, le président précise que la région s'engage à poursuivre ce travail au-delà de 2019, afin d'avoir la vision la plus exhaustive possible de l'ensemble des différents postes de charges et de dépenses. Il indique que la présentation à l'assemblée régionale d'un rapport d'évaluation des coûts de la fusion ne relève d'aucune obligation légale.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le déroulement du processus de fusion sur les trois premières années du mandat de la nouvelle région a provoqué d'intenses bouleversements. Ceux-ci sont, en premier lieu, liés à la juxtaposition d'un nombre conséquent de chantiers d'envergure (réorganisation, convergence des outils, procédures, méthodes, régime indemnitaire, temps de travail, action sociale, etc.) à mener dans un laps de temps réduit.

La difficulté a été accentuée par la nécessité d'assumer l'importante divergence de culture professionnelle entre les deux anciennes entités et un changement de majorité politique.

La nouvelle organisation mise en place, très centralisée autour du président et de la direction générale, a permis de sécuriser la prise de décision en période de fusion. Toutefois, elle semble avoir généré une certaine lourdeur du processus décisionnel, conduisant la région à mettre en place une démarche de simplification.

Ces facteurs ont nécessairement eu des répercussions sur les agents régionaux, ce qui ressort de l'enquête sur les risques psychosociaux sollicitée par la région. Une proportion importante du personnel présenterait ainsi un niveau d'exposition aux risques psychosociaux élevé. Si la relation avec la hiérarchie n'est pas mise en cause, la valeur ajoutée des évolutions et de la fusion, l'accompagnement du changement, les procédures et processus décisionnels sont interrogés. Un plan d'actions a été mis en place en 2018 visant à traiter ces problématiques. Le projet d'administration constituera, à cet égard, un outil déterminant pour redonner du sens à ces évolutions.

La région a fait l'effort, dès 2017, d'évaluer les coûts provoqués par la fusion et les économies qu'elle a pu générer. Toutefois, sa première estimation ne présentait pas une fiabilité suffisante pour fournir une vision satisfaisante de ce bilan. À la suite d'une évaluation alternative transmise par la chambre dans son rapport d'observations provisoires, la région a affiné son appréciation. Elle estime désormais les coûts à 61,2 M€ et les économies à 45,8 M€, soit un coût net de l'ordre de 15,4 M€, représentant 0,16 % de ses dépenses réelles sur cette période.

Si la collectivité s'est manifestement efforcée, dans ses choix de gestion, de réduire autant que possible l'impact financier de la fusion, celle-ci ne produit donc pas encore les économies attendues. Certaines sont toutefois déjà perceptibles, notamment sur le fonctionnement politique de l'institution ou la réduction des effectifs.

6 LES FINANCES

6.1 La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes des administrations publiques est un principe constitutionnel depuis 2008 (article 47-2 de la Constitution). Elle contribue au bon fonctionnement de la démocratie locale. Les citoyens, comme les membres des assemblées délibérantes, doivent disposer d'une information générale, complète lisible et fiable concernant les actions et les décisions engageant les finances locales.

La sincérité des comptes publics locaux participe également de la recherche d'une allocation optimale des ressources. Sans sincérité, le niveau de performance de l'action publique ne peut être mesuré.

6.1.1 La qualité de l'information financière

6.1.1.1 L'information présentée lors du débat d'orientation budgétaire

L'article L. 4312-1 du CGCT dispose que « *Dans un délai de dix semaines précédant l'examen du budget, le président du conseil régional présente au conseil régional un rapport sur les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que sur la structure et la gestion de la dette.*

Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Il fait l'objet d'une transmission au représentant de l'État dans la région, d'une publication et d'un débat au conseil régional, dont il est pris acte par une délibération spécifique. Le contenu du rapport et les modalités de sa publication sont fixés par décret ».

Le contenu du rapport sur les orientations budgétaires présenté et débattu au conseil régional pour les exercices 2016 à 2019 respecte globalement les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT). Il pourrait toutefois être amélioré sur certains points.

Les informations relatives aux autorisations de programme nouvelles envisagées sont présentées sans bilan du stock d'autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) en cours. L'ordonnateur indique, en réponse, que cette information est fournie à l'appui du compte administratif. La chambre maintient cependant que l'article précité du CGCT prévoit que le vote des orientations budgétaires soit éclairé d'informations sur les engagements pluriannuels, ce qui ne se limite pas aux autorisations de programme nouvelles.

Le rapport pourrait également être plus complet concernant les effectifs, les rémunérations et les avantages en nature : ces données sont en effet présentées dans leur globalité, sans précision de leur répartition plus fine (effectifs par catégories de fonctionnaires, par exemple) ni indication sur l'évolution par rapport aux années précédentes ou les projections sur les années à venir.

6.1.1.2 Les annexes budgétaires

La région ne renseigne pas exhaustivement les annexes obligatoires du compte administratif en matière d'endettement (annexe B1.2.). Elle n'y inclut pas les comptes des emprunts et dettes assortis de conditions particulières (compte 167, 3,2 M€ de solde au compte de gestion 2017). Ce point avait pourtant déjà fait l'objet d'un rappel au droit lors du précédent rapport adressé à la région Nord-Pas-de-Calais⁸².

Dans sa réponse, le président s'engage à y remédier dès le compte administratif 2018.

6.1.2 La qualité de l'information comptable

6.1.2.1 Sur le respect du principe de sincérité

6.1.2.1.1 La reprise des soldes des anciennes régions

Le contrôle de la reprise, en balance d'entrée du compte de gestion 2016 de la nouvelle région, des soldes figurant en balance de sortie des comptes des anciennes régions n'a pu être effectué exhaustivement.

En effet, les deux anciens budgets ont été résiliés dans l'application de la direction générale des finances publiques et basculés automatiquement dans le nouveau budget créé pour la région Hauts-de-France, dans la colonne « opérations non budgétaires » (un nouveau budget ne pouvant pas, selon le payeur régional, comporter de balance d'entrée dans l'application).

Ainsi, les montants de la balance d'entrée 2016 de la nouvelle région ont été ajoutés aux opérations non budgétaires de l'exercice 2016. Les distinguer s'est révélé impossible, sauf à reprendre une à une chaque opération concernée, ce qui était matériellement irréalisable dans les délais impartis, pour la chambre comme pour la paierie régionale.

⁸² Chambre régionale des comptes Nord-Pas-de-Calais, Picardie, « Enquête sur les finances régionales », 15 novembre 2014.

6.1.2.1.2 Les prévisions budgétaires⁸³

Les taux d'exécution budgétaire traduisent le rapport entre les prévisions de dépenses et de recettes votées au budget par l'assemblée délibérante et les mandats et titres réellement réalisés. Ils témoignent de la sincérité des montants ouverts au budget.

Une dégradation des taux de réalisation est constatée en fonctionnement et en investissement, en recettes comme en dépenses.

Ces taux sont médiocres en dépenses de fonctionnement et en réduction constante (94,2 % en 2015, 93,6 % en 2016, 93,1 % en 2017⁸⁴), alors qu'en principe ces charges sont aisément prévisibles et couramment exécutées par les collectivités à plus de 98 %.

Le taux de réalisation des dépenses d'investissement est également faible. Il passe de 78,1 % en 2015 à 85,1 % en 2016 puis 76,1 % en 2017⁸⁵, alors que, comme l'indique l'ordonnateur, 95 % des dépenses d'investissement sont gérées en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP), ce qui permet normalement d'ajuster les ouvertures de crédit au plus près des besoins de l'exercice.

En réponse à la chambre, le président précise qu'une grande partie des dépenses de la collectivité est constituée de subventions pour lesquelles la région est dépendante de la transmission des justificatifs de paiement par leurs bénéficiaires.

6.1.2.2 Sur le respect des principes d'annualité et d'indépendance des exercices

6.1.2.2.1 Les restes à réaliser et le rattachement des charges et des produits

Les restes à réaliser, déterminés à partir de la comptabilité d'engagement, correspondent aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice, et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes.

La procédure de rattachement résulte, pour sa part, du principe d'indépendance des exercices. Elle vise à faire apparaître dans le compte de résultat l'intégralité des charges et des produits ayant donné lieu à service fait au cours d'un même exercice, même si les pièces comptables correspondantes n'ont pas encore été reçues ou émises.

⁸³ Les taux de réalisation ont été calculés à partir des comptes administratifs du budget principal de la collectivité en retraitant les opérations liées au transfert du résultat de la section de fonctionnement vers la section d'investissement (002) ainsi que le solde d'exécution reporté (001).

⁸⁴ Rattachements compris.

⁸⁵ Rattachements compris.

Entre 2015 et 2017, le montant des restes à réaliser, inférieurs à 3 M€ chaque année, semble faible au regard du volume du budget régional. Leur part oscille entre 0,12 % et 0,2 % des dépenses totales. La région précise que l'essentiel du budget d'investissement est géré en autorisations de programme et crédits de paiement, cette procédure ne comptabilisant pas de restes à réaliser.

La chambre indique toutefois que l'instruction comptable applicable aux régions prévoit que les crédits de paiement compris dans une autorisation de programme peuvent donner lieu à des restes à réaliser dans les cas de retard de travaux ou pour solder des programmes en cours⁸⁶.

En recettes, le montant des restes à recouvrer, parfaitement identique à celui des restes à réaliser en dépenses, comme le fait qu'ils ne comportent que des emprunts, font douter de leur sincérité.

En ce qui concerne les rattachements de charges et de produits, leur part oscille selon les exercices entre 0,8 % et 1,19 % du total des charges. Aucune recette n'a fait l'objet d'un rattachement en 2016 et 2017.

6.1.2.2.2 Les reports de paiement

La chambre a demandé à se faire communiquer, pour chaque exercice de la période contrôlée, la liste des factures datées de chaque année N et payées en N+1.

Elles auraient dû être réglées en N lorsque le service fait est constaté au cours de cet exercice et que le dossier est complet.

Pour un certain nombre de factures, le délai de certification du service fait interpelle lorsque celle-ci intervient plusieurs mois après la réception de la facture. Il est, en effet, permis de se demander s'il s'agit d'un problème relatif à la prestation ou de délais internes de paiement excessifs.

En effet, les délais globaux de paiement de la région sont très médiocres et se situent bien au-delà des délais règlementaires. L'article 1er du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013⁸⁷ fixe ce délai à 30 jours pour les collectivités territoriales. Pour la région Hauts-de-France, la moyenne sur la période contrôlée est supérieure à 43 jours.

Les délais se sont dégradés davantage encore à partir de 2016. Ils ont été alourdis en 2018 par le dysfonctionnement intervenu lors de la mise en service du système d'information financier, qui a perturbé les mandatements durant un mois et demi.

La région indique avoir lancé un audit interne sur le processus de paiement des directions pour optimiser ces délais. Compte tenu des objectifs politiques centrés sur l'emploi et l'économie, cela semble en effet indispensable.

⁸⁶ Instruction budgétaire et comptable M71, tome 2, titre 4, chapitre 1, 2.3.2. « Etablissement de l'état des restes à réaliser ».

⁸⁷ Relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique, codifié à l'article R. 2192-10 (décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique).

Les dépassements de délais de paiement ont donné lieu à des intérêts moratoires dans des volumes sans proportion avec les retards observés (41 841 € en 2015, 2 736 222 € en 2016 et 20 820 € en 2017). Il convient de rappeler que les intérêts moratoires « *doivent être liquidés et mandatés automatiquement sans que l'entreprise ait à les réclamer. Ils sont dus de droit.* » Il est « *nécessaire que l'ordonnateur connaisse tout dépassement du délai de paiement, même s'il n'est pas de son fait, car c'est à lui qu'il revient de constater la dette correspondant aux intérêts moratoires, de la liquider et de la mandater* »⁸⁸.

La chambre invite la région à améliorer le traitement des factures et lui rappelle son obligation de chiffrer et de liquider les intérêts moratoires dans le but de ne pas léser les entreprises, en particulier les petites et moyennes, avec lesquelles elle a contracté.

Rappel au droit n° 1 : liquider et mandater les intérêts moratoires en cas de dépassement des délais de paiement, conformément aux dispositions du décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018.

Ainsi, le montant total des factures parvenues en année N payées en N+1 s'élève chaque année à plusieurs millions d'euros, qui peuvent s'apparenter à des reports de paiement. Il en découle un manque de respect du principe d'indépendance des exercices, aboutissant *in fine* à un défaut de sincérité du résultat de clôture annuel.

La chambre recommande à la région d'être plus rigoureuse sur le respect des principes d'indépendance des exercices et d'annualité budgétaire.

Rappel au droit n° 2 : respecter les principes d'indépendance des exercices et d'annualité budgétaire en imputant strictement les charges à l'exercice auquel elles se rapportent, en application des dispositions de la nomenclature comptable M71 (Tome 2 – Titre II – chapitre 4) découlant notamment des articles 54 et 56 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012.

En réponse, le président indique qu'un grand nombre de factures parviennent en fin d'année trop tardivement pour être mandatées sur l'exercice concerné. Il ajoute qu'elles ne peuvent pas toutes être rattachées à celui-ci, notamment pour les dépenses d'investissement qui ne sont pas concernées par cette procédure.

⁸⁸ L'instruction comptable n° 02-040-M0-B1-B du 3 mai 2002 ; article 7 du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 précité, abrogé par le décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 susmentionné et codifié à l'article L. 2192-13 du nouveau code de la commande publique par l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative.

La chambre observe toutefois que le montant des factures reçues avant le 1^{er} novembre et mandatées sur l'exercice suivant s'élève chaque année à plusieurs millions (10 M€ en 2016, 3 M€ en 2017). Elle considère donc que le problème soulevé ne peut être résumé à la seule question des rattachements et de factures parvenues en fin d'année. Elle estime que, s'agissant de ces dernières, la remarque de la région conforte son observation visant à renforcer la pratique des restes à réaliser, y compris pour les crédits de paiement prévus dans le cadre d'une autorisation de programme.

6.1.2.3 Sur le respect du principe d'image fidèle du patrimoine

Le patrimoine d'une collectivité figure à son bilan, qui doit donner une image fidèle, complète et sincère de la situation de la collectivité. Une tenue rigoureuse de l'inventaire permet de fiabiliser cet élément important du bilan des collectivités.

L'ordonnateur, qui a connaissance de l'ensemble des opérations de nature patrimoniale dès leur origine, doit être en mesure de fournir toutes les informations nécessaires à leur correct enregistrement comptable (exhaustivité, valorisation notamment).

Par ailleurs, la bonne connaissance de son patrimoine permet à l'ordonnateur :

- de mettre en œuvre ou d'améliorer sa stratégie de gestion patrimoniale grâce à la connaissance qu'il a de « l'état général » de ses immobilisations ;

- d'améliorer ses décisions de gestion : constructions, démolitions, acquisitions, affectation, entretien, évaluation des besoins de grosses réparations et de dépenses de renouvellement, politique d'occupation (location ou vente), suivi des biens confiés à un délégataire.

En outre, seul un inventaire précis permet de s'assurer de la sincérité des amortissements réalisés. Il participe donc à la sincérité de l'équilibre budgétaire, au-delà du seul enjeu de la qualité comptable.

Afin d'être en mesure de pouvoir répondre à ces impératifs, il est indispensable que les opérations, tant budgétaires que comptables, soient enregistrées correctement. L'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification. Il tient l'inventaire, qui comprend à la fois un volet physique et un volet comptable. Le comptable public est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. L'inventaire et l'état de l'actif doivent correspondre⁸⁹.

La région Hauts-de-France n'a pas fourni à la chambre d'inventaire physique de son patrimoine. Ce point avait déjà été souligné dans le dernier rapport de la chambre régionale des comptes notifié à l'ex-région Nord-Pas-de-Calais.

Du fait de l'absence d'un inventaire physique finalisé, il ne peut être rapproché de l'état de l'actif comptable tenu par le payeur régional pour s'assurer de l'exhaustivité du recensement du patrimoine et des opérations comptables qui s'y attachent (amortissements, acquisitions, cessions, etc.).

⁸⁹ Source : « *guide des opérations d'inventaire* » - Comité national de fiabilité des comptes locaux.

La chambre rappelle à la collectivité son obligation de tenir un inventaire physique permettant d'avoir une image fiable et sincère de son patrimoine. Elle l'encourage à poursuivre le travail conjoint avec la pairie régionale pour faire coïncider inventaires physique et comptable et reconstituer ainsi l'historique de son patrimoine et de sa valeur comptable.

Rappel au droit n° 3 : finaliser puis tenir à jour l'inventaire physique des biens, en application de l'instruction comptable M71, découlant notamment des article 54 et 56 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012.

Le président précise, dans sa réponse, qu'une démarche d'élaboration d'un inventaire physique est en cours depuis 2016. Elle se traduit par le développement d'un système d'information patrimoniale qui permettra d'améliorer la liaison entre les données comptables relatives au patrimoine régional et l'actif physique, et donc, à terme, la valorisation du patrimoine dans le système d'information financière.

6.1.2.4 Sur le respect du principe de prudence

6.1.2.4.1 Les engagements hors bilan

Les engagements hors bilan peuvent être définis comme ceux contractés par la collectivité et pouvant générer une dépense, sans que soit déterminé précisément le moment de leur réalisation ou leur concrétisation même, ou bien que l'on ne soit en mesure d'en évaluer le montant. 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 au moyen des annexes au compte administratif car ils font peser un risque réel sur l'équilibre financier de la collectivité.

Les engagements hors bilan de la région Hauts-de-France ont fait l'objet d'un précédent rapport de la chambre⁹⁰. Ils demeurent contenus à un niveau modéré et sont maîtrisés.

L'encours restant dû des emprunts garantis, bien qu'en augmentation au cours du dernier exercice (de 82 M€ en 2016 à 102 M€ en 2017), respecte les ratios prudentiels prévus aux articles L. 4253-1 et L. 4253-2 du CGCT.

Les remboursements différés d'emprunts obligataires sont intégrés au suivi de l'amortissement de la dette et la région en tient compte dans la gestion de ses échéances annuelles de remboursement lorsqu'elle contracte de nouveaux emprunts.

Par ailleurs, un certain nombre de risques sont liés aux engagements pris auprès d'organismes satellites (plus de 800 M€ de subventions versées au moment de la fusion). Ils font l'objet d'un suivi et de contrôles satisfaisants.

⁹⁰ Chambre régionale de comptes, Région Hauts-de-France, les risques financiers externes, 29 septembre 2018.

6.1.2.4.2 Les provisions

Jusqu'à une période récente, la région ne constituait pas de provisions à hauteur des risques encourus, en particulier en matière de créances irrécouvrables et de risques contentieux.

Rappel au droit n° 4 : constituer les provisions obligatoires dès l'ouverture d'un contentieux et l'apparition d'un risque d'irrécouvrabilité d'une créance, en application de l'article D. 4321-2 du CGCT.

En 2017, la région a ajusté à la hausse le montant provisionné, notamment pour les créances en attente de recouvrement, qui se monte à 9,2 M€ à la fin de l'exercice 2018. Elle a également constitué des provisions pour litiges et contentieux qui s'élèvent à 13,7 M€ à la même date.

La chambre prend acte que, consécutivement à ses observations, la région a réajusté sa politique de provisionnement à un niveau plus en rapport avec les risques de gestion constatés.

6.1.2.4.3 La sécurisation des procédures comptables

Les procédures comptables sont formalisées. Les niveaux de contrôle effectués permettent de fournir une assurance raisonnable de fiabilité du processus interne de comptabilité.

Cependant, la région n'a pas mis en place dans son outil informatique financier de contrôle automatisé de la computation des seuils de marchés publics par famille d'achat homogène.

Le président indique, dans sa réponse, que le recensement annuel des besoins et la programmation des achats permettent un suivi prévisionnel du calcul des seuils. Il ajoute que chaque consultation, quel qu'en soit le montant, est validée par la direction de l'achat public, laquelle participe également systématiquement au processus de validation de l'achat au-dessus de 25 000 €. En dessous de ce seuil, une évaluation annuelle par cette direction permet de corriger pour l'année suivante, le cas échéant, les modalités de consultation en fonction des consommations.

La région n'a pas non plus engagé de démarche particulière pour impulser auprès des directions des engagements comptables provisionnels, notamment pour les dépenses récurrentes. L'ordonnateur s'engage, en réponse, à étudier cette piste.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La fiabilité des comptes de la région est insuffisante.

Les prévisions budgétaires pourraient être améliorées au regard des taux d'exécution en fonctionnement comme en investissement.

De plus, les principes d'annualité et d'indépendance des exercices sont insuffisamment respectés, en particulier concernant les restes à réaliser et les rattachements. Par ailleurs, d'importants montants de factures qui devraient être payées en cours d'année le sont lors de l'exercice suivant, altérant la sincérité du résultat d'exécution annuel. Cela est notamment dû à des délais de paiement excessifs. Ces derniers ne donnent pas lieu au paiement systématique d'intérêts moratoires, dont le mandatement est pourtant obligatoire et relève de l'initiative de l'ordonnateur.

La région ne dispose pas d'inventaire physique de son patrimoine. En dépit des mesures qu'elle a commencé à engager pour y remédier, le rétablissement de la connaissance de l'historique de ses immobilisations et de leur valorisation comptable est loin d'être assuré. Il s'agit d'un long chantier qu'elle doit mener en collaboration avec la pairie régionale, ce qu'elle a commencé à faire.

En revanche, la politique de provisionnement a été revue à la hausse, à la suite des recommandations formulées par la chambre dans ses précédents rapports, et paraît désormais plus proportionnée aux risques de gestion constatés (contentieux, créances douteuses).

6.2 L'analyse financière

L'analyse qui suit porte sur le seul budget principal.

Forte d'un plan d'économies en fonctionnement et d'une réduction sensible de ses investissements, la région Hauts-de-France a rapidement commencé à redresser sa situation financière. Celle-ci demeure cependant plus dégradée que la moyenne des régions.

6.2.1 La stratégie financière régionale

6.2.1.1 Un plan d'économies pour redresser une situation financière dégradée

La nouvelle région Hauts-de-France a hérité des deux anciennes régions d'une situation financière qui s'est dégradée entre 2012 et 2015 sur les deux versants du territoire, bien que ceux-ci aient diversement contribué à cet héritage.

La situation financière au 1^{er} janvier 2016 était caractérisée par des niveaux d'épargne en baisse (376 M€ d'épargne brute et 221 M€ d'épargne nette) et un endettement important et croissant (2,85 Md€), représentant 7,6 années de capacité de désendettement⁹¹ contre 5,4 années pour la moyenne nationale.

Face à cette trajectoire peu soutenable, la région a arrêté, dans le rapport sur les orientations budgétaires pour 2017, sa stratégie financière pour le mandat, se fixant pour objectifs principaux à l'horizon 2021 :

- d'améliorer la capacité de désendettement pour demeurer sous les 9 années ;
- de contenir la hausse de la dette à moins d'un milliard d'euros ;
- de garantir un niveau d'épargne brute supérieur à 250 M€.

Ces trois objectifs paraissent contradictoires. Un accroissement d'un milliard d'euros de l'encours de dette conjugué à un niveau d'épargne brute de 250 M€ porterait la capacité de désendettement à 16 années, ce qui placerait la collectivité en grande difficulté.

Le président précise, dans sa réponse à la chambre, que ces objectifs financiers constituent des plafonds (capacité de désendettement, encours de dette) ou planchers (épargne).

Sur ces bases la région a défini un plan de redressement sur cinq ans destiné à sécuriser sa situation financière. Il prévoit la réalisation de 500 M€ d'économies en fonctionnement durant le mandat, dont 250 M€ d'économies nettes, le solde correspondant à la neutralisation des effets tendanciels de la trajectoire financière issue des anciennes régions.

En investissement, la collectivité souhaite contenir les dépenses réelles sous les 700 M€ à partir de 2018 (contre 872 M€ en 2015).

⁹¹ La capacité de désendettement rapporte la dette à l'épargne brute.

Aucune catégorie de dépenses n'est exclue du travail d'optimisation. Certaines politiques publiques sont toutefois préservées, en cohérence avec les priorités de l'exécutif régional (l'emploi, la redynamisation économique, le rayonnement régional). Les politiques de développement économique (objectif : + 100 M€ en 2021, fonctionnement et investissement confondus) et culturel (+ 40 M€ sur le mandat) voient même leur enveloppe prévisionnelle progresser en cours de mandat.

6.2.1.2 La contractualisation avec l'État de la maîtrise des dépenses de fonctionnement

Plutôt que de maintenir la contrainte sur les recettes des collectivités territoriales en prolongeant la réduction, initiée en 2013, des dotations qu'il leur verse, le gouvernement a récemment privilégié l'encadrement de l'évolution de leurs dépenses.

L'article 13 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques a ainsi prévu que les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales progresseraient, dans leur ensemble, d'1,2 % par an. Ce taux peut être modulé à la hausse ou à la baisse en tenant compte de critères comme l'évolution de la démographie ou de la construction de logements, celle du revenu moyen par habitant, et celle des dépenses réelles de fonctionnement entre 2014 et 2016.

L'article 13 prévoit aussi une réduction annuelle du besoin de financement des collectivités sur la période 2018-2022 sur laquelle les collectivités s'engagent. Les régions dont la capacité de désendettement dépasse 9 années doivent définir une trajectoire d'amélioration de cette dernière.

Ces engagements sont contractualisés entre les collectivités et les préfets de région ou de département. Leur non-respect entraîne une reprise financière sur les ressources de la collectivité, d'un montant correspondant à 75 % de l'écart constaté entre les dépenses exécutées et le plafond contractuel. Ce prélèvement est de 100 % pour les collectivités n'ayant pas contractualisé avec l'État.

Sur la base de ces dispositions, la région Hauts-de-France a contractualisé avec l'État le 28 juin 2018 pour une période de trois ans.

Le taux d'évolution maximale des dépenses de fonctionnement de 2018 à 2020 a été arrêté, sur la base des critères susmentionnés, à 1,1 % par an à partir d'un montant des dépenses réelles de fonctionnement de référence de 2,166 M€ pour 2017⁹².

Le contrat fixe également un engagement de la région à réduire son besoin de financement⁹³ à partir de 2019.

⁹² Pour apprécier le respect de cet objectif, le contrat prévoit d'écarter du calcul les dépenses suivantes : les incidences en année pleine du transfert de la compétence en matière de transports scolaires et interurbains ; les variations occasionnées par le rôle d'autorité de gestion des fonds structurels européens de la collectivité ; celles relatives au futur plan d'investissement dans les compétences financées par des subventions versées par l'État ; celles liées au transfert des trains d'équilibre des territoires (TET) financées par une subvention de la SNCF.

⁹³ Défini comme les emprunts minorés des remboursements de dette (article 13 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022).

6.2.2 Le redressement de la situation financière

Le budget 2017 a constitué le premier exercice d'application du plan d'économies décidé par le nouvel exécutif régional. L'objectif d'une réduction de 100 M€ en fonctionnement⁹⁴ au titre de cet exercice a été quasiment atteint (- 98 M€). Celui d'une baisse de 80 M€ en 2018 ne l'est pas (- 56 M€).

Comme dans le même temps les produits augmentent, sous l'effet du transfert de nouvelles recettes plus dynamiques, et que l'effort d'investissement diminue, la région a significativement amélioré ses principaux ratios financiers depuis la fusion.

6.2.2.1 Des produits de gestion renforcés par de nouvelles recettes

Tableau n° 7 : Evolution des produits de gestion de 2015 à 2018

(en €)	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres	1 308 580 826	1 300 877 442	1 598 288 416	2 083 385 588	16,8 %
+ Ressources d'exploitation	9 118 329	16 628 391	6 591 253	6 218 188	- 12,0 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	863 992 635	814 252 026	778 113 118	353 798 378	- 25,7 %
+ Fiscalité reversée	137 645 519	143 305 798	145 161 182	184 999 083	10,4 %
+ Production immobilisée, travaux en régie	2 073 880	930 528	1 341 829	2 555 048	7,2 %
= Total produits de gestion	2 321 411 190	2 275 994 185	2 529 495 797	2 630 956 286	4,3 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la direction générale des finances publiques.

Les produits de gestion de la région s'élèvent à 2,6 Md€.

Après une baisse de 2 % en 2016, sous l'effet de la baisse des dotations de l'État et de celle des bases de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), ils ont progressé de 11 % en 2017 et de 4 % en 2018.

Cette évolution favorable est la conséquence de la perception d'une fraction supplémentaire de 25 % de CVAE en compensation des nouvelles compétences exercées en matière de transports (cf. tableau en annexe n° 7). La région bénéficie du dynamisme de cette taxe (+ 2,1 % en 2017, + 2,7 % en 2018), qui est toutefois moindre que sur le reste du territoire national (+ 4,5 %)⁹⁵.

La région profite également de la substitution de la dotation globale de fonctionnement (430,5 M€ en 2017) par une fraction de TVA (449,1 M€ en 2018), qui lui procure en 2018 un surcroît de recettes de 18,6 M€ (4,3 % de l'ancienne DGF).

⁹⁴ Hors transferts de compétences transports.

⁹⁵ Source : Cour des comptes, rapport sur les finances publiques locales 2018.

La part des recettes sur lesquelles la région peut agir en modulant le taux (fractions modulables de TICPE et taxe sur les certificats d'immatriculation) représente, en 2017, le quart de ses produits de gestion. La collectivité a consommé ses possibilités de modulation de la TICPE et a choisi d'harmoniser le taux de la taxe sur les certificats d'immatriculation sur le tarif de l'ex-Picardie (33 €/cheval fiscal, plus faible taux des régions métropolitaines hors Corse). La perte de produit résultant de cette décision est estimée, à terme, à 32,4 M€ en 2021 par rapport au produit perçu en 2016⁹⁶, soit 16 % du montant perçu en 2016. Par ailleurs, elle ne dispose pas du pouvoir de moduler le taux de la CVAE et de la TVA.

Les recettes réelles de fonctionnement par habitant demeurent supérieures, en 2017, à la moyenne des régions métropolitaines hors Ile-de-France (424 € contre 345 €).

6.2.2.2 Des charges de gestion en baisse à périmètre constant

6.2.2.2.1 L'évolution des charges

Tableau n° 8 : Charges de gestion 2015-2018

(en €)	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	206 966 406	187 999 646	477 931 655	492 806 881	33,5 %
+ Charges de personnel	360 183 878	365 619 664	366 147 184	363 600 754	0,3 %
+ Aides à la personne (notamment rémunérations des stagiaires de formation professionnelle, bourses, etc.)	149 551 929	129 297 530	139 762 097	135 086 196	- 3,3 %
+ Subventions de fonctionnement	366 586 729	352 419 476	286 580 404	287 625 826	- 7,8 %
+ Autres charges de gestion	807 473 255	856 891 536	826 061 689	811 223 645	0,2 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	65 343 684	66 779 587	62 863 313	60 203 543	- 2,7 %
= Charges courantes	1 956 105 881	1 959 007 439	2 159 346 342	2 150 546 845	3,4 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la direction générale des finances publiques.

Dès 2016, la région a stabilisé les charges courantes de fonctionnement. En 2017, elles s'établissent à 2,16 Md€, en progression de 10,2 % en raison du transfert des compétences transports interurbains et scolaires. En neutralisant les effets de ce transfert (estimés à environ 299 M€), elles diminuent de 5 % (1,86 Md€ contre 1,96 en 2016, - 100 M€). Elles restent cependant parmi les plus élevées des régions métropolitaines avec 362 €/habitant, la moyenne des régions étant de 293 €/habitant⁹⁷.

En 2018, l'ensemble des charges diminue (- 0,41 % au global), pour la première fois sur la période de contrôle, à l'exception des charges à caractère général (+ 3,1 %).

⁹⁶ A bases inchangées.

⁹⁷ Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la direction générale des finances publiques.

6.2.2.2 La répartition des charges par nature

Les conséquences du transfert de compétences en matière de transports se retrouvent principalement dans les charges générales (+ 290 M€). Ces dernières s'élèvent à 478 M€ en 2017 (492,8 M€ en 2018) et constituent 23 % du total des charges de fonctionnement.

Les dépenses de personnel s'élèvent, en 2018, à 363,6 M€ et diminuent pour la première fois sur la période de contrôle. En 2017, la région les avait déjà maîtrisées (0,1 %), à l'inverse de la tendance nationale pour l'ensemble des régions (+ 3,3 %) et en dépit des mesures réglementaires nationales (hausse du point d'indice, transfert prime/point, évolution des grilles indiciaires des agents de catégorie C). Rapportées à la population (61 € par habitant en 2017), elles sont cependant supérieures à la moyenne des régions (51 € la même année) de 20 %.

La maîtrise des dépenses de personnel depuis la fusion (*cf.* détail en annexe n° 10) est essentiellement obtenue par la réduction du recours aux agents non-titulaires (- 3,9 % des rémunérations de cette catégorie entre 2015 et 2018) et aux contrats d'avenir et apprentis (- 50 % en 2017, - 32 % en 2018).

À l'inverse, les rémunérations des agents titulaires progressent de 3,8 % de 2015 à 2018, sous l'effet du glissement vieillesse technicité⁹⁸ (estimé par la région à 2 % en 2016 et 1 % en 2017) et de la titularisation d'agents non-titulaires au titre du dispositif de la loi Sauvadet⁹⁹.

Conformément à sa politique mise en œuvre depuis la fusion (*cf. supra*), les subventions versées par la région sont en réduction notable (- 21,5 % depuis 2015), à l'inverse de l'ensemble des régions, qui connaissent une progression de ce poste de 6,6 %.

Elles s'élèvent à 287,6 M€ en 2018 (*cf.* annexe n° 11) et représentent, en 2017, 48 € par habitant, contre 72 € par habitant pour l'ensemble des régions.

Celles attribuées à des collectivités et organismes publics se sont réduites plus significativement, passant de 135,7 M€ en 2015 à 81,4 M€ en 2018 (- 40 %) que celles allouées aux organismes privés, dont les associations (206 M€, - 10,6 % depuis 2015).

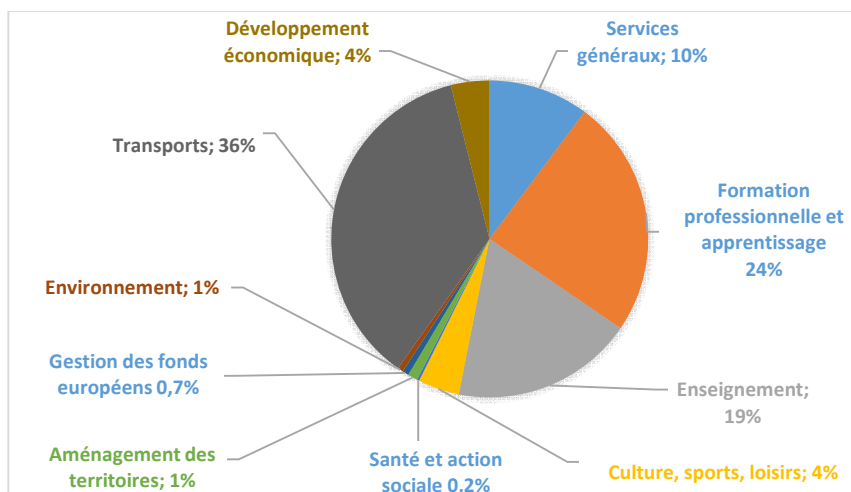
6.2.2.3 La répartition des charges par fonctions

Les transports constituent, en 2017, le premier poste de dépenses régionales en fonctionnement (759,9 M€, soit 36,2 % du total). Ils représentent avec la formation et l'apprentissage (510 M€, 24,3 % du total) et l'enseignement (389 M€, 18,6 % du total) les trois-quarts des charges de gestion.

⁹⁸ Augmentation annuelle de la masse salariale indépendamment des augmentations de salaires, du fait des avancements d'échelons, des promotions de grades ou de corps ou du vieillissement des personnels en place. Ces augmentations sont la conséquence des garanties de carrière dans la fonction publique et découlent du statut.

⁹⁹ Loi du 2 mars 2012 visant à faciliter l'accès au statut de fonctionnaire des agents contractuels.

Graphique n° 1 : Répartition des charges par fonctions 2017



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs.

Les dépenses de fonctionnement ont baissé dans la plupart des compétences régionales depuis 2015 : - 25 % pour l'aménagement du territoire, - 26 % pour l'environnement, - 7,7 % pour la formation professionnelle, - 77 % pour l'enseignement supérieur et - 31,3 % pour la santé.

Les crédits consacrés au développement économique (89,5 M€ en 2015) se sont contractés à 82,9 M€ en 2017 après une progression en 2016 (94,9 M€).

En revanche, le budget de la culture a augmenté de 8,8 %, conformément aux priorités de la nouvelle région. Il s'élève, en 2017, à 70,7 M€ (3,4 % du total) contre 65 M€ en 2015.

6.2.2.3 L'amélioration de l'autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF) brute¹⁰⁰ générée par la collectivité renseigne sur son aptitude à rembourser ses emprunts et autofinancer ses investissements.

Depuis 2017, la CAF brute, qui avait connu une diminution importante en 2016 (- 15,6 %, cf. annexe n° 6), progresse à nouveau (+ 19,4 % en 2017). Cependant, avec 63 € par habitant, elle est inférieure en 2017 à la moyenne des régions (78 €/habitant).

En 2018, elle augmente significativement (469,7 M€, + 24 %) sous l'effet combiné des efforts de gestion et de la dynamique des nouveaux produits fiscaux (fraction supplémentaire de CVAE en 2017 et de TVA en 2018).

¹⁰⁰ Excédent des produits sur les charges.

La CAF nette mesure l'autofinancement disponible une fois remboursée l'annuité de la dette. Elle suit logiquement la progression de la CAF brute en augmentant à 211 M€ en 2017, sans retrouver son niveau de 2015 (221 M€), en raison de la hausse de l'annuité de la dette. La cause de sa chute en 2018 (131 M€) est le remboursement anticipé d'emprunts, sans lequel elle poursuivrait sa progression et s'élèverait à 300 M€.

L'autofinancement progresse donc depuis la fusion, mais son niveau reste inférieur à la moyenne nationale. Il se situe toutefois au-dessus de la cible retenue par la stratégie financière régionale (250 M€ d'épargne brute), il est vrai assez modeste.

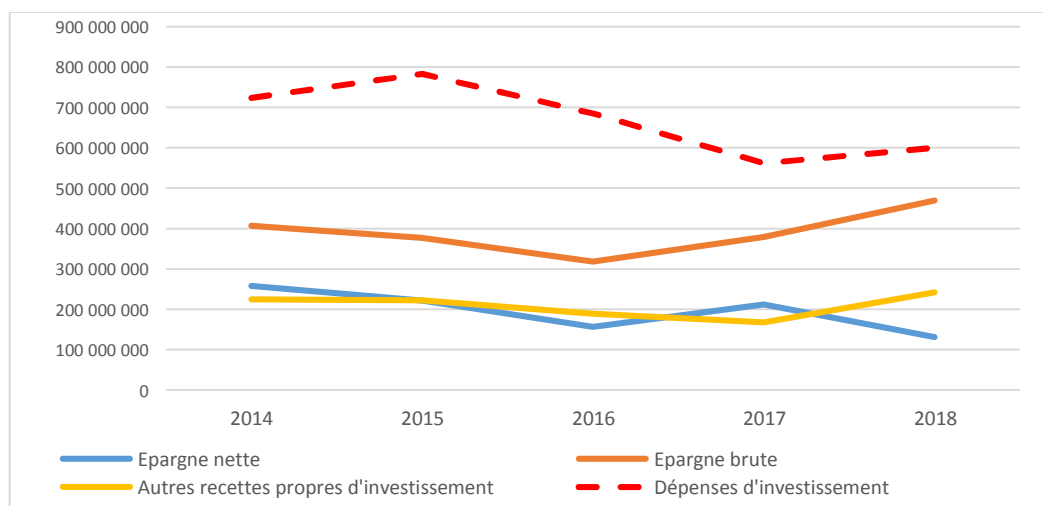
6.2.2.4 La réduction de l'effort d'investissement

6.2.2.4.1 L'évolution des investissements

Sur les 4,1 Md€ d'investissements projetés sur le mandat¹⁰¹, 54 % correspondent à des mesures décidées par les anciennes régions restant à financer dont 80 % sur la première moitié du mandat. La collectivité a désaffecté 297 M€ d'engagements antérieurs.

En 2018, le niveau d'investissement¹⁰² (600 M€) progresse, après avoir baissé de 2015 à 2017 : 783 M€ en 2015, 684 M€ en 2016, 561,8 M€ en 2017.

Graphique n° 2 : Evolution des investissements et de l'autofinancement 2014-2018



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

¹⁰¹ Rapport sur les orientations budgétaires pour 2016.

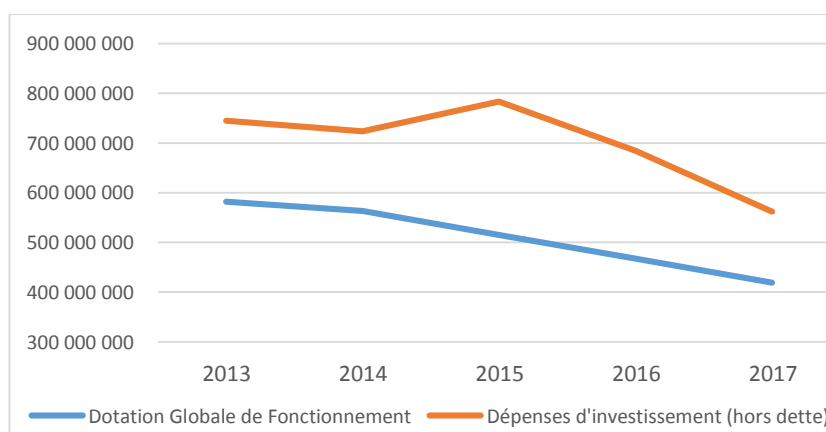
¹⁰² Les dépenses d'investissement sont calculées par la chambre de la manière suivante : dépenses d'équipement + subventions d'équipement +/- dons et prises de participations en nature - participations et investissements financiers nets +/- variation autres dettes et cautionnements, hors opérations pour comptes de tiers.

La région a investi 1,85 Md€ sur la période 2016-2018, soit une moyenne annuelle de 616 M€. Parmi les principales réalisations, figurent le financement des investissements de la délégation de service public des ports de Calais et Boulogne (126 M€ de 2015 à 2017), l'acquisition de rames de TER (76 M€), la construction du lycée des métiers de l'hôtellerie à Lille (55 M€), les travaux au lycée Wallon de Valenciennes (23 M€), ceux d'une antenne du centre de formation des apprentis à Bruay-sur-Escaut (11,8 M€), etc.

Les dépenses d'investissement (hors remboursement de la dette) représentent 18 % des dépenses réelles totales en 2017, proportion en diminution continue depuis 2015 (24 %).

La baisse des investissements régionaux entre 2013 et 2017 (183 M€) peut être rapprochée du montant de la baisse des dotations de l'État au titre de la contribution de la collectivité au rétablissement des finances publiques sur cette période. De 2013 à 2017, la ponction supportée par la région sur les dotations de l'État s'est élevée à 162 M€, soit 28 % du montant perçu en 2012 par les anciennes régions (581 M€).

Graphique n° 3 : Comparaison de l'évolution des investissements et de la dotation globale de fonctionnement – 2013-2017



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs.

Il serait cependant réducteur d'établir un lien exclusif entre les deux données. En effet, cette diminution semble être le fruit de l'érosion progressive de la capacité d'épargne régionale, résultant tout à la fois de la baisse des dotations mais également de l'absence de dynamique des recettes consécutivement à la suppression de la taxe professionnelle et de la poursuite de la progression des charges de fonctionnement. Ainsi, une maîtrise plus précoce des charges de fonctionnement et des recettes fiscales plus dynamiques auraient octroyé à la région des marges de manœuvre supérieures.

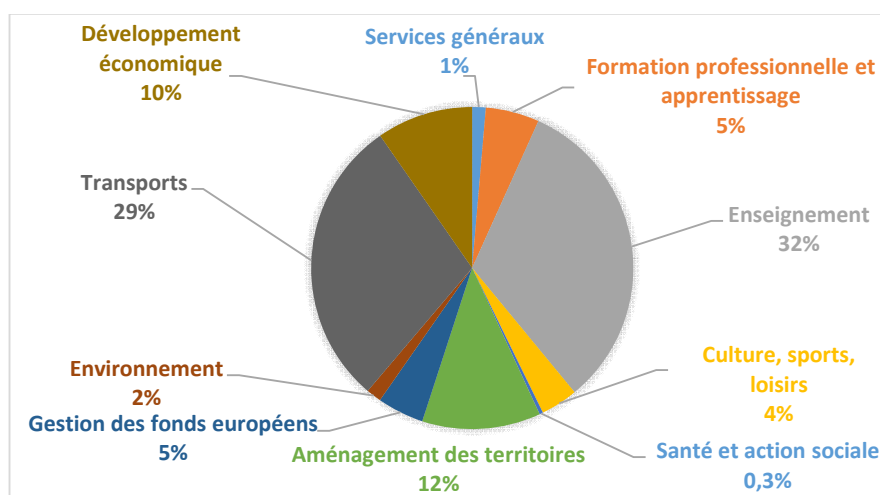
6.2.2.4.2 La répartition des investissements par nature

La diminution des investissements a essentiellement touché les subventions versées (428,2 M€ en 2018, - 23 % depuis 2015, cf. annexe n° 11), notamment celles aux organismes publics (- 44 %). Elles représentent toutefois plus de 71 % des investissements.

En 2017, les dépenses d'équipement brut (- 5,2 %) représentaient 102 € par habitant¹⁰³, la moyenne des régions étant de 135 € par habitant. Elles concernent principalement les lycées.

6.2.2.4.3 La répartition des investissements par fonctions

Graphique n° 4 : Structure fonctionnelle des dépenses d'investissement 2017



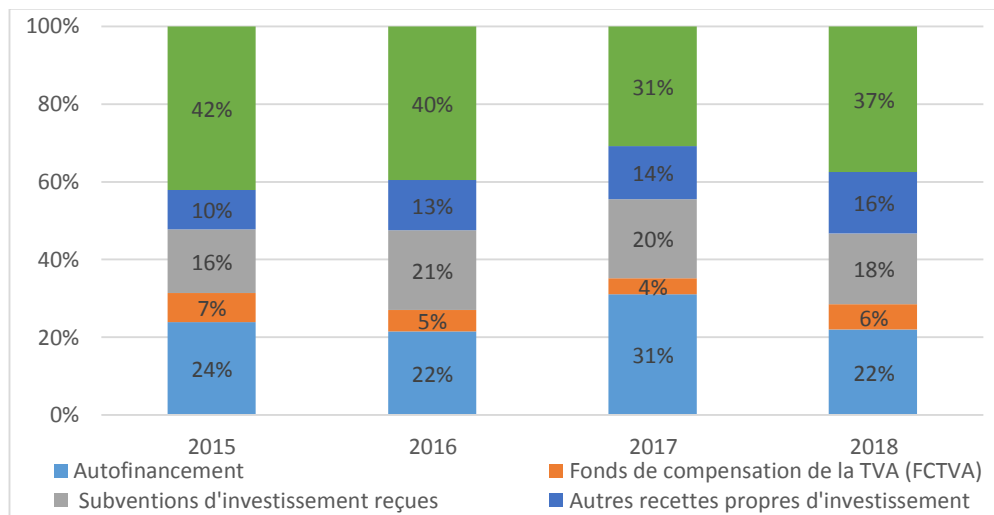
Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs.

Les dépenses consacrées à l'enseignement (191 M€ en 2017, 32 % du total) et aux transports (172,5 M€, 29 %) représentent l'essentiel des investissements régionaux (61 %). Les autres principaux postes sont constitués de l'aménagement des territoires (13,3 %), du développement économique (9 %), des services généraux (5,4 %), de la culture, du sport, des loisirs (5 %), de la formation professionnelle et l'apprentissage (3,7 %).

¹⁰³ Source : compte administratif.

6.2.2.5 Un moindre recours à la dette pour financer les investissements

Graphique n° 5 : Financement des investissements de 2015 à 2018



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

De 2015 à 2018, l'autofinancement et les recettes propres d'investissement¹⁰⁴ (1,54 Md€) ont financé 58,6 % des investissements réalisés (2,6 Md€).

Malgré l'amointrissement des recettes propres d'investissement, en 2016 et 2017, la progression de l'autofinancement et la baisse de l'effort d'investissement aboutissent à une diminution du besoin de financement de la région (- 44 % entre 2015 et 2018, cf. annexe n° 6). En 2017, il s'élève à 168 M€ et connaît une réduction bien supérieure à celle de l'ensemble des régions (- 50 % contre - 19 %). Sa hausse en 2018 (213 M€) est uniquement liée au remboursement anticipé d'emprunts, sans lequel cette tendance aurait été confortée.

En conséquence, le montant d'emprunt souscrit a significativement diminué s'établissant à 223,7 M€ en 2018 contre 390 M€ en 2015.

L'emprunt a représenté, sur la période, 43 % du financement des investissements régionaux, cette part tendant à se réduire significativement (49 % en 2015, 37 % en 2018).

6.2.2.6 La dette demeure élevée

La mobilisation d'emprunts sur la période 2015-2018 (1,11 Md€) s'est effectuée au plus près des besoins de financement de la région (1,10 Md€), qui a couvert le reliquat en puisant dans son fonds de roulement (6 M€). Elle demeure toutefois supérieure au montant de remboursement de la dette en capital (823 M€), entraînant une progression de l'encours de dette de 138 M€ depuis 2015.

¹⁰⁴ Autofinancement, fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), subventions d'investissement reçues, produit des cessions d'immobilisations, etc.

Toutefois, en 2018 la région s'est désendettée, pour la première fois de la période contrôlée, profitant de l'opportunité de résultats d'exécution plus favorables pour effectuer un remboursement anticipé et des renégociations d'emprunts, pour un total de 169,2 M€. L'encours est repassé sous les 3 Md€ (2,98 Md€).

En 2017, la dette régionale représentait 504 € par habitant¹⁰⁵, supérieure de 40 % à la moyenne des régions (360 €).

Tableau n° 9 : La capacité de désendettement 2015-2018

(en €)	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	155 394 107	161 552 472	167 715 888	338 387 467	29,6 %
Encours de dette du budget principal au 31 décembre*	2 846 103 788	2 990 001 409	3 029 443 020	2 984 509 319	1,6 %
Capacité de désendettement du budget principal en années (dette / CAF brute du BP)	7,6	9,4	8,0	6,4	-
Charges d'intérêts et pertes nettes de change	65 343 684	66 779 587	62 863 313	60 203 543	3,1 %
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	2,3 %	2,2 %	2,1 %	2,0 %	
Taux d'endettement (dette / recettes réelles de fonctionnement)	122,6 %	131,2 %	119,8 %		-

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la direction générale des finances publiques.

* Solde créditeur du compte 16 sauf 1645, 166, 1688, 169.

En conséquence de ce léger désendettement mais surtout de la forte progression de l'épargne brute, la capacité de désendettement s'est nettement améliorée. En 2018, elle est de 6,4 années contre 9,4 en 2016. Elle est donc conforme aux objectifs stratégiques régionaux (capacité de désendettement inférieure à 9 ans) et se rapproche de celle de la moyenne des régions (4,92 années).

6.2.2.7 La trésorerie

La trésorerie¹⁰⁶ était négative jusqu'en 2016 inclus, le besoin en fonds de roulement excédant le fonds de roulement dans cette période. En 2018, elle s'élève à 26 M€ (4,4 jours de charges courantes). Compte tenu de la nécessité pour la collectivité de diminuer ses délais de paiement, des ajustements de la politique régionale de gestion de la trésorerie pourraient être nécessaires pour couvrir un rythme de décaissements plus rapide.

¹⁰⁵ Source : direction générale des finances publiques.

¹⁰⁶ Constituée par la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement.

La région dispose toutefois de plusieurs outils pour faire face à ses besoins de trésorerie. Elle recourt principalement aux billets de trésorerie (pour un maximum autorisé de 400 M€), solution avantageuse car permettant de profiter des effets des taux directeurs négatifs de la Banque centrale européenne depuis quelques années, ce qui conduit la collectivité à percevoir des intérêts sur ces opérations (0,6 M€ en 2017). En cas de besoin complémentaire, elle détient également des lignes de trésorerie pour un montant de 250 M€ en 2017.

6.3 Les perspectives financières

6.3.1 L'ajustement de l'effort régional

Les premiers résultats positifs obtenus par la région Hauts-de-France sur la première moitié du mandat au regard de sa stratégie financière l'ont conduite, dans le cadre de la préparation budgétaire pour 2019, à desserrer légèrement la contrainte, en rehaussant les plafonds annuels de dépenses sectorielles dont elle s'est dotée en fonctionnement et en investissement.

Au total, de 2019 à 2021, ce sont 165 M€ supplémentaires qui sont alloués à l'action régionale en investissement et 45 M€ en moins en fonctionnement par rapport aux objectifs initiaux fixés au rapport sur les orientations budgétaires (ROB) 2017.

**Tableau n° 10 : Ajustement des plafonds sectoriels
(rapport sur les orientations budgétaires pour 2019)**

Plafonds sectoriels (en M€)		2018	2019	2020	2021
Fonctionnement	Plafonds ROB 2017	1 863,60	1 834,30	1 801,80	1 784,50
	Nouveaux plafonds	1 829,10	1 820,00	1 797,10	1 792,90
Investissement	Plafonds ROB 2017	695,00	690,00	674,00	632,40
	Nouveaux plafonds	714,27	739,00	712,00	691,30

Source : chambre régionale des comptes à partir des données transmises par la région.

6.3.2 Un budget 2019 en légère hausse

Le budget prévisionnel 2019 est en progression de 2,5 % par rapport aux prévisions pour 2018. Il s'établit à 5,17 Md€ en recettes et en dépenses, dont 3,1 Md€ en fonctionnement et 2,06 Md€ en investissement.

Toutefois, cette progression serait essentiellement imputable à des facteurs exogènes à la collectivité : déficit des trains d'équilibre du territoire (TET) délégués par l'État, fonds européens, plan PACTE pour la formation professionnelle, s'agissant des dépenses de fonctionnement, acquisitions de rames pour les TET, pour les dépenses d'investissement.

Compte tenu de la dynamique des produits de CVAE et de TVA, l'épargne brute est prévue en hausse, comparativement au budget 2018.

6.3.3 La prospective financière 2019-2021

La région ne tient pas à jour de plan pluriannuel d'investissement répertoriant le détail des opérations et indiquant leur estimation prévisionnelle en recettes et en dépenses.

Bien que le président indique disposer d'un tel plan, il n'a pas été communiqué à l'appui de sa réponse.

La chambre recommande donc d'élaborer et suivre un plan pluriannuel d'investissement.

Recommandation n° 3 : élaborer et tenir à jour un programme pluriannuel d'investissement.

En revanche, la direction des finances tient à jour une prospective financière synthétique sur la durée du mandat. La dernière actualisation aboutirait à une trajectoire financière soutenable. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement¹⁰⁷ poursuivraient leur baisse. Les objectifs de la stratégie financière de la région seraient respectés : l'épargne brute serait maintenue chaque année au-dessus des 250 M€ fixés comme valeur plancher, la capacité de désendettement ne dépasserait pas 9 années – niveau qu'elle atteindrait en 2021 – la dette supplémentaire serait inférieure à 1 Md€. Toutefois, l'encours de dette progresserait jusqu'à 3,5 Md€.

Cette prospective est basée sur des hypothèses de taux d'exécution des plafonds sectoriels de dépenses dont s'est dotée la région de 93 % en fonctionnement et 95 % en investissement, ce qui est cohérent avec les taux d'exécution constatés aux comptes administratifs.

La chambre constate que si la prospective financière régionale serait effectivement soutenable, sa sensibilité aux écarts de trajectoire s'avère importante. En effet, une augmentation des taux d'exécution entraînerait une dégradation significative des ratios susmentionnés.

Une simulation effectuée par la chambre (cf. annexe n° 13) à partir d'une réalisation à 100 % des plafonds sectoriels définis par la région (hors dette, fonds européens et transferts de compétences) aboutirait à des besoins annuels d'emprunt supérieurs à 500 M€, portant l'encours de dette à 4 Md€ en 2021 et la capacité de désendettement à plus de 15 années. La capacité d'autofinancement nette chuterait à 47 M€.

En outre, certaines prévisions pourraient être difficiles à tenir, comme celles concernant les transports qui tablent sur une diminution de 2,6 % en fonctionnement, alors que cet objectif pourrait ne pas être atteint en matière de TER.

En réponse aux observations de la chambre, le président considère sa prospective soutenable, estimant que « les budgets des collectivités ne s'exécutent pas à 100 % ». Il fait valoir que si la région constatait une modification des niveaux d'exécution, notamment en matière de TER, elle ajusterait ses plafonds sectoriels afin de respecter le plan d'économies et la trajectoire de redressement mis en place.

¹⁰⁷ Hors remboursement de la dette et fonds européens.

Au regard des projections, la chambre constate que les perspectives financières régionales sont significativement plus favorables qu'immédiatement après la fusion. Cependant, en dépit de réels efforts de rationalisation, la collectivité ne parviendrait pas à se désendetter à l'horizon 2021. Aussi, la chambre l'encourage à poursuivre sa démarche de réduction des dépenses.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le budget prévisionnel régional pour 2019 s'élève à 5,176 Md€.

Dans le cadre de la stratégie financière qu'elle s'est fixée, la région s'est donnée pour objectifs de réaliser sur le mandat 500 M€ d'économies en fonctionnement (dont la moitié d'économies nettes et la moitié issue de la correction de la trajectoire tendancielle héritée des anciennes régions) afin de rétablir son niveau d'épargne et maintenir sa capacité de désendettement sous 9 années.

Pour y parvenir, elle a déterminé, en fonctionnement comme en investissement, des plafonds sectoriels de dépenses dégressifs. Toutes les politiques publiques contribuent à l'effort, à l'exception du développement économique et de la culture, priorités du mandat, dont les crédits devraient même augmenter.

Sur la première moitié du mandat, la collectivité a tenu ses objectifs. Hors transferts de compétences, elle a réduit ses charges de fonctionnement (de près de 100 M€ en 2017 et de 56 M€ en 2018), qui demeurent cependant nettement supérieures à celles de l'ensemble des régions (362 € par habitant contre 293 €). L'effort porte particulièrement sur les charges courantes et les subventions (- 22 % depuis 2015), et, dans une moindre mesure, sur les dépenses de personnel. Ses produits ont bénéficié du dynamisme de la fraction supplémentaire de 25 % de la CVAE perçue en contrepartie des compétences transférées en matière de transports ainsi que de la fraction de TVA attribuée aux régions depuis 2018 en contrepartie de la suppression de la dotation globale de fonctionnement. Les autres recettes sont en baisse.

La région a également diminué son effort d'investissement de 23 % de 2015 à 2018, année au cours de laquelle il s'élève à 600 M€.

En conséquence, elle parvient à un rétablissement rapide de son épargne (470 M€), qui en 2018 excède de 25 % son niveau de 2015. En conséquence, la capacité de désendettement s'améliore nettement (6,4 ans en 2018 contre 9,4 en 2016). Cela permet également à la collectivité d'amorcer, grâce à une gestion active de la dette, une réduction de son endettement, qui demeure toutefois élevé à 2,98 Md€ fin 2018.

Les projections financières pour la suite du mandat sont bien plus favorables que celles dressées immédiatement après la fusion. Elles n'aboutissent toutefois pas à un désendettement de la collectivité. Elles illustrent également le fait que tout relâchement dans l'effort de maîtrise budgétaire dégraderait à nouveau significativement la situation financière.

*
* *

ANNEXES

Annexe n° 1.	Effectifs de la région 2015-2017	84
Annexe n° 2.	Transfert des compétences transports scolaires et interurbains	85
Annexe n° 3.	Estimation par la région des coûts générés par la fusion	86
Annexe n° 4.	Estimation par la région des économies générées par la fusion.....	87
Annexe n° 5.	Les principaux coûts et économies de la fusion	88
Annexe n° 6.	Autofinancement-financement	95
Annexe n° 7.	Ressources fiscales propres	96
Annexe n° 8.	Fiscalité reversée	97
Annexe n° 9.	Ressources institutionnelles.....	98
Annexe n° 10.	Charges de personnel.....	99
Annexe n° 11.	Subventions 2015-2018	100
Annexe n° 12.	Répartition et financement des investissements	101
Annexe n° 13.	Prospective financière réalisée par la chambre (hypothèse : consommation intégrale des plafonds sectoriels).....	102

Annexe n° 1. Effectifs de la région 2015-2017

Au 31 décembre	2015			2016	2017	Variation moyenne annuelle 2015 à 2017	Variation 2017/2015
	Picardie	Nord-Pas- de-Calais	Total				
Effectifs permanents au 31/12 en ETP (A)	2 582,20	5 668,00	8 250,20	8 043,60	8 077,70	- 1 %	- 172,5
Catégorie A	442,20	990,00	1 432,20	1 371,10	1 337,00	- 2 %	- 95,2
dont non-titulaires	122,20	192,90	315,10	299,70	249,60		
Catégorie B	145,00	478,00	623,00	626,40	631,30	0 %	8,3
dont non-titulaires	11,70	41,70	53,40	47,30	38,10		
Catégorie C	1 995,00	4 200,00	6 195,00	6 046,10	6 109,40	0 %	- 85,6
dont non-titulaires	5,80	16,40	22,20	19,40	90,20		
Taux d'administration pour 1 000 habitants	1,36	1,39	1,37	1,34	1,34	- 1 %	- 0,03
Nombre de cadres encadrants au 31/12 en ETP (B)	189,00	538,00	727,00	728,00	698,00	- 1 %	- 29
Taux d'encadrement = A/B	7 %	9 %	9 %	9 %	9 %		

Source : chambre régionale des comptes à partir des données transmises par la région.

Annexe n° 2. Transfert des compétences transports scolaires et interurbains

Charges transférées et dotations de compensation (en année pleine)

		Nord	Pas-de-Calais	Somme	Aisne	Oise	TOTAL	
Charges transférées à la région	Transport interurbain	Pas de distinction scolaire / interurbain	9 559 101 €	10 355 868 €	305 567 €	47 184 108 €	67 404 644 €	
	Transport scolaire	Pas de distinction scolaire / interurbain	44 143 652 €	25 790 266 €	30 251 158 €	6 252 028 €	106 437 104 €	
	TOTAL		76 915 556 €	53 702 753 €	36 146 134 €	30 556 725 €	53 436 136 €	250 757 304 €
CVAE 2016 transférée du Département à la Région			147 965 617 €	58 228 488 €	26 974 571 €	21 500 282 €	41 063 075 €	295 732 033 €
Dotation de compensation	Versée par la Région au Département		71 050 061 €	4 525 735 €	-	-	-	75 575 796 €
	Versée par le Département à la Région		-	-	9 206 160 €	9 248 838 €	12 373 061 €	30 828 059 €
Personnel transféré (en ETP)			34	25,5	7,7	11,18	14,05	92,43

Source : chambre régionale des comptes à partir des données transmises par la région.

Fréquentation 2017 des lignes de transports scolaires et interurbains

	Pas-de-Calais	Somme	Aisne	Nord	Oise	TOTAL
Nombre de voyages commerciaux annuels	777 469	350 000	110 000	2 151 993	916 320	4 305 782
Part	5 %	4 %	2 %	32 %	8 %	9 %
Nombre de voyages scolaires annuels	14 484 680	8 330 000	7 050 000	4 494 759	10 476 246	44 835 685
Part	95 %	96 %	98 %	68 %	92 %	91 %
Total	15 262 149	8 680 000	7 160 000	6 646 752	11 392 566	49 141 467

Source : chambre régionale des comptes à partir des données transmises par la région.

Annexe n° 3. Estimation par la région des coûts générés par la fusion

COÛTS DE TRANSITION (Données en €)	2015	2016	2017	2018	Total
	Régions agrégées			(BP)	
CONDUITE DU CHANGEMENT	1 151 759	846 680	532 195	1 380 820	3 911 454
dont séminaires d'encadrement	197 125	0	0	440 000	637 125
dont réunions d'information du personnel					0
dont publications internes	337 500	0	0	0	337 500
dont formation	0	24 000	188 125	837 750	1 049 875
dont recrutements spécifiques					0
dont conseils externes	20 000	55 420	24 570	24 570	124 560
dont instances de pilotage	562 484	767 260	319 500	78 500	1 727 744
dont autres actions : sécurisation juridique	34 650	0	0	0	34 650
CONVERGENCE DES SYSTEMES D'INFORMATION	298 700	747 197	1 954 985	1 895 261	4 896 143
dont SI décisionnel (délibérations, arrêtés, etc.)	8 850	3 370	356 456	59 230	427 906
dont SI comptabilité et finances	18 135	0	249 000	166 000	433 135
dont SI RH	0	0	263 873	313 246	577 119
dont autres SI : Courrier	39 292	45 611	980	980	86 863
dont autres SI : Gestion des aides	0	0	17 265	109 560	126 825
dont autres SI : Marchés publics	23 173	95 291	0	60 000	178 464
dont autres SI : Gestion électronique des documents	0	0	19 494	0	19 494
dont autres SI : Patrimoine	1 920	45 446	19 076	120 144	186 586
dont autres SI : Formation professionnelle, apprentissage	0	16 435	49 435	16 435	82 305
dont autres SI : Transports scolaires et interurbains	0	0	0	0	0
dont accompagnement externe au pilotage projet	76 500	0	0	0	76 500
dont intranet, télécom et visioconférence	110 363	277 640	51 346	319 400	758 749
dont interconnexions et maintenance	0	46 904	46 904	46 904	140 712
dont autres SI : Licences	0	0	239 282	125 737	365 019
dont formation des agents	0	0	352 000	288 750	
dont temps de travail dédiés	20 467	216 500	289 875	268 875	795 717
MISE EN PLACE DES NOUVELLES STRUCTURES ADMINISTRATIVE ET POLITIQUE	3 524 950	11 281 093	12 472 713	15 395 558	42 674 314
dont accompagnement à la réorganisation-transformation	2 361 450	7 061 753	4 754 826	3 638 861	17 816 890
dont sur - effectifs temporaires	0	0	0	1 800 000	1 800 000
dont mobilité des agents	0	155 400	0	0	155 400
dont aménagements de locaux	0	89 970	39 400	1 000	130 370
dont frais de déplacement	1 146 000	1 463 940	1 842 979	1 777 525	6 230 444
dont autres actions : harmonisation des politiques et des dispositifs	17 500	2 043 800	5 191 550	7 608 628	14 861 478
dont autres actions : indemnités des élus (changement de strate de population)	0	172 177	405 283	430 433	1 007 893
dont autres actions : effet adaptation aux nouveaux outils et procédures (ralentissement des process)	0	294 052	238 676	139 111	671 839
COMMUNICATION EXTERNE	106 685	860 540	1 814 528	2 206 311	4 988 064
dont choix du nom et conception du logo					0
dont frais d'impression liés au nom et au logo					0
dont publications externes	0	805 600	253 600	18 000	1 077 200
dont flocage des bâtiments et signalétique d'orientation	0	25 600	1 000	1 500	28 100
dont flocage des véhicules	0	0	0	10 500	10 500
dont flocage des TER	0	0	1 547 428	2 147 223	3 694 651
dont refonte du site internet	106 685	29 340	0	0	136 025
dont autres actions : extension du N° vert	0	0	12 500	0	12 500
dont signalétique autoroutes et gares	0	0	0	29 088	29 088
dont autres actions (à préciser)					0
AUTRES COUTS IDENTIFIES	313 492	3 067 236	853 991	514 548	4 749 267
dont frais de structure	313 492	1 067 236	853 991	514 548	2 749 267
dont ligne de trésorerie	0	2 000 000	0	0	2 000 000
dont (à préciser)					0
TOTAL	5 395 586	16 802 746	17 628 413	21 392 499	61 219 243

Source : région.

Annexe n° 4. Estimation par la région des économies générées par la fusion

ECONOMIES (Données en €)	2015	2016	2017	2018	Total
	Régions agrégées			(BP)	
CONDUITE DU CHANGEMENT	0	0	0	0	0
dont séminaires d'encadrement					0
dont réunions d'information du personnel					0
dont publications internes					0
dont formation					0
dont recrutements spécifiques					0
dont conseils externes					0
dont instances de pilotage					0
dont autres actions : sécurisation juridique					0
CONVERGENCE DES SYSTEMES D'INFORMATION	0	-337 765	-282 765	-470 965	-1 091 495
dont SI décisionnel (délibérations, arrêtés, etc.)	0	-77 579	-77 579	-77 579	-232 737
dont SI comptabilité et finances	0	-88 575	-88 575	-88 575	-265 725
dont SI RH	0	-3 205	-3 205	-3 205	-9 615
dont autres SI : Courrier	0	0	0	0	0
dont autres SI : Gestion des aides	0	-13 945	-13 945	-13 945	-41 835
dont autres SI : Marchés publics	0	-10 613	-10 613	-10 613	-31 839
dont autres SI : Gestion électronique des documents	0	-62 279	-62 279	-62 279	-186 837
dont autres SI : Patrimoine					0
dont autres SI : Formation professionnelle, apprentissage	0	-26 569	-26 569	-26 569	-79 707
dont autres SI : Transports scolaires et interurbains					0
dont accompagnement externe au pilotage projet					0
dont intranet, télécom et visioconférence	0	-55 000	0	-151 000	-206 000
dont interconnexions et maintenance					0
dont autres SI : Licences	0	0	0	-37 200	-37 200
dont formation des agents					
MISE EN PLACE DES NOUVELLES STRUCTURES ADMINISTRATIVE ET POLITIQUE	-734 814	-10 277 120	-14 991 972	-18 031 803	-44 035 709
dont accompagnement à la réorganisation-transformation	0	-178 176	-441 428	-385 359	-1 004 962
dont sur - effectifs temporaires					0
dont mobilité des agents	0	-874 070	-2 344 375	-4 107 190	-7 325 635
dont aménagements de locaux	0	-1 133 333	-1 133 333	-1 133 333	-3 400 000
dont locations supplémentaires	0	0	-132 000	-132 000	-264 000
dont rationalisation des moyens logistiques	0	0	-35 320	0	-35 320
dont frais de déplacement	0	-89 210	-20 557	-107 828	-217 594
dont autres actions : harmonisation des politiques et des dispositifs	-734 814	-8 002 331	-10 884 958	-12 166 094	-31 788 197
dont autres actions : indemnités des élus (changement de strate de population)					0
COMMUNICATION EXTERNE	0	-12 564	-12 564	-12 564	-37 692
dont choix du nom et conception du logo					0
dont frais d'impression liés au nom et au logo					0
dont publications externes	0	0	0	0	0
dont flocage des bâtiments et signalétique d'orientation					0
dont flocage des véhicules					0
dont flocage des TER					0
dont refonte du site internet	0	-12 564	-12 564	-12 564	-37 692
dont autres actions : extension du N° vert					0
dont signalétique autoroutes et gares					0
AUTRES COUTS IDENTIFIES	0	-166 213	-436 275	-387 770	-990 258
dont frais de structure	0	-166 213	-436 275	-387 770	-990 258
dont ligne de trésorerie					0
TOTAL	-734 814	-10 793 662	-15 723 575	-18 903 103	-46 155 154

Source : région.

Annexe n° 5. Les principaux coûts et économies de la fusion

I. LES COÛTS

1. La mise en place des nouvelles structures administratives et politiques

Les dépenses ont porté essentiellement sur la mise en place de nouvelles structures administratives et politiques, intégrant la conduite du changement (séminaires, accompagnement à la réorganisation...), mais également sur l'extension de politiques publiques aux deux versants (Hauts-de-France en Avignon, aides aux conservatoires, Dispositif PEPS-Parcours d'éducation, de pratique et de sensibilisation à la culture, politique sur les Pôles d'échange multimodaux de transport en commun en site propre, abondement du Fonds régional de garantie, harmonisation du forfait régional d'externat pour les lycées, etc.).

Ces deux postes de dépenses représentent, dans la nouvelle évaluation transmise par la région, un montant de 39,2 M€, soit 64 % des coûts générés par la fusion de 2015 à 2018.

2. La conduite du changement

En matière de conduite du changement, la région estime le coût à 3,9 M€ de 2015 à 2018 (6,4 % du total). Il s'agit essentiellement de la valorisation du temps consacré par les agents aux séminaires organisés pour gérer la fusion (0,6 M€), aux formations (1 M€, dont 0,45 M€ concernant les formations au management et près de 0,3 M€ sur les formations aux outils informatiques), aux instances de pilotage (1,7 M€).

Ces coûts incluent la valorisation du temps passé par les agents régionaux à la mise en place de la fusion. Entre 2015 et 2018, les agents ont consacré 87 740 jours-hommes à la fusion, soit 399 ETP, valorisés à hauteur de 21,9 M€ : déplacements professionnels, réunions, formations, adaptation avant et après la fusion à la nouvelle institution.

3. La mise en place de la nouvelle organisation administrative et politique

Les travaux d'élaboration et de mise en place de la nouvelle organisation administrative et des politiques régionales sont valorisés à 17,8 M€ (29 % du total), soit le plus gros poste de dépenses. Il s'agit essentiellement de la valorisation du temps consacré par les services régionaux à la préfiguration des nouvelles directions, aux projets de service, à l'harmonisation des politiques publiques.

4. L'harmonisation des politiques publiques

L'impact financier des nouvelles politiques publiques (hors temps agents donc) est estimé à 14,9 M€ (24,3 % du total). À titre d'exemple, la Picardie ne subventionnait pas les pôles d'échanges multimodaux, à la différence du Nord-Pas-de-Calais. Le choix d'étendre cet accompagnement à l'ensemble du territoire a coûté 6,8 M€, de 2017 à 2018. De même, l'abondement de certains fonds d'avances régionales (prêt régional revitalisation, fonds régional garantie) ont mobilisé environ 3,4 M€.

5. Les frais de déplacements

S'agissant des frais de déplacements, la région a recensé, d'une part, le remboursement des frais de mission : environ 4,7 M€ de coût de 2015 à 2018. Les frais de mission et déplacements des agents et des élus ont connu une progression sensible entre 2014 et 2017 : 30 % pour les agents, 50 % pour les élus du CESER, 10 % pour les conseillers régionaux. Elle a, d'autre part, valorisé le temps passé par les agents dans les transports pour se rendre d'un site régional à l'autre ainsi que les coûts liés à l'utilisation du parc auto les frais payés aux transporteurs (auto, bus, train). Les frais de déplacements représentent donc globalement un montant de 6,2 M€ de 2015 à 2018, soit 10,2 % du total.

6. Les ressources humaines

En matière de ressources humaines, bien que n'ayant pas procédé à une harmonisation par le haut des régimes indemnitaires des anciennes régions, la collectivité a quand même identifié des coûts de mise en place du nouveau dispositif. En effet, au terme des simulations effectuées entre anciens et nouveau régimes, un certain nombre d'agents ont eu intérêt à opter pour ce dernier plus favorable, générant un surcoût estimé à 0,62 M€. Parallèlement, les personnels n'ayant pas intérêt, à titre individuel, à opter pour le nouveau système ont conservé l'ancien, ce qui n'induit aucune économie pour la région.

Par ailleurs, dans l'attente de l'harmonisation de la dotation des lycées en effectifs, la collectivité a été conduite à augmenter les suppléances en 2018 pour un coût d'1,8 M€.

7. Les indemnités des élus

La fusion a également généré une hausse des indemnités versées aux élus régionaux. Pourtant, le conseil régional a réduit, par délibération, le montant de ces indemnités de 5 % par rapport au plafond réglementaire (article L. 4135-16 du CGCT). Elles ont malgré tout augmenté sous l'effet conjugué de la hausse du point d'indice en 2016 puis en 2017, ainsi que des effets de seuils de population.

En effet, l'indemnité des 78 élus de l'ex-Picardie (sur 170 au total) était, jusqu'à la fusion, plafonnée à 50 %, comme pour toutes les régions de moins de deux millions d'habitants. Avec la fusion, le plafond est celui applicable aux régions de plus de trois millions d'habitants (70 %). Ce surcoût est estimé par la collectivité à 1 M€ de 2016 à 2018, et d'environ 0,4 M€ par an.

8. Les systèmes d'information

Les coûts liés aux systèmes d'information ont été révisés à 3,6 M€ par la région (hors valorisation du temps des agents), soit 5,8 % du total des coûts, contre plus de 18 M€ dans la première estimation. Ils portent principalement sur l'harmonisation des outils applicatifs métiers (RH, marchés, finances, courrier, patrimoine, subventions) pour un peu plus de 2 M€ (58 % des coûts informatiques), sur la visioconférence (0,76 M€, 21 %), l'acquisition de licences informatiques (0,38 M€, 10,6 %), le site internet et les interconnexions réseau (0,27 M€, 7,7 %).

**Coûts de convergence des systèmes d'information
2015-2018 (hors valorisation du temps-agents)**

(en €)	2015	2016	2017	2018	Total
Système d'information décisionnel	8 850	3 400	356 600	59 260	428 110
Système d'information comptabilité et finances	18 135	o	249 000	166 000	433 135
Système d'information des ressources humaines		o	264 000	313 000	577 000
Autres systèmes d'information (sub/aides individuelles)			17 300	109 600	126 900
Autres systèmes d'information (courrier)	39 300	45 600	980	980	86 860
Autres systèmes d'information (marchés publics)	23 200	95 291	o	60 000	178 491
Autres systèmes d'information (formation pro / apprentissage)			49 400	16 400	65 800
Système d'information patrimoine	1 900	45 400	19 100	120 100	186 500
Visioconférence	110 400	277 600	51 300	319 400	758 700
Gestion électronique des documents			19 500	o	19 500
Sites internet	106 700	29 300		o	136 000
Interconnexions réseau Lille Amiens	0	46 900	46 900	46 900	140 700
Licences	0	16 400	239 300	125 700	381 400
Accompagnement externe au pilotage	76 500				76 500
Total	384 985	559 891	1 313 380	1 337 340	3 595 596

Source : chambre régionale des comptes à partir des données transmises par la région.

9. La communication externe

En matière de communication externe, le pelliculage des TER aux couleurs de la nouvelle région a coûté, jusqu'en 2018, 3,7 M€ (6 % du total). Parmi les autres dépenses de cette catégorie figurent 0,77 M€ d'objets promotionnels et 0,31 M€ de signalétique.

En revanche, la création du logo de la nouvelle région n'a pas généré de coûts, la collectivité ne recourant pas à des prestataires extérieurs en la matière. Un appel à contributions a été diffusé sur les réseaux sociaux et un concours organisé auprès des lycées spécialisés.

10. Autres coûts

La région identifie également des surcoûts de mobilisation de sa ligne de trésorerie, en raison de l'impossibilité d'utiliser un programme de billets de trésorerie sur le 1^{er} trimestre 2016.

Enfin, elle a comptabilisé 35 € de frais de structure par jour/homme consacré à la fusion, soit un total de 2,75 M€ de 2015 à 2018.

II. LES ECONOMIES

1. L'harmonisation des politiques régionales

Les économies sont, quant à elles, quasiment intégralement liées à l'harmonisation et la rationalisation des moyens de la nouvelle collectivité. Cela comprend, d'une part, les gains tirés de l'arrêt ou de la diminution de certains dispositifs régionaux à l'occasion de l'harmonisation des politiques publiques entre les versants nord et sud :

- Recherche : - 12,1 M€ depuis 2015
- Enseignement supérieur : - 4,7 M€ depuis 2015
- Santé : - 4 M€ (baisse du budget de fonctionnement d'1 M€ et absence d'investissements)
- Transports : - 0,4 M€
- Picardie en ligne : - 0,7 M€
- Dispositif de rénovation du patrimoine : - 0,3 M€

La fusion de certains partenaires ou opérateurs régionaux permet une réduction du soutien de la collectivité à leur bénéfice. C'est le cas, notamment, du comité régional de tourisme (- 2 M€) ou des observatoires régionaux de santé (- 1 M€).

2. Les ressources humaines

L'ordonnateur indique, dans sa réponse à la chambre, que l'effet de taille permet ponctuellement des économies d'échelle sur certains postes spécifiques.

La fusion a généré un processus de mutualisation, lié notamment aux nombreux doublons de postes. Elle a, par ailleurs, pu accélérer certains départs comme ceux à la retraite, ou pu générer des mobilités vers l'extérieur.

Dans ce contexte, la région a fait le choix de comptabiliser toutes les entrées et sorties par mois en distinguant les catégories A, B, C concernées à compter de 2018. Pour les années 2016 et 2017, un coût moyen d'un agent de 0,055 M€ a été retenu, car les données n'étaient pas homogènes et comparables entre deux logiciels différents et des pratiques de comptabilisation et de saisie différentes.

Afin d'affiner au mieux l'impact de la fusion, n'ont pas été retenus les postes non liés au processus même de fusion :

- les agents des lycées qui n'ont pas été impactés par la fusion ;
- les personnels liés aux transferts de compétence (transports scolaires) et aux transferts entre communautés lycées-services (EMOP – Equipes mobiles d'ouvriers professionnels – et ATIL – équipes mobiles d'informatique) ;
- les personnels liés aux nouvelles politiques mises en place par la région : nouveaux dispositifs régionaux (proch'Emploi, aides individuelles, mises en place d'antennes territoriales...).

Selon l'ordonnateur, durant la période de fusion aucune création de poste n'a été faite, en dehors de postes liés au lancement de nouvelles politiques. Ces postes ont été préalablement retraités.

Les départs à la retraite et leur remplacement éventuel ont été intégrés dans le calcul tant des dépenses que des économies.

De plus, la fusion a été l'occasion de redéfinir une politique de remplacement dans un contexte de mutualisation des services et a ainsi permis de générer des économies.

La région estime ainsi l'économie nette générée par la fusion de 2016 à 2018 à 7,2 M€, correspondant à une réduction des effectifs de 219 ETP (179 recrutements et 398 départs).

3. Les systèmes d'information

En matière de systèmes d'information, la fusion a permis des économies en matière de maintenance, en aboutissant à la suppression de doublons d'outils (site internet, logiciels métiers) pour un total de 295 000 € par an, soit 886 200 € de 2016 à 2018.

Sur cette période, 206 000 € d'économies ont également été réalisées en matière d'abonnements de télécommunication (internet, téléphonie).

Le total des économies générées en matière de systèmes d'information s'élève à 1,13 M€.

Economies générées par la fusion en matière de systèmes d'information 2015-2018

(en €)	2016	2017	2018	Total
Maintenance Site Internet	- 12 600	- 12 600	- 12 600	- 37 800
Maintenance SI comptabilité et finances	- 88 600	- 88 600	- 88 600	- 265 800
Maintenance SI décisionnel	- 77 600	- 77 600	- 77 600	- 232 800
Maintenance SI Formation professionnelle, apprentissage	- 26 600	- 26 600	- 26 600	- 79 800
Maintenance SI Gestion des aides	- 13 900	- 13 900	- 13 900	- 41 700
Maintenance SI GED	- 62 300	- 62 300	- 62 300	- 186 900
Abonnements Télécoms	- 55 000	0	- 151 000	- 206 000
Licences Oracles	0	0	- 37 200	- 37 200
Maintenance SI Marchés Publics	- 10 600	- 10 600	- 10 600	- 31 800
Maintenance SIRH	- 3 200	- 3 200	- 3 200	- 9 600
Total	- 350 400	- 295 400	- 483 600	- 1 129 400

Source : chambre régionale des comptes à partir des données transmises par la région.

4. Le fonctionnement politique

La diminution du nombre de collaborateurs de groupes politiques et celle du budget qui leur est alloué (de 150 € par mois et par élu au Nord-Pas-de-Calais à 142,5 € en 2016 puis 100 € depuis 2017) a entraîné une baisse de ces dépenses de 2,4 M€, de 2015 à 2018.

Le nombre de collaborateurs de cabinet et de groupes est, en effet, passé de 71 en 2015 à 42 en 2018¹⁰⁸ et les personnels administratifs affectés aux groupes politiques de 74 à 62.

Par ailleurs, les conseils économiques, sociaux et environnementaux (CESER) des régions Picardie et Nord-Pas-de-Calais ont également fusionné, à 198 élus (78 pour la première et 120 pour la seconde).

En 2018, leur nombre est ramené à 170¹⁰⁹. Le conseil régional a décidé¹¹⁰ de diminuer de 5 % le plafond de leurs indemnités¹¹¹. De plus, en dépit de l'augmentation des indemnités des conseillers du CESER de l'ex-Picardie, en raison du changement de strate démographique (passage de 160 € pour une demi-journée pour un conseiller à 242 €), celui des indemnités des 120 conseillers de l'ex-Nord-Pas-de-Calais a diminué dans le même temps (de 319 € à 242 €).

Cela a occasionné une baisse cumulée du montant des indemnités allouées aux conseillers du CESER de 2,3 M€, de 2016 à 2018.

5. La stratégie immobilière

Une stratégie de rationalisation du patrimoine foncier et immobilier a permis d'optimiser l'occupation des bâtiments en recherchant à regrouper majoritairement des services dans des locaux appartenant à la région et parfois dans de nouvelles locations moins onéreuses.

Depuis 2016, la région a procédé à la résiliation de 33 baux. En 2019, une nouvelle location d'un montant annuel d'1,2 M€ permettra de mettre fin à un bail de 2,26 M€ par an.

La région a également acheté les locaux situés aux 1, 3 et 5 mail Albert 1er, siège des services amiénois, qu'elle louait jusque-là au département de la Somme. L'acquisition s'est élevée à 1,26 M€, alors que la location représentait un montant annuel de 171 209 €. Ainsi, l'achat sera rentabilisé au terme d'un peu plus de sept années.

La collectivité a cédé plusieurs immeubles, dont celui du siège du CESER (2,2 M€) qui se réunit désormais à l'hôtel de région, ainsi que trois autres sites (pour un montant de 2,5 M€).

Au total, au moment du contrôle de la chambre, la région estime avoir réalisé un gain (différence entre les cessions et acquisitions) de 3,4 M€. Les résiliations de baux génèreraient, à terme, 3,33 M€ d'économies annuelles de loyers (0,3 M€ selon la région sur la période 2016-2018 intéressant le contrôle de la chambre).

6. Autres économies

Le parc automobile a été rationalisé par la sortie de la flotte de 55 véhicules. Ceux-ci ont été réaffectés à d'autres usages, permettant de limiter les dépenses nouvelles : 40 véhicules ont été affectés au dispositif « En route pour l'emploi » et 15 véhicules supplémentaires ont été sortis et affectés à la direction des transports scolaires et interurbains suite au transfert de compétences. L'économie qui en résulte pour le parc automobile est évalué à 84 000 €.

¹⁰⁸ Source : chiffres fournis par la région.

¹⁰⁹ Décret n° 2017-1193 du 26 juillet 2017 relatif à la composition et au renouvellement des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux.

¹¹⁰ Délibération du 14 mars 2016.

¹¹¹ Article R. 4134-24 du CGCT.

Des économies ont également été permises en matière de frais d'annonces et d'insertions, en raison de la réduction du nombre de procédures de marchés publics en doublons. Le gain, à ce titre, est estimé à 1,3 M€ entre 2015 et 2018.

Les coûts d'affranchissement et de télécommunications ont généré des économies de l'ordre d'1 M€.

Annexe n° 6. Autofinancement-financement

Données en €	2015			2016	2017	2018	Variation moyenne annuelle 2015 à 2018	Evol 2018/2015
	Picardie	NPDC	Régions agrégées					
Ressources fiscales propres	413 608 843	894 971 983	1 308 580 826	1 300 877 442	1 598 288 416	2 083 385 588	17%	774 804 762
+ Fiscalité reversée	29 897 911	107 747 608	137 645 519	143 305 798	145 161 182	184 999 083	10%	47 353 564
+ Ressources institutionnelles	291 398 653	572 593 983	863 992 635	814 252 026	778 113 118	353 798 378	-26%	- 510 194 257
+ Ressources d'exploitation	885 507	8 232 823	9 118 329	16 628 391	6 591 253	6 218 188	-12%	- 2 900 141
+ Production immobilisée, travaux en régie	2 073 880		2 073 880	930 528	1 341 829	2 555 048	7%	481 168
Produits de gestion (A)	737 864 793	1 583 546 397	2 321 411 190	2 275 994 185	2 529 495 797	2 630 956 286	4%	309 545 096
Charges à caractère général	66 321 179	140 645 227	206 966 406	187 999 646	477 931 655	492 806 881	34%	285 840 476
+ Charges de personnel	111 617 917	248 565 962	360 183 878	365 619 664	366 147 184	363 600 754	0%	3 416 876
+ Aides à la personne	45 377 351	104 174 578	149 551 929	129 297 530	139 762 097	135 086 196	-3%	- 14 465 733
+ Subventions de fonctionnement	123 816 176	242 770 553	366 586 729	352 419 476	286 580 404	287 625 826	-8%	- 78 960 903
+ Autres charges de gestion	270 349 113	537 124 142	807 473 255	856 891 536	826 061 689	811 223 645	0%	3 750 390
Charges de gestion (B)	617 481 735	1 273 280 462	1 890 762 197	1 892 227 852	2 096 483 029	2 090 343 302	3%	199 581 105
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	120 383 058	310 265 935	430 648 993	383 766 333	433 012 768	540 612 984	8%	109 963 991
en % des produits de gestion	0	0	18,6%	16,9%	17,1%	20,5%	-	-
+/- Résultat financier réel	- 12 879 304	- 50 905 905	- 63 785 210	- 65 572 037	- 60 263 986	- 58 589 087	-3%	5 196 123
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	5 620 171	4 090 997	9 711 168	- 472 763	6 597 294	- 12 377 118	-208%	- 22 088 286
CAF Brute	113 123 925	263 451 026	376 574 952	317 721 533	379 346 076	469 646 779	8%	93 071 828
en % des produits de gestion	0	0	16,2%	14,0%	15,0%	17,9%	-	-
-Dot. nettes aux amortissements	116 294 433	266 781 924	383 076 356	411 371 459	438 332 797	434 914 189	4%	51 837 833
-Dot. Nettes aux provisions	286 773	-	286 773	- 443 118	5 683 587	16 283 415	284%	15 996 642
+ Quote-part des subventions d'investissement transférées	16 621 935	47 468 383	64 090 318	66 141 622	29 325 410	75 173 745	5%	11 083 426
+ Neutralisation des amortissements	99 203 715	64 558 537	163 762 252	345 699 979	357 657 879	363 162 086	30%	199 399 834
Résultat section de fonctionnement	112 368 371	108 696 022	221 064 393	318 634 793	322 312 981	456 785 007	27%	235 720 614
CAF Brute	113 123 925	263 451 026	376 574 952	317 721 533	379 346 076	469 646 779	8%	93 071 828
- annuité en capital de la dette	33 922 163	121 471 944	155 394 107	161 552 472	167 715 888	338 387 467	30%	182 993 360
= CAF nette ou disponible (C)	79 201 763	141 979 082	221 180 845	156 169 061	211 630 187	131 259 312	-16%	- 89 921 532
+ FCTVA	14 838 781	29 871 910	44 710 691	39 863 621	28 428 482	38 781 500	-5%	- 5 929 191
+ Subventions d'investissement reçues	57 564 318	94 815 103	152 379 421	149 340 501	138 801 085	202 633 348	10%	50 253 928
+ Produits de cession	-	557 111	557 111	12 570	-	879 953	16%	322 842
+ Autres recettes	4 219 826	20 500 000	24 719 826	-	-	-	-100%	- 24 719 826
Recettes d'investissement hors emprunt (D)	76 622 924	145 744 124	222 367 048	189 216 691	167 229 567	242 294 800	3%	19 927 752
= Financement propre disponible (C+D)	155 824 687	287 723 206	443 547 893	345 385 753	378 859 754	373 554 113	-6%	- 69 993 780
Financement propre disponible / dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)			183%	159%	191%	255%	-	-
- Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)	54 539 082	188 034 423	242 573 505	218 024 796	196 874 098	146 528 064	-15%	- 96 045 441
- Subventions d'équipement (y c. subventions en nature)	214 147 325	338 925 072	553 072 397	484 003 101	362 744 537	428 219 960	-8%	- 124 852 437
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	- 438 942	239 202	- 199 740	216 165 020	194 190 441	483 476	-234%	683 216
- Participations et investissements financiers nets	1 384 782	8 867 966	10 252 748	2 017 115	669 039	25 290 904	35%	15 038 156
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-	- 22 449 478	- 22 449 478	- 18 450 093	2 842 500	-	-100%	22 449 478
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 113 807 560	- 225 893 979	- 339 701 538	- 556 374 186	- 378 460 861	- 226 968 290	-13%	112 733 248
+/- Solde des opérations pour comptes de tiers	- 903 216	- 43 226 957	- 44 130 173	- 329 491	14 891 973	13 738 053	-168%	57 868 226
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 114 710 775	- 269 120 936	- 383 831 711	- 556 703 678	- 363 568 888	- 213 230 238	-18%	170 601 474
Nouveaux emprunts de l'année (y c. pénalités de réaménagement)	119 950 000	270 071 527	390 021 527	287 000 000	210 000 000	223 695 966	-17%	- 166 325 561
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	5 239 225	950 591	6 189 816	- 269 703 678	- 153 568 888	10 465 728	19%	4 275 913

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

Annexe n° 7. Ressources fiscales propres

(en €)	2015			2016	2017	2018	Variation moyenne annuelle 2015 à 2018	Evolution 2018-2015
	Picardie	Nord-Pas-de- Calais	Total					
Contributions directes nettes (A)	114 566 697,00	236 549 262,00	351 115 959,00	355 636 868,00	663 973 391,00	679 096 889,00	25 %	327 980 930,00
dont cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	88 755 214,00	202 597 949,00	291 353 163,00	295 783 299,00	604 029 006,00	620 093 536,00	29 %	328 740 373,00
dont imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)	25 811 483,00	33 951 313,00	59 762 796,00	59 853 569,00	59 944 385,00	59 003 353,00	0 %	- 759 443,00
Fiscalité indirecte (B)	299 042 145,68	658 422 721,35	957 464 867,03	945 240 573,57	934 315 024,67	1 404 288 699,12	14 %	446 823 832,09
Autres impôts locaux et assimilés nets	217,00	1 023 792,00	1 024 009,00	403 792,35	37 000,00	77 887,00	- 58 %	- 946 122,00
dont taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	138 991 152,00	324 095 610,39	463 086 762,39	449 876 878,40	447 247 282,93	440 609 257,36	- 2 %	- 22 477 505,03
dont taxes cartes grises, permis de conduire et véhicules de transports	74 665 660,55	121 409 055,98	196 074 716,53	201 186 880,06	192 349 555,26	207 256 824,52	2 %	11 182 107,99
dont contribution au développement de l'apprentissage	77 806 931,43	210 197 798,26	288 004 729,69	268 661 527,65	273 705 819,94	284 866 211,83	0 %	- 3 138 517,86
dont autres taxes nettes (y c. droits de mutation à titre onéreux DMTO)	7 578 184,70	1 696 464,72	9 274 649,42	25 111 495,11	20 975 366,54	22 282 147,61	34 %	13 007 498,19
dont fraction de TVA régionale			-			449 196 370,80		449 196 370,80
= Ressources fiscales propres (A+B)	413 608 842,68	894 971 983,35	1 308 580 826,03	1 300 877 441,57	1 598 288 415,67	2 083 385 588,12	17 %	774 804 762,09

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

Annexe n° 8. Fiscalité reversée

(en €)	2015			2016	2017	2018	Variation moyenne annuelle 2015 à 2018	Evolution 2018-2015
	Picardie	Nord-Pas-de- Calais	Consolidation					
Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	27 832 565,00	91 795 412,00	119 627 977,00	119 627 977,00	119 627 977,00	119 627 977,00	0 %	-
Fonds de péréquation des recettes de la CVAE / Fonds de péréquation des ressources perçues par les régions (à p. 2014)	2 065 346,00	15 952 196,00	18 017 542,00	23 677 821,00	25 533 205,00	34 543 047,00	24 %	16 525 505,00
Attribution de CVAE reçue	-	-	-	-	-			-
Autre fiscalité reversée	-	-	-	-	-	30 828 059,00		30 828 059,00
= Fiscalité reversée totale	29 897 911,00	107 747 608,00	137 645 519,00	143 305 798,00	145 161 182	184 999 083,00	10 %	47 353 564,00
Attribution de CVAE versée	-	-	-	-	174 610 841,67	75 575 796,00		

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

Annexe n° 9. Ressources institutionnelles

(en €)	2015			2016	2017	2018	Variation moyenne annuelle 2015 à 2018	Evolution 2018-2015
	Picardie	Nord-Pas-de- Calais	Consolidation					
Dotation globale de fonctionnement	200 022 083,00	326 139 088,00	526 161 171,00	478 374 177,47	430 515 511,13	-	- 100 %	- 526 161 171,00
dont dotation forfaitaire	200 022 083,00	314 952 785,00	514 974 868,00	467 187 874,47	419 279 556,00	-	- 100 %	- 514 974 868,00
dont dotation péréquation verticale		11 186 303,00	11 186 303,00	11 186 303,00	11 186 303,00	-	- 100 %	- 11 186 303,00
dont dotation des permanents syndicaux				-	49 652,13	-		-
Autres dotations	32 956 413,00	60 000 251,70	92 956 664,70	91 859 666,00	134 007 240,68	93 592 951,00	0 %	636 286,30
dont dotation apprentissage et formation professionnelle		1 228 813,70	1 228 813,70	1 481 905,00	-	2 090 000,00	19 %	861 186,30
dont dotation générale de décentralisation	32 956 413,00	58 771 438,00	91 727 851,00	90 377 761,00	93 218 846,00	91 502 951,00	0 %	- 224 900,00
FCTVA	14 838 780,67	29 871 909,85	44 710 690,52	52 223 533,60	40 788 394,68	360 659,46		360 659,46
Participations	16 965 339,44	78 015 808,85	94 981 148,29	92 707 435,36	115 695 230,29	125 105 460,93	10 %	30 124 312,64
dont État	2 131 833,47	2 386 215,34	4 518 048,81	25 329 155,90	63 354 402,46	38 105 969,26	104 %	33 587 920,45
dont régions	491 225,04	11 845 333,26	12 336 558,30	410 367,37	366 013,72	4 287 641,90	- 30 %	- 8 048 916,40
dont départements	466 211,50	219 894,89	686 106,39	785 022,05	519 466,76	14 211,70	- 73 %	- 671 894,69
dont communes et structures intercommunales	24 801,00	269 503,37	294 304,37	420 689,07	233 284,44	2 705 309,84	109 %	2 411 005,47
dont autres groupements	-	-	-	-	-	3 582 462,88		3 582 462,88
dont fonds européens	8 906 194,74	47 670 192,76	56 576 387,50	51 592 728,39	32 751 132,65	56 891 507,87	0 %	315 120,37
dont autres	4 945 073,69	15 624 669,23	20 569 742,92	14 169 472,58	18 470 930,26	19 518 357,48	- 2 %	- 1 051 385,44
Autres attributions, participations et compensations	41 454 817,49	108 438 833,96	149 893 651,45	151 310 747,14	138 387 383,66	134 739 307,02	- 3 %	- 15 154 344,43
dont compensations	5 491 367,00	10 892 832,00	16 384 199,00	15 553 607,00	14 691 438,00	13 764 480,00	- 6 %	- 2 619 719,00
dont compensations relais de la taxe professionnelle (DCRTP)	27 798 631,00	91 683 496,00	119 482 127,00	119 482 127,00	111 945 748,00	104 884 381,00	- 4 %	- 14 597 746,00
dont autres	8 164 819,49	5 862 505,96	14 027 325,45	16 275 013,14	11 750 197,66	16 090 446,02	5 %	2 063 120,57
Ressources institutionnelles	291 398 652,93	572 593 982,51	863 992 635,44	814 252 025,97	818 605 365,76	353 437 718,95	- 26 %	- 510 554 916,49
ressources institutionnelles nettes	291 398 652,93	572 593 982,51	863 992 635,44	814 252 025,97	818 605 365,76	353 798 378,41	- 26 %	- 510 194 257,03

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

Annexe n° 10. Charges de personnel

(en €)	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Rémunérations personnel titulaire (a)	214 839 686	217 839 095	220 906 172	223 052 256	1,3 %
Rémunérations personnel non-titulaire (b)	34 412 723	33 176 738	33 129 866	33 074 973	- 1,3 %
Autres rémunérations (c)	5 100 590	4 769 555	2 388 599	1 624 301	- 31,7 %
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	254 353 000	255 785 388	256 424 637	257 751 530	0,4 %
Atténuations de charges	1 389 155	1 792 680	1 386 454	1 435 691	1,1 %
= Rémunérations du personnel	252 963 845	253 992 708	255 038 183	256 315 839	0,4 %
+ Cotisations sociales	102 024 178	105 673 538	106 810 507	104 553 988	
+ Impôts et taxes sur rémunérations	2 118 264	1 926 470	2 016 328	2 057 347	- 1,0 %
+ Autres charges de personnel	1 830 533	1 940 554	1 727 852	673 581	- 28,3 %
= Charges de personnel interne	358 936 820	363 533 271	365 592 870	363 600 754	0,4 %
+ Charges de personnel externe	1 247 059	2 086 393	554 314		- 100,0 %
= Charges de personnel totales	360 183 878	365 619 664	366 147 184	363 600 754	0,3 %

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

Annexe n° 11. Subventions 2015-2018**Subventions de fonctionnement**

(en €)	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	366 586 729	352 419 476	286 580 404	287 625 826	- 7,77 %
dont subventions à la SNCF	21 788	21 950	22 110	3 786 759	458,06 %
dont subventions à des services publics industriels et commerciaux	2 121 360	2 044 370	2 727 920	2 212 169	1,41 %
dont subventions aux collectivités et autres organismes publics	133 604 206	131 837 293	82 537 158	75 415 053	- 17,36 %
dont subventions aux organismes privés	230 839 374	218 515 863	201 293 217	206 211 844	- 3,69 %

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

Subventions d'investissement

(en €)	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Subventions d'investissement versées	553 072 397	484 003 101	362 744 537	428 219 960	- 8,17 %
dont subventions à la SNCF	123 460 957	129 644 092	83 423 211	87 919 545	- 10,70 %
dont subventions à des services publics industriels et commerciaux	10 556 519	4 702 165	2 640 811	737 216	- 58,82 %
dont subventions aux collectivités et autres organismes publics	262 939 501	216 764 199	125 498 367	148 086 320	- 17,42 %
dont subventions aux organismes privés	149 499 594	123 887 280	122 386 938	128 894 029	- 4,82 %
dont autres (dont fonds européens)	6 615 826	9 005 365	28 795 210	62 582 850	111,49 %

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

Annexe n° 12. Répartition et financement des investissements

(en €)	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Année 2017
Dépenses totales	3 062 753 817	3 212 448 935	3 218 975 244	3 089 294 688
Recettes réelles de fonctionnement	2 276 095 776	2 343 787 694	2 296 183 725	2 550 548 528
Dépenses réelles de fonctionnement	1 873 485 198	1 969 255 486	1 978 936 958	2 178 227 868
Dépenses d'investissement				
Dépenses réelles d'investissement (hors remboursements d'emprunts)	723 840 648	783 249 431	684 665 672	561 788 346
Part dans les dépenses totales	23,63 %	24,38 %	21,27 %	18,19 %
Répartition par nature :				
- Dépenses d'équipement	231 303 448	242 573 505	217 529 855	198 374 769
- Subventions d'équipements versées	493 035 036	553 072 397	484 003 101	362 744 537
- Remboursements d'emprunts	148 643 027	155 394 107	161 552 472	167 715 888
- Autres	- 497 835	- 12 396 471	- 16 867 285	669 039
Financement des investissements				
Capacité d'autofinancement brute (RRF - dépenses réelles de fonctionnement)	406 797 108	376 574 952	317 721 533	379 346 076
Capacité d'autofinancement nette (épargne brute - remboursement en capital de la dette)	258 154 080	221 180 845	156 169 061	211 630 187
Recettes propres d'investissement (hors emprunt) :	224 682 605	222 367 048	189 216 691	167 229 567
- FCTVA	55 033 750	69 430 517	39 863 621	28 428 482
- Subventions d'équipement reçues	169 624 703	152 379 421	149 340 501	138 801 085
- Autres (cessions)	24 152	557 111	12 570	0
Encours de la dette :				
- Remboursements d'emprunts	148 643 027	155 394 107	161 552 472	167 715 888
- Emprunts souscrits	224 666 667	390 021 527	287 000 000	210 000 000
Structure de financement des projets d'investissement (dépenses d'équipement) :				
- Part de l'autofinancement	112 %	91 %	72 %	107 %
- Part du cofinancement	73 %	63 %	69 %	70 %
- Part du FCTVA	24 %	29 %	18 %	14 %
- Part de l'emprunt	97 %	161 %	132 %	106 %
Autres				
Population (nombre d'habitants)*	6 025 303	6 085 195	6 101 843	6 009 976
Taux d'équipement (dépenses d'équipement brutes/recettes réelles de fonctionnement)*	33,42 %	35 %	32,65 %	24,05 %
Ratio dépenses d'équipement/population	38,39	39,86	35,65	33,01

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

* Source : comptes administratifs.

**Annexe n° 13. Prospective financière réalisée par la chambre
(hypothèse : consommation intégrale des plafonds sectoriels)**

Investissement	CA 2016	BP 2017	BP + BS 2017	CA 2017	BP 2018	BP + BS 2018	CA prévus 2018	2019 hors fds européens	2020 hors fds européens	2021 hors fds européens
TOTAL DEPENSES HORS FINANCES ET FDS EUROPEENS	692,59	752,06	744,47	558,19	713,62	714,70	678,97	739,00	712,00	691,30
<i>Pour info prospective EY</i>	808,683	800,00	800,00	700,00	700,00	700,00	700,00	700,00	700,00	700,00
<i>Ecart</i>	-116,10	-47,94	-55,53	-141,81	13,62	14,70	-21,03	39,00	12,00	-8,70
+ Finances / hors amort dette	12,4	12,7	15,7	15,4	0,7	0,7	0,7	0,3	0,3	0,3
+ Finances /amort dette	161,6	177,7	177,7	167,7	175,0	275,0	275,0	182,7	195,9	218,1
+ Fonds européens	53,2	109,8	109,8	32,7	102,1	102,1	102,1			
+ transfert de compétence transport scolaire				1,45	4,15	4,15	4,15	3,17	3,23	3,29
TOTAL DEPENSES	919,70	1 052,30	1 047,70	775,42	995,56	1 096,65	1 060,92	925,18	911,44	912,99
TOTAL RECETTES HORS EMPRUNT	263,28	334,27	324,31	229,38	307,39	320,77	304,73	169,51	152,19	132,51
<i>Pour info prospective EY</i>								217,258	211,79	211,79
<i>Ecart</i>								-47,75	-59,60	-79,28
Fonctionnement	CA 2016	BP 2017	BP + BS 2017	CA 2017	BP 2018	BP + BS 2018	CA prévus 2018	2019 hors fds européens	2020 hors fds européens	2021 hors fds européens
TOTAL DEPENSES HORS FINANCES ET FDS EUROPEENS ET TRSFT CC	1 857,2	1 915,0	1 950,8	1 797,9	1 829,1	1 901,4	1 768,3	1 820,0	1 797,1	1 792,9
<i>Pour info prospective EY</i>	2 016,68	1 915,19	1 915,19	1 915,19	1 864,48	1 864,48	1 864,48	1 835,36	1 801,11	1 763,50
<i>Ecart</i>	-159,44	-0,20	35,58	-117,24	-35,37	36,93	-96,17	-15,36	-4,01	29,40
+ Finances / Dette	70,7	72,7	72,7	66,6	71,7	69,9	69,9	67,7	79,6	90,2
+ Fonds européens	51,0	79,5	79,5	14,0	49,3	48,5	48,5			
+ transfert de compétence transport scolaire		298,652	298,652	299,68	350,74	355,03	355,03	353,63	358,52	363,50
TOTAL DEPENSES	1 978,94	2 365,75	2 401,53	2 178,23	2 300,87	2 374,78	2 241,68	2 241,35	2 235,18	2 246,63
TOTAL RECETTES	2 296,18	2 615,26	2 654,33	2 550,55	2 607,01	2 635,22	2 608,87	2 480,56	2 495,34	2 511,78
Epargne brute	317,25	249,50	252,80	372,32	306,15	260,44	367,18	239,21	260,16	265,15
Epargne nette								56,50	64,25	47,05
Capacité de désendettement	9,5	13,2	13,0	8,2	10,7	12,5	8,5	14,4	14,4	15,3
Emprunt	287,00	468,52	456,32	210,00	382,03	467,14	340,70	516,46	499,09	515,33
Encours de dette	3 012,2	3 303,0	3 290,8	3 054,5	3 261,5	3 246,6	3 120,2	3 453,9	3 757,1	4 054,3
Résultat	12,0	0,0	0,0	48,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Source : chambre régionale des comptes à partir de la prospective de la région.



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

RÉGION HAUTS-DE-FRANCE Enquête « les nouvelles régions »

Exercices 2015 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 3 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

Adresse méI : hautsdefrance@ccomptes.fr