Conseil régional

Rapport pour le conseil régional
MARS 2020

Présenté par
Valérie PÉCRESSE
Présidente du conseil régional
d'Île-de-France

COMMUNICATION - RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES SUR LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE (EXERCICES 2014 ET SUIVANTS)

CR 2020-021

Sommaire

EXPOSÉ DES MOTIFS....3
ANNEXES AU RAPPORT....6
Annexe 1 : Observations définitives de la CRC....7
Annexe 2 : Paragraphe enlevé par la CRC de la réponse régionale aux observations définitives de la Chambre....148
Annexe 3 : Courrier de la Présidente de la région Île-de-France au Président de la Cour des comptes en date du 29 janvier 2020....150
Annexe 4 : Courrier du DGS de la région Île-de-France au Président de la CRC en date du 4 février 2020....154
Annexe 5 : Réponse du Président de la CRC au DGS de la région Île-de-France en date du 14 février 2020....157

EXPOSÉ DES MOTIFS

La chambre régionale des comptes (CRC) a transmis à la Région, le 17 janvier dernier, son rapport portant observations définitives sur les exercices 2014 et suivants de la Région Ile-de-France. Conformément au code des juridictions financières, ce rapport est inscrit à l'ordre du jour de la présente séance du conseil régional, la plus proche après réception du document.

La réponse de la Région est annexée au rapport d'observations de la chambre. Mais la chambre régionale a tronqué cette réponse de la Région d'un passage important sur les conditions d'impartialité dans lesquelles son rapport a été rédigé. La loi dispose pourtant expressément que la réponse est établie « *sous la seule responsabilité de leurs auteurs* » (article L. 243-5 du code précité). Dans le présent rapport soumis au conseil régional, et conformément à la loi, la réponse intégrale de la Région a bien désormais été réintégrée par les services régionaux.

Cette réponse de la Région relève de façon détaillée (30 pages) des erreurs factuelles, pour certaines graves, ainsi qu'une tonalité anormalement critique au regard des résultats de la collectivité, pourtant salués par la Cour des comptes elle-même dans son rapport national sur les finances locales. Cette tonalité générale du rapport est en décalage avec l'échange que les services de la Région ont eu avec les magistrats et rapporteurs de la chambre lors de l'entretien de fin de contrôle le 12 décembre 2018. Contrairement à ce rapport, la tonalité de cet entretien était extrêmement positive. Il en résulte un écart qui se retrouve dans les titres choisis pour organiser la structure du rapport qui sont à ce point polémiques qu'ils sont pour certains d'entre eux en contradiction avec le contenu des paragraphes qui les suivent. On ne peut également que s'étonner de la tonalité de la synthèse du rapport qui est sensiblement plus négative que celle du corps du rapport alors qu'elle devrait en être le strict reflet.

D'une manière générale, les conditions de réalisation de ce contrôle par la chambre font naitre un doute sérieux sur la neutralité de la procédure. Tout cela est, malheureusement, de nature à altérer la bonne information du citoyen.

*

1. Malgré des titres trompeurs, le rapport de la chambre souligne la nette amélioration de la gestion de la Région Ile-de-France depuis 2016

Cette amélioration aurait dû ressortir encore davantage dans le rapport tant les résultats sont éclairants. Le travail de la chambre couvre en effet, d'une part, les deux dernières années du mandat du Président Jean-Paul Huchon (2014 et 2015) et, d'autre part, les trois premières années du mandat du nouvel exécutif (2016 - 2018). Ces périodes sont insuffisamment distinctes au regard des résultats et de l'appréciation même de la Cour des comptes au niveau national, le rapport mélangeant également parfois les dates ou les périodes de comparaison.

Néanmoins, le document insiste bien sur les excellentes performances financières qui sont désormais celles de la collectivité. Il souligne en effet « *Un effort de maîtrise des dépenses de gestion […], sensible depuis 2016* ». Il poursuit en relevant « *des efforts d'économie* ». En effet, comme le constate la Cour des comptes, la Région Ile-de-France est la seule Région à avoir baissé, chaque année depuis 2016, ses dépenses de fonctionnement. Une nouvelle baisse a été votée dans le budget régional pour 2020, année non couverte par le rapport de la chambre. Au total, cette diminution, relevée donc par la chambre, est de - 20 % depuis 2015, soit, depuis l'arrivée de l'exécutif en 2016, 1,5 Md€ d'économies en fonctionnement.

Au-delà, la chambre insiste sur une « *Une dette maîtrisée* » en précisant que « *La région a renforcé sa capacité à rembourser l'encours de sa dette sur la période étudiée.* » La conclusion de la chambre sur les performances financières régionales est forte : « *En 2018, en s'élevant à 355 M€, le besoin de financement est le plus bas de la période (24 %) et est nettement plus soutenable que celui observé en début de période (65 %). Ainsi, la région a atteint dès 2017 l'objectif qu'elle s'est fixée de couvrir 60 % de ses investissements par l'autofinancement*. » La chambre aurait pu toutefois renforcer son raisonnement en intégrant l'année 2019 où l'emprunt a été historiquement bas à 200 M€. Surtout, la Région a diminué son encours de dette en 2019. Il devrait baisser à nouveau en 2020 et présenter alors un niveau inférieur à celui du projet de budget pour 2015. Au total, en dépit de recettes contraintes, la Région présente pour 2020 les ratios financiers les plus performants des 15 dernières années. Aujourd'hui, la Région Ile-de-France est la région française la mieux notée pour ses performances financières par les agences qui la suivent (Fitch ratings et Moody's).

En outre, le rapport de la chambre régionale confirme les avancées liées à la réorganisation de l'administration régionale et déplore « *jusqu'en 2016, une absence de définition claire des centres de décision* ». Il poursuit en insistant sur « *une importante transformation de l'administration de la région [qui] a été opérée en 2016 par le nouvel exécutif dans un objectif de modernisation et de plus grande performance de la gestion.* » « *Plusieurs leviers ont été actionnés : réorganisation des services et nouvelle politique managériale (2017), regroupement et déménagement des services centraux (2018), révision du temps de travail (2017).* » Ainsi, selon la chambre « *La région a profité du déménagement et du regroupement des services pour accélérer le processus de transformation de son administration, en recherchant le décloisonnement des services, un management dans la confiance et la simplification des processus.* » Et la chambre de poursuivre, « *Depuis 2016, la région s'est employée à centraliser progressivement les opérations de mandatement en simplifiant les différentes étapes de la chaîne de la dépense* ». La chambre relève aussi une baisse des effectifs au siège de la Région, conforme aux objectifs politiques fixés par l'exécutif depuis 2016 (suppression de 50 postes par an).

La chambre conclut sur le fait que le déménagement « *a été mené de manière efficace* », « *l'emménagement dans le premier bâtiment ayant pu se réaliser deux ans à peine après l'élection du nouvel exécutif* ». Elle insiste en précisant que « *les opérations Influence 1 et 2 seront avantageuses pour la région* » après « *analyse des coûts globaux (investissement et fonctionnement)* » dans la mesure, notamment, où « *la région a négocié des conditions financières avantageuses sous la forme de franchises de loyers, de loyers limités sur une période donnée et de mesures d'accompagnement.* » Surtout, la chambre a examiné les deux scénarii d'un achat ou d'une location des immeubles Influence 1 et 2. Le scénario in fine retenu par l'assemblée délibérante sur le bâtiment Influence 2, de la valorisation de l'option d'achat de l'immeuble, s'avère même encore plus avantageux. Au total, dans un nouveau courrier annexé au présent rapport, le Président de la chambre considère que les appréciations de son institution sur ce déménagement régional sont « *plutôt positives* ».

2. Ce rapport traduit toutefois une partialité de nature à altérer la lecture du citoyen

Tout d'abord, le document de la chambre comporte des erreurs. Elles sont identifiées dans la réponse de la Région annexée au rapport de la chambre. Elles n'ont pourtant pas été modifiées dans le rapport définitif. Ces erreurs portent notamment sur la fiscalité régionale, sur le suivi des engagements budgétaires pluriannuels, sur les calculs des charges de gestion et des charges financières, sur des mécanismes liés à la gestion de la dette, sur l'organigramme régional ou encore sur le régime indemnitaire en vigueur. Ces erreurs sont de nature à biaiser la lecture du citoyen. Surtout, la persistance d'une autre erreur interpelle. En effet, la chambre a maintenu ses observations sur les « *chargés de mission auprès des vice-présidents* » alors que la Région s'est totalement conformée aux recommandations de la Chambre dès qu'elle a pris connaissance du rapport d'observations provisoires (ROP).

Au-delà des erreurs factuelles, plusieurs indices inquiétants invitent en effet à s'interroger sur la partialité de la procédure qui a été menée.

Il aura en effet fallu plusieurs mois pour obtenir le rapport provisoire, même en tenant compte de l'arrivée d'un nouveau Président à la chambre régionale des comptes, et plus d'un an pour obtenir ce rapport définitif, délais dans les deux cas anormalement longs.

Ensuite, il est apparu un conflit d'intérêt au cours de la procédure de contrôle. Un des magistrats ayant délibéré sur le rapport provisoire était en effet, sous la période de contrôle, un membre actif du mouvement En Marche ! en Ile-de-France. A ce titre, il a même été un opposant politique d'un agent mis en cause dans le rapport et d'une conseillère régionale membre de la majorité. Cette situation est constitutive d'un conflit d'intérêt manifeste qui aurait dû l'amener à se déporter dès le début de la procédure de contrôle, conformément aux dispositions de la Charte de déontologie des juridictions financières. Dans un nouveau courrier annexé au présent rapport, le Président de la chambre reconnait lui-même que « *la question de la présence de ce magistrat au premier délibéré et de son déport peut être posée* ». Le Président évoque ainsi l'hypothèse « *d'un manquement individuel au cours de l'une des étapes aboutissant au rapport définitif* ». En cela, le Président de la chambre confirme malheureusement la préoccupation de la Région.

Mais le plus grave réside dans le fait que la chambre a souhaité cacher cette vérité en masquant ce conflit d'intérêt apparent. En effet, alors que cet élément était à juste titre dénoncé dans la réponse de la Région au rapport définitif, la chambre a purement et simplement supprimé ce paragraphe de la réponse régionale. Selon le nouveau courrier du Président de la chambre, annexé au rapport, la CRC a « *retiré les deux paragraphes mettant en cause le comportement déontologique d'un magistrat* ». Or la chambre reconnait elle-même que s'agissant de la déontologie, « *la question […] peut être posée* ». Cette dissimulation de la réalité des faits ne peut que faire peser le soupçon d'une instrumentalisation de la juridiction dans un but politique à l'encontre de la Région Ile-de-France et de son exécutif. Cet acte grave a été déploré auprès du Président de la chambre régionale et également été porté à la connaissance de la Cour des comptes. Ces deux courriers sont ici annexés. En effet, la loi dispose pourtant expressément que la réponse de la collectivité est établie « *sous la seule responsabilité de leurs auteurs* » (article L. 243-5 du code des juridictions financières). Un rectificatif de la réponse régionale a donc été sollicité. La réponse de la Région ici publiée par les services est la version intégrale, sans censure.

*

La présidente du conseil régional d'Île-de-France

VALÉRIE PÉCRESSE

ANNEXES AU RAPPORT

Annexe 1 : Observations définitives de la CRC

Chambre régionale
des comptes
Île-de-France

Noisiel, le 17 JAN. 2020

Le président

N° G/~~19~~-20 - 0012 E

Dossier suivi par : Nadia Dumoulin, greffière
T 01.64.80.88.02
M nadia.dumoulin@crtc.ccomptes.fr

Réf. : contrôle n° 2018-0091
P.J. : 1 rapport

Objet : notification du rapport d'observations définitives n° 2019-0168 R (et de sa réponse)

Envoi dématérialisé avec accusé de réception (Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

à

Madame Valérie Pécresse

Présidente du conseil régional

d'Ile-de-France

2 rue Simone Veil

93400 Saint-Ouen

Madame la Présidente,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la région Ile-de-France concernant les exercices 2014 et suivants (ainsi que la réponse qui y a été apportée).

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre conseil régional. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse devront être joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au Préfet ainsi qu'au directeur régional des finances publiques d'Ile-de-France et de Paris.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que *« dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre*

présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

Il retient ensuite que *« ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».*

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans ce rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Je vous informe que vos services peuvent se rapprocher de la chambre pour convenir des modalités de mise en œuvre de ces nouvelles dispositions.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération distinguée.

Christian Martin

Chambre régionale des comptes
Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE

RÉGION ÎLE-DE-FRANCE

Exercices 2014 et suivants

Observations
délibérées le 4 septembre 2019

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE **5**

RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS **9**

OBSERVATIONS **11**

1 RAPPEL DE LA PROCÉDURE **11**

2 UN CONTEXTE TERRITORIAL ET INSTITUTIONNEL SPÉCIFIQUE **12**

2.1 Un environnement économique favorable mais de réelles difficultés sociales 12

2.2 Des changements institutionnels liés notamment à des transferts de compétences et à la création de la Métropole du Grand Paris 12

3 LES FAIBLESSES PERSISTANTES DES PROCESSUS COMPTABLE, BUDGÉTAIRE ET FINANCIER **13**

3.1 Le suivi non fiabilisé du patrimoine, des provisions et des garanties d'emprunt 13

3.1.1 La connaissance imparfaite du patrimoine 14

3.1.2 Des provisions omises ou irrégulièrement constituées 17

3.2 Un processus budgétaire qui devrait être amélioré en prévision, en exécution et en mesure de la performance 20

3.2.1 Des progrès à poursuivre en matière d'information de l'assemblée délibérante lors des débats d'orientation budgétaire 20

3.2.2 Le manque de fiabilité des prévisions budgétaires, notamment en matière d'investissement.. 22

3.2.3 Les règles imprécises d'ajustement des AP et AE 23

3.2.4 Une démarche budgétaire inspirée de la LOLF mais qui ne compare pas les résultats aux prévisions 25

3.3 Certaines faiblesses persistantes de la fonction financière 26

3.3.1 Des créances très anciennes restent à apurer 26

3.3.2 Des délais de paiement élevés malgré des réorganisations 27

3.4 Le faible degré de mise en œuvre des précédentes recommandations de la chambre 29

4 UNE SITUATION FINANCIERE QUI S'AMELIORE **30**

4.1 Une amélioration de l'épargne due au dynamisme des recettes régionales et à des efforts d'économie 30

4.1.1 Une nette progression des produits fiscaux qui a plus que compensé la baisse des dotations et participations 31

4.1.2 Un effort de maîtrise des dépenses centré sur les contributions et subventions 37

4.2 Une reprise des investissements financée par l'amélioration de la capacité d'autofinancement et l'accroissement de la dette 43

4.2.1 Une hausse du financement propre disponible 43

4.2.2 Un redémarrage de l'investissement qui s'infléchit en 2018 45

4.2.3 Une dette maîtrisée 46

4.2.4 Le recours à une « stratégie de financement verte et responsable » 47

4.2.5 Une amélioration de la capacité de désendettement 48

5 MALGRE UNE RÉORGANISATION ADMINISTRATIVE, DES IRREGULARITÉS PERSISTANTES EN MATIERE DE RESSOURCES HUMAINES 49

5.1 Une importante réorganisation des services, des locaux et du temps de travail 49

5.1.1 Une réorganisation des services fondée sur une transformation de l'administration 50

5.1.2 Une relocalisation rapide dont le bilan financier est encore incertain 52

5.1.3 Dans un contexte de baisse des effectifs, une hausse de la mobilité des agents du siège et une aggravation de l'absentéisme des agents des lycées 58

5.1.4 Une durée du travail en partie dérogatoire et incomplètement contrôlée 64

5.2 Un nouveau régime indemnitaire qui laisse subsister des irrégularités et inexactitudes 67

5.2.1 La mise en place du nouveau régime indemnitaire non entièrement conforme aux textes 67

5.2.2 Une prime régionale irrégulière et inexactement liquidée 69

5.3 Des irrégularités accrues en matière d'emploi et de rémunération des collaborateurs d'élus 71

5.3.1 L'absence de délibération sur la création des emplois de collaborateurs de cabinet 71

5.3.2 Le large dépassement du plafond d'emploi des collaborateurs de cabinet 71

5.3.3 Le dépassement croissant du plafond des rémunérations des collaborateurs de groupe 76

5.4 Le faible suivi des recommandations de la chambre régionale des comptes 79

6 UNE RESPONSABILITÉ ACCRUE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE QUI APPELLE UNE GESTION PLUS EFFICIENTE DES MOYENS CORRESPONDANTS 80

6.1 Une nouvelle responsabilité régionale à l'égard des autres collectivités locales 80

6.1.1 Une responsabilité régionale exercée en lien avec l'Etat 81

6.1.2 Des relations relativement inchangées avec les départements 82

6.1.3 L'absence de coordination avec la MGP pour la mise en œuvre du SRDEII sur le territoire métropolitain 83

6.1.4 Le poids prédominant des aides régionales par rapport à celles des autres collectivités 85

6.2 Le SRDEII, outil d'affirmation de la responsabilité régionale en matière de développement économique 85

6.2.1 La participation de principaux acteurs institutionnels à l'élaboration du SRDEII 85

6.2.2 La gouvernance du SRDEII, élément clé de la nouvelle responsabilité régionale 86

6.2.3 Des priorités fondées principalement sur l'innovation et l'attractivité 87

6.3 Le rôle mitigé du SRDEII en matière de simplification des dispositifs d'aide et de développement équilibré des territoires 88

6.3.1 L'absence de réelle simplification des dispositifs d'aide 88

6.3.2 Une territorialisation co-pilotée avec l'État 90

6.4 Des améliorations nécessaires de la programmation et du suivi des crédits 91

6.4.1 Un suivi insuffisant des crédits mobilisés en matière de développement économique 91

6.4.2 Une programmation tardive de l'utilisation des fonds européens 92

6.5 La mise en œuvre très partielle des précédentes recommandations de la chambre régionale des comptes 93

ANNEXES 95

SYNTHÈSE

La région Île-de-France a peu suivi les précédentes recommandations de la chambre régionale des comptes.

Lors de ses contrôles précédents, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France avait formulé plusieurs recommandations afin d'améliorer la gestion de la collectivité régionale et de mettre fin à de graves irrégularités. Si d'importants changements institutionnels, tels que la création de la Métropole du Grand Paris, et des transferts de compétences au profit de la région sont intervenus depuis, ces recommandations restent actuelles.

A l'issue du présent contrôle, la chambre n'a pu que constater que la région n'avait que très peu suivi ses recommandations. En particulier, elle n'a pas mis fin aux irrégularités relevées. Ce constat s'applique à l'ensemble des champs du contrôle de la chambre.

La démarche d'amélioration du processus comptable, budgétaire et financier est encore inaboutie.

La chambre a relevé des faiblesses dans le suivi comptable de la région ainsi que dans le processus budgétaire et l'exécution financière. Plusieurs d'entre elles avaient déjà donné lieu à des recommandations lors des contrôles antérieurs.

S'agissant du suivi comptable, l'inventaire du patrimoine n'est pas fiabilisé. Aussi, la région n'a pas une connaissance précise de ses actifs. Sa démarche en matière de provisions ne parait pas cohérente : elle n'en constitue pas pour couvrir certains risques avérés mais le fait en dehors des cas où cela se justifie.

En dépit des précédentes recommandations de la chambre, le conseil régional ne dispose pas de toutes les informations exigées lors du débat d'orientation budgétaire, notamment sur les investissements et les ressources humaines. Les règles d'ajustement des autorisations de programme et des autorisations d'engagement n'ont toujours pas été précisées. Quant à la démarche budgétaire, malgré 17 annexes du budget présentées par politique publique, la région ne s'est toujours pas dotée d'instruments de mesure de la performance de sa gestion.

En matière d'exécution budgétaire, la région s'est employée à simplifier les opérations de mandatement mais les délais de paiement restent encore élevés, systématiquement supérieurs au délai de 30 jours fixé par décret.

Aussi, la chambre recommande à la région d'accélérer la simplification et la dématérialisation de sa chaine financière et de créer avec les services du comptable public les conditions favorables à la conduite des chantiers communs prioritaires.

Malgré l'augmentation de son épargne, la région Île-de-France a dû continuer d'emprunter pour financer la relance de ses investissements.

La région a bénéficié d'un fort dynamisme de ses produits fiscaux qui lui a permis d'augmenter significativement ses recettes. Elle s'est efforcée de maitriser ses dépenses mais, malgré la baisse des effectifs, la masse salariale n'a pas diminué, notamment à cause de la hausse des dépenses de rémunération des personnels non titulaires. Une inflexion à la baisse des charges à caractère général est perceptible. De fait, la région a fait porter ses efforts d'économies les plus tangibles sur les tiers, en diminuant les subventions de fonctionnement de près de 9 % entre 2014 et 2018.

L'épargne brute (capacité d'autofinancement brute) s'est améliorée grâce à la hausse des recettes et, dans une moindre mesure, à un effort de maîtrise des dépenses de gestion. Elle est passée de 582 M€ en 2014 à 984 M€ en 2018, soit de 18 % à 28 % des produits de fonctionnement.

La nouvelle majorité régionale installée en décembre 2015 a souhaité relancer les investissements par un plan de modernisation des infrastructures de transport, un engagement en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche et la rénovation des lycées. De 2014 à 2018, les dépenses d'équipement ont progressé de près de 7 % par an en moyenne. Ainsi, en 2016 et 2017, au contraire des années précédentes, les dépenses d'équipement de la région Ile-de-France, rapportées au nombre d'habitants, ont dépassé la moyenne des autres régions. Toutefois, tel n'était plus le cas en 2018, les dépenses d'équipement étant en recul de 9 %.

Le besoin de financement (dépenses d'investissement non couvertes par des recettes propres) avait atteint un milliard d'euros en 2014 et 2015, soit 66 % des dépenses d'investissement. Il est retombé à 34 % des d'investissements en 2016 sous l'effet conjugué de plusieurs facteurs (redressement de l'épargne, réduction des remboursements d'emprunt, baisse des subventions d'équipement). En 2018, grâce à des investissements en recul et à l'amélioration de l'épargne, le besoin de financement a été inférieur au quart des dépenses d'investissements.

Pourtant, la région a continué de s'endetter. L'encours de sa dette a augmenté de 5,6 % entre le 31 décembre 2015 et le 31 décembre 2018. Cette dette présente un risque de refinancement à long terme du fait de la part importante des émissions obligataires, réalisées de 2014 à 2018, qui arriveront à échéance entre 2024 et 2028, beaucoup étant remboursables lors du dernier exercice de leur période de maturité. Or, la région n'a pas recouru au mécanisme de mise en réserve budgétaire annuelle prévu par la nomenclature comptable.

Grâce à l'augmentation de son épargne brute, la région Ile-de-France a renforcé sa capacité de désendettement qui est passée de 8,74 années en 2014 à 5,75 années en 2018. Elle a atteint son objectif de réaliser 60 % de ses investissements par autofinancement et de présenter une capacité de désendettement inférieure à dix ans.

Toutefois, la « relance par l'investissement », qui constitue l'une des priorités affichées par la région depuis décembre 2015, pourrait renforcer les tensions et risques exercés sur sa situation financière. C'est pourquoi la chambre lui recommande de poursuivre le travail de consolidation de ses outils de prospective afin de prévoir plus précisément son besoin de financement et d'ajuster en conséquence la maitrise de ses dépenses de fonctionnement.

En dépit d'une importante réorganisation des services, la région Île-de-France n'a pas mis fin à plusieurs irrégularités en matière de gestion des ressources humaines.

L'exécutif régional a manifesté une forte volonté de changement de l'organisation des services et du management des ressources humaines.

La transformation de l'administration a été recherchée à travers le regroupement des services du siège à Saint-Ouen. Cette opération a été menée de manière efficace, l'emménagement dans le premier bâtiment ayant pu se réaliser deux ans à peine après l'élection du nouvel exécutif. La région a obtenu des conditions financières avantageuses sous la forme de franchises de loyers et de prise en charge de travaux d'aménagement intérieur par les bailleurs.

Le bilan financier de l'opération est néanmoins encore incertain dans la mesure où la région n'a pas encore décidé s'il elle lèvera les options d'achat des immeubles. Si cela était le cas, elle pourrait réduire ses charges de fonctionnement d'un montant cumulé de 266 M€ de 2018 à 2031. En revanche, si elle décidait de rester locataire des locaux, ces charges s'alourdiraient de 128 M€ au cours de la même période par rapport à la situation antérieure au déménagement. Pour acheter ces immeubles, la région devrait investir près de 240 M€ mais la vente de biens anciennement occupés couvrirait largement ce montant.

La région s'est fixée pour objectif de diminuer les effectifs de son siège de 50 postes par an. Une légère baisse des effectifs est effectivement constatée (- 0,39 % en moyenne annuelle) au cours de la période sous revue. Ainsi, en 2017, la région comptait 120 agents en équivalent temps plein (ETP) de moins qu'en 2014. Cependant, les dépenses de personnel n'ont pas diminué pour autant.

Malgré les recommandations de la chambre, la région ne s'est pas dotée d'un outil de prévision des charges de personnel. Elle ne s'est conformée que très partiellement aux recommandations visant à mieux documenter ses rapports d'orientation budgétaire en matière de maîtrise de la masse salariale.

Jusqu'au 31 décembre 2017, le temps de travail annuel des agents était fixé à 1 568 heures. En ramenant celui des agents du siège à la durée réglementaire de 1 607 heures, la région estime avoir gagné l'équivalent de 56 ETP et 2,59 M€ de masse salariale par an. Toutefois, en maintenant le temps de travail des agents en poste dans les lycées à 1 568 heures, elle s'est privée de l'équivalent de 194 ETP, soit un coût théorique de 5,6 M€.

En outre, qu'il s'agisse des agents du siège ou des lycées, la région ne mesure pas leur temps de travail effectif puisque les services concernés ne sont toujours pas équipés d'un système de contrôle automatisé (« badgeuses »), contrairement aux textes et à la précédente recommandation de la chambre.

Malgré certaines actions de prévention, l'absentéisme s'aggrave. Avec un taux global de 10,2 % en 2017, il représente un enjeu budgétaire d'environ 41 M€ par an pour la région. Il touche surtout les agents des lycées (90 % du total des jours d'absence), absents en moyenne 41,1 jours en 2017 au lieu de 33,7 jours en 2010.

En matière de rémunération, malgré l'instauration du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), la région continue de verser, hors de tout cadre légal, une « prime régionale » en la considérant à tort comme un avantage collectivement acquis. Elle doit cesser le versement de cette prime d'un coût global d'environ 14,5 M€ en 2017.

Des irrégularités accrues sont constatées en matière d'emploi et de rémunération des collaborateurs d'élus.

S'agissant des collaborateurs d'élus, la région n'a pas mis fin aux irrégularités relevées précédemment par la chambre. Elle les a même aggravées. Loin de mettre fin au dépassement du nombre de collaborateurs de cabinet légalement autorisé, elle l'a amplifié : le dépassement s'élève désormais à 25 collaborateurs de plus que le plafond légal au lieu de 13 lors du précédent contrôle. La région s'est bornée à changer la dénomination de ces agents (« chargés de mission thématiques » au lieu de « chargés de mission auprès des vice-présidents ») et à les rattacher formellement au secrétariat général alors qu'ils sont essentiellement au service des élus. Le coût annuel de ce dépassement était proche de 1,3 M€ en 2016 et 2017. La région a déclaré avoir mis fin à cette situation en juin 2019, notamment en résiliant certains contrats et en repositionnant les agents au sein de l'administration. Toutefois, elle n'a pas démontré que les emplois ont été formellement supprimés et que les agents sont affectés à d'autres missions.

S'agissant des collaborateurs des groupes politiques, la région ne respecte toujours pas les plafonds en matière de rémunération. Le coût annuel du dépassement observé était d'environ 1,14 M€ de 2014 à 2017.

La chambre procède de nouveau à des rappels au droit afin qu'il soit mis fin au plus vite à ces graves irrégularités.

Les dispositifs d'aides au développement économique devraient être simplifiés et leurs moyens mieux suivis.

L'exercice de la compétence de la région en matière de développement économique se traduit par un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), porteur de la stratégie de la collectivité. Alors que la Métropole du Grand Paris semble volontaire pour établir un partenariat étroit avec la région en vue de la mise en œuvre des orientations stratégiques franciliennes sur son territoire, la région n'a pas souhaité lui réserver une place privilégiée dans la gouvernance du SRDEII.

Malgré les efforts réalisés pour faciliter l'accès des aides aux entreprises, elle n'a pas démontré qu'elle a simplifié et rendu plus lisible l'ensemble de ses dispositifs d'aides.

Enfin, il reste difficile d'identifier avec précision les moyens régionaux et européens mobilisés au service du développement économique régional. La direction des entreprises et de l'emploi et celle des affaires européennes ne partagent pas un objectif commun de mobilisation des fonds européens au profit du développement économique francilien.

RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations qui suivent sont des rappels au droit :

Rappel au droit n° 1 : Renforcer les dispositifs internes de recensement des litiges en cours et constituer une provision dès l'ouverture d'un contentieux de première instance à hauteur du risque établi, conformément aux dispositions de l'article D. 4321-2 du code général des collectivités territoriales. 18

Rappel au droit n° 2 : Respecter le délai global de paiement et verser les intérêts moratoires dus aux fournisseurs en cas de non-respect de ce délai. 28

Rappel au droit n° 3 : Généraliser le contrôle automatisé de décompte du temps de travail conformément aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. ... 67

Rappel au droit n° 4 : Appliquer le CIA à l'ensemble des agents et supprimer la prime régionale conformément aux dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). 71

Rappel au droit n° 5 : Formaliser dans une délibération le nombre de postes de collaborateurs de cabinet et l'enveloppe budgétaire annuelle consacrée à leur rémunération conformément à la circulaire n° INTB0100217C du 23 juillet 2001 relative à la mise en œuvre du protocole du 10 juillet 2000 et de la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale. 71

Rappel au droit n° 6 : Mettre fin au dépassement du nombre de collaborateurs de cabinet autorisés. 75

Rappel au droit n° 7 : Respecter les dispositions de la loi du 26 janvier 1984 lors du recrutement d'agents contractuels. 75

Rappel au droit n° 8 : Rétablir une rémunération des collaborateurs de groupes d'élus conforme aux dispositions de l'article L. 4132-23 du CGCT et de la circulaire INTB9500079C du 6 mars 1995. 78

Les autres recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :

Recommandation n° 1 : Actualiser la convention de services comptable et financier, notamment en vue de formaliser les opérations requises afin de garantir la concordance entre l'inventaire comptable et l'état de l'actif. 15

Recommandation n° 2 : Fiabiliser le processus d'intégration des immobilisations et les montants des participations en capital constatées dans les comptes d'immobilisations financières. 16

Recommandation n° 3 : Expliciter dans les rapports d'orientations budgétaires les objectifs de la région en matière de dépenses de personnel et les indicateurs correspondants, et renforcer l'analyse de la soutenabilité des investissements..... 22

Recommandation n° 4 : Clarifier les règles d'annulation et d'ajustement des autorisations de programme et d'engagement (AP/AE) dans le règlement budgétaire et financier et assurer une information appropriée et régulière de l'assemblée délibérante sur les stocks d'AP/AE demeurant sans emploi. 25

Recommandation n° 5 : Réviser la structure et le contenu des annexes budgétaires afin de mettre en cohérence la présentation et l'information budgétaires avec la présentation en mode « LOLF » adoptée par la région..... 26

Recommandation n° 6 : Poursuivre l'optimisation de l'organisation de la chaîne financière tout en renforçant les dispositifs de contrôle interne comptable et financier..... 28

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

OBSERVATIONS

1 RAPPEL DE LA PROCÉDURE

Le présent rapport d'observations provisoires est issu d'un contrôle de la chambre mené dans le cadre d'une enquête nationale, conduite conjointement par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes sur le thème des « *nouvelles régions* », en vue de l'élaboration du rapport public annuel sur les finances publiques locales. Dans le cas de la région Île-de-France, les points suivants ont été examinés : la trajectoire financière de la région de 2014 à 2018 ; l'impact financier et organisationnel de la réforme territoriale (extension des compétences) ; la prise en compte des risques organisationnels et financiers liés à la mise en œuvre de la réforme territoriale ; la stratégie financière prospective de la région jusqu'en 2021.

Par ailleurs, ont été examinées les suites réservées par la région aux observations et recommandations formulées dans quatre rapports d'observations définitives portant sur les thèmes suivants, en lien avec le présent contrôle : gouvernance et organisation interne (janvier 2016), interventions économiques (juillet 2015), situation financière (septembre 2014), gestion des personnels et des ressources humaines des lycées (juillet 2013).

Le présent contrôle a été engagé par lettres du 16 avril 2018 à Mme Valérie Pécresse, présidente du conseil régional d'Île-de-France depuis le 18 décembre 2015, ainsi qu'à M. Jean-Paul Huchon, son prédécesseur. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 12 décembre 2018 avec M. Bonneau, directeur général des services, dûment mandaté pour représenter Mme Pécresse. M. Huchon n'a pas donné suite à la proposition de la chambre d'organiser un entretien de fin de contrôle.

Les observations provisoires délibérées les 25 et 31 janvier 2019 ont été notifiées le 10 avril 2019 à l'ordonnateur en fonction, Mme Pécresse, les 11 puis 26 avril 2019 à l'ancien ordonnateur, M. Huchon, ainsi que, sous forme d'extraits, à la Métropole du Grand Paris, au département de l'Essonne, ainsi qu'à 54 autres tiers mis en cause.

Le présent rapport a été délibéré le 4 septembre 2019, sous la présidence de M. Christian Martin, président de la chambre, au vu des observations provisoires et des réponses reçues les 10 juin et 8 juillet 2019 de l'ordonnateur en fonction et du 21 mai au 13 juin 2019 de la Métropole du Grand Paris, du département de l'Essonne, de la SEM Genopole et de onze autres tiers mis en cause.

Ont participé au délibéré MM. Alain Stéphan et Romuald du Breil de Pontbriand, présidents de section, MM. Philippe Grenier et Vincent Crosnier de Briand, premiers conseillers et Mme Sandrine Taupin, première conseillère.

Ont été entendus :

- en son rapport : Mme Caroline Dupuis-Verbeke, première conseillère, assistée de Mme Valérie Carvajal et M. Denis Poissonnet, vérificateurs des juridictions financières ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

Mme Viviane Barbe, auxiliaire de greffe, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

2 UN CONTEXTE TERRITORIAL ET INSTITUTIONNEL SPÉCIFIQUE

2.1 Un environnement économique favorable mais de réelles difficultés sociales

La région Île-de-France est la première région française au plan démographique et économique. Composée de huit départements, 1 296 communes et arrondissements, elle accueille sur un territoire de 12 000 km² une population de 12 millions d'habitants[1], soit 18 % de la population française métropolitaine, qui est en moyenne plus jeune que cette dernière. La « région-capitale » représente également 30 % du produit intérieur brut du pays et près de 4 % de celui de l'Union européenne. Elle concentre de nombreux atouts : premier bassin d'emploi européen doté d'une main d'œuvre hautement qualifiée, tissu dense de PME/PMI aux activités diversifiées, forte densité d'entreprises technologiques et de pôles scientifiques, deuxième plate-forme fluviale d'Europe.

Toutefois, la région Île-de-France est marquée par de fortes inégalités territoriales. En raison de faiblesses en matière de logement, de transports et de qualité de vie, elle peine à retenir ses jeunes actifs. Sur le plan économique, elle connaît une chute de l'emploi industriel de 26 % entre 1998 et 2013, des difficultés d'embauche dans certains secteurs, un solde migratoire négatif et un taux de chômage de 8,5 % de la population active, plus élevé chez les jeunes.

2.2 Des changements institutionnels liés notamment à des transferts de compétences et à la création de la Métropole du Grand Paris

Contrairement à plusieurs autres régions, le ressort géographique de la région Île-de-France n'a pas été modifié par la récente réforme territoriale[2]. En revanche, son environnement institutionnel a subi une évolution majeure avec la création le 1er janvier 2016 de la Métropole du Grand Paris[3] (MGP) qui regroupe 131 communes (dont la Ville de Paris), soit une population de près de 7 millions d'habitants au 1er février 2017, et s'étend sur six des huit départements franciliens. Même si la loi encadre strictement les attributions dévolues aux différents échelons territoriaux par le biais des compétences obligatoires ou d'intérêt communautaire, la région doit articuler son action avec celle de la MGP.

Par ailleurs, la loi NOTRé a supprimé la clause générale de compétence des régions. Il en résulte que le conseil régional ne peut plus délibérer que dans les domaines de compétence que la loi lui attribue. En particulier, la région est dorénavant responsable sur son territoire de la définition des orientations en matière de développement économique et de soutien à l'innovation et à l'internationalisation des entreprises.

Néanmoins, en comparaison des autres régions françaises, la région Île-de-France dispose de compétences particulières, héritées du district de l'agglomération parisienne, créé par la loi du 2 août 1961 relative à l'organisation de la région de Paris, pour répondre aux besoins d'aménagement et d'équipement de son territoire. Historiquement, ces compétences spécifiques portent principalement sur la planification par le biais du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), le cadre de vie (espaces verts) et les transports, via

[1] Données INSEE au 01/01/2016.
[2] Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.
[3] MGP créée par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et dont les règles de fonctionnement ont été précisées par la loi NOTRé du 7 août 2015.

Île-de-France Mobilités. Cet établissement public, dont les membres sont la région, la Ville de Paris et les départements franciliens, est l'autorité organisatrice de transports en Île-de-France. Ainsi, à la différence de ses homologues, la région Île-de-France n'a pas été concernée par le transfert des compétences des départements en matière de transports scolaires et de transports interurbains, décidé par la loi NOTRé.

Par ailleurs, comme les autres régions, elle est depuis 2016 autorité de gestion des fonds européens, soit le fonds européen de développement régional (FEDER), le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et une partie du fonds social européen (FSE). Ainsi, pour la période 2014-2020, elle est responsable de la rédaction des programmes opérationnels, de la sélection des porteurs de projets et de l'octroi et du suivi des fonds accordés d'un montant total de 480 M€. Lors de la période précédente (2007-2013), alors que l'autorité de gestion était l'État, la région Île-de-France intervenait par délégation en tant qu'organisme intermédiaire pour une partie des fonds du FSE.

3 LES FAIBLESSES PERSISTANTES DES PROCESSUS COMPTABLE, BUDGÉTAIRE ET FINANCIER

La chambre a relevé des faiblesses dans la tenue des comptes, le processus budgétaire et l'exécution financière. Plusieurs d'entre elles avaient donné lieu à des recommandations de la chambre lors des précédents contrôles.

3.1 Le suivi non fiabilisé du patrimoine, des provisions et des garanties d'emprunt

Au 31 décembre 2017, l'actif net de la région Île-de-France s'élevait à 21,8 Md€, soit 5,6 années de produits fiscaux.

Tableau n° 1 : Bilan synthétique au 31 décembre 2017

ACTIF NET	*Total (en K€)*	*PASSIF*	*Total (en K€)*
Immobilisations incorporelles nettes (a)	*8 907 664,63*	**FONDS PROPRES (a)**	***15 467 508,45***
Immobilisations corporelles nettes (b)	*11 575 936,47*	*Dont résultat de l'exercice*	*358 388,13*
Immobilisations financières (c)	*528 324,26*	**PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES (b)**	***9 132,60***
ACTIF IMMOBILISÉ (d = a + b + c)	***21 011 925,36***	*Total des dettes financières à long terme (c)*	*5 587 387,95*
Créances (e)	*286 030,48*	*Total des dettes à court terme (d)*	*708 299,40*
Disponibilités (f)	*477 761,84*	*Dont dettes fournisseurs*	*95 508,36*
Autres actifs circulants (g)	*30,00*	*Dont autres dettes à court terme*	*612 791,04*
ACTIF CIRCULANT (h = e + f + g)	***763 822,32***	**DETTES (e = c + d)**	***6 295 687,35***
Comptes de régularisations (i)	*2,69*	*Comptes de régularisations (f)*	*3 421,97*
ACTIF NET TOTAL (j = d + h + i)	**21 775 750,37**	**PASSIF TOTAL (g = a + b + e + f)**	**21 775 750,37**

Source : CRC Île-de-France à partir du compte de gestion 2017

L'actif immobilisé (21 Md€) était couvert à hauteur de 74 % par les fonds propres de la région (15,5 Md€), constitués par les réserves, des fonds divers, le report à nouveau, le résultat de l'exercice et les subventions d'équipement reçues. Les dettes (6,3 Md€) et les provisions (9,1 M€) représentaient respectivement 29 % et 0,04 % du passif total.

À l'actif, les immobilisations corporelles et incorporelles sont imparfaitement suivies. Au passif, certaines provisions sont omises et d'autres irrégulièrement constituées. Enfin, s'agissant des engagements hors bilan, la région accorde irrégulièrement des garanties d'emprunt en dehors de son champ de compétence.

3.1.1 La connaissance imparfaite du patrimoine

3.1.1.1 Un défaut de concordance entre l'état de l'actif et l'inventaire

Le rapprochement entre l'état de l'actif tenu par le comptable public et l'inventaire établi par les services de la région fait l'objet, selon cette dernière, d'échanges réguliers avec les services de la DRFiP. Elle leur adresse des certificats administratifs d'ajustements de l'actif lorsque se produit un changement de consistance de son patrimoine. La réformation ou la sortie de biens de l'actif est constatée par opération d'ordre non budgétaire à hauteur du montant de la valeur nette comptable du bien réformé ou détruit. Cette opération est retracée par un état de sortie de l'actif, qui comporte le numéro d'inventaire du bien, sa désignation, son montant et son année d'acquisition. Ce certificat est ensuite transmis au comptable public, appuyé des pièces justifiant la réforme ou la destruction du bien.

La direction de la comptabilité de la région élabore les tableaux d'amortissement à partir de requêtes automatisées qui permettent de consolider l'ensemble des annuités d'amortissement de l'exercice correspondant à chaque fiche de l'inventaire général. L'indice de qualité des comptes locaux (IQCL) établi par la DRFiP[4] en 2016 faisait apparaître un degré raisonnable de fiabilité des opérations d'amortissement (cotation A)[5]. Le rapport de présentation des résultats de l'IQCL en 2017 révélait toutefois de nombreuses corrections en cours d'exercice.

S'agissant des échanges entre ordonnateur et comptable, l'organisation pourrait être améliorée. En effet, les circuits de communication et les référentiels communs en matière de gestion patrimoniale ne sont pas formalisés par la convention de services comptable et financier (CSCF), conclue en juillet 2007, qui se borne à définir des protocoles d'échanges dématérialisés des flux d'inventaire et, selon la région, à prévoir des réunions régulières entre services, sans objectifs précis en matière de fiabilisation de l'état de l'actif.

Selon la région, la dématérialisation des flux d'inventaire serait intervenue à compter du 1er janvier 2018. Elle indique avoir mis en place un tableau de pilotage de son inventaire comptable destiné à identifier les éventuelles discordances avec l'état de l'actif dressé par le comptable public. Cet outil présenterait, pour chaque exercice et chaque compte, les entrées et les sorties d'inventaire et les soldes au 31 décembre de l'exercice. La chambre ne peut cependant pas porter une appréciation sur la fiabilité de cet instrument et sur sa contribution à l'amélioration de la qualité comptable, dans la mesure où la région ne le lui a pas produit.

De plus, la région élabore chaque année un état des immobilisations annexé au compte administratif. Toutefois, sa présentation rend impossible tout rapprochement avec l'état de l'actif tenu par la DRFiP ou la balance générale du compte de gestion. La catégorie des « bâtiments scolaires et administratifs » comprend aussi bien la valorisation des biens corporels enregistrés aux différents comptes prévus à cet effet (21311 « *Bâtiments administratifs* », 21312 « *Bâtiments scolaires* », etc.) que celle des immobilisations incorporelles (frais d'études imputés aux subdivisions du compte 203 et subventions d'équipement versées comptabilisées aux subdivisions du compte 204). De même, la

[4] L'indice IQCL permet de valoriser le niveau de qualité comptable au moyen d'un score établi sur 20. L'IQCL est calculé à partir d'une cinquantaine de points de contrôle ou items portant sur quatre domaines : les hauts de bilan (domaine A), les comptes de tiers (domaine B), les opérations complexes (domaine C) et les délais sur mouvements (domaine D).

[5] La cotation « A » traduit l'obtention d'un score compris entre 18 et 20 sur l'item considéré. La cotation « B » correspond à une note comprise entre 16 et 18, « C » entre 14 et 16, « D » entre 12 et 14 et « E » entre 10 et 12. Lorsque le score est inférieur à 10, l'item est noté « F ».

catégorie des « autres immobilisations corporelles » regroupe des réseaux, du matériel de transport, du matériel de téléphonie et de bureau, sans préciser les comptes par nature propre à chaque composante de l'inventaire. L'examen de cet état patrimonial ne permet donc pas d'obtenir une assurance raisonnable sur l'exhaustivité et l'actualisation de l'inventaire soumis à l'approbation du conseil régional.

La région déclare avoir engagé une démarche d'intégration de lycées dans son patrimoine. Dix-huit auraient été enregistrés entre 2015 et 2018 et 13 seraient en cours de transfert. Par ailleurs, elle aurait entrepris une démarche de gestion de son patrimoine, en procédant notamment à la valorisation de son patrimoine non occupé (lycées), au recensement des terrains non occupés situés sur l'emprise des lycées, qui pourraient en être détachés et de ceux gérés par l'agence des espaces verts. Enfin, une mission d'identification exhaustive du patrimoine régional aurait été confiée à l'inspection générale de la région.

Recommandation n° 1 : Actualiser la convention de services comptable et financier, notamment en vue de formaliser les opérations requises afin de garantir la concordance entre l'inventaire comptable et l'état de l'actif.

3.1.1.2 La comptabilisation partielle des travaux achevés

Le compte 23 « immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non achevées à la fin de l'exercice. Il enregistre à son crédit le montant des travaux achevés. Lorsque ces immobilisations sont mises en service, elles doivent être transférées à une subdivision du compte 21 par une opération d'ordre. Celle-ci est réalisée sur la base d'un certificat administratif produit par l'ordonnateur.

Entre 2014 et 2017, le solde débiteur du compte 23 « immobilisations en cours » a progressé de 17,3 %, passant de 5,66 Md€ à 6,64 Md€. Au cours de cette période, moins de 270 M€ d'immobilisations ont été basculés sur un compte d'immobilisation définitif. Certains comptes n'ont fait l'objet d'aucune opération de régularisation. L'intégralité des montants comptabilisés aux comptes 2312 (agencement de terrains), 2315 (installations de matériel technique) et 2316 (restauration de collections et œuvres d'art) entre 2014 et 2017 demeuraient ainsi non intégrés à leur compte d'imputation définitif au 1er janvier 2018. Le rythme de variations du solde créditeur du compte 23 indique que le processus de transfert des immobilisations n'est pas pleinement maîtrisé. La région indique néanmoins avoir « *mis en place une organisation destinée à sécuriser l'intégration régulière à l'actif régional de ses immobilisations* » qui prévoit la consultation des services opérationnels par la direction de la comptabilité afin de recenser les équipements mis en service au cours de l'année. Toutefois, le rapport de présentation des résultats de l'IQCL en 2017 révélait la persistance de ces insuffisances.

Le défaut de transfert des immobilisations en cours vers le compte d'immobilisation définitif au moment de leur mise en service nuit à la fiabilité des comptes car il a pour effet de minorer les dotations aux amortissements des immobilisations et conduit à fausser en partie le résultat de la section de fonctionnement. La chambre recommande donc à la région de fiabiliser le processus d'intégration de ses immobilisations.

La région déclare avoir engagé une démarche conjointe avec la DRFIP afin de rattraper le retard constaté.

3.1.1.3 Le suivi non exhaustif des immobilisations financières

Au 31 décembre 2017, le total des participations et titres immobilisés s'élevait à 84,7 M€.

Tableau n° 2 : Immobilisations financières (hors prêts)

En €	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*
261 - Titres de participation	15 948 798,55	15 335 418,55	15 335 418,55	15 335 418,55
266 - Autres formes de participation	600 411,86	600 411,86	600 411,86	600 411,86
Total des participations et créances correspondantes	**16 549 210,41**	**15 935 830,41**	**15 935 830,41**	**15 935 830,41**
271 - Titres immobilisés	40 786 109,21	42 278 837,56	48 127 411,32	68 761 960,42
Total des participations et titres immobilisés	**57 335 319,62**	**58 214 667,97**	**64 063 241,73**	**84 697 790,83**

Source : Comptes de gestion 2014 à 2017

Or l'annexe D2.1 du compte administratif de 2017 faisait apparaître 15 organismes dans lesquels la région Île-de-France détenait une part du capital pour un engagement total de 100 M€, avec des participations allant de 38 000 € à 42,5 M€. Cette divergence de plus de 15 M€ entre les enregistrements comptables et l'information budgétaire ne permet pas d'obtenir une assurance raisonnable sur l'exhaustivité et la sincérité du suivi des immobilisations financières. Une actualisation des états financiers et budgétaires s'avère d'autant plus indispensable que la nature des risques supportés par la région requiert un pilotage scrupuleux. La chambre recommande à la région de fiabiliser les montants des participations en capital qu'elle constate dans les comptes d'immobilisations financières.

Les principales participations de la région[6] concernent *CAP Decisif* (9,8 M€), *Innovacom* (15 M€), *IDF Capital* (19,5 M€) ainsi que le *Fonds régional de co-investissement* (33,4 M€) dont elle est l'actionnaire unique. Elle a jugé que le volume de ce fonds était « *trop faible pour répondre aux besoins des jeunes entreprises franciliennes et tout spécialement lors des second et troisième tours de table* ». Elle a décidé de renforcer sa capacité d'intervention « *par une augmentation de capital de 16,400 M€ et par l'apport de subventions équivalentes du FEDER. 32,400 M€ seront ainsi versés au Paris Région venture funds, au fur et à mesure de ses prises de participation dans de jeunes entreprises franciliennes* »[7]. Comme l'indique l'évolution des soldes comptables, l'augmentation en capital en 2017 a été en partie retracée au compte 271, ce qui est conforme à la nomenclature M71. En l'espèce, la région est bien actionnaire du fonds de co-investissement et a décidé de faire un apport de 4,1 M€ en numéraire par la souscription de 4 100 000 actions d'une valeur nominale d'un euro chacune.

Recommandation n° 2 : Fiabiliser le processus d'intégration des immobilisations et les montants des participations en capital constatées dans les comptes d'immobilisations financières.

3.1.1.4 L'absence de stratégie d'optimisation des produits d'exploitation

Les produits d'exploitation (0,73 M€ en 2017) pèsent peu dans le budget de fonctionnement de la région. Ils sont principalement constitués de revenus locatifs et de produits issus d'études ou de diverses prestations de services. Leur montant a été multiplié par six en 2015, puis s'est infléchi en 2016 (- 2 %) et en 2017 (- 37 %). La région n'a pu expliquer ces évolutions à la chambre même si elle a mentionné des « *recettes de régie RH* », des produits issus du fonctionnement des cités mixtes régionales ainsi que des revenus locatifs liés à la mise à disposition de l'hémicycle du conseil régional à partir de 2017 à la métropole du Grand Paris.

[6] Voir l'annexe 3 : Principales participations en capital de la région Île-de-France.
[7] Budget 2018, Annexe 16, « Développement économique et innovation », p. 38.

Elle a déclaré qu'elle « ne s'est pas dotée, en tant que telle, d'une stratégie d'optimisation des produits d'exploitation consistant en particulier à maximiser les revenus locatifs. » Le suivi des « recettes diverses » donne lieu uniquement à des bilans « lors des conférences budgétaires émaillant l'exercice, ainsi qu'en fin de gestion. » La collectivité évoque *« un tableau de bord [qui] a été constitué par la Direction des finances, mis à jour périodiquement »*. Mais cet outil n'a pas été transmis à la chambre. Il n'est donc pas possible d'obtenir une assurance raisonnable sur la fiabilité du processus de constatation des droits, qu'il appartient à l'ordonnateur d'effectuer à partir des contrats, des titres de propriétés et des autres actes en sa possession en vertu de l'article 11 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Bien que leur part soit faible dans le budget régional, il apparaît nécessaire que la région adopte une stratégie d'optimisation de ses produits d'exploitation.

3.1.2 Des provisions omises ou irrégulièrement constituées

Traduction du principe de prudence, les provisions pour risques et charges visent à couvrir des dépenses futures ou de moindres recettes dont l'objet est connu précisément et que des événements survenus ou en cours rendent probables. Elles sont constituées dès la naissance du risque et maintenues tant que ce dernier subsiste. Elles donnent lieu à une reprise lors de sa disparition ou de sa réalisation. La nomenclature de l'instruction budgétaire et comptable applicable aux régions (M71) prévoit un régime semi-budgétaire de constitution et de reprise des provisions. Les opérations correspondantes donnent lieu à l'émission d'un mandat de dépenses de fonctionnement (au compte 6815) et à une écriture comptable non budgétaire pour le même montant à une subdivision du compte 15.

L'absence de provisions pour garanties d'emprunt n'appelle pas d'observation au regard des caractéristiques de ces dernières. En revanche, pour l'ensemble des autres types de provisions, la pratique de la région n'est pas satisfaisante.

3.1.2.1 L'absence ou la tardiveté de certaines provisions pour litiges

Au 31 décembre 2017, le solde du compte 1511 « *provisions pour litiges* » s'élevait à 9 132 600 €. La région a constitué une provision en 2014 à hauteur de 3 132 600 € au titre d'un contentieux en cours au sujet de loyers de locaux situés dans la Tour Montparnasse. De nouvelles provisions ont été comptabilisées au cours de l'exercice 2016 à hauteur de 6 M€.

En application du 11° de l'article L. 4321-1 du code général des collectivités territoriales, les « *dotations aux provisions* » pour litiges sont au nombre des dépenses obligatoires des régions. Elles sont comptabilisées dès qu'il y a apparition du risque pour le montant prévisible de la réparation du préjudice et des éventuels frais et intérêts à acquitter. Aux termes de l'article D. 4321-2 du code général des collectivités territoriales, « *une délibération est nécessaire pour constater, ajuster et reprendre la dépréciation ou la provision* ».

Toutefois, dans la plupart des cas, la décision de la région de constitution ou d'ajustement des provisions s'avère tardive, en méconnaissance du principe de rattachement des produits et des charges à l'exercice. Le risque de contentieux pour les loyers de la Tour Montparnasse était connu dès le 20 novembre 2013, date à laquelle le conseil régional a autorisé l'exécutif à résilier, de manière unilatérale et avant leurs termes, les baux litigieux. En outre, par requête du 9 avril 2015, l'un des bailleurs a assigné la région à comparaître devant le tribunal de grande instance de Paris et a demandé sa condamnation au paiement de la somme de 4,16 M€ à parfaire au titre des loyers, taxes et charges impayés. Plus d'une année plus tard, le 13 octobre 2016, la région a adopté une délibération d'ajustement de la provision initialement constituée.

De même, une provision a été constatée à hauteur de 1,5 M€ par la même délibération du 13 octobre 2016 au titre d'un litige opposant la région à l'Association professionnelle des hôteliers, restaurateurs, limonadiers, alors que le risque contentieux correspondant était connu depuis juillet 2014.

Enfin, le rapprochement entre l'annexe IV – B3 jointe au compte administratif 2017 et la liste des instances contentieuses en cours fait apparaître l'absence de provisionnement pour un certain nombre de litiges indemnitaires en cours. Le défaut de constitution de provisions pour ces affaires pendantes nuit à la fiabilité des comptes et conduit à majorer indûment le résultat de la section de fonctionnement.

La chambre invite donc la région à se mettre en conformité avec la réglementation applicable en matière de provisions pour litige.

Rappel au droit n° 1 : Renforcer les dispositifs internes de recensement des litiges en cours et constituer une provision dès l'ouverture d'un contentieux de première instance à hauteur du risque établi, conformément aux dispositions de l'article D. 4321-2 du code général des collectivités territoriales.

3.1.2.2 Un manque de rigueur dans la constitution de provisions pour dépréciation des comptes de tiers

L'instruction budgétaire et comptable applicable aux régions prévoit que des provisions pour dépréciation des comptes de tiers doivent être constituées lorsqu'une créance emporte un risque d'irrécouvrabilité, malgré les diligences effectuées par le comptable public, dès l'apparition d'une instance contentieuse ou d'un aléa faisant peser une incertitude sur la capacité du redevable à honorer la créance.

Tableau n° 3 : Provisions pour dépréciation des comptes de tiers

Soldes au 31 décembre de l'exercice (en €)	2014	2015	2016	2017
Créances redevables amiable (c/4111)	0,00	10 418,85	3 553,08	0,00
Créances redevables contentieux (c/4116)	0,00	0,00	280,41	17,11
Créances locataires amiable (c/4141)	0,00	0,00	11 000,00	0,00
Créances locataires contentieux (c/4146)	0,00	0,00	0,00	0,00
Subventions à recevoir (c/4411)	160 000,00	10 519 841,40	1 200 000,00	0,01
Subventions à recevoir contentieux (c/4416)	0,00	10 000,00	0,00	0,00
Créances détenues sur l'État amiable (c/44312)	19 918 931,18	7 669 609,08	0,00	157 745 587,80
Créances détenues sur l'État contentieux (c/44316)	0,00	0,12	895,12	63 392,05
Créances détenues sur les départements amiable (c/44332)	0,00	0,00	0,00	0,00
Créances détenues sur les départements contentieux (c/44336)	1,01	1,01	881 670,64	1,00
Créances détenues sur des EP amiable (c/44382)	6 964,71	0,15	0,15	104 491,13
Créances détenues sur des EP contentieux (c/44386)	368 668,70	0,10	0,10	1 432 600,64
Créances sur cessions d'immobilisation amiable (c/4621)	8 350,00	28 838,50	5 769,43	5 378,25
Créances sur cessions d'immobilisation contentieux (c/4626)	1 920,66	600,00	0,00	0,00
Débiteurs divers amiable (c/46721)	9 691 231,75	19 927 251,96	22 248 020,08	12 648 089,69
Débiteurs divers contentieux (c/46726)	31 173 038,86	19 652 978,87	10 600 255,25	9 313 990,27
Montant total des restes au 31 décembre de l'exercice	**61 329 106,87**	**57 819 540,04**	**34 951 444,26**	**181 313 547,95**
Dont montant des créances contentieuses au 31 décembre	*31 543 629,23*	*19 663 580,10*	*11 483 101,52*	*10 810 001,07*
Montant des admissions en non-valeur (c/ 6541)	235 700,91	80 166,35	38 841,69	126 926,18
Provisions pour dépréciation des comptes de tiers (c/491)	0,00	9 913 401,67	13 616 372,04	2 836 744,20
Part des créances contentieuses provisionnées	0,00 %	50,42 %	118,58 %	26,24 %

Source : Comptes de gestion 2014 à 2017

Aucune écriture comptable n'a été constatée à ce titre sur l'exercice 2014 alors que le montant des restes à recouvrer s'élevait à 61,3 M€ au 31 décembre 2014, dont 31,5 M€ de créances contentieuses, et que la région a admis en non-valeur des créances définitivement compromises à hauteur de 235 701 €. Des dotations pour dépréciations de créances ont été constatées à hauteur de 9,9 M€ en 2015, de 13,6 M€ en 2016 et 2,8 M€ en 2017. Ces montants sont repris en intégralité l'année même de leur comptabilisation. Or, l'instruction budgétaire et comptable des régions prévoit que seul le montant correspondant aux admissions en non valeurs et aux créances éteintes doit venir en diminution des provisions constituées. Une provision ne peut être régulièrement reprise que lors de la réalisation effective de l'aléa ou de la charge prévue. De plus, si les créances contentieuses ont été provisionnées dans leur intégralité en 2016, elles ne l'ont été qu'à concurrence de 50 % en 2015 et de 26 % en 2017.

Le manque de rigueur dans le calcul des montants à provisionner et à reprendre en matière de dépréciation des comptes de tiers méconnaît le principe de prudence. Il conduit également à majorer le résultat de fonctionnement de l'année. La chambre invite donc la région à fiabiliser davantage la constitution et la reprise des provisions pour dépréciation des comptes de tiers.

3.1.2.3 Des provisions non justifiées par un risque ou une dépréciation

Au 1er janvier 2014, la balance d'entrée du compte 158 « *autres provisions pour risques et charges* » présentait un solde créditeur de 89 M€. Cette provision a été entièrement reprise en 2014 et 2015. Depuis lors, la région n'a constaté aucune dotation à ce même compte. Cette provision a été constituée et reprise en méconnaissance des dispositions de l'article D. 4321-2 du code général des collectivités territoriales et les prescriptions de la nomenclature

budgétaire et comptable M71 : les provisions « *n'ont pas vocation à servir à la constitution de réserves budgétaires […], à financer l'augmentation future des charges annuelles récurrentes ou la diminution future de recettes annuelles récurrentes* ».

En effet, le rapport de présentation de la délibération du 21 novembre 2013 révèle que cette « *provisions pour charge* » n'a pas pour origine l'apparition d'un risque ou la perte de valeur d'une immobilisation, comme le dispose l'article D 4321-2 précité. Elle correspond de fait à la mise en réserve d'une « *recette supplémentaire de fiscalité directe* ». Selon ladite délibération, le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises notifié courant 2013 (1,36 Md€) « *est supérieur de 84,265 M€ à la prévision du BP 2013 (1 278,973 M€)* ». Ainsi, la provision « *a pour objet la couverture de la charge que la Région devra supporter au titre du prélèvement de la péréquation CVAE en 2014 et au-delà* ». Elle vise donc expressément à financer des charges annuelles futures récurrentes et non un risque précis.

Cette finalité est confirmée à la chambre par la région : *« Cette provision avait été constituée au titre de la contribution de la région Île-de-France au fonds de péréquation perçu par les régions et la collectivité territoriale de Corse pour les années 2014 et suivantes. L'exposé des motifs relatif à cette délibération, constate d'une part une forte hausse du produit de fiscalité directe sur l'exercice 2013, et anticipe ses conséquences sur la péréquation 2014. La provision a été reprise à hauteur de 79 M€ en 2014, pour couvrir le montant de la péréquation versée par la région aux autres collectivités régionales (75 M€ en 2014 après 10 M€ en 2013). Le reliquat, soit 10 M€, a été repris en 2015 ».*

Ce schéma comptable a conduit à minorer le résultat de fonctionnement de l'exercice 2013 et à majorer ceux des exercices durant lesquels la provision a été reprise, ce qui a affecté la fiabilité des opérations d'affectation des résultats sur ces exercices. La progression budgétaire rendue possible en 2014 sur la base de cette mise en réserve constituait d'ailleurs un objectif clairement affiché par la collectivité qui a fait un usage irrégulier des mécanismes comptables, connu et assumé, la DRFiP l'ayant alertée par courrier du 15 juillet 2014 sur le défaut de justification de la provision pour risque ou charge future.

La région est donc invitée à ne plus procéder de la sorte et à respecter les dispositions de l'article D. 4321-2 du CGCT.

3.2 Un processus budgétaire qui devrait être amélioré en prévision, en exécution et en mesure de la performance

La chambre a relevé plusieurs faiblesses du processus budgétaire, dont certaines avaient déjà donné lieu à des recommandations lors de ses contrôles précédents.

3.2.1 Des progrès à poursuivre en matière d'information de l'assemblée délibérante lors des débats d'orientation budgétaire

L'article L. 4312-1 du code général des collectivités territoriales prévoyait jusqu'en 2015 l'organisation d'un débat, au sein des conseils régionaux, « *sur les orientations budgétaires de l'exercice, y compris les engagements pluriannuels envisagés et sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la région* ». Ce débat devait intervenir *« dans un délai de dix semaines précédant l'examen du budget »*. Aux termes de la nouvelle rédaction de cet article issue de la loi NOTRé, le président du conseil régional est tenu d'établir 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 »*. La

présentation de ce rapport au conseil régional et la délibération dont il fait l'objet doivent intervenir « *dans un délai de dix semaines précédant l'examen du budget* ».

L'absence de communication du rapport d'orientation budgétaire aux membres du conseil régional « *constitue un vice revêtant un caractère substantiel* »[8] et peut entraîner l'annulation de la délibération d'adoption du budget primitif.[9] De même, lorsque le rapport communiqué aux élus n'est « *pas suffisamment détaillé, notamment s'[il] ne comporte pas d'éléments d'analyse prospective ni d'informations sur les principaux investissements projetés, sur le niveau d'endettement, sur son évolution et sur l'évolution des taux de la fiscalité locale, le débat sur les orientations budgétaires doit être regardé comme s'étant tenu sans que les membres de l'assemblée délibérante aient bénéficié de l'information prévue par les dispositions législatives applicables* ». Ainsi que l'a confirmé la jurisprudence[10], « *cette circonstance constitue une irrégularité substantielle de nature à entacher d'irrégularité la procédure d'adoption du budget primitif* ». De 2014 à 2017, la région Île-de-France a respecté le délai légal maximum de dix semaines, avant l'entrée en vigueur de la loi NOTRé comme sous l'empire des nouvelles dispositions.

Tableau n° 4 : Dates des débats d'orientation budgétaire et d'adoption des budgets primitifs

Date des votes	2014	2015	2016	2017	2018
Débat d'orientations budgétaires	21/11/2013	21/11/2014	18/03/2016	14/12/2016	23/11/2017
Adoption du budget primitif	20/12/2013	19/12/2014	08/04/2016	25/01/2017	20/12/2017

Source : Délibérations portant adoption des budgets primitifs et rapports d'orientations budgétaires 2014 à 2018

De même, le budget primitif de la région a été adopté, pour chaque exercice, « *avant le 15 avril de l'exercice auquel il s'applique, ou avant le 30 avril de l'année du renouvellement des organes délibérants* », conformément aux dispositions de l'article L. 1612-2 du code général des collectivités territoriales.

Les rapports communiqués lors des débats d'orientation budgétaire sont riches. Ils déclinent un ensemble de données sur le contexte économique et social de la collectivité, sa situation financière rétrospective (analyse de l'épargne brute et de l'épargne nette, du résultat de l'exercice, etc.), les perspectives de recettes et dépenses en section de fonctionnement, la dette et sur les dépenses d'équipement.

En revanche, les données sur les ressources humaines demeurent insuffisamment détaillées. Leur présentation ne permet d'apporter qu'une réponse partielle à la recommandation n° 2 du rapport de la chambre de 2013 relatif à la gestion des ressources humaines. La région y était invitée à délivrer « *une lecture plus stratégique des données significatives en matière de dépenses de personnel, actuellement dispersées* » et à « *en présenter une synthèse consolidée dans les rapports de présentation des documents budgétaires. Outre une présentation des principales données relatives aux effectifs et à la masse salariale, elle pourrait également expliciter leur évolution au cours des derniers exercices [et] indiquer et expliciter dans le rapport de présentation du débat budgétaire annuel les objectifs que s'assigne la collectivité en matière de dépenses de personnel à moyen terme*. »

Depuis 2017, les rapports d'orientation budgétaire décomposent les facteurs d'évolution des frais de personnel pour l'année en cours et à venir et délivrent des éléments statistiques sur la structure des effectifs et le temps de travail, tout en indiquant quelques leviers qui peuvent être actionnés pour générer des économies.

[8] Réponse du ministre en charge des collectivités territoriales publiée au Journal officiel de l'Assemblée nationale (JOAN) du 25 octobre 2011, p. 11319, à la question n° 113040 publiée au JOAN du 5 juillet 2011, p. 7036.
[9] CAA de Marseille, 19 octobre 1999, *Commune de Port-la-Nouvelle*, req. n° 96MA12282.
[10] TA de Nice, 10 novembre 2006, *Commune de La Valette-du-Var*, req. n° 0202069.

En revanche, aucun des rapports d'orientation budgétaire de la période étudiée n'explicite les objectifs de la région en matière de dépenses de personnel. Ils ne proposent pas davantage d'indicateurs de mesure de l'atteinte de ces objectifs. Eu égard à la logique pluriannuelle voulue par l'article L. 4312-1 du code général des collectivités territoriales, il apparaît nécessaire que les prochains rapports d'orientation budgétaire soient enrichis en ce sens.

De même, les déterminants de l'évolution des dépenses d'investissement sont le plus souvent traités de façon globale, sans identifier précisément le coût des projets envisagés. Les développements sur les « *engagements pluriannuels envisagés* » ne sont pas suffisants pour permettre au conseil régional d'anticiper les conséquences de ses choix d'investissement et d'apprécier la stratégie financière proposée par l'exécutif. Bien que les documents soumis définissent des objectifs d'investissement par politique publique, notamment dans le champ couvert par le contrat de plan Etat-région, ils ne sont assortis, dans leur forme actuelle, d'aucune analyse de leur soutenabilité. Leur volet prospectif ne précise pas les prévisions pluriannuelles de financement des investissements.

Recommandation n° 3 : Expliciter dans les rapports d'orientations budgétaires les objectifs de la région en matière de dépenses de personnel et les indicateurs correspondants, et renforcer l'analyse de la soutenabilité des investissements.

3.2.2 Le manque de fiabilité des prévisions budgétaires, notamment en matière d'investissement

En application de l'article L. 4312-2 du code général des collectivités territoriales, le budget d'une région peut être voté *« soit par nature, soit par fonction. Si le budget est voté par nature, il comporte, en outre, une présentation croisée par fonction ; s'il est voté par fonction, il comporte une présentation croisée par nature »*.

L'article 1er du règlement budgétaire et financier, adopté par délibération du conseil régional du 17 juin 2010 et prorogé par une nouvelle délibération du 22 janvier 2016, prévoit que « *le budget de la Région est présenté par chapitre fonctionnel, décliné en programmes et actions auxquels correspondent, en investissement, des autorisations de programmes et en fonctionnement, des autorisations d'engagement* ». L'article 2 de ce même règlement précise en outre que « *le budget est voté par chapitre fonctionnel sauf exception prévue par l'instruction M71* ». Seuls les crédits correspondant aux frais de personnel des groupes d'élus font l'objet d'un vote sur un article budgétaire spécialisé (l'article 65861).

Le taux d'exécution des dépenses de la section de fonctionnement (hors virement de la section d'investissement) tend à diminuer durant la période 2014-2018. Il s'établissait à 95,75 % en 2018 au lieu de à 98,3 % en 2014. Certains chapitres fonctionnels font apparaître des taux d'exécution faibles et appellent une vigilance accrue de la collectivité. Tel est le cas des chapitres 934 « *Santé et action sociale* » et 936 « *Gestion des fonds européens* » dont les taux d'exécution moyens s'élèvent respectivement à 77,2 % et à 9,2 % depuis 2015.

Tableau n° 5 : Taux d'exécution budgétaire en section de fonctionnement

En %	2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses de fonctionnement (hors virement à la section d'investissement)	98,31 %	97,83 %	96,49 %	96,94 %	95,75%
Recettes de fonctionnement (hors résultat reporté)	99,67 %	99,94 %	100,13 %	99,13 %	100,91%

Source : Comptes administratifs 2014 à 2018

La comparaison entre les prévisions de recettes de fonctionnement et les recettes effectivement comptabilisées ne fait pas apparaître globalement d'écart significatif. En revanche, certains chapitres fonctionnels sont sujets à une sous-évaluation fréquente. Il en va ainsi des services généraux (83,6 % de crédits consommés en moyenne durant la période) et des fonds européens (9,2 %).

Le taux d'exécution des dépenses d'investissement s'est fortement détérioré en 2016 et 2018. Le taux d'exécution des recettes de la section d'investissement suit une évolution équivalente. Ce manque de fiabilité des prévisions révèle une analyse insuffisante des besoins en investissement, auquel la région doit remédier.

Tableau n° 6 : Taux d'exécution budgétaire en section d'investissement

En %	2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses d'investissement (hors solde reporté)	72,34 %	75,34 %	57,28 %	57,34 %	58,35%
Recettes d'investissement (hors virement de la section de fonctionnement)	71,70 %	74,12 %	57,99 %	53,48 %	48,42%

Source : Comptes administratifs 2014 à 2018

3.2.3 Les règles imprécises d'ajustement des AP et AE

L'article L. 4312-4 du code général des collectivités territoriales dispose que les dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent comprendre des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP). Cette distinction permet de ne pas faire peser l'intégralité d'une dépense pluriannuelle sur le budget d'un exercice mais les seules dépenses à mandater. L'équilibre budgétaire de la section d'investissement s'apprécie ainsi en tenant compte des seuls crédits de paiement. Aux termes de l'article R. 4312-3 du même code, les autorisations de programme correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées par la région, ou à des subventions d'équipement versées à des tiers. Elles demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être également révisées.

Dans son rapport de 2016 sur la « *Gouvernance de la région Île-de-France* », la chambre régionale des comptes a invité la collectivité (recommandation n° 4) à mieux encadrer les opérations d'ajustement et d'annulation des autorisations de programme et d'engagement. La région était invitée à « *faire évoluer les règles afin d'encadrer totalement les cas d'automaticité et de garantir, par exemple, par la définition de seuils et natures d'opérations, la qualité de l'information de l'assemblée délibérante concernant les projets jugés stratégiques* ».

La chambre avait relevé que le règlement général budgétaire et financier, adopté le 17 juin 2010, prévoyait un ensemble de règles pour encadrer l'affectation et l'engagement des autorisations de programme et d'engagement mais était silencieux sur les règles de « désaffectation », opération permettant de consacrer tout ou partie d'une autorisation de programme ou d'engagement au financement d'une opération autre que celle initialement prévue. Par ailleurs, le rapport soulignait l'imprécision des règles de caducité relatives aux autorisations de programme et d'engagement engagées et non mandatées. Pour les subventions, les délais et les critères d'appréciation de l'achèvement d'une opération étaient détaillés avec précision par l'article 10 du règlement budgétaire et financier. En revanche, le traitement des autres dépenses directes était laissé à l'appréciation des services de la collectivité. Il était simplement prévu que « *les engagements restent valables jusqu'à l'achèvement de l'opération* », sans conditions de délai ou critères de prescription vérifiables par le conseil régional. La chambre invitait donc la région à clarifier les conditions de caducité

de ces autorisations de programme et d'engagement en prévoyant, au besoin, des seuils pour ne pas compliquer le traitement d'opérations aux montants et aux enjeux limités.

Les limites qui s'attachent à la doctrine budgétaire de la région se posent aujourd'hui dans les mêmes termes. L'examen des articles 7 à 10 du règlement général budgétaire et financier actuellement en vigueur fait apparaître des imprécisions analogues. Le règlement budgétaire et financier annexé à la délibération du 22 janvier 2016 reprend à l'identique les dispositions du règlement précité, sans définir un cadre exhaustif pour les modalités de désaffectation et les règles de caducité relatives aux autorisations de programme et d'engagement engagées et non mandatées autres que celles relatives aux subventions.

Pour justifier l'absence de suites réservées à la recommandation de la chambre, la région indique en premier lieu que la transparence des opérations de désaffectation est garantie et que la commission permanente est amenée à se prononcer « *systématiquement* » sur leur principe. En effet, une délibération du 18 décembre 2015, modifiée le 22 septembre 2017, prévoit, dans son article 1er, que la commission permanente est compétente pour « *affecter les autorisations d'engagement et les autorisations de programme dans la limite des disponibilités budgétaires en autorisations d'engagement ou de programme »*. En vertu du principe de parallélisme des formes et des procédures, elle est donc pleinement habilitée pour leur révision et leur « désaffectation ».

Elle rappelle ensuite « *le traitement des autorisations budgétaires caduques, non engagées ou clôturées fait l'objet d'une information des élus en annexe IV du compte administratif, conformément à l'article R. 4312-3. Pour compléter cette information, des tableaux de suivi des engagements pluriannuels figurant dans l'exposé général de présentation du compte administratif présentent le bilan, par année d'affectation et secteur d'intervention, des affectations et engagements restant à couvrir par des crédits de paiement à la fin de l'exercice considéré. La présentation consolidée détaille précisément la part des AP et des AE affectées et le cas échéant engagées au cours de l'exercice »*.

Enfin, la région exprime ses doutes sur l'utilité de conditions de seuil « *rendant obligatoire une délibération actant la révision voire l'annulation des AP/AE* ». Selon elle, « *il reste difficile de définir un seuil pertinent qui correspondrait aux opérations les plus stratégiques, adapté à toute la diversité des champs d'intervention régionale. Cette raison a conduit à prévoir dans le règlement budgétaire et financier de la région (RBF) un régime d'autorisation de programme de projet (APP), sans date de caducité autre que l'achèvement de l'opération, au même titre que les opérations menées directement par la région, notamment sur le secteur des lycées* ».

Toutefois ces objections demeurent sans incidence sur l'obligation du conseil régional d'épuiser pleinement sa compétence pour définir les « *règles relatives à l'annulation des autorisations de programme et des autorisations d'engagement »*. En effet, l'article L. 4312-5 du code général des collectivités territoriales prévoit que le conseil régional ne peut abandonner à l'exécutif l'appréciation de leurs critères d'annulation : « *le règlement budgétaire et financier de la région précise […] les modalités de gestion des autorisations de programme, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement y afférents, et notamment les règles relatives à l'annulation des autorisations de programme et des autorisations d'engagement »*. La simple mention de « *l'achèvement d'une opération* » ne saurait suffire, pas plus que le simple renvoi à la délibération fixant les délégations consenties à la commission permanente.

Par ailleurs, le présent contrôle a fait apparaître l'existence de restes à mandater à hauteur de 786,2 M€ sur des autorisations de programme affectées et 755,3 M€ sur des autorisations engagées, dont certains sont relatifs à des engagements comptables remontant à 2005. Si le pôle « finances » de la région a engagé une démarche pour apurer le stock d'autorisations de programme et d'engagement affectées et engagées, mais demeurées sans emploi, la

persistance de cet état de fait révèle un défaut de collaboration des directions opérationnelles entretenu par un défaut de transparence.

Recommandation n° 4 : Clarifier les règles d'annulation et d'ajustement des autorisations de programme et d'engagement (AP/AE) dans le règlement budgétaire et financier et assurer une information appropriée et régulière de l'assemblée délibérante sur les stocks d'AP/AE demeurant sans emploi.

3.2.4 Une démarche budgétaire inspirée de la LOLF mais qui ne compare pas les résultats aux prévisions

La région met en œuvre une démarche budgétaire inspirée de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) appliquée au budget de l'État. Cette démarche se traduit notamment dans la structure interne du budget de la région, qui associe la nomenclature fonctionnelle applicable aux régions (M71) et une décomposition en secteurs, programmes et actions. Le budget primitif de la région est assorti de 17 annexes budgétaires par politique publique, qui sont construites selon une logique budgétaire traditionnelle et ne comportent pas d'objectifs et d'indicateurs de performance. En outre, les recettes échappent à cette présentation et leur prévision n'est pas structurée par politique publique, contrairement au pilotage en « mode LOLF » dans lequel les recettes opérationnelles sont suivies au sein d'un secteur. Enfin, les comptes administratifs ne sont pas assortis d'annexes analogues qui permettraient, par politique publique, de comparer les résultats obtenus aux objectifs fixés.

Dans son rapport de 2016 sur la gouvernance de la région, la chambre a invité la collectivité (recommandation n° 5) à « réviser la structure et le contenu des annexes budgétaires afin de mettre en cohérence la présentation et l'information budgétaires avec la présentation en mode « LOLF » adoptée par la région ». L'examen des rapports joints au budget primitif 2017 et leur confrontation avec la présentation de l'exécution budgétaire figurant dans les annexes au compte administratif font apparaître l'absence de suites réservées à cette recommandation. L'approche de la région demeure essentiellement budgétaire, assez éloignée de la logique de suivi et d'évaluation de la performance qui sous-tend la loi organique du 1er août 2001.

A titre d'illustration, l'annexe 17 sur la « gestion des fonds européens » demeure peu opérante pour permettre au conseil régional d'exercer son contrôle. Elle décline les propositions de crédits en investissement (programme 906 « Gestion des fonds européens ») et en fonctionnement (programme 936 « Gestion des fonds européens ») ainsi que les principales orientations correspondantes. Elle comporte essentiellement « un bilan prévisionnel de l'exécution 2016 » et ne permet pas d'appréhender l'évolution de la trajectoire budgétaire sur les trois dernières années. Faute d'objectifs et d'indicateurs de performance, elle ne délivre aucune indication sur l'efficacité des soutiens délivrés à partir des fonds européens.

Par exemple, pour les soutiens « à l'efficacité énergétique », il est mentionné que « 6,925 M€ en AP ont été affectés sur cette action en 2016 dont 3,995 M€ au titre de l'appel à projets " réhabilitation durable " et 2,930 M€ au titre des opérations relevant des territoires ITI [11]». En revanche, aucune indication n'est apportée sur les gains obtenus en termes d'intensité énergétique ou de volume de consommation d'énergies fossiles, alors que cette action s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie Europe 2020, dont l'un des objectifs est d'« améliorer de 20 % l'efficacité énergétique », ainsi que de la directive 2012/27/UE sur l'efficacité énergétique qui établit des objectifs contraignants s'imposant aux Etats membres et aux autorités publiques locales.

L'annexe 1 jointe au compte administratif ne permet pas davantage de mesurer les résultats obtenus ou l'efficience de la gestion des fonds européens comme, par exemple, par le suivi

[11] ITI : investissements territoriaux intégrés.

d'indicateurs de taux de soutiens non employés ou du coût RH par dossier étudié. Le bilan des engagements pluriannuels par secteur figurant dans l'annexe 2 au compte administratif est centré sur les restes à mandater et ne délivre aucune indication d'ordre qualitatif sur la gestion des fonds européens et, en particulier, sur les « *soutiens à l'efficacité énergétique* » cités en exemple.

Les réponses apportées par la région ne permettent pas de conclure que la recommandation a été mise en œuvre bien qu'elle ait indiqué avoir engagé un travail en ce sens. La démarche LOLF demeurant imparfaitement, la chambre renouvelle sa recommandation :

Recommandation n° 5 : Réviser la structure et le contenu des annexes budgétaires afin de mettre en cohérence la présentation et l'information budgétaires avec la présentation en mode « LOLF » adoptée par la région.

3.3 Certaines faiblesses persistantes de la fonction financière

3.3.1 Des créances très anciennes restent à apurer

L'examen des états des restes à recouvrer de la région Île-de-France ne fait pas apparaître de risques majeurs. Au 31 décembre 2017, les créances non recouvrées représentaient approximativement l'équivalent d'une semaine de recettes de fonctionnement de la collectivité. A l'exception de l'année 2017, leur niveau et leur poids dans les recettes de fonctionnement diminuent tendanciellement. L'augmentation observée en 2017 doit être relativisée car elle découle essentiellement de l'évolution des créances inférieures à un an, à savoir des créances amiables. Le poids des créances contentieuses, qui constituent les restes à recouvrer les plus anciens, a continué à reculer lors de cet exercice pour s'établir à 0,19 % des recettes de fonctionnement. Le montant des admissions en non-valeur demeure relativement faible sur la période étudiée, inférieur à 1,2 % des créances contentieuses entre 2014 et 2017.

Tableau n° 7 : Admissions en non-valeur

Au 31 décembre de l'exercice En €	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*
Montant des recettes réelles de fonctionnement (RRF)	4 171 647 973,08	4 182 315 904,68	4 199 458 740,89	5 635 559 767,30
Montant total des restes à recouvrer	61 329 106,87	57 819 540,04	34 951 444,26	181 313 547,95
Part des créances restant à recouvrer / RRF	1,47 %	1,38 %	0,83 %	3,22 %
Montant des créances contentieuses	31 543 629,23	19 663 580,10	11 483 101,52	10 810 001,07
Part des créances contentieuses restant à recouvrer / RRF	0,76 %	0,47 %	0,27 %	0,19 %
Montant des admissions en non-valeur (c/ 6541)	235 700,91	80 166,35	38 841,69	126 926,18
Part des admissions en non-valeur / RRF	0,0057 %	0,0019 %	0,0009 %	0,0023 %
Part des admissions en non-valeur / créances contentieuses restant à recouvrer	0,75 %	0,41 %	0,34 %	1,17 %

Source : Comptes de gestion 2014 à 2017

L'examen des restes les plus anciens révèle toutefois des négligences dans le recouvrement de créances sur des personnes publiques. Parmi les sommes restant à recouvrer sur le fondement de titres exécutoires émis par la région entre 2001 et 2012, 1,5 M€ sont dus par des personnes morales de droit public, dont 1,1 M€ par deux établissements publics, l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFRTP), devenue l'établissement public Grand Paris Aménagement par décret n° 2017-777 du 5 mai 2017, et par l'établissement public

d'aménagement de la ville nouvelle d'Évry. Au regard de leur ancienneté, ces créances devraient être apurées.

Au cas d'espèce, la région a dû faire face aux changements successifs de statuts des créanciers mais elle reconnaît que « *l'ancienneté des dossiers et le changement de gestionnaires (avec des déménagements entraînant des dispersions d'archives)* » ont compliqué « *le suivi et la résolution de certains différends* ». Elle indique que, « *le 22 décembre 2008, le DGA Finances de la Région avait écrit au PDG de l'AFTRP pour lui demander de verser les échéances dues, sous peine de saisine du TPG de la Région Île-de-France pour qu'il intervienne auprès du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire*. » Mais elle n'apporte pas d'éléments tendant à établir l'existence de relances et d'interventions répétées avant la prescription de créances : « *Le mandatement d'office n'a pas été utilisé car il n'a pas dû être jugé opportun avec la DRFIP de déclencher une telle procédure coercitive contre un établissement public de l'État et compte tenu d'un questionnement sur la prescription des titres* ».

Ces dysfonctionnements font apparaître la nécessité d'une meilleure coopération entre les services de l'ordonnateur et du comptable pour le suivi des restes à recouvrer. Un plan d'action pourrait être mis en œuvre à cet effet dans le cadre du renouvellement de la convention de services comptable et financier susmentionnée.

3.3.2 Des délais de paiement élevés malgré des réorganisations

Jusqu'en 2015, la chaîne de mandatement était fortement segmentée. Chacune des directions opérationnelles était dotée d'équipes spécialisées qui effectuaient des opérations déconcentrées de pré-mandatement. Le service de la comptabilité procédait ensuite, après un certain nombre de contrôles partiellement redondants avec ceux opérés par les services opérationnels, à l'émission des mandats de paiement.

Depuis 2016, la région s'est employée à centraliser progressivement les opérations de mandatement en simplifiant les différentes étapes de la chaîne de la dépense. Dans un premier temps, le pôle « finances » a centralisé le mandatement des acomptes et soldes sur marchés, sauf ceux suivis par le pôle « lycées », puis en 2017 les subventions versées en matière de logement et de cohésion.

Depuis 2018, toutes les opérations sont mandatées au niveau du pôle « finances » à l'exception de celles correspondant aux marchés de travaux des lycées et aux fonds européens. La centralisation des opérations de mandatement aurait permis à la région d'économiser 10 ETP au total. A court terme, elle n'envisage pas de mettre en place un service facturier, comme le propose la direction régionale des finances publiques. La région déclare avoir « *dématérialisé l'ensemble des pièces justificatives transmises au comptable à l'appui des dépenses d'achat, ce qui l'a conduite à mettre en place entre les différents acteurs internes de la chaîne de la dépense des nouvelles modalités d'échanges et de validation, au format dématérialisé, mais sans évolution substantielle de son système d'information. Une réorganisation de cette ampleur nécessite un certain temps d'adaptation avant de donner sa pleine mesure* ».

Si ces évolutions garantissent une spécialisation accrue et permettent d'éliminer les tâches et contrôles redondants le long de la chaîne d'exécution, elles ne se sont pas traduites par une amélioration des délais de paiement qui sont systématiquement supérieurs au délai de 30 jours fixé par le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique. Comme le reconnait la région, après avoir diminué entre 2014 et 2016, ces délais se sont dégradés, passant en moyenne de 40,65 jours en 2016 à 43,69 jours en 2017. Le délai de paiement moyen « ordonnateur » s'est

allongé de 30,50 en 2016 à 37,35 jours en 2017 alors que le délai du comptable a diminué de 10,15 à 6,34 jours.

Tableau n° 8 : Évolution des délais globaux de paiement et des intérêts moratoires versés

En nombre de jours	2014	2015	2016	2017	2018 (de janvier à juillet)
Délai de paiement ordonnateur	44,70	36,70	30,50	37,35	37,30
Délai de paiement comptable public	5,72	9,91	10,15	6,34	5,11
Délai global de paiement	50,42	46,61	40,65	43,69	42,41
En €	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Intérêts moratoires versés	88 616,76	82 676,94	467 663,40	91 957,91	Nc

Source : États Delphes 2014 à juillet 2018

Ces délais de paiement génèrent des intérêts moratoires d'un montant de 0,73 M€ sur l'ensemble de la période.

Suite à la signature de la « Charte relations fournisseurs et achats responsables » en décembre 2017, la région s'est engagée à obtenir le label « Relations fournisseurs et achats responsables », qui implique la mise en place de bonnes pratiques, dont le respect des délais de paiement. Pour atteindre cet objectif, elle aurait notamment mis en place une « formation aux concepts comptables des agents régionaux en charge de la passation des commandes et de la constatation du service fait », et sensibilisé les fournisseurs à l'utilisation du portail CHORUS PRO et à l'envoi de factures conformes.

A partir du 1er janvier 2019, la région devrait être en mesure de dématérialiser l'ensemble de sa chaine comptable en recettes et en dépenses, conformément aux dispositions de l'article 108 de la loi NOTRé. Cela devrait lui permettre de réduire ses délais de traitement. Toutefois, elle apparaît en retrait sur les projets de simplification et de dématérialisation de la chaîne financière. Elle n'a pas communiqué à la chambre les éléments permettant d'établir qu'elle a mené les opérations de test lui permettant de tenir ce calendrier.

Enfin, la concentration des opérations financières au sein d'un même service implique, en contrepartie, un contrôle interne comptable et financier renforcé. La région a indiqué que la direction de la comptabilité, « *désormais en charge du contrôle unique des documents comptables transmis par les fournisseurs et bénéficiaires de subventions régionales, a lancé en 2018 un chantier de normalisation et de formalisation des procédures dans un souci constant de sécurisation de la gestion des deniers publics* ».

En dépit de cette initiative, la démarche de contrôle interne comptable et financier demeure embryonnaire. La région n'a établi une carte des risques et un guide des procédures que pour la gestion des fonds européens. Le suivi des risques financiers est limité à des programmes de financement spécifiques. La base incident demeure circonscrite au recensement des situations de non-conformité relatives au versement des aides européennes. Comme le reconnaît la région elle-même, « *il n'existe pas, sur le chantier comptable, de cartographie des risques ou plan d'action similaires à ce qui a été élaboré pour la gestion des fonds européens* ». Par ailleurs, le volet stratégique du schéma directeur stratégique des systèmes d'information ne prévoit aucun axe ni aucune action particulière visant à l'intégration de contrôles internes dans les systèmes d'information financiers et les applications de gestion.

Rappel au droit n° 2 : Respecter le délai global de paiement et verser les intérêts moratoires dus aux fournisseurs en cas de non-respect de ce délai.

Recommandation n° 6 : Poursuivre l'optimisation de l'organisation de la chaîne financière tout en renforçant les dispositifs de contrôle interne comptable et financier.

3.4 Le faible degré de mise en œuvre des précédentes recommandations de la chambre

Ces recommandations et les suites apportées par la région sont récapitulées dans le tableau suivant.

Tableau n° 9 : Suites réservées aux recommandations sur la fiabilité budgétaire et comptable

Intitulé	Degré de mise en œuvre	Éléments justifiant l'appréciation portée sur la mise en œuvre
Gouvernance et organisation – gouvernance interne Contrôle n° 2014-0119		
Recommandation n°1 : Fixer les critères objectifs, notamment en matière de seuil financier, qui justifient le caractère stratégique d'une opération financière et, en conséquence, la présentation au conseil régional des demandes de remises gracieuses ou des propositions d'admission en non-valeur s'y rapportant	Non mise en œuvre	Au-delà de la définition de seuils d'admission en non-valeur, qui n'ont pas été formalisés par la collectivité, les dysfonctionnements constatés font apparaître la nécessité d'une meilleure coopération entre les services de l'ordonnateur et du comptable pour le suivi des restes à recouvrer. Un plan d'actions pourrait être mis en œuvre à cet effet dans le cadre du renouvellement de la convention de services comptable et financier passée avec la DRFIP.
Recommandation n°4 : En matière d'ajustement et d'annulation des autorisations de programme et d'engagement, faire évoluer les règles afin d'encadrer totalement les cas d'automaticité et de garantir, par exemple par la définition de seuils et natures d'opérations, la qualité de l'information de l'assemblée délibérante concernant les projets jugés stratégiques	Non mise en œuvre	Le règlement budgétaire et financier annexé à la délibération du 22 janvier 2016 reprend à l'identique les dispositions du précédent règlement adopté le 17 juin 2010, sans définir un cadre exhaustif sur les modalités de « désaffectation » et les règles de caducité relatives aux autorisations de programme et d'engagement engagées et non mandatées autres que celles relatives aux subventions.
Recommandation n°5 : Réviser la structure et le contenu des annexes budgétaires afin de mettre en cohérence la présentation et l'information budgétaire avec la présentation en mode « LOLF » adoptée par la région	Mise en œuvre incomplète	L'examen des rapports joints au budget primitif 2017 et leur confrontation avec la présentation de l'exécution budgétaire figurant dans les annexes au compte administratif 2017 font apparaître l'absence de suites effectives réservées à cette recommandation. Le budget primitif de la région est assorti de 17 annexes budgétaires présentées par politique publique. Celles-ci sont construites selon une logique budgétaire traditionnelle, mais ne comportent pas d'objectifs et d'indicateurs de performance. En outre les recettes échappent à cette présentation et leur prévision n'est pas construite comme un moyen au services des politiques de la région. Enfin les comptes administratifs ne sont pas assortis d'annexes analogues qui mesureraient les résultats obtenus et permettraient d'apprécier, par politique publique, l'atteinte des objectifs fixés.
Situation et gestion financières (enquête) Contrôle n° 2013-0219		
Recommandation n° 1 : Développer un système de contrôle interne en s'inspirant des référentiels existants	Mise en œuvre incomplète	La démarche de contrôle interne comptable et financier demeure embryonnaire. La collectivité n'a établi une cartographie des risques et un guide des procédures que pour la seule gestion des fonds européens. Le suivi des risques financiers est limité à des programmes de financement spécifiques. La base incident demeure circonscrite au recensement des seules situations de non-conformité relatives au versement des aides européennes. Par ailleurs le volet stratégique du schéma directeur stratégique des systèmes d'information ne prévoit aucun axe, ni aucune action particulière visant à la conception de contrôles internes embarqués dans les systèmes d'information financiers et les applications de gestion.
Gestion des ressources humaines Contrôle n° 2010-0180		
Recommandation n°2 : Pour faciliter une lecture plus stratégique des données significatives en matière de dépenses de personnel, actuellement dispersées, en présenter une synthèse consolidée dans les rapports de présentation des documents budgétaires. Outre une présentation des principales données relatives aux effectifs et à la masse salariale, elle pourrait également expliciter leur évolution au cours des derniers exercices. De même, indiquer et expliciter dans le rapport de présentation du débat budgétaire annuel les objectifs que s'assigne la collectivité en matière de dépenses de personnel à moyen terme.	Mise en œuvre incomplète	Les rapports communiqués lors des débats d'orientation budgétaire déclinent un ensemble de données sur le contexte économique et social de la collectivité, sur sa situation financière rétrospective, sur les perspectives de recettes et dépenses en section de fonctionnement, sur la dette et sur les dépenses d'équipement. En revanche, les jeux de données sur les ressources humaines demeurent insuffisamment détaillés. Leur présentation ne permet d'apporter qu'une réponse partielle à la recommandation de la Chambre. Aucun des rapports d'orientations budgétaires de la période étudiée n'explicite les objectifs que s'assigne la collectivité en matière de dépenses de personnel. Ils ne proposent pas davantage d'indicateurs qui permettraient de mesurer l'atteinte de ces objectifs.

Source : CRC Île-de-France

4 UNE SITUATION FINANCIERE QUI S'AMELIORE

La région n'a pas répondu à l'invitation de la chambre d'actualiser elle-même les chiffres de 2018 dans sa réponse aux observations provisoires. L'analyse financière de la chambre s'appuie donc sur les données issues du compte de gestion et du compte administratif de 2018, et de la fiche financière de la DGFiP.

4.1 Une amélioration de l'épargne due au dynamisme des recettes régionales et à des efforts d'économie

Entre 2014 et 2018, la région Île-de-France est parvenue à mobiliser une part croissante de ses produits de fonctionnement pour autofinancer ses investissements et rembourser sa dette. L'épargne brute[12] est passée de 582,4 M€ en 2014, soit 17,7 % des produits de fonctionnement (contre 21,5 % en moyenne pour les autres régions de métropole hors Corse) à 984,4 M€ en 2018, soit 27,9 % des produits de fonctionnement de l'exercice (contre 20,9 % en moyenne pour les autres régions de métropole hors Corse).

Cette hausse résulte autant du dynamisme des recettes (+ 1,89 % par an en moyenne) que d'un effort de maîtrise des dépenses des gestion (- 1,39 % par an en moyenne), sensibles depuis 2016.

[12] L'épargne brute ou capacité d'autofinancement brute représente l'excédent de produits décaissables (les produits réels de fonctionnement) une fois couvertes les charges décaissables (les charges réelles de fonctionnement).

Tableau n° 10 : Formation de la capacité d'autofinancement brute

En €	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution moyenne annuelle 2014-2018
Ressources fiscales de la section de fonctionnement	3 073 880 895	3 379 747 775	3 481 815 856	3 635 785 675	4 187 545 498	8,04%
Ressources d'exploitation	193 563	1 172 910	1 149 540	723 927	7 417 986	148,81%
Dotations et participations	920 403 238	706 599 127	665 157 424	591 493 848	93 450 136	-43,55%
Fiscalité reversée	- 749 409 988	- 685 428 688	- 749 747 888	- 755 044 080	-790 552 176	1,35%
Produits de gestion (A)	**3 245 067 709**	**3 402 091 124**	**3 398 374 933**	**3 472 959 370**	**3 497 861 444**	**1,89%**
Charges à caractère général	231 443 831	252 181 101	298 626 177	297 154 189	271 375 520	4,06%
Charges de personnel	407 871 851	419 120 038	418 369 921	428 773 526	433 885 259	1,56%
Aides à la personne	109 569 443	134 963 007	115 056 721	137 866 469	123 598 432	3,06%
Subventions de fonctionnement	943 026 174	976 437 460	875 644 286	799 085 256	652 130 660	-8,81%
Autres charges de gestion	878 438 217	864 768 153	839 785 646	846 618 064	949 351 487	1,96%
Charges de gestion (B)	**2 570 349 515**	**2 647 469 759**	**2 547 482 752**	**2 509 497 503**	**2 430 341 359**	**-1,39%**
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**674 718 194**	**754 621 365**	**850 892 181**	**963 461 866**	**1 067 520 085**	**12,15%**
En % des produits de gestion	*13,32 %*	*14,39 %*	*16,64 %*	*18,82 %*	30,5%	**-**
+/- résultat financier	- 102 915 334	- 78 684 075	- 97 290 393	- 101 665 073	- 97 480 458	-1,35%
+/- autres produits et charges excep. réels	10 554 219	9 298 430	15 480 082	9 884 912	14 377 194	8,03%
CAF brute	**582 357 080**	**685 235 719**	**769 081 870**	**871 681 705**	**984 416 821**	**14,02%**
En % des produits de gestion	*17,9 %*	*20,1 %*	*22,6 %*	*25,1 %*	28,1%	-
En % des produits réels de fonctionnement	*17,75 %*	*19,78 %*	*22,36 %*	*24,88 %*	27,9%	**-**
Moyenne pour l'ensemble des régions métropolitaines	*21,10 %*	*20,10 %*	*20,10 %*	*20,23 %*	21,2%	-

Source : CRC Île-de-France d'après les comptes de gestion 2014 à 2018, et fiches financières DGFIP

4.1.1 Une nette progression des produits fiscaux qui a plus que compensé la baisse des dotations et participations

Entre 2014 et 2018, les produits de gestion ont enregistré en moyenne une progression de l'ordre de 1,89 % par an, qui a résulté principalement de la dynamique propre des ressources fiscales (+ 8 %).

4.1.1.1 Une nette progression des produits fiscaux grâce au dynamisme des bases d'imposition

Les ressources fiscales de la région se composent d'impôts directs et de diverses taxes indirectes. En 2017, les premiers ont généré, avant application des prélèvements légaux, un produit de 1,64 Md€ et les secondes une recette de 2,24 Md€, dont 1,99 Md€ comptabilisés en section de fonctionnement et 0,25 Md€ en section d'investissement.

Tableau n° 11 : **Recettes fiscales de la section de fonctionnement**

En €	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution moyenne annuelle 2014-2018
Fiscalité directe nette	1 386 596 236	1 484 598 725	1 495 335 244	1 637 260 899	1 613 266 682	3,86%
Fiscalité indirecte nette	1 687 284 659	1 895 149 050	1 986 480 612	1 998 524 776	2 574 278 816	11,14%
Total	**3 073 880 895**	**3 379 747 775**	**3 481 815 856**	**3 635 785 675**	**4 187 545 498**	**8,04%**
Part de la fiscalité indirecte nette	54,89 %	56,07 %	57,05 %	54,97 %	61,4%	3,86%

Source : Comptes de gestion 2014 à 2017 et données provisoires 2018

La fiscalité directe régionale pèse exclusivement sur les entreprises. Son dynamisme entre 2014 et 2018 (+ 3,9 % par an en moyenne) résulte pour l'essentiel de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) (+ 4,2 %).

Jusqu'en 2016, la région percevait 25 % du produit de CVAE collecté sur son territoire (1,49 Md€ en 2018). L'évolution de l'assiette de la CVAE présente la particularité d'être fortement fluctuante en fonction des cycles de l'activité économique sans qu'un lien direct puisse néanmoins être clairement établi comme la Cour des comptes à déjà pu le souligner[13]. Ainsi, les recettes de CVAE de la région Ile-de-France ont augmenté de 7,8 % en 2015 et 10,3 % en 2017 mais seulement de 0,67 % en 2016, et ont diminué de 1,6 % en 2018. Cette variabilité imprévisible constitue une contrainte de gestion.

Depuis 2017, conformément à l'article 89 de la loi de finances initiale pour 2016, les régions perçoivent une fraction supplémentaire de 25 % du produit de la CVAE, antérieurement perçue par les départements. Après déduction éventuelle du coût net des charges correspondant aux compétences transférées par les départements en application de la loi NOTRé, une partie de cette seconde part de CVAE est reversée à ces derniers par le biais d'une attribution de compensation conformément à l'article 146 de la loi de finances pour 2017. N'étant pas concernée par ces transferts de compétences, la région Île-de-France reverse l'intégralité de cette nouvelle part de CVAE (soit 1,37 Md€ en 2017) aux différents départements franciliens.

Tableau n° 12 : Attributions de compensation versées aux départements franciliens en 2017

Départements	Montants en €
Département de Paris	475 293 962,89
Département du Val-de-Marne	99 524 742,27
Département de Seine-Saint-Denis	115 696 907,22
Département des Hauts-de-Seine	337 986 597,94
Département du Val d'Oise	63 354 639,18
Département de l'Essonne	84 236 082,47
Département de Seine-et-Marne	85 671 649,48
Département des Yvelines	110 654 123,71
Montant total	**1 372 418 705,15**

Source : Rapport région Île-de-France n° CR 2017-31 de janvier 2017

[13] Cour des comptes, *Les finances publiques locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, octobre 2016 (page 138, *C – Un enjeu de prévisibilité : la CVAE*).

Tableau n° 13 : Évolution des recettes fiscales directes nettes

En €	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution moyenne annuelle 2014-2018
CVAE (25% de base)	1 264 969 724	1 363 192 804	1 372 376 357	1 514 251 754	1 242 476 423	6,26 %
IFER	121 626 512	121 405 921	122 958 887	123 009 145	103 008 657	0,38 %
Fiscalité directe nette	**1 386 596 236**	**1 484 598 725**	**1 495 335 244**	**1 637 260 899**	**1 345 485 080**	**5,76 %**

Source : Comptes de gestion 2014 à 2018

La région ne dispose pas de pouvoir de taux sur la CVAE mais elle est libre de définir le régime d'exonérations facultatives. En 2017 et 2018, celles-ci représentait une perte annuelle de recettes d'environ 1,3 M€. Leurs montants ont été particulièrement dynamiques durant la période sur revue (+ 25 % par an en moyenne).

Tableau n° 14 : **Exonérations de CVAE accordées par la région**

En €	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution moyenne annuelle
Exonérations de CVAE facultatives	598 142	571 486	701 421	1 315 089	1 274 908	25,68 %

Source : Fiches financières DGFIP 2014 à 2018

L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) a rapporté à la région 122,4 M€ en 2018. Sur la période, son évolution est faible (+ 0,16 % en moyenne annuelle). La part de l'IFER portant sur les matériels utilisés pour le transport ferroviaire de voyageurs est stable, notamment en raison de son mode de calcul qui est peu influencé par les variations du trafic ferroviaire[14]. En revanche, le rendement de l'IFER portant sur les entreprises de réseaux de télécommunications est appelé à s'éroder progressivement avec le recul prévisible du réseau téléphonique commuté traditionnel[15].

L'ensemble des ressources fiscales indirectes a représenté 55 % des recettes fiscales de la section de fonctionnement entre 2014 et 2017. En 2018, elles en représentaient 61,5 %. Elles ont plus fortement progressé que les ressources de fiscalité directe, soit de 11,1 % en moyenne par an entre 2014 et 2018, pour atteindre près de 2,6 Md€ en 2018. Certaines impositions indirectes sont propres à la région Île-de-France. Il en va ainsi de la taxe annuelle sur les surfaces de stationnement, de la « taxe additionnelle spéciale » due par les personnes assujetties à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises, de la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux, ainsi que de la taxe pour la création de bureaux en Île-de-France. La région ne dispose pas d'un pouvoir de vote des taux ou des tarifs sur ces impositions.

[14] Les matériels roulants imposés sont ceux dont une entreprise de transport ferroviaire à la disposition pour les besoins de son activité professionnelle au 1er janvier de l'année d'imposition. Il n'est pas tenu compte de la circulation effective ou non des matériels roulants taxés sur le réseau ferré national, ni de la distance parcourue par ceux-ci.

[15] L'article 71 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 exempte d'IFER télécom les unités de raccordement d'abonnés et les cartes d'abonnés du réseau téléphonique commuté à compter de 2017. Il est prévu d'établir un bilan sur la soutenabilité de l'assiette, des tarifs ainsi que du rendement fiscal de cette imposition, pour tenir compte de l'évolution tendancielle des technologies de la communication.

Tableau n° 15 : Évolution des recettes fiscales indirectes en section de fonctionnement

En €	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution moyenne annuelle 2014-2018
Autres impôts locaux et assimilés nets	475 181	382 175	470 175	531 532	191 416	-20,33%
TICPE	918 908 815	962 858 681	974 426 380	954 408 713	972 571 299	1,43%
Fraction de TVA	0	0	0	0	497 910 752	-
Taxes cartes grises et permis de conduire	333 114 675	339 564 657	348 435 867	331 847 364	377 306 606	3,16%
Impositions dédiées au financement de l'apprentissage	251 652 051	368 619 183	378 901 107	386 758 852	401 196 424	12,37%
Autres taxes nettes (y.c. DMTO)	- 1 941	40 778 400	101 300 959	112 039 515	112 163 520	40,11%
Taxe sur les locaux à usage de bureaux	183 135 878	182 945 955	182 946 125	212 938 800	212 938 800	3,84%
Fiscalité indirecte nette	**1 687 284 659**	**1 895 149 050**	**1 986 480 612**	**1 998 524 776**	**2 574 278 816**	**11,14%**

Source : Comptes de gestion 2014 à 2018

Le principal produit de fiscalité indirecte de la région est issu de la TICPE[16]. Il est composé de plusieurs parts allouées pour compenser les transferts de compétences opérés au profit des régions. La part issue de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, qui est une ressource de fonctionnement, présente un faible dynamisme sur la période (+1,4 % par an en moyenne).

En revanche, les recettes affectées au financement de l'apprentissage, composées d'une fraction de la taxe d'apprentissage (51 % du produit de la taxe due) et d'une part du produit de la TICPE, ont connu une progression particulièrement nette (+ 12,4 % par an moyenne) sous l'effet des réformes successives opérées en loi de finances. Les tarifs de la TICPE adoptés par le conseil régional d'Île-de-France correspondent à la limite supérieure maximale autorisée par les articles 265 et 265 A *bis* du code des douanes.[17]

Enfin, en 2018, conformément aux dispositions de l'article 149 de la loi de finances pour 2017, la région a perçu une fraction de TVA en contrepartie de la suppression de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État. L'article 41 de la loi de finances pour 2018 prévoit que cette fraction des recettes de TVA allouée aux régions correspond au montant de la DGF perçue au titre de l'année 2017 auquel s'ajoute le dynamisme des recettes nationales de TVA. Pour la région Île-de-France, ce montant s'élève à 497,91 M€.

Au total, la forte progression des recettes fiscales (+ 807 M€ de 2014 à 2018) a permis de couvrir largement la diminution des dotations et participations reçues par la région au cours de la même période (- 613 M€), même après déduction des prélèvements au titre de la péréquation.

4.1.1.2 Des produits diminués d'importants prélèvements au profit d'autres régions

Jusqu'en 2016, la région Île-de-France supportait deux prélèvements fiscaux, représentant un cinquième de ses ressources fiscales brutes.

[16] TICPE : taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques.
[17] La fraction de tarif applicable sur le territoire de la région Île-de-France est fixé à 1,77 € par hectolitre pour les supercarburants et à 1,15 € par hectolitre pour le gazole, soit le maximum légal au titre de la TICPE « LRL ». Le conseil régional d'Île-de-France a également fixé le tarif de la TICPE « Grenelle » à 0,73 euro par hectolitre pour les supercarburants et à 1,35 euro par hectolitre pour le gazole.

Tableau n° 16 : Evolution de la fiscalité reversée (hors attributions de compensation)

En €	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution moyenne annuelle 2014-2018
Reversement sur FNGIR	674 815 742	674 815 742	674 815 742	674 815 742	674 815 742	0,00%
Fonds péréquation des ressources fiscales régionales	74 594 246	10 612 946	74 932 146	80 228 339	115 736 435	11,61%
+/- Attribution de CVAE	0	0	0	0	0	
Reversements annuels totaux	**749 409 988**	**685 428 688**	**749 747 888**	**755 044 081**	**790 552 177**	**1,35%**

Source : Comptes de gestion 2014 à 2018

En premier lieu, la région acquitte un prélèvement au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) depuis la réforme de la taxe professionnelle, remplacée par de nouvelles impositions (cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux) et par le transfert de recettes fiscales entre collectivités. Le législateur a prévu une compensation au bénéfice des régions dont les nouvelles ressources ainsi créées seraient inférieures aux anciennes ressources fiscales directes. Cette compensation est versée aux régions « perdantes » à partir des versements au FNGIR des régions « gagnantes ». Les montants individuels des versements ou des prélèvements du FNGIR régional sont figés en fonction des montants enregistrés en 2010, ce qui permet aux régions contributrices, à l'instar de la région Île-de-France, de bénéficier du dynamisme des nouveaux impôts.

Le prélèvement opéré sur les recettes fiscales de la région Île-de-France au titre du FNGIR s'élevait à 675 M€ en 2018, soit 85 % des prélèvements fiscaux supportés par la collectivité. Il constitue une charge fixe sur laquelle elle ne dispose d'aucune marge de manœuvre.

En deuxième lieu, la région est contributrice au fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), institué par la loi de finances pour 2010, qui redistribue une partie des ressources fiscales des régions bénéficiant d'un dynamisme plus important que la moyenne. L'objectif du fonds est de faire converger les taux de croissance régionaux des ressources (CVAE et IFER) issues de la suppression de la taxe professionnelle.

Sauf en 2015, la contribution de la région Île-de-France à ce fonds de péréquation est en augmentation constante. Elle s'élevait à 115,74 M€ en 2018 contre 74,6 M€ en 2014.

4.1.1.3 Une forte baisse des recettes en dotations et participations

Les dotations et participations dont bénéficie la région Île-de-France ont été divisées par dix entre 2014 et 2018.

Tableau n° 17 : Évolution des dotations et participations perçues par la région

En €	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution moyenne annuelle 2014-2018
Dotation Globale de Fonctionnement	**704 491 031**	**628 180 119**	**554 901 959**	**477 244 235**	**87 925**	**-89,43%**
Dont dotation forfaitaire	*704 491 031*	*628 180 119*	*554 901 959*	*477 148 956*	*0*	*-100,00%*
Dont dotation des permanents syndicaux	*0*	*0*	*0*	*95 279*	*87 925*	
+ Autres dotations	**168 578 663**	**15 992 204**	**8 820 204**	**8 820 204**	**8 820 204**	**-52,17%**
Dont dotation d'apprentissage et de formation professionnelle	*159 758 459*	*7 172 000*	*0*	*0*	*0*	*-100,00%*
Dont dotation générale de décentralisation	*8 820 204*	*8 820 204*	*8 820 204*	*8 820 204*	*8 820 204*	*0,00%*
+ FCTVA	**0**	**0**	**0**	**0**	**12 827**	
+ Participations	**8 853 373**	**29 886 543**	**67 828 166**	**91 496 044**	**75 151 728**	**70,69%**
Dont Etat	*337 218*	*1 414 166*	*32 366 162*	*79 467 385*	*35 773 791*	*220,93%*
Dont régions	*45 000*	*45 000*	*0*	*0*		*-100,00%*
Dont départements	*136 000*	*125 000*	*0*	*0*		*-100,00%*
Dont fonds européens	*6 325 155*	*15 963 203*	*10 075 346*	*7 078 796*	*15 299 875*	*24,71%*
Dont autres	*2 010 000*	*12 339 175*	*25 386 657*	*4 949 864*	*24 078 061*	*86,04%*
+ Autres participations et compensations	**38 527 890**	**32 540 261**	**33 607 095**	**13 933 364**	**9 377 453**	**-29,76%**
Dont compensations	*10 161 353*	*9 228 935*	*8 750 239*	*125 844*	*125 322*	*-66,68%*
Dont autres	*28 366 537*	*23 311 326*	*24 856 856*	*13 807 520*	*9 252 131*	*-24,43%*
- Reversements et restitutions sur dotations et participations	47 719	0	0	0	0	-100,00%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	**920 403 238**	**706 599 127**	**665 157 424**	**591 493 848**	**93 450 136**	**-43,55%**

Source : Comptes de gestion 2014 à 2018

Au titre de la contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics appliquée par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019, la composante forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de la région Île-de-France a été réduite de 227 M€ (- 32 %) de 2014 à 2017, puis supprimée en 2018 et remplacée par une fraction de TVA (*cf. supra*).

Par ailleurs, les participations reçues par la région ont vu leur montant global multiplié par dix, de 8,8 M€ en 2014 à 91,5 M € en 2017. En 2016, la région a reçu un premier versement de l'Etat de 30,6 M€ au titre de sa participation au « Plan 500 000 formations ». Un deuxième acompte a été versé en 2017 pour un montant de 24,1 M€. Par ailleurs, la région a bénéficié en 2017 de 55,1 M€ au titre du fonds de transition pour le développement économique[18]. Ce dispositif n'a pas été reconduit par la loi de finances pour 2018.

La chambre s'interroge sur l'absence de versements du FCTVA sur l'ensemble de la période. En effet, l'article 34 de la loi de finances pour 2016 a élargi le périmètre du FCTVA aux dépenses d'entretien des bâtiments publics des collectivités territoriales. Afin de faciliter le suivi de ces dépenses, la nomenclature M71 a été précisée par un arrêté NOR: INTB1526075A du 21 décembre 2015 avec une déclinaison de l'article 61522 « *bâtiments* » en 615221 « *bâtiments publics* » et 615228 « *autres bâtiments* ». L'article 35 prévoit que le versement du FCTVA sur les dépenses mandatées en fonctionnement sur l'article 615221 intervient en section de fonctionnement. Or, aucun versement n'est inscrit en 2017 au titre des dépenses de 2016. La région n'a pas répondu sur ce point.

[18] L'article 149 de la loi de finances pour 2017 a créé, en 2017, un fonds de soutien exceptionnel destiné à renforcer les dépenses des régions consacrées au développement économique. Ce dernier était doté à hauteur de 450 millions d'euros. Le dispositif d'aide n'a pas été reconduit en 2018.

4.1.2 Un effort de maîtrise des dépenses centré sur les contributions et subventions

4.1.2.1 Des charges de gestion en recul depuis 2016

Les charges de fonctionnement de la région Île-de-France ont progressé en 2015 (+ 3 %), puis elles ont reculé de 8,2 % au cours des trois années suivantes. Elles paraissent donc avoir été globalement maîtrisées au cours de la période sous revue (2014-2018). En 2018, elles représentaient 209 € par habitant (contre 329 € par habitant pour l'ensemble des régions métropolitaines hors Île-de-France)[19].

La région a refusé de conclure un contrat avec l'Etat pour les années 2018 à 2021 dans le cadre du nouveau dispositif de partenariat financier introduit par la loi de programmation des finances publiques[20]. En avril 2018, le préfet de région lui a proposé de souscrire un contrat dans lequel le taux de progression annuel maximal des dépenses réelles de fonctionnement était fixé à 1,19 %, soit une augmentation plafonnée à 56,7 M€ en 2018. La région a refusé car ses demandes de retraitement du périmètre des dépenses prises en compte n'ont pas été acceptées par le préfet. Elle souhaitait qu'en soient exclues les dépenses au titre de la gestion des fonds européens (+ 40 M€ de dépenses supplémentaires de fonctionnement prévues en 2018), du plan d'investissement dans les compétences « PIC » (+ 39,5 M€) et des transferts de compétence (+ 6 M€ dans les formations sanitaires et sociales). Elle souhaitait aussi l'exclusion des charges supplémentaires imposées par le législateur (revalorisation du point d'indice de la fonction publique, nombre de conseillers du CESER, etc.), des cofinancements obtenus pour la mise en œuvre de politiques partagées (convention avec Pôle Emploi sur les formations sanitaires et sociales, cofinancement de l'AFD en matière de coopération décentralisée) et de certains flux financiers (flux sur *swap*, restitutions de taxes, etc.).

Le préfet a fait application des dispositions du VI de l'article 29 de la loi de programmation, qui prévoient que, pour les collectivités n'ayant pas signé de contrat, un niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement est arrêté de façon unilatérale par l'État, par référence au taux cible national de 1,2 % et après application éventuelle de modulations légales tenant compte de la population, du revenu moyen par habitant et de contraintes financières spécifiques. Par arrêté du 21 septembre 2018, le préfet de région a fixé à 1,14 % le taux d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de la région Île-de-France. En cas de non-respect de ce taux plafond, la région se verra appliquer une reprise financière égale à 100 % du dépassement constaté. Le montant de cette reprise ne pourra pas excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal. Ainsi, en application de cet arrêté préfectoral, la progression des dépenses de fonctionnement de la région ne devait pas excéder 54,3 M€ en 2018. Or, de fait, elle n'a été que de 32,7 M€, soit de 0,93 %.

4.1.2.2 Une inflexion à la baisse des charges à caractère général

Les charges à caractère général constituent le poste le plus dynamique entre 2014 et 2018 (+ 4,6 % par an en moyenne). Toutefois après une hausse continue de 2014 à 2016, elles ont été stables en 2017, puis en baisse en 2018.

[19] Rapport de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales, « Les finances des collectivités locales en 2019 », Annexe 5 « Les disparités des situations communales, départementales et régionales », p. 136.
[20] Articles 13 et 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Tableau n° 18 : Structure des charges à caractère général

Région Île-de-France En €	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution moyenne annuelle
Charges à caractère général	**231 443 830,89**	**252 181 100,85**	**298 626 177,44**	**297 154 188,91**	**271 375 520**	**4,06%**
Dont achats (y c. variation de stocks)	18 433 297,02	31 557 810,94	57 429 121,92	57 371 438,33	60 300 777	34,49%
Dont locations et charges de copropriétés	26 100 936,37	21 727 489,83	22 022 029,87	24 895 506,73	22 950 775	-3,16%
Dont entretien et réparations	7 299 805,26	8 298 388,98	12 231 059,95	13 416 274,30	17 671 409	24,74%
Dont assurances et frais bancaires	7 677 408,41	9 580 146,76	7 759 979,89	5 219 472,76	4 038 101	-14,84%
Dont autres services extérieurs	6 938 095,70	8 028 376,17	11 185 506,58	11 023 243,08	7 065 004	0,45%
Dont contrats de prestations de services avec des entreprises	124 301 170,93	135 492 187,23	159 023 760,93	156 080 240,85	127 559 412	0,65%
Dont honoraires, études et recherches	16 733 274,11	17 868 324,13	16 158 667,61	14 907 057,38	13 321 835	-5,54%
Dont publicité, publications et relations publiques	18 055 257,05	14 040 957,98	7 587 740,54	9 072 709,86	12 548 489	-8,69%
Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	2 272 851,64	2 405 960,09	2 695 605,12	2 928 616,99	3 143 956	8,45%
Dont déplacements et missions	553 920,74	471 486,43	333 568,70	358 408,49	458 251	-4,63%
Dont frais postaux et télécommunications	1 725 027,45	1 488 575,32	1 171 345,71	1 366 359,14	1 920 054	2,71%
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	1 352 786,21	1 221 396,99	1 027 790,62	514 861,00	397 458	-26,38%

Source : Comptes de gestion 2014 à 2017 et données provisoires 2018

a) Les dépenses de chauffage urbain, d'énergie et d'électricité des lycées

La progression des achats résulte de la prise en charge par le budget régional des dépenses de chauffage urbain, d'énergie et d'électricité des lycées, qui étaient précédemment retracées dans les comptes des établissements publics locaux d'enseignement.

La reprise directe par la région des contrats de fourniture de gaz et des marchés d'exploitation et de maintenance des installations de chauffage au gaz des lycées a été opérée de façon progressive depuis 2013. Elle avait pour but de satisfaire les objectifs du Plan Climat adopté par le conseil régional le 23 juin 2011. Elle visait également à obtenir les meilleures conditions tarifaires suite à l'ouverture à la concurrence du marché de la fourniture de gaz par la loi du 9 août 2004 à compter du 1er juillet 2007. La région a fait le choix, par une délibération du 11 juillet 2013, d'adhérer au groupement de commandes du syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité d'Île-de-France (SIGEIF) afin de mutualiser les achats de gaz des établissements. Fin 2017, la région avait pris en charge les contrats de chauffage au gaz de 443 lycées sur 467. Seule une vingtaine de lycées continuaient à bénéficier d'une dotation de chauffage au sein de leur dotation globale de fonctionnement des lycées (DGFL) du fait du recours à des sources énergétiques spécifiques (géothermie, biomasse, etc.).

De même, les dépenses d'électricité des lycées ont été reprises par la région en raison de la fin des tarifs réglementés pour les puissances supérieures à 36 kVA (tarifs jaune et vert) au 31 décembre 2015, en application de la loi du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME). La région a adhéré au groupement de commandes du SIPPEREC (syndicat intercommunal de la périphérie de paris pour l'électricité et les réseaux de communication) en vue de l'achat à des tarifs réduits de l'électricité à compter du 1er janvier 2016 pour les sites dont la puissance est supérieure à 36 kVA.

D'après le rapport présenté en novembre 2018 à la commission « éducation » du conseil régional, comme prévu par la délibération du 22 septembre 2017, le gain financier sur la consommation de chauffage au gaz s'élèverait à 21 M€ sur la période 2013-2018. L'économie générée suite à l'adhésion au groupement de commandes du SIPPEREC représenterait 5,5 M€ sur la période 2016-2018. Ces gains se trouvent néanmoins réduits par l'intéressement versé aux exploitants (5,5 M€) et les coûts salariaux du service chargé de la gestion de la politique énergétique de la région (3,6 M€).

Tableau n° 19 : Progression des postes relatifs aux dépenses d'énergie et de chauffage

En €	2014	2015	2016	2017	Evolution moyenne annuelle
Achats énergie et chauffage	**18 433 297**	**31 557 811**	**57 429 122**	**57 371 439**	**51 %**
Dont énergie et électricité	14 423 711	19 713 568	41 722 621	43 792 714	51 %
Dont chauffage urbain	1 142 529	9 160 403	13 222 536	10 746 570	242 %

Source : Région Île-de-France

L'estimation de ces économies porte sur la différence entre l'estimation des coûts supportés par les lycées en l'absence de groupement de commandes et ceux réellement pris en charge par la région. Leur calcul est donc tributaire d'hypothèses sur les tarifs réglementés de vente alors que cette comparaison n'est matériellement plus possible depuis l'appel d'offres 2016-2019 en ce qui concerne le gaz et l'appel d'offres 2018-2020 pour la fourniture d'électricité.

Ces achats groupés n'ont permis d'infléchir l'augmentation des dépenses de chauffage et d'énergie qu'à partir de 2017. Le poste relatif au chauffage urbain a en effet reculé en 2017 de l'ordre de 2,47 M€. Toutefois cette économie a été compensée en grande partie par la progression des dépenses d'électricité (+ 2,07 M€). L'ensemble des dépenses de chauffage et d'énergie des lycées ont globalement progressé de 38,97 M€ pour l'ensemble de la période.

Tableau n° 20 : Coûts de recentralisation des dépenses de chauffage et d'énergie des lycées

En €	Évolution 2014/2015	Évolution 2015/2016	Évolution 2016/2017	Charges complémentaires (+) ou économies cumulées (-)
Évolution des charges d'énergie et électricité	5 289 857	22 009 053	2 070 093	29 369 003
Évolution des charges de chauffage urbain	8 017 874	4 062 134	- 2 475 966	9 604 041
Évolution totale des deux postes de charge	**13 307 731**	**26 071 186**	**- 405 874**	**38 973 044**
Évolution de la dotation globale de fonctionnement des lycées	**- 10 299 941**	**- 23 184 579**	**636 487**	**- 32 848 033**

Source : Région Île-de-France

La région a compensé en partie cette charge nouvelle par une baisse de 32,85 M€ de la dotation globale de fonctionnement des lycées publics (DGFL). Toutefois la réduction de la DGFL n'offre qu'une solution partielle et de court terme. La prise en charge par la région d'une part du surcoût (6 M€) pourrait déresponsabiliser les gestionnaires des lycées face à l'augmentation de la consommation énergétique. Une politique d'achat plus efficiente constituerait une réponse durable à l'objectif que s'est fixé la région.

b) Les dépenses d'entretien et de réparations

Ces dépenses ont fortement progressé de 47 % en 2016, 9,6 % en 2017 et 32 % en 2018 en raison, selon la région, de la remise en état de ses locaux avant le déménagement sur le site de Saint-Ouen. La région n'a pas apporté les explications précises demandées par la chambre

au regard de l'accroissement des dépenses d'entretien et de réparation (+ 9,4 M€) en trois ans.

c) *Les « autres services extérieurs » et les « contrats de prestations de services avec des entreprises »*

De même, la région n'a fourni à la chambre aucune explication sur la croissance de 2014 à 2017 des dépenses enregistrées au titre des « *autres services extérieurs* » (+ 18 %) et des « *contrats de prestations de services avec des entreprises* » (+ 8 %). Sachant que ces derniers représentaient plus de la moitié des charges à caractère général en 2017 et s'établissaient à 127,6 M€ en 2018.

4.1.2.3 Des dépenses de personnel maîtrisées malgré une forte progression relative aux non-titulaires en 2017 et 2018

Jusqu'en 2016, la région Île-de-France se caractérisait par une part de dépenses de personnel inférieure à celle des autres régions métropolitaines, soit 15,7 % de ses dépenses de fonctionnement en 2016 contre 18 % pour l'ensemble des autres régions métropolitaines (hors Corse). Elle se situe depuis dans la moyenne des régions métropolitaines (hors Corse) avec des dépenses de personnel qui représentaient 16,3 % de ses dépenses de fonctionnement en 2017 et 16,9 % en 2018, contre 16,6 % et 16,4 % pour la moyenne des régions.

De plus, moins dynamiques que dans les autres régions métropolitaines, les rémunérations du personnel de la région Île-de-France ont progressé de 1,8 % en moyenne annuelle sur la période sous revue. Après une année de stabilité en 2016, elles sont reparties à la hausse en 2017 (+ 2,25 %) et en 2018 (+1,75 %) suite à la mise en place du RIFSEEP.

Tableau n° 21 : Évolution des différentes composantes des dépenses de rémunération

En €	2014	2015	2016	2017	2018	Évol 2014/ 2015	Évol 2015/ 2016	Évol 2016/ 2017	Évol 2017/ 2018	Evolution moyenne annuelle
Rémunération principale	182 875 728	187 623 481	188 664 264	194 396 733	193 231 153	2,60%	0,55%	3,04%	-0,60%	1,39%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	61 899 713	63 924 325	63 623 367	62 442 697	63 964 528	3,27%	-0,47%	-1,86%	2,44%	0,84%
+ Autres indemnités	10 792 423	10 811 042	10 694 784	10 773 788	10 802 569	0,17%	-1,08%	0,74%	0,27%	0,02%
Sous-total Personnel titulaire (a)	**255 567 864**	**262 358 849**	**262 982 416**	**267 613 218**	**267 998 250**	**2,66%**	**0,24%**	**1,76%**	**0,14%**	**1,19%**
Rémunération principale	25 593 906	26 009 663	23 996 689	25 875 639	29 476 288	1,62%	-7,74%	7,83%	13,92%	3,91%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	1 425 545	1 474 376	3 458 984	4 622 587	5 812 950	3,43%	134,61%	33,64%	25,75%	49,36%
+ Autres indemnités	1 144 854	1 210 104	1 273 697	1 381 328	1 642 630	5,70%	5,26%	8,45%	18,92%	9,58%
Sous-total Personnel non titulaire (b)	**28 164 305**	**28 694 143**	**28 729 370**	**31 879 553**	**36 931 868**	**1,88%**	**0,12%**	**10,97%**	**15,85%**	**7,20%**
Autres rémunérations (c)	1 226 322	2 202 422	2 193 537	1 528 861	1 001 271	79,60%	-0,40%	-30,30%	-34,51%	3,60%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	284 958 491	293 255 414	293 905 322	301 021 633	305 931 389	2,91%	0,22%	2,42%	1,63%	1,79%
Atténuations de charges	558 282	597 576	512 693	1 041 463	687 992	7,04%	-14,20%	103,14%	-33,94%	15,40%
Rémunérations du personnel	**284 400 210**	**292 657 838**	**293 392 629**	**299 980 169**	**305 243 397**	**2,90%**	**0,25%**	**2,25%**	**1,75%**	**1,78%**

Source : Comptes de gestion 2014 à 2018

La progression annuelle moyenne des rémunérations des agents non titulaires (+ 7,2 %) est six fois plus importante que des agents titulaires (+ 1,2 %), principalement en raison des régimes indemnitaires des non titulaires (+ 49 % par an en moyenne entre 2014 et 2018). En particulier, ceux-ci sont passés de 1,47 M€ en 2015 à 3,46 M€ en 2016, puis 4,62 M€ en 2017 et à 5,81 M€ en 2018. De plus, la rémunération principale des agents contractuels a augmenté de 7,8 % en 2017 et de 13,9 % en 2018.

S'agissant des personnels titulaires, la hausse constatée est liée à leur rémunération principale en 2017 (+ 3 %) qui a diminué de 0,6 % en 2018. Leur régime indemnitaire a reculé en 2017 (- 1,9 %), mais a progressé en 2018 (+ 2,4 %).

De façon surprenante, la région n'a pas fourni à la chambre d'explication précise sur ces évolutions à la hausse de sa masse salariale alors que ses effectifs globaux étaient en baisse. Elle a seulement indiqué qu'elles seraient dues pour l'essentiel aux charges statutaires et obligatoires (5,3 M€ pour le glissement-vieillesse-technicité - GVT - et les promotions internes et 1,2 M€ pour la poursuite du plan d'alignement PPCR) alors que la réduction des effectifs au siège aurait généré une économie de 1,8 M€.

4.1.2.4 D'importantes contributions versées à Ile-de-France Mobilités et aux lycées

Tableau n° 22 : Évolution des participations et contributions

En €	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution moyenne annuelle
Dotation de fonctionnement des lycées	142 485 563	136 772 885	149 430 748	149 544 200	148 115 565	0,97%
Prime employeurs apprentis	92 327 034	48 456 488	33 690 221	33 654 416	34 859 867	-21,61%
Autres contributions obligatoires (subvention à IDF mobilités)	627 875 946	664 441 000	640 626 300	645 750 270	748 410 232	4,49%
Montant total des contributions obligatoires (A)	**862 688 542**	**849 670 373**	**823 747 269**	**828 948 886**	**931 385 664**	**1,93%**
Participations allouées aux organismes de regroupement (syndicats mixtes notamment)	577 180	609 310	639 685	439 937	376 812	-10,11%
Autres participations	245 505	0	0	1 870 000	0	
Montant total des participations (B)	**822 685**	**609 310**	**639 685**	**2 309 937**	**376 812**	**-17,73%**
Montant total des contributions obligatoires et des participations (A + B)	**863 511 228**	**850 279 683**	**824 386 955**	**831 258 823**	**931 762 476**	**1,92%**
Charges de gestion	2 570 349 514	2 647 469 758	2 547 482 751	2 509 497 503	2 430 341 359	-1,39%
Part des contributions et participations dans les charges de gestion	33,60 %	32,12 %	32,36 %	33,12 %	38,34%	3,36%
Part de la subvention à IDF Mobilités dans les contributions et participations	72,71 %	78,14 %	77,71 %	77,68 %	80,32%	2,52%
Part des dotations aux lycées dans les contributions et participations	16,50 %	16,09 %	18,13 %	17,99 %	15,90%	-0,93%

Source : Comptes de gestion 2014 à 2018

Les participations et contributions (931 M€ en 2018) représentent environ le tiers des charges de gestion. Elles ont reculé de 0,43 % par an en moyenne entre 2014 et 2017, puis ont progressé de 12 % en 2018. Ces évolutions cachent des disparités entre les catégories de dépenses.

La contribution à Île-de-France Mobilités, nouvelle appellation d'usage du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), a augmenté de 1 % par an en moyenne entre 2014 et 2017, puis de près de 16 % en 2018. D'un montant de 748 M€ en 2018, elle représentait 80 % des contributions et participations régionales.

Les dotations octroyées aux lycées publics et privés ont bénéficié d'une hausse de 1,8 % par an en moyenne entre 2014 et 2017, puis ont diminué de 1 % en 2018 pour atteindre 148 M€, soit 16 % des contributions et participations régionales. Ces évolutions s'expliquent, pour les lycées publics, par la reprise par la région des dépenses d'énergie[21] et, pour les lycées privés, par l'intégration de la part liée au forfait d'externat dans la dotation à compter de 2016. Ainsi, la part des lycées publics est passée de 80 % en 2014 à 55 % en 2017 de la dotation de fonctionnement versée aux lycées.

Tableau n° 23 : Évolution de la dotation de fonctionnement des lycées publics et privés

En €	2014	2015	2016	2017	Taux moyen annuel
Dotation de fonctionnement des lycées publics	114 958 575	104 273 613	82 847 145	82 428 316	- 10,12 %
Dotation de fonctionnement des lycées privés	27 526 987	32 499 272	66 583 602	67 115 884	41,25 %
Dotation de fonctionnement des lycées publics et privés	**142 485 563**	**136 772 885**	**149 430 748**	**149 544 200**	**1,77 %**
Part de la dotation versée aux lycées publics	80,68 %	76,24 %	55,44 %	55,12 %	

Source : Comptes de gestion 2014 à 2017

4.1.2.5 Des subventions de fonctionnement en baisse mais un effort de rationalisation encore souhaitable

Le montant des subventions de fonctionnement a diminué de 8,8 % par an en moyenne entre 2014 et 2018, pour s'établir à 652 M€ en 2018.

Tableau n° 24 : Évolution des subventions de fonctionnement versées par la région

En €	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution moyenne annuelle
Subventions à la SNCF	40 487	0,00	0,00	0,00	0,00	
Subventions à des services publics industriels et commerciaux	2 872 033	3 064 925	720 982	1 937 607	295 509	-43,36%
Subventions aux collectivités et autres organismes publics	524 756 480	547 428 752	515 766 591	446 190 424	324 075 795	-11,35%
Subventions aux organismes privés	415 357 171	425 943 782	359 156 712	350 957 224	327 759 356	-5,75%
Montant total des subventions de fonctionnement versées	**943 026 173**	**976 437 459**	**875 644 286**	**799 085 255**	**652 130 660**	**-8,81%**

Source : Comptes de gestion 2014 à 2018

[21] Voir partie 4.1.2.2 du présent rapport.

Les subventions allouées aux organismes privés ont connu une diminution significative à compter de 2016, qui a permis de dégager une économie de 102 M€ depuis 2015.

De même, la région a réduit les subventions aux collectivités et aux organismes publics à hauteur de 228 M€ sur cette période. Elle explique cette évolution par un recentrage sur les « *dépenses de fonctionnement liées à des compétences obligatoires, notamment la contribution au STIF, les marchés de la formation professionnelle indexés, et les dotations versées en faveur des lycées ou des CFA* » et la « *volonté affirmée de l'exécutif régional de rééquilibrer les interventions de la région en faveur de l'investissement* ».

Ainsi, la région a réussi à rationnaliser ce poste de dépenses qui représentait 18,2% de ses recettes réelles de fonctionnement en 2018.

4.1.2.6 Des charges financières élevées

En 2018, les intérêts de la dette régionale (119 M€) étaient inférieurs de près de 8 % à ceux enregistrés en 2014.

Tableau n° 25 : Évolution des charges financières entre 2014 et 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Charges financières	**128 777 661,49**	**123 989 908,27**	**122 609 318,06**	**121 837 728,52**	**118 690 300,62**
En € par habitant	11	10	10	10	10
Moyenne de la strate	9	11	10	9	9
En % des dépenses réelles de fonctionnement	4,77 %	4,46 %	4,59 %	4,63 %	4,65 %
Moyenne de la strate	3,45 %	3,88 %	3,64 %	2,96 %	2,81 %

Source : Fiches financières DGFIP 2014 à 2018

Les obligations régionales étant émises à taux fixe, la région Île-de-France n'est pas exposée à court terme à un risque de taux. Cependant, elles sont remboursables à l'issue de leur durée de maturité. La collectivité a fait le choix de procéder chaque année à de nouvelles émissions, ce qui, selon elle, permet de lisser le profil d'amortissement et de limiter les à-coups d'une année sur l'autre. Ce calendrier d'émissions annuelles vise à limiter les impasses de trésorerie. Toutefois, il a pour inconvénient d'accroître le risque lié au contexte de marché pour le refinancement des tombées d'échéance. Avec la perspective d'une normalisation des taux de la Banque centrale européenne, l'augmentation prévisible des charges financières fait peser un risque supplémentaire sur l'autofinancement de la région.

4.2 Une reprise des investissements financée par l'amélioration de la capacité d'autofinancement et l'accroissement de la dette

4.2.1 Une hausse du financement propre disponible

Le poids du désendettement limite la capacité de la région à autofinancer une partie de ses investissements une fois l'annuité de la dette payée. Le financement propre disponible, qui mesure le niveau d'autofinancement après remboursement du capital de la dette, a connu une forte contraction en 2014 (542 M€) et 2015 (548 M€). Après un net rétablissement en 2016 (1 Md€), il a de nouveau reculé en 2017 (940 M€), puis s'est amélioré en 2018 (1,13 Md).

Tableau n° 26 : Structure du financement des investissements régionaux depuis 2014

En €	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution moyenne annuelle
Capacité d'autofinancement brute (A)	582 357 080	685 235 719	769 081 870	871 681 705	984 416 821	14,02%
Recettes d'investissement hors emprunt (B)	493 257 715	618 019 382	669 817 648	588 193 683	668 502 731	7,90%
Ressources totales (C = A + B)	**1 075 614 794**	**1 303 255 101**	**1 438 899 518**	**1 459 875 389**	**1 652 919 552**	**11,34%**
Remboursement de la dette en capital (D)	532 997 108	754 555 166	436 026 750	519 631 768	526 877 629	-0,29%
Financement propre disponible (E = C - D)	**542 617 687**	**548 699 935**	**1 002 872 769**	**940 243 621**	**1 126 041 923**	**20,02%**
Dépenses d'équipement (dont travaux en régie) (F)	396 780 509	434 402 291	515 358 628	563 901 904	511 864 570	6,57%
Subventions d'équipement (G)	1 216 715 667	1 232 298 689	1 040 233 574	1 010 788 997	992 671 955	-4,96%
Dons, subventions et prises de participations reçues ou données (H)	- 12 098 702	- 12 678 961	- 8 113 416	- 9 357 907	-7 604 677	-10,96%
Participations et investissements financiers nets (I)	- 30 439 767	- 41 150 098	- 33 671 551	- 15 958 317	-23 256 054	-6,51%
Solde des opérations pour le compte de tiers (J)	- 3 097 112	12 387 395	4 385 210	- 1 908 653	-7 307 826	23,94%
Emplois totaux (K = F+G+H+I-J)	**1 574 054 820**	**1 600 484 526**	**1 509 422 025**	**1 551 283 330**	1 480 983 620	-1,51%
Besoin de financement (L = E - K)	**- 1 031 437 133**	**- 1 051 784 591**	**- 506 549 257**	**- 611 039 709**	**-354 941 697**	**-23,41%**

Source : Comptes de gestion 2014 à 2018

Toutefois, alors que le niveau d'autofinancement net de la région rapporté à ses recettes réelles de fonctionnement demeurait en 2016 et 2017 significativement inférieur à des autres régions métropolitaines hors Corse, il s'en approchait en 2018 (12,95 % contre 13,38 % pour les autres régions métropolitaines hors Corse) :

Tableau n° 27 : Evolution de la CAF nette en pourcentage des produits de fonctionnement

En % des produits réels de fonctionnement)	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014-2018
Région Île-de-France	1,50%	-2,00%	9,68%	10,05%	12,95%	11,45%
Moyenne pour l'ensemble des régions métropolitaines hors Corse	13,84%	13,47%	13,80%	14,41%	13,38%	-0,18%

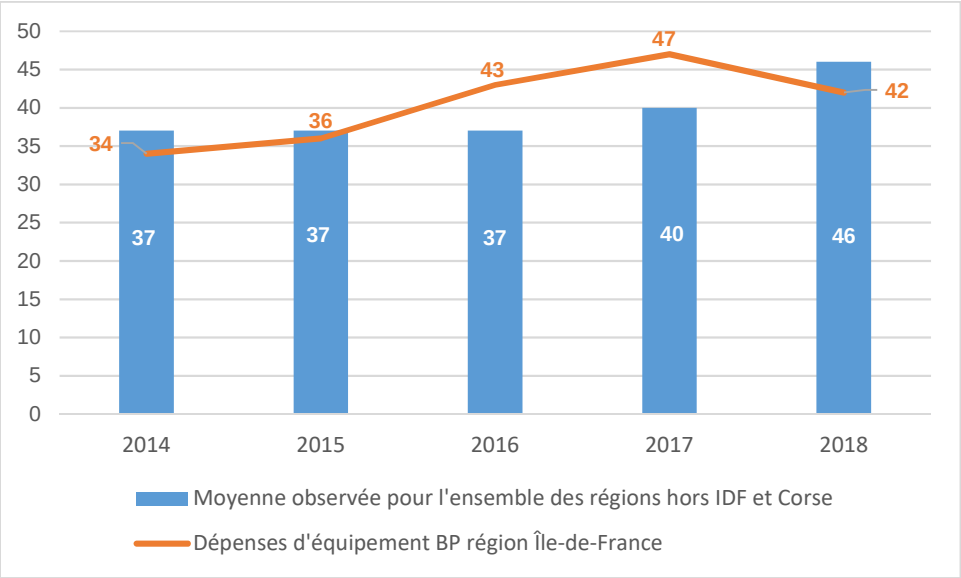
Source : Fiches financières DGFIP 2014 à 2018

L'amélioration de l'autofinancement brut (+ 14 % par an en moyenne de 2014 à 2018) et le dynamisme des recettes d'investissement hors emprunt (+ 7,9 % par an), malgré le poids croissant des annuités d'emprunts à rembourser, ont permis de stabiliser le besoin de financement des investissements. Celui-ci a atteint son maximum en 2015 (1,05 Md€), soit 66 % des dépenses d'investissement, puis est retombé à 507 M€ en 2016 (soit 34 % des investissements), avant de repartir à la hausse en 2017 sous le double effet d'une diminution du financement propre et de la progression dépenses d'investissement à financer. En 2018, en s'élevant à 355 M€, le besoin de financement est le plus bas de la période (24 %) et est nettement plus soutenable que celui observé en début de période (65 %). Ainsi, la région a atteint dès 2017 l'objectif qu'elle s'est fixée de couvrir 60 % de ses investissements par l'autofinancement.

4.2.2 Un redémarrage de l'investissement qui s'infléchit en 2018

Entre 2014 et 2018, les dépenses d'équipement ont progressé de 6,6 % par an en moyenne. Jusqu'en 2015, la région Île-de-France investissait moins que la moyenne des autres régions métropolitaines. Cette tendance s'est inversée à partir de 2016. Les dépenses d'équipement s'élevaient à 47 € par habitant en 2017 en Île-de-France contre 40 € par habitant en moyenne dans les autres régions. En 2017, la région mobilisait 16,3 % de ses recettes de fonctionnement pour financer ses dépenses d'équipement (contre 10,4 % pour les autres régions métropolitaines). Toutefois, en 2018, ses dépenses d'équipement étaient en recul de 9 % et s'élevaient à 42 € par habitant contre 46 € dans les autres régions.

Graphique n° 1 : Évolution des dépenses d'équipement de la région Île-de-France (en € par habitant)



Source : Fiches financières DGFIP 2014 à 2018

La « relance par l'investissement » constitue l'une des priorités affichées par l'exécutif régional depuis décembre 2015. Cette politique se matérialise notamment par la mise en œuvre d'un plan de développement et de modernisation des infrastructures de transport, d'engagements en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche et d'un programme pluriannuel de rénovation et de construction de lycées revu à la hausse.

Le contrat de plan Etat-région (CPER) 2015-2020 prévoit des investissements au titre du volet « *Enseignement supérieur et recherche, innovation, numérique et emploi* » (financements de 65,7 M€ par an à la charge de la région) et « *mobilité* » (738 M€ par an). Dans le domaine des transports, l'essentiel des investissements porte sur la création ou l'extension d'infrastructures (EOLE, extension des lignes de métro 4, 11 et 14, et de tramways T1, T9 et T12).

Des investissements complémentaires sont également prévus hors CPER pour la période 2015-2020, à hauteur de 14,3 M€ pour les projets ferroviaires, 19,1 M€ pour les projets portuaires et 9,73 M€ pour les infrastructures fluviales.

Par ailleurs, la région a révisé le plan pluriannuel d'investissement (PPI) dans les lycées franciliens. Le précédent PPI présentait une enveloppe financière globale de 2,1 Md€. Le PPI 2012-2022 révisé en 2017 affiche 4,1 Md€ de crédits de paiement en investissement sur dix ans. Les projets envisagés portent principalement sur des créations (43 lycées en rénovation globale, dont 3 reconstructions complètes) ou des extensions de lycées (95 lycées en opérations ciblées et 59 lycées en opérations « toits et façades »).

Par une délibération du 22 novembre 2017, la commission permanente a engagé plusieurs opérations dans le cadre du « plan d'urgence pour les lycées franciliens », à la fois en maîtrise d'ouvrage publique et par le recours à deux marchés de partenariat pour la construction de deux lycées neufs à Palaiseau et à Cormeilles (1 200 places chacun), dont la livraison est prévue à la rentrée 2021, et une opération de reconstruction du lycée Jules Ferry de Versailles-Satory (2 300 places), qui devrait ouvrir à la rentrée de 2022. La région a indiqué que le recours à ces montages contractuels présente des avantages en termes de maîtrise des délais de mise en service. Elle a précisé que les contrats de partenariat ne portent que sur des construction neuves de lycées généraux, sans contraintes techniques et géologiques particulières. Leur signature devrait donner lieu à l'inscription d'engagements hors bilan (70 % au titre de la participation en capital à la société de projet et 30 % au titre des redevances). L'opération relative au lycée Jules Ferry de Versailles-Satory représente un coût d'investissement prévisionnel d'environ 70 M€ HT valeur 2017. Les coûts d'exploitation maintenance et services sont valorisés à 0,9 M€ HT par an en valeur 2017 (hors coût des fluides). Le projet portant sur les lycées de Cormeilles et de Saclay représente un investissement prévisionnel de 71,6 M€, dont 30,7 M€ pour Cormeilles et 40,9 M€ pour Saclay. Les coûts d'exploitation sont estimés à 0,8 M€ HT en valeur 2017 (hors coût des fluides).

4.2.3 Une dette maîtrisée

Afin de financer ses investissements, la région a eu recours à l'emprunt. Entre 2014 et 2018, l'encours de dette (5,66 Md€ au 31 décembre 2018) a progressé de 1,8 % par an en moyenne. Il présente la particularité d'être composé à titre principal d'émissions obligataires publiques (4,44 Md€) et privées (462 M€). Sa durée de vie moyenne est de 6,3 ans au 31 décembre 2018, soit un niveau équivalent celui observé au 1er janvier 2014.

La région a indiqué s'être fixé pour objectif de ne pas réviser le plafond de 7 Md€ fixé initialement pour le programme « *euro medium term note* » (EMTN) à l'horizon 2021. Selon elle, l'ensemble des émissions obligataires réalisées sous ce programme ne devrait pas excéder 6,5 M€ d'ici 2021.

Tableau n° 28 : Composition de l'encours de dette régional

En €	Situation au 31 décembre 2015	Situation au 31 décembre 2016	Situation au 31 décembre 2017	Situation au 31 décembre 2018
Emprunts obligataires	**4 225 910 590,80**	**4 742 143 663,14**	**4 821 641 150,58**	**4 957 612 645**
Dont émissions publiques	*3 416 132 370,68*	*3 969 339 443,02*	*4 148 836 930,46*	*4 445 000 000*
Dont placements privés	*759 778 220,12*	*722 804 220,12*	*622 804 220,12*	*462 612 645*
Dont Schuldschein	*50 000 000,00*	*50 000 000,00*	*50 000 000,00*	*50 000 000*
Emprunts contractés auprès d'établissements financiers	**1 137 135 878,49**	**834 876 056,33**	**765 746 800,76**	**702 897 677**
Dont emprunts en euros	*763 135 878,49*	*689 876 056,33*	*590 746 800,76*	*672 897 677*
Dont emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie	*374 000 000,00*	*145 000 000,00*	*175 000 000,00*	*30 000 000*
Encours total	**5 363 046 469,29**	**5 577 019 719,47**	**5 587 387 951,34**	**5 660 510 322**

Source : Comptes administratifs 2015 à 2018

Au 31 décembre 2018, le capital restant dû par la région se composait donc intégralement de produits cotés A-1 au titre de la charte Gissler. Depuis 2014, une large majorité des nouveaux emprunts a été souscrite à taux fixe simple. Une faible proportion de l'encours se compose de produits à taux variables indexés sur l'*Euribor 3 mois* ou sur l'*Eonia*. Les produits libellés en

devises étrangères représentent un capital restant dû de 392 M€ au 31 décembre 2017[22], soit à peine 7 % de l'encours total (contre 12 % en 2015). Ainsi, la région est de moins en moins exposée à un risque de change, eu égard au recul progressif du poids des produits libellés en franc suisse, en yen ou en dollar australien dans l'encours total.

4.2.4 Le recours à une « stratégie de financement verte et responsable »

La région Île-de-France a procédé à sept émissions obligataires « vertes » depuis 2012 pour un montant de 2,7 Md€. Leur part dans l'encours régional est ainsi passée de 8 % en 2012 à 49 % en 2017.

La notion d'« obligations vertes » comprend l'ensemble des « instruments financiers visant à lever des fonds sur le marché obligataire pour des projets/activités caractérisés par un impact positif démontré sur l'environnement »[23] ou accroissant la résilience aux changements environnementaux. Cette définition inclut les obligations dites « climatiques », centrées sur des investissements liés à l'atténuation ou à l'adaptation au changement climatique. Le recours à ce type de financement permet d'élargir le périmètre de financeurs en accédant aux investisseurs socialement responsables (ISR) qui intègrent des critères environnementaux, sociaux et de gouvernance dans leurs choix d'investissement. La région évalue à 1 Md€ par an le montant des autorisations de programme adoptées en 2017 et en 2018 qui découlent de l'intégration des préoccupations environnementales dans ses projets, soit respectivement 54 % et 57% des investissements votés.

L'ouverture à de nouvelles catégories d'investisseurs au niveau international a garanti à la région l'obtention de taux d'intérêt plus faibles sous l'effet de l'accroissement de la demande et d'une offre encore en gestation[24]. L'écart de taux avec les obligations assimilables du Trésor à dix ans est ainsi passé de 43 points de base à 20 points de base, ce qui traduit un rapprochement des conditions de financement de la région avec celles dont bénéficie l'Etat.

Tableau n° 29 : Taux des obligations vertes régionales (à 10 ans)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Spread / OAT	43	20	18	21	30	25	20
Coupon	3,625 %	2,25 %	2,375 %	0,625 %	0,50 %	1,375 %	1,397 %

Source : Région Île-de-France

L'élargissement de la base d'investisseurs a permis également une augmentation du volume de la demande, qui a occasionné une sur-souscription croissante des émissions de la région.

Tableau n° 30 : Evolution du nombre d'investisseurs et volume des adjudications

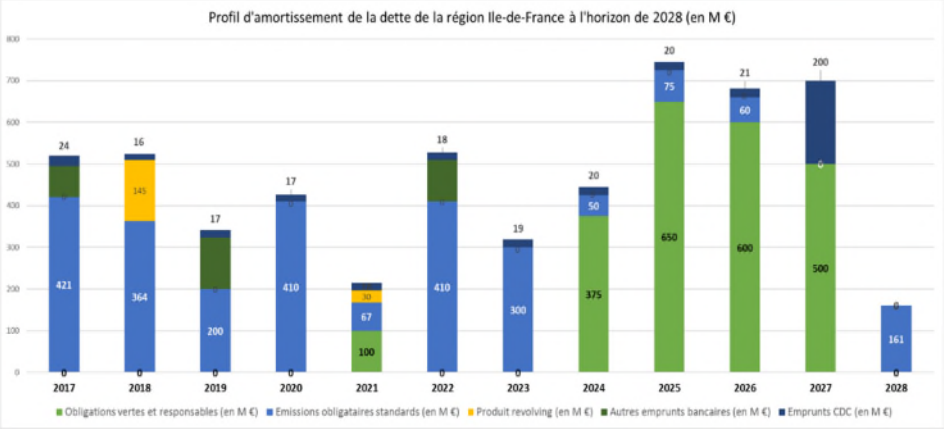
Livres d'ordres des émissions vertes et responsables	2012	2014	2015	2016	2017	2018
Demande (en M€)	617,8	755,8	500	1 073	929	1 337
Allocation (en M€)	350	600	500	650	500	500
Taux de sursouscription	177%	126%	100%*	165%	186%	267%
Nombre d'investisseurs	23	28	30	73	38	61

Source : Région Île-de-France

[22] Les données du compte administratif 2018 n'ayant pas été actualisées, la chambre ne dispose pas d'une information plus récente que celle figurant au compte administratif 2017.
[23] Direction générale du Trésor, « Le secteur financier face à la transition vers une économie bas-carbone résiliente au changement climatique », Lettre Trésor-Eco, n°185, novembre 2016, p. 4.
[24] CDC Climat Recherche, *Point Climat, Eclairage sur l'économie du changement climatique*, n°14, mai 2012.

Par ailleurs, la région s'expose à de fortes contraintes de refinancement à long terme. Les importantes émissions réalisées de 2014 à 2018 donneront lieu à des échéances lourdes entre 2024 et 2027, les obligations étant remboursables lors du dernier exercice de leur période de maturité. Or, la région n'a pas recouru au mécanisme de mise en réserve budgétaire annuelle prévu par la nomenclature comptable applicable aux régions qui, bien que facultative, lui permettrait d'étaler dans le temps le coût de refinancement de la tombée d'échéance. A défaut de ce mécanisme prudentiel, la région risque d'être contrainte d'emprunter plus que le montant nécessaire au financement des investissements lors de l'exercice de la tombée d'échéance pour honorer ses engagements. La région précise qu'elle n'a pas sollicité le mécanisme de provisionnement considérant qu'il ne constitue pas, selon elle, une protection contre le risque de refinancement et conduit en revanche à un surenchérissement de l'encours de dette.

Graphique n° 2 : Profil d'amortissement de la dette régionale à l'horizon de 2028

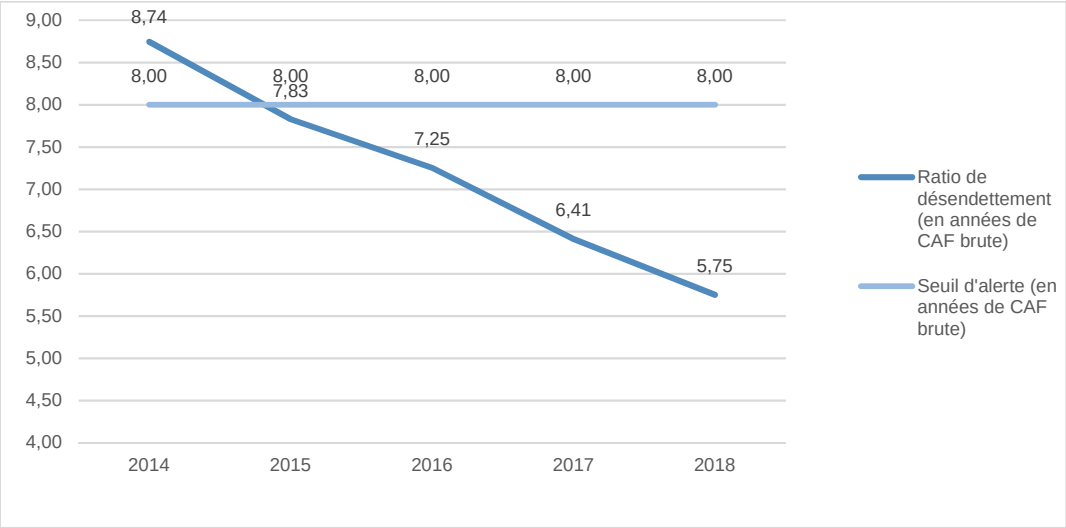


Source : Présentation de la situation financière de la région aux investisseurs (mars 2018)

4.2.5 Une amélioration de la capacité de désendettement

La région a renforcé sa capacité à rembourser l'encours de sa dette sur la période étudiée. En 2014, celui-ci correspondait à 8,74 années de capacité d'autofinancement brute. Ce ratio de désendettement est passé à 5,75 années en 2018.

Graphique n° 3 : Évolution du ratio de désendettement



Source : Comptes de gestion 2014 à 2018

De 2014 à 2018, la dette de la région s'est accrue de 1,8 % par an en moyenne. Cette tendance s'est infléchie en fin de période (+ 0,19 % en 2017) mais elle est repartie à la hausse en 2018 (+ 1,3 %).

Ainsi, la « relance par l'investissement », qui constitue l'une des priorités affichées par la région depuis décembre 2015, pourrait renforcer les tensions et risques exercés sur sa situation financière, même si son autofinancement brut s'est bien amélioré. C'est pourquoi la chambre lui recommande de poursuivre le travail de consolidation de ses outils de prospective afin de prévoir précisément son besoin de financement et d'ajuster en conséquence la maitrise de ses dépenses de fonctionnement.

5 MALGRE UNE RÉORGANISATION ADMINISTRATIVE, DES IRREGULARITÉS PERSISTANTES EN MATIERE DE RESSOURCES HUMAINES

La chambre s'est attachée à identifier les caractéristiques et les objectifs des évolutions significatives de l'organisation administrative et de la gestion des ressources humaines de la région. Elle a contrôlé le suivi de ses recommandations antérieures formulées sur la gestion des ressources humaines dans ses rapports sur la gouvernance et l'organisation (janvier 2016), et sur les ressources humaines affectées dans les lycées franciliens (juillet 2013).

5.1 Une importante réorganisation des services, des locaux et du temps de travail

Une importante transformation de l'administration de la région a été opérée en 2016 par le nouvel exécutif dans un objectif de modernisation et de plus grande performance de la gestion. Plusieurs leviers ont été actionnés : réorganisation des services et nouvelle politique managériale (2017), regroupement et déménagement des services centraux (2018), révision du temps de travail (2017).

Conformément au projet présenté lors du comité technique du 23 janvier 2018, la région a créé une direction de la transformation au sein du pôle ressources humaines, comme en atteste l'organigramme des services disponible sur son site internet[25]. De plus, elle a décidé de s'adjoindre les services d'un cabinet externe pour réaliser des prestations d'accompagnement aux changements des collaborateurs dans le cadre du déploiement des nouveaux modes de travail, comme en attestent les avis d'attribution publiés le 6 septembre 2018 au BOAMP et au JOUE, pour un montant de 400 000 € HT, renouvelable une fois.

La région n'a pas transmis à la chambre l'intégralité des pièces qui auraient permis de vérifier la régularité de la procédure d'attribution de ce marché à une société déjà prestataire pour la transformation de ses modes de travail dans le cadre de son emménagement à St Ouen[26].

[25] Organigramme des services – novembre 2018.
[26] Source : cadre de réponse rédigé par la société prestataire

5.1.1 Une réorganisation des services fondée sur une transformation de l'administration

5.1.1.1 La région a cherché à clarifier les centres de décision par une organisation en pôles fonctionnels et opérationnels

5.1.1.1.1 Jusqu'en 2016, une absence de définition claire des centres de décision

Le rapport portant sur la gouvernance de la région faisait état d'une organisation générale des services « *proche du schéma courant que l'on retrouve dans la plupart des collectivités* ». Les « unités », niveau hiérarchique directement inférieur au directeur général des services, dirigées par un directeur général adjoint, étaient au nombre de dix. La direction des systèmes d'information, sans posséder la qualité d'unité, était placée elle aussi auprès du DGS et son organisation interne était assimilable à celle des unités. Les secteurs dits « fonctionnels », consacrés aux missions d'administration générale étaient divisés en différentes unités[27]. Ce cloisonnement présentait des limites en termes d'échanges et de coordination. Pour y remédier, la région organisait des réunions d'instances transversales : le comité de la direction générale se réunissait chaque semaine et le comité de direction chaque mois.

Le rapport relevait aussi l'existence de secrétariats généraux au sein des différentes unités, source de concurrence avec les services fonctionnels. Il soulignait les risques liés à cette absence de définition claire des centres de décision et invitait la région à définir précisément :

- *« le lien entre les unités fonctionnelles et les secrétariats généraux ;*
- *les compétences et missions relevant par principe de leur responsabilité ;*
- *les procédures et instructions relevant de chaque unité fonctionnelle et s'appliquant aux activités et missions des secrétariats généraux. Cette formalisation devrait s'accompagner de la définition et de l'animation de ce réseau de services fonctionnels afin d'améliorer les échanges, les travaux communs et la diffusion d'informations ».*

5.1.1.1.2 Des objectifs regroupés autour de six enjeux organisationnels

En vue de la réorganisation de ses services, la région a confié au cabinet Deloitte conseil une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO). Les préconisations de ce cabinet ont été présentées dans un document de synthèse de juillet 2016 qui identifie six enjeux principaux, rejoignant en partie les recommandations de la chambre dans son rapport sur la gouvernance de 2016 :

- revoir l'organisation au regard des engagements du nouvel exécutif régional, donner un cadre et des directives administratives claires à l'action régionale ;
- développer de nouveaux modes de collaboration afin de favoriser la transversalité entre les pôles (ex-unités) ;
- simplifier les processus internes et disposer d'outils performants ;
- fluidifier la prise de décision et revoir le pilotage des actions ;
- accompagner le changement (réforme territoriale, changement d'exécutif, déménagement) ;
- renforcer le sens du travail des agents et la responsabilisation à tous les niveaux.

[27] « Personnel et ressources humaines », « Finances, audit et contrôle de gestion », « Affaires juridiques, marchés et qualité », « Patrimoine et moyens généraux ».

5.1.1.1.3 Un nouvel organigramme constitué de pôles fonctionnels ou opérationnels

L'organisation des services a évolué à plusieurs reprises depuis 2016, suivant notamment les préconisations d'un cabinet de conseil. Selon l'organigramme le plus récent communiqué par la région[28], ses services sont organisés en onze « pôles » : quatre pôles fonctionnels (pôle finances, pôle RH, pôle patrimoine et moyens généraux et pôle achats, performance, commande publique et juridique) et sept pôles opérationnels (pôle politiques sportives, de santé, de solidarité et de modernisation ; pôle lycées ; pôle logement - transports ; pôle cohésion territoriale ; pôle transfert, recherche, enseignement supérieur et orientation en réseaux ; pôle développement économique, emploi et formation ; pôle affaires européennes, coopération internationale et tourisme).

Par ailleurs, sont directement rattachées au directeur général des services (DGS) les trois directions de la communication, de la culture et des systèmes d'information.

Dorénavant, le secrétariat général est rattaché à la fois au DGS et au cabinet de la présidente, et l'inspection générale des services est rattachée à la présidence.

La région n'a pas d'organisation territorialisée à l'exception des antennes lycées, qui sont désormais regroupées sur deux sites (Nanterre et Pantin) au lieu de quatre, et qui regroupent 250 adjoints techniques des établissements d'enseignement. Elle réfléchit à la mise en place de solutions mobiles telles qu'un bus itinérant pour réaliser les visites médicales des agents des lycées, par exemple.

5.1.1.2 La transformation de l'administration régionale et la nouvelle politique managériale

La région a profité du déménagement et du regroupement des services pour accélérer le processus de transformation de son administration, en recherchant le décloisonnement des services, un management dans la confiance et la simplification des processus.

5.1.1.2.1 Le télétravail en cours de généralisation

Dans le cadre de sa politique « d'administration libérée », la région a mis en place le télétravail et des bureaux non attribués. Une expérimentation de télétravail a été menée de septembre à décembre 2017 par 200 agents à raison de deux jours par semaine, fixés par convention. Le bilan a été jugé concluant selon une enquête interne : « 88 % des agents concernés [par l'expérimentation] affirment avoir une meilleure qualité de vie et 90 % estiment que cela a un effet bénéfique sur l'équilibre vie privée-vie professionnelle ; de même une très grande majorité d'entre eux ressentent une baisse du stress et de la fatigue. 100 % des agents interrogés envisageaient de reconduire leur convention de télétravail ».

Le contexte du début d'année 2018 ayant été caractérisé par le déménagement d'une partie des services à Saint-Ouen, des intempéries (épisodes neigeux rapprochés et intenses) et des grèves de transports, le télétravail a été généralisé le 1er janvier 2018 à l'ensemble des postes identifiés comme compatibles avec ce type d'organisation, ce qui représente 80 % des agents du siège. Ainsi, au 31 août 2018, il concernait 1 053 agents sur 1 600. Conformément à l'article 6 du décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique, la région dédommage les agents télétravailleurs à hauteur de 10 € par mois pour participation à leur abonnement internet personnel, sur présentation d'un justificatif.

[28] Organigramme des services de février 2019.

Par ailleurs, elle propose à ses agents d'exercer leur activité dans des tiers-lieux, c'est-à-dire des espaces de travail partagés à proximité de leur domicile, localisables depuis une application mobile et auxquels ils accèdent grâce à des jetons de réservation. A cette fin, la région a passé un marché en avril 2018 d'un montant estimé à 268 000 €/an maximum dont 20 000 € sont consacrés aux dépenses annexes telles que l'application mobile.

Les bureaux non attribués, pour l'instant, ne concernent que les agents du siège volontaires, soit 13 % des effectifs, mais la région souhaite étendre cette pratique.

Ces démarches impliquent une accélération des processus de dématérialisation et de simplification au sein de l'administration régionale ainsi qu'une amélioration de ses outils. La région s'est fixé un objectif de 100 % sans papiers en 2020. Toutefois, au regard du retard constaté en matière de dématérialisation, cet objectif paraît ambitieux.

5.1.1.2.2 Un effort d'accompagnement de la transformation de l'administration

Les nouveaux modes de travail (télétravail, espaces ouverts, dématérialisation) transforment le management de la région. Afin d'accompagner le développement des compétences managériales, une mission « campus des cadres » a été créée au sein du pôle RH. Elle anime un programme d'actions ciblées et assure l'animation de l'ensemble de l'offre des services RH à destination des encadrants. Ont ainsi été organisés des séminaires et conférences : « manager en télétravail » (mars 2017), « manager dans les nouveaux espaces de travail » (juin 2017), « le manager à l'ère du numérique » (janvier 2018), « le télétravail si on en reparlait » (avril 2018) ; ainsi que des ateliers (dans et hors les murs) : « les outils numériques » (mars 2017), « le *co-working* » (avril 2017), « manager humaniste » (mai 2017), « manager urgentiste » (juin 2017), « manager pédagogique » (juillet 2017), « manager sensible » (juillet 2017), « manager éthique » (décembre 2017).

La démarche s'appuie aussi sur une lettre mensuelle destinée à l'encadrement, présentant des retours d'expériences et des informations pratiques, un fonds documentaire et une veille informationnelle en lien avec le service documentation.

Afin de formaliser le changement qui doit reposer sur la confiance, l'autonomie, le sens du collectif et la responsabilité, la région a rédigé une charte managériale dans le cadre des ateliers du « campus des cadres ». Par ailleurs, pour présenter de nouveaux modèles de management et des exemples concrets de transformation des organisations, elle a organisé neuf conférences destinées aux agents du siège. Un sur deux aurait assisté au moins à l'une d'entre elles, soit 1 645 participants. Elle a aussi a proposé des visites d'organisations dites « libérées » (AXA, Société Générale, L'Oréal, Danone, ministère des transports belges).

La région n'a pas communiqué ses évaluations des politiques de transformation de l'administration et de management initiées depuis 2016, et les perspectives d'évolution qu'elle envisage pour les années à venir.

5.1.2 Une relocalisation rapide dont le bilan financier est encore incertain

Les services centraux de la région (1 950 agents) occupaient une surface de 64 786 m² de bureaux, répartie entre 16 sites (antennes territoriales et archives incluses), dont 52 % étaient situés dans le 7ème arrondissement et propriété de la région (33 683 m²), et 48 % loués via des baux commerciaux (31 103 m²)[29]. La valorisation des propriétés régionales, confiée en 2016 à une société spécialisée notamment dans l'expertise immobilière, est comprise entre 261 et 286 M€ tandis que la charge locative des sites loués était de 20,916 M€ (impôts et charges locatives inclus) selon le rapport CR 2017-139.

[29] Données portées au rapport au CR n°219-16 du 18/11/2016.

Dans son rapport de 2016 sur la gouvernance de la région Île-de-France, la chambre avait recommandé à la collectivité de développer la transversalité entre ses services. En réponse, la région avait indiqué que le regroupement de ses services sur un site unique était de nature à répondre à cette problématique. Ainsi, ce projet de déménagement et de regroupement des services centraux ne s'est concrétisé que récemment[30]. Il répondait à plusieurs objectifs : mettre fin à la dispersion des services ; rationaliser l'organisation et le fonctionnement de la région ; moderniser les conditions de travail ; réduire les charges de fonctionnement ; rééquilibrer le territoire en exportant les services régionaux au-delà du périphérique.

Une mission d'information et d'évaluation (MIE) sur le choix du site a été créée par délibération en novembre 2016[31]. Son rapport a été présenté au conseil régional en juillet 2017.

Un avis a été rendu par France Domaine en juin 2018, fixant la valeur vénale de trois des six sites propriétés régionales[32] à 187 M€, en cas de poursuite d'usage de bureaux, ou à 172 M€, dans le cas d'un usage mixte bureaux et logements sociaux.

La région s'est adjointe, via un MAPA, les services de la société Colliers International dans le cadre d'une prestation de conseil et d'assistance à maitrise d'ouvrage pour le choix d'une solution immobilière permettant le regroupement des implantations de son siège. A partir de 37 sites potentiels identifiés, un processus de sélection a permis de retenir trois candidats selon différents critères : le calendrier de mise à disposition du bien, l'accessibilité en transports (temps de parcours et multi-modalité), l'environnement (sécurité, positionnement en centre-ville), la qualité du bâtiment et l'économie du projet. A l'issue du processus de consultation, de concertation et de négociation, la région a arrêté son choix sur un ensemble immobilier dénommé « Influence » composé de deux immeubles en l'état futur d'achèvement, situés dans le nouvel éco-quartier des Docks de Saint Ouen.

A l'origine, conformément à la plaquette commerciale jointe en annexe de la délibération CR 219-16 du 18 novembre 2016 relative aux « Bail Influence 1 – principales caractéristiques » et « Bail Influence 2 – principales caractéristiques », il était prévu que ces deux immeubles de bureaux soient reliés par une passerelle et disposent de trois restaurants (800 places assises), une cafétéria, une salle de sport et une salle d'exposition. L'immeuble Influence 1, d'une superficie de 32 781 m² (dont un auditorium de 199 places) et 245 places de parking, a été mis à la disposition de la région en février 2018 (date de prise d'effet du bail au 29 janvier 2018). L'immeuble Influence 2, d'une superficie de 24 034 m² (dont un hémicycle de 300 places et une salle polyvalente de 950 m² qui seront aménagés par la région dans le socle pré-livré) et de 280 places de stationnement, devait être livré en janvier 2019 (date de prise d'effet du bail au 1er octobre 2019). Toutefois, selon la région, le site ne devrait finalement disposer que de deux restaurants au lieu des trois prévus initialement, et ne compter que 500 places. Par ailleurs, l'hémicycle ne comporterait que 277 places et au lieu des 300 prévues.

5.1.2.1 Une opération rapidement menée grâce au recours à de baux en l'état futur d'achèvement

La région a conclu deux baux en l'état futur d'achèvement (BEFA), soumis au statut des baux commerciaux, avec deux bailleurs distincts. Ces contrats sont assortis d'une promesse unilatérale de vente[33]. Pour l'immeuble Influence 1, la région peut lever l'option entre le 1er avril 2021 et le 30 juin 2021, pour un achat fixé au 12 juillet 2022 à 257 595 983 € HT, majoré de la TVA au taux en vigueur et des frais d'acte. Pour l'immeuble Influence 2, la région

[30] Rapport 06-16 du 21 janvier 2016 et rapport CR 219-16 du 18 novembre 2016
[31] Délibération n° CR 218-16 du 18 novembre 2016
[32] Sites régionaux : Babylone, Barbet, Invalides, Monsieur, Murat et Vaneau.
[33] Pour mémoire, une promesse unilatérale de vente est un contrat par lequel une personne s'engage à vendre un bien sans que l'autre partie au contrat soit engagée à acheter.

devra exercer son droit d'achat dans les trois mois suivant la date de prise d'effet du bail, soit le 1er octobre 2019. Elle a la possibilité de proroger son option de neuf mois supplémentaires, moyennant le versement d'une indemnité d'immobilisation de 14 556 784 € qui resterait acquise au bailleur dans l'hypothèse où elle renoncerait finalement à acheter le bien. Le prix d'achat de l'immeuble est fixé à 145 567 846 € hors TVA et frais d'acte.

En contrepartie des engagements financiers et autres mesures d'accompagnement consentis par les bailleurs (*cf. infra*), les baux sont assis sur des durées longues et fermes. Ainsi, le preneur renonce aux facultés de résiliation triennale prévues dans les baux commerciaux[34]. Pour l'immeuble Influence 1, le bail court sur 12 ans, dont 10,5 ans fermes, portés à 14 ans incompressibles en cas de renonciation à l'exercice de l'option d'achat. Pour l'immeuble Influence 2, il s'étend sur 12 ans, dont 10 ans fermes. Ces baux n'appellent aucune remarque particulière au plan juridique. Ils contiennent des clauses usuelles de répartition des charges et de transfert de fiscalité, largement pratiquées par les bailleurs du secteur tertiaire, et traduisent les conventions expresses établies entre les parties contractantes.

Par ailleurs, la région a négocié des conditions financières avantageuses sous la forme de franchises de loyers, de loyers limités sur une période donnée et de mesures d'accompagnement. Il en résulte une réduction substantielle du loyer facial, affiché à 330 €/m², pour atteindre un loyer économique[35] de 248 €/m² pour Influence 1 et de 221 €/m² pour Influence 2 que l'on peut comparer aux 240 à 250 €/m² de valeurs constatées sur le marché local des immeubles tertiaires neufs de grande dimension.

Pour l'immeuble Influence 1, le loyer a été fixé à 7 144 667 €/an/HT/HC durant les trois premières années du bail alors que le loyer de base est de 12 248 000 €/an/HT/HC, soit une franchise de 15 mois de loyers, plus une franchise supplémentaire de 10 mois (9 834 300 €) dans l'hypothèse où la région ne lèverait pas l'option d'achat. En ce qui concerne l'immeuble Influence 2, elle bénéficie d'une franchise de 18 mois de loyers, répartie sur les trois premières années du bail. A l'issue de cette période, le loyer de base s'établira à 8 597 296 €/an/HT/HC. Dès que ces mesures d'accompagnement seront totalement consommées, en trois ou quatre ans, les loyers seront dus à taux plein.

Tableau n° 31 : Récapitulatif des rabais obtenus par la région sur les immeubles Influence 1 et 2

Montants HT	**Influence 1**	**Influence 2**
Franchises de loyer	15 309 990 €	12 895 943 €
Equivalence en nombre de mois de loyers	*15 mois*	*18 mois*
Prise en charge du financement des travaux intérieurs par les bailleurs	27 558 000 €	18 627 475 €
Equivalence en nombre de mois de loyers	*27 mois*	*26 mois*
Exonération du dépôt de garantie*	3 112 000 €	2 149 324 €
Equivalence en nombre de mois de loyers HT	*3 mois*	*3 mois*
Franchise complémentaire en cas de non levée d'option d'achat	9 834 000 €	S.O
TOTAL	**585 813 990 €**	**33 672 742 €**

Source : CRC Île-de-France d'après les baux signés et le rapport CR n° 219-16

Par ailleurs, les propriétaires financent et réalisent les travaux d'aménagement intérieurs relatifs aux espaces de bureaux, salles de réunion, espaces de détente, espaces de stockage, de photocopie, locaux de service (dont la restauration), ainsi qu'à la sûreté du bâtiment et au câblage. Toutefois, les aménagements de l'hémicycle et de la salle polyvalente étant considérés comme spécifiques, ils sont réalisés en maitrise d'ouvrage directe par la région. Le montant estimatif des aménagements réalisés par les propriétaires est de 27,56 M€ pour

[34] Article L 145-9 du Code de Commerce
[35] Valeurs basées sur la surface utile brute, d'après l'avis de France Domaine du 3 novembre 2016.

l'immeuble Influence 1 et de 18,63 M€ pour Influence 2, ce qui représente 53 mois de franchise de loyers pour l'ensemble immobilier[36].

Les conditions financières de l'opération telles qu'exposées ci-dessus ont été jugées conformes par France Domaine, dans un avis rendu le 3 novembre 2016, aux conditions observées sur le marché.

5.1.2.2 Un bilan financier global de l'opération encore incertain

La région n'ayant pas été en mesure de fournir le bilan financier de l'opération, la chambre s'est livrée à une estimation du coût du déménagement ainsi qu'à un bilan global de l'opération, à partir des données communiquées par la région.

Le coût du déménagement des services régionaux en 2018 et 2019 peut être estimé sur la base :

- des coûts dits « d'entrée » dans les nouveaux bâtiments, estimés à 29,48 M€ pour les deux immeubles ;
- des coûts liés à la restitution des locaux loués par la région (travaux de remise en état, loyers de « tuilage ») et à la location de locaux qui seront conservés (archives et antennes régionales) pour un montant total de 20,5 M€ ;
- des coûts de location et d'occupation des nouveaux locaux (loyers et charges) : 23,02 M€ pour Influence 1 en 2018 et 2019 et 4,66 M€ en 2019 pour Influence 2.

Tableau n° 32 : Coût d'entrée des immeubles Influence 1 et 2

En €	Influence 1	Influence 2	Total
Dépôt de garantie	0	0	0
Honoraires de commercialisation	0	0	0
Honoraires AMO (Collier international)	0	0	0
Prestation Collier international	0	0	54 000
Déménagement des services	189 899	114 000	313 899
Divers aménagements	318 127	715 000	1 033 127
Aménagement hémicycle et salle polyvalente[37]		21 379 830	21 379 830
Autres coûts (mobilier)	4 637 407	2 064 000	6 701 407
Total	**5 155 433**	**24 272 830**	**29 482 263**

Source : CRC Île-de-France selon les données communiquées par la région Île-de-France (non retraitées)

[36] Il existe deux types de mesures d'accompagnement : des franchises dites « pures » (des mois de loyers gratuits qui ont un impact concret sur le budget du preneur) et des franchises qui fonctionnent comme des variables d'ajustement. Elles sont exprimées en mois de loyers gratuits mais n'ont aucun effet sur le décaissement pour le locataire. En l'occurrence, cette variable d'ajustement consiste ici en un financement des travaux du preneur par les bailleurs. Grâce à ce deuxième type de mesure, les valeurs faciales ne chutent pas brutalement, et ne génèrent pas un risque de déséquilibrage du marché des immeubles de bureaux en affectant leur rentabilité et leur valeur locative ou vénale. L'importance des mesures d'accompagnement consenties est étroitement liée à la qualité de signature du preneur et à la durée de son engagement. Un bail long, contracté avec un preneur éminemment solvable sécurise les revenus du propriétaire.

[37] Coût prévisionnel.

Tableau n° 33 : Coûts annuels de location des immeubles Influence 1 et 2

En €	Influence 1		Influence 2	
	2018	2019	2018	2019
Loyer annuel	8 605 752[38]	8 810 412	Sans objet	2 579 189[39]
Loyer restaurant inter-entreprises, charges, adhésion	so	so		So
Charges locatives annuelles[40]	0	0		0
Impôts	1 377 505	1 446 380[41]		1 009 428
Taxes				
Coût assurance en qualité de locataire occupant	5 720[42]	5 834		4 194[43]
Honoraires de gestion	so	so		
Honoraires techniques	so	so		
Autres coûts à préciser	1 376 802[44]	1 404 338		1 067 110[45]
Total	**11 365 779**	**11 666 965**		**4 659 920**

Source : CRC Île-de-France selon les données communiquées par la région Île-de-France (non retraitées)

La chambre s'est livrée à une évaluation prospective des dépenses engendrées par le regroupement sur la durée des baux signés, soit jusqu'en 2031, sur la base des données communiquées par la région. Malgré les enjeux financiers, cette dernière ne s'est pas livrée à cet exercice. Elle a fourni, à la demande expresse de la chambre, une note contenant quelques éléments, succincts, incomplets et peu structurés, qu'elle a intitulés « *éléments de synthèse des économies générées par le déménagement* ».

Deux hypothèses ont été étudiées : levée de l'option d'achat ou renonciation à l'acquisition des locaux[46]. Cette estimation est comparée aux dépenses d'occupation des locaux parisiens, de différents statuts juridiques (propriété ou location), en l'absence de déménagement. Sont intégrées des hypothèses de revalorisation telles qu'arrêtées par la région : 2,2 % de révision annuelle de l'indice ILAT ; 5 % par an sur les impôts et taxes ; 2 % par an sur les primes d'assurance et les couts d'entretien/maintenance et travaux ; TVA intégrée au taux actuellement en vigueur ainsi que les franchises consenties.

Si la région décide de lever l'option d'achat pour les deux immeubles Influence et si elle parvient à vendre trois biens dont elle souhaite se dessaisir à hauteur de 250 M€, elle devra investir près de 240 M€. En revanche, si elle renonce à l'acquisition des immeubles Influence et qu'elle vend ses biens, elle enregistrera une recette d'investissement de 250 M€.

[38] Prise à bail au 29/01/2018. Les dépenses de loyers de l'année N intègrent le 1er trimestre de l'année N+1. Par ailleurs, il est prévu une hausse de l'ILAT de 2,2 % par an.
[39] Prise à bail prévue au 1er octobre 2019. Les dépenses de loyers de l'année N intègrent le 1er trimestre de l'année N+1. Par ailleurs, il est prévu une hausse de l'ILAT de 2,2 % par an.
[40] Pas de charges locatives au-delà de la 1ère année du bail ; la région reprenant directement en gestion l'ensemble des contrats d'entretien, de maintenance et de fluides.
[41] Prévision d'évolution des dépenses impôts et taxes de 5% par an et de 2 % pour celles portant sur les assurances et autres coûts d'entretien.
[42] Estimation sur la base de la prime globale payée en 2018 pour l'ensemble des bâtiments et rapportée à la surface du bâtiment influence 1.
[43] Estimation sur la base de la prime globale payée en 2018 pour l'ensemble des bâtiments et rapportée à la surface du bâtiment influence 2.
[44] Estimation des dépenses de fonctionnement et d'entretien sur la base d'un ratio (35 € HT / m²) directement prises en charge par la région.
[45] Estimation des dépenses de fonctionnement et d'entretien sur la base d'un ratio (37 € HT / m²) directement prises en charge par la région.
[46] Les annexes n° 4 et n° 5 présente les projections relatives aux dépenses générées par les immeubles sur les durées respectives des baux.

Tableau n° 34 : Impact du choix de la région sur l'investissement

En €	Hypothèse 1	Hypothèse 2
	Achat des 2 immeubles	**Renonciation à l'acquisition et poursuite de la location**
Dépenses d'investissement (A)	489 755 094	0
Coût acquisition[47] (hors frais notaire et autres)	483 796 594	SO
Frais de notaire(estimation)[48]	5 958 500	SO
Recettes : vente de sites régionaux[49] (B)	**250 000 000**	**250 000 000**
Bilan investissement (B)-(A)	**- 239 755 094**	**+ 250 000 000**

Source : CRC Île-de-France selon les données communiquées par la région Île-de-France (non retraitées)

Ce choix en matière d'investissement n'est pas sans incidence sur ses charges de fonctionnement à venir, car si elle lève l'option d'achat, la région dépensera 186,5 M€ en fonctionnement entre 2018 et 2031. Si elle renonce à acquérir les immeubles Influence, les loyers feront porter sur elle des dépenses de fonctionnement de 581,5 M€ d'ici 2031.

Tableau n° 35 : Estimation de l'impact du choix de la région en charges de fonctionnement (2018-2031)

Estimation en €	Hypothèse 1	Hypothèse 2
	Achat des 2 immeubles	Renonciation à l'acquisition et poursuite de la location
Dépenses de fonctionnement	**186 438 811**	**581 449 858**
Loyers, charges, impôts, assurances, travaux, entretien (déduction faite des franchises de loyers) pour Influence 1 et 2[50]	70 626 621	527 760 813
Coûts d'entrée	29 482 263	29 482 263
Charges, impôts, taxes, entretien, travaux que la région devra continuer d'acquitter en qualité de propriétaire	62 123 145	SO
Dépenses liées aux services (restauration, conciergerie, cafeteria, distributeurs de boisson)[51]	13 905 808	13 905 808
Coûts de résiliation des baux (rue gal Bertrand, Nord Pont et Rue du Bac)[52]	10 300 974	10 300 974
Coûts de location Manufacture saint Denis, Nanterre site carillon et Pantin Cité Environnement sur la durée respective des baux[53]	10 278 923	10 278 923

Source : CRC Île-de-France selon les données communiquées par la région Île-de-France (non retraitées)

Si la région n'avait pas réalisé les opérations Influence 1 et 2, elle aurait supporté des charges de fonctionnement estimées à 453 M€ entre 2018 et 2031.

[47] TVA incluse.
[48] Estimation réalisée sur le site officiel de l'immobilier des notaires de France.
[49] Estimation non stabilisée. En attente de l'avis de France Domaine.
[50] Dépenses jusqu'à l'achat des immeubles, le cas échéant.
[51] Dépenses basées sur les coûts 2018 communiqués par la région, non revalorisées sur la durée au regard de la difficulté d'estimer la progression de ce type de dépenses.
[52] Les loyers et charges de "tuilage" entre les anciens et nouveaux sites (immeuble rue du Bac conservé jusqu'au 30/06/2018 et Nord Pont jusqu'au 01/05/2019) ont été repris ainsi que les coûts liés à la remise des biens à leurs propriétaires (à l'exception de deux sites relatifs aux antennes régionales dont la remise n'était pas finalisée au moment du contrôle de la chambre).
[53] Sites conservés en location pour les archives régionales et les antennes RH Lycées.

Tableau n° 36 : Estimation des dépenses de fonctionnement si la région n'avait pas mené l'opération de Saint-Ouen (2018-2031)

Dépenses (en €)	Montants estimés
Dépenses des sites en location (à partir des facturations 2017)[54]	400 032 090
Dépenses des sites propriétés régionales (à partir des facturations 2017)	38 924 712
Dépenses liées aux services (restauration, cafeteria)	14 025 000
Dépenses totales	**452 981 802**
Solde selon hypothèse 1	266 542 991
Solde selon hypothèse 2	- 128 468 056

Source : CRC Île-de-France selon les données communiquées par la région Île-de-France (non retraitées)

L'analyse des coûts globaux (investissement et fonctionnement) montre que, quel que soit son choix en matière d'acquisition des immeubles de Saint-Ouen, les opérations Influence 1 et 2 seront avantageuses pour la région. En effet, si elle décide d'acheter les deux immeubles, elle devrait en tirer un bénéfice de 26,7 M€ sur la période 2018-2031 (hors charges financières) et enrichir son patrimoine de deux immeubles récents. Si elle décide de rester locataires, elle devrait réaliser un gain de 121,5 M€ grâce à la vente de ses anciens locaux.

Selon ces estimations, la région a intérêt à lever l'option d'achat des immeubles Influence en vue d'une diminution significative de ses charges de fonctionnement à moyen et long terme. Elle doit dans ce cas investir 240 M€, sous réserve de céder ou de valoriser une partie des actifs immobiliers précédemment occupés par ses services à hauteur de 250 M€.

En effet, au moment du contrôle, la région avait mis en vente trois de ses sites parisiens via un appel à candidatures international, visant à la meilleure valorisation possible de ses actifs de bureaux[55]. Les résultats de l'appel à candidatures public ont été présentés par la présidente du conseil régional dans un communiqué de presse du 28 janvier 2019. Le groupe AG2R La mondiale s'est porté acquéreur pour un montant de 176,1 M€, supérieur à l'estimation de France Domaine (172 M€). Dans le cas où l'acquéreur ne réaliserait pas les 30 % de logements sociaux prévus par le Plan de sauvegarde et de mise en valeur de la Ville de Paris, il serait redevable à la région d'un complément de prix de 21,84 M€, ce qui porterait le montant de la vente à 197,94 M€, soit 10 M€ de plus que l'estimation de France Domaine dans cette hypothèse (187 M€).

5.1.3 Dans un contexte de baisse des effectifs, une hausse de la mobilité des agents du siège et une aggravation de l'absentéisme des agents des lycées

5.1.3.1 Des effectifs en légère baisse

Toutes catégories confondues, les effectifs permanents[56] s'établissaient à 10 292 ETP au 31 décembre 2017, dont 7 997 ETP sont des agents des lycées[57].

[54] Estimation réalisée avec l'application d'un coefficient annuel d'augmentation des dépenses identique à celui retenu par la région pour projeter ses dépenses sur Influence, soit 5% pour les impôts et taxes, 2% pour les assurances, l'entretien, maintenance et autres charges et 2,2% pour les loyers.
[55] Contrairement à l'Etat, la loi n'impose pas aux collectivités locales ce type de procédure.
[56] Les effectifs permanents comprennent les agents titulaires, stagiaires et contractuels sur emplois permanents (CDI, CDD de trois ans), les agents non titulaires recrutés pour assurer le remplacement d'un agent titulaire ou pour faire face temporairement à la vacance d'un emploi.
[57] Source : SID absentéisme.

Tableau n° 37 : Évolution des effectifs permanents

	Au 31 décembre (en ETP)	2014	2015	2016	2017	Variation annuelle moyenne 2014/2017	Variation 2017/2014
A	**Effectifs permanents[58]**	**10 412,4**	**10 379,4**	**10 418,4**	**10 292,2**	**- 0,29 %**	**- 1,15 %**
	Dont effectifs lycées[59]	*8 053,4*	*7 969,4*	*8 012,4*	*7 996,9*	*- 0,18 %*	*- 0,70 %*
	Dont catégories A	*900,6*	*911,4*	*870,8*	*887,1*	- 0,38 %	- 1,50 %
	Dont catégories B	*361,5*	*365,2*	*356,4*	*343,8*	- 1,25 %	- 4,90 %
	Dont catégories C	*9 150,3*	*9 102,8*	*9 191,2*	*9 061,3*	- 0,24 %	- 0,97 %
B	**Taux d'administration pour 1 000 habitants[60]**	**0,87**	**0,86**	**0,86**	**0,84**		
C	Nombre de cadres encadrants en ETP (toutes catégories)	1 029	991	1 009	1 034	0,12 %	0,49 %
	Taux d'encadrement = A/C	**10,12**	**10,47**	**10,33**	**9,95**		

Source : Région Île-de-France

Une légère baisse des effectifs est constatée entre 2014 et 2017, de 0,39 % par an en moyenne. Ainsi, la région comptait 120 ETP de moins en 2017 qu'en 2014, avec une diminution des taux d'administration et d'encadrement en 2017 alors que le nombre d'encadrants était en constante progression depuis 2015.

A compter de 2016, la région s'est fixée pour objectif de réduire ses effectifs de 50 ETP par an. Elle a indiqué qu'elle avait atteint cet objectif en 2016 et 2017 en ciblant d'abord les postes devenus vacants notamment lors des départs en retraite, puis en procédant à une analyse des dispositifs régionaux afin d'en rationaliser le traitement et d'économiser des postes sans plus-value. Ainsi, grâce à la dématérialisation de leur traitement, les dossiers de demandes de subventions sont désormais complétés par les bénéficiaires, ce qui a permis de réduire les effectifs correspondants. Le DGS fixe les objectifs de réduction aux DGA environ deux fois par an lors du dialogue de gestion. Il procède aux arbitrages lors des comités de validation des postes. La région n'a pas communiqué les objectifs visés à compter de 2018.

En revanche, s'agissant des agents des lycées, la région a indiqué avoir fait le choix de mettre fin à la baisse des effectifs amorcée en 2014 et 2015, et de veiller au pourvoi rapide des postes vacants. Il est effectivement constaté une hausse des effectifs affectés dans les lycées à la fin de 2016 par rapport à la fin de 2015 (+ 43 ETP). En revanche, une baisse était enregistrée à la fin de 2017 (- 15,50 ETP).

[58] Source : bilans sociaux de 2014 à 2017.
[59] Source : région Île-de-France SID absentéisme
[60] La population totale retenue pour le calcul du taux d'administration est celle figurant au compte administratif pour chaque année concernée.

5.1.3.2 Une hausse de la mobilité liée à la réorganisation et à la relocalisation

Tableau n° 38 : La mobilité des personnels

Au 31 décembre (en nombre de postes)	2014	2015	2016	2017	Variation annuelle moyenne 2014/2017	Variation 2017/2014
Mobilités internes	**249**	**346**	**537**	**714**	**42,07 %**	**186,75%**
Dont catégories A	*53*	*59*	*143*	*225*	*61,92 %*	*324,53 %*
Dont catégories B	*16*	*18*	*53*	*98*	*82,97 %*	*512,50 %*
Dont catégories C	*180*	*269*	*341*	*391*	*29,51 %*	*117,22 %*
Mobilités externes[61]	**59**	**66**	**93**	**150**	**36,48 %**	**154,24 %**
Dont catégories A	*21*	*18*	*56*	*60*	*41,90 %*	*185,71 %*
Dont catégories B	*9*	*9*	*10*	*22*	*34,71 %*	*144,44 %*
Dont catégories C	*29*	*39*	*27*	*68*	*32,85 %*	*134,48 %*
Recrutements externes[62]	**588**	**559**	**572**	**623**	**1,95 %**	**5,95 %**
Dont catégories A	*88*	*74*	*105*	*144*	*17,84 %*	*63,64 %*
Dont catégories B	*22*	*18*	*9*	*33*	*14,47 %*	*50,00 %*
Dont catégories C	*478*	*467*	*458*	*446*	*- 2,28 %*	*- 6,69 %*
Solde recrutement- mobilités externes	**529**	**493**	**479**	**473**	-	-
A	*67*	*56*	*49*	*84*	-	-
B	*13*	*9*	*- 1*	*11*	-	-
C	*449*	*428*	*431*	*378*	-	-

Source : Région Île-de-France

Lors de la mise en œuvre de la nouvelle organisation, 221 postes ont été modifiés de manière substantielle, selon la région. Ils ont fait l'objet d'une publication, amenant les agents à faire acte de candidature. 120 agents auraient été confirmés sur un poste très proche de leur poste précédent. En revanche, sur les 101 agents non confirmés, 35 auraient trouvé une affectation sur un poste ouvert dans le cadre de la réorganisation des services, 24 auraient été replacés dans les services en 2017, 40 auraient quitté la collectivité et 2 auraient été mis en disponibilité.

Selon la région, sur les 1 634 agents du siège, 1 413 agents n'auraient pas été concernés par des modifications de postes « substantielles ».

Parallèlement, les mobilités externes (détachements, mutations) se sont accélérées en 2016 (+ 41 %) et 2017 (+ 61 %). Mécaniquement, ces départs ont généré une augmentation des recrutements externes, dans les catégories A et B. En revanche, les recrutements externes des agents de catégorie C ont baissé de 2,3 % par an en moyenne annuelle sur la période.

Le solde des mobilités et des recrutements externes est resté positif sur la période, la région considérant qu'elle ne dispose pas en interne de l'ensemble des compétences dont elle a besoin, notamment sur des métiers en émergence, comme la nécessité d'un rapprochement avec les acteurs du monde économique, par exemple. Toutefois, elle ne semble qu'au début d'une démarche de GPEEC. Elle aurait récemment élaboré un répertoire des fonctions, un référentiel de compétences et engagé un travail d'identification des besoins en compétences lui permettant d'adapter son plan de formation.

[61] Mobilités externes : départs de la collectivité en détachement et en mutation d'agents titulaires.
62 Recrutements externes : arrivées d'agents titulaires par voie de concours, intégration directe, détachement et mutation, et recrutement d'agents non titulaires permanents à l'exclusion des remplaçants.

Ainsi, au regard de ces éléments, le taux de rotation du personnel permanent a progressé globalement de 3 % en 2015 à 3,71 % en 2017. Le taux de rotation des personnels de catégorie A, de près de 12 % en 2017, avait plus que doublé par rapport à 2015. En revanche, le taux de rotation des personnels de catégorie C est resté stable entre 2015 et 2017.

Tableau n° 39 : Taux de rotation du personnel permanent

Ensemble du personnel permanent		**2015**	**2016**	**2017**
A	Mobilités externes	66	93	150
B	Recrutements externes	559	572	623
C	Effectifs permanents en EPT au 31.12 N-1	10 412,40	10 379,40	10 418,40
	Taux rotation = (A+B)/2/C*100	3,00 %	3,20 %	3,71 %
Personnel de catégorie A				
A	Mobilités externes	18	56	60
B	Recrutements externes	74	105	144
C	effectifs permanents au 31.12 N-1	900,6	911,4	870,8
	Taux rotation	5,11 %	8,83 %	11,71 %
Personnel de catégorie C				
A	Mobilités externes	39	27	68
B	Recrutements externes	467	458	446
C	effectifs permanents au 31.12 N-1	9 150,30	9 102,80	9 191,20
	Taux rotation	2,76 %	2,66 %	2,80 %

Source : CRC Île-de-France d'après les données communiquées par la région Île-de-France

5.1.3.3 Un absentéisme en forte aggravation dans les lycées

En 2010, la chambre avait relevé l'absentéisme important (33,7 jours/an/agent) des agents des lycées, quoique probablement sous-estimé, la région ne comptabilisant pas l'intégralité des absences, notamment des autorisations spéciales d'absence. Avec un taux moyen d'absentéisme de 9,26 %, ces agents étaient deux fois plus absents que ceux du siège (4,47 %). La région avait fait état de diverses actions mises en œuvre pour lutter contre l'absentéisme au travers de la médecine préventive et du renforcement des conditions d'hygiène et de sécurité. Elle avait aussi indiqué la mise en place d'un système de suivi des données sur l'absentéisme dans le progiciel Astre. Enfin, elle envisageait d'allonger le délai de carence avant de procéder au remplacement des agents techniques absents afin de limiter le recours à des agents suppléants, source de coûts supplémentaires.

Lors du présent contrôle, la chambre n'a pu calculer l'absentéisme avec une totale précision car la région a communiqué des éléments relatifs à l'absentéisme de 9 739 ETP alors que les effectifs totaux des emplois permanents s'établissaient à 10 292 ETP au 31 décembre 2017 selon les bilans sociaux. Il est néanmoins possible d'analyser les principales tendances qui se dégagent des données fournies par la région.

En 2017, l'absentéisme des agents des lycées s'est aggravé par rapport à 2010, avec 41 jours d'absences par agent et un taux d'absentéisme de 11,27 %. Ainsi, ces agents restaient deux fois plus absents que ceux du siège (5,5 % en moyenne de 2014 à 2017). Selon la région, cette situation serait la conséquence d'une moyenne d'âge élevée des agents des lycées (52 ans en 2018).

Tableau n° 40 : Absence des agents titulaires et contractuels sur emplois permanents – ensemble des effectifs

	Absences	2014	2015	2016	2017	Evol période	Evol moy annuelle
A	Maladie ordinaire	169 633	173321	169 310	169 265	- 0,22 %	- 0,07 %
B	Maternité	13 402	13 682	12 765	9 877	- 26,30 %	- 9,67 %
C	Garde enfant malade	1 048	1 153	1 142	901	- 14,03 %	- 4,91 %
D	Congé paternité	667	917	774	630	- 5,55 %	- 1,88 %
E	Maladie professionnelle	6 743	9 131	10 844	14 561	115,94 %	29,25 %
F	Longue maladie	81 701	69 852	87 604	93 808	14,82 %	4,71 %
G	Maladie longue durée	44 490	45 269	46 985	47 563	6,91 %	2,25 %
H	Accidents du travail	22 120	22 980	21 557	23 402	5,80 %	1,90 %
I	Absences injustifiées	4 993	4 854	3 992	2 359	- 52,75 %	- 22,11 %
J	**Total journées absence**	**344 167**	**341 159**	**354 973**	**362 366**	**5,29 %**	**1,73 %**
K	Total effectif ETP	9 863	9 787	9 781	9 739	- 1,26 %	- 0,42 %
L	Nombre jours calendaires	365	365	366	365	-	-
m = j*100/(k*l)	**Taux global absentéisme**	**9,56 %**	**9,55 %**	**9,92 %**	**10,19 %**	6,59 %	2,15 %
n=j/k	Nbr de jours absence/agent	34,89	34,86	36,29	37,21	-	-

Source : Région Île-de-France

Tableau n° 41 : Absence des agents titulaires et contractuels sur emplois permanents – effectifs du siège

	Absences	2014	2015	2016	2017	Evol période	Evol moy annuelle
A	Maladie ordinaire	16 685	16 617	17 010	14 303	- 14,28 %	- 5,01 %
B	Maternité	5 156	5 486	5 859	3 143	- 39,04 %	- 15,21 %
C	Garde enfant malade	1 048	1 153	1 142	901	- 14,03 %	- 4,91 %
D	Congé paternité	149	304	145	135	- 9,40 %	- 3,24 %
E	Maladie professionnelle	0	0	0	0	-	-
F	Longue maladie	7 346	6 666	6 710	6 981	- 4,97 %	- 1,68 %
G	Maladie longue durée	4 834	4 029	6 713	6 672	38,02 %	11,34 %
H	Accidents du travail	1 605	906	886	1 036	- 35,45 %	- 13,58 %
I	Absences injustifiées	149	99	229	214	43,62 %	12,83 %
j = a+b+c+d+e+f+g+h+i	**Total jours absence**	**36 972**	**35 260**	**38 694**	**33 385**	**- 9,70 %**	**- 3,34 %**
K	Total effectif ETP	1 809,60	1 817,60	1 768,60	1 742,10	- 3,73 %	- 1,26 %
L	Nombre jours calendaires	365	365	366	365	-	-
M	**Taux global absentéisme**	**5,60 %**	**5,31 %**	**5,99 %**	**5,25 %**	**- 6,25 %**	**- 2,13 %**
n=j/k	Nbr de jours absence/agent	20,43	19,40	21,88	19,16	-	-

Source : Région Île-de-France

Tableau n° 42 : Absence des agents des lycées

	Absences	2014	2015	2016	2017	Evol période	Evol moy annuelle
J	**Total jours absence**	**307 195**	**305 899**	**316 279**	**328 981**	**7,09 %**	**2,31 %**
K	Total effectif ETP	8 053,40	7 969,40	8 012,40	7 996,90	- 0,70 %	- 0,23 %
L	Nombre jours calendaires	365	365	366	365	0,00 %	0,00 %
m = j*100/(k*l)	**Taux global absentéisme**	**10,45**	**10,52**	**10,79**	**11,27**	**7,85 %**	**2,55 %**
n=j/k	Nbr de jours absence/agent	38,14	38,38	39,47	41,14	-	-

Source : Région Île-de-France

L'absentéisme global s'établissait à 10,19 % en 2017, en hausse constante depuis 2014. Il représentait un coût budgétaire d'environ 41 M€[63] pour la région.

Afin de lutter contre cet absentéisme, préserver la santé et la sécurité au travail, prévenir l'usure professionnelle et la pénibilité, et favoriser le maintien dans l'emploi, la région a initié un plan d'action « santé et prévention au travail » en juin 2014. Elle a mené des actions de prévention des risques psychosociaux (RPS) et d'amélioration des conditions de travail (nouvelle organisation des services, charte managériale), cherché à améliorer l'environnement matériel de travail (espace de travail et mobilier ergonomiques, nouveau siège régional) et à alléger les contraintes de transport (télétravail). Elle a aussi organisé des formations sur la prévention des risques professionnels. De plus, elle a renforcé la médecine préventive, procédé à l'aménagement de postes de travail pour les agents en restriction d'aptitude physique (fauteuils ergonomiques, adaptation des équipements du lieu de travail, outils bureautiques et techniques) et doté les agents des lycées d'équipements de protection individuelles et de matériels visant à limiter la pénibilité des tâches. Enfin, la région cherche à rajeunir ses recrutements et mène pour cela une campagne de communication visant à valoriser les métiers dans les lycées.

Pour accompagner les agents en restriction d'aptitude ou situation de handicap, la région a développé des parcours de mobilité et de reconversion professionnelle (parcours PEPS). La première session de ce dispositif s'est tenue sur la période 2016-2018 et a concerné 24 agents. La région a indiqué envisager une seconde session et un doublement des effectifs concernés. De même, elle a mis en place un accompagnement spécifique pour les agents en reprise après un arrêt maladie long.

La région a développé en 2011 un système d'information permettant de produire des analyses et tableaux de bord et d'assurer la collecte des données nécessaires à la constitution des REC, dont celles relatives à l'absentéisme. Toutefois, à l'exception de l'action sur le maintien dans l'emploi, elle n'a pas mis en place d'outils de suivi et de mesure des effets du plan d'action « santé et prévention ». Elle n'est donc pas en mesure d'en évaluer l'efficacité.

Enfin, la région conventionne avec le FIPHFP car elle n'atteint pas les 6 % d'agents reconnus travailleurs handicapés fixés par les textes. La convention 2014-2016, prorogée jusqu'en 2017 prévoyait 14 actions représentant une dépense totale prévisionnelle de 3,56 M€, dont 2,23 M€ pris en charge par le FIPHFP, soit près de 63 %. Bien que le taux d'emploi ait progressé pour atteindre 5,5 % en 2017 au lieu de 4,1 % en 2014, il reste en-deçà des engagements de la convention et du taux légal. En matière de recrutement de travailleurs handicapés, l'objectif initial de 80 recrutements sur la période conventionnée n'a pas été atteint ; seulement 22 recrutements (hors apprentis) ont été réalisés.

[63] Effectifs ETP permanents 2017 x taux global d'absentéisme x coût moyen annuel d'un agent régional (rémunérations brutes annuelles/ETP 2017) : 9 739 x 10,19% x 41 566,74 €.

Par ailleurs, les fonds du FIPHFP ont été mobilisés partiellement par la région, à hauteur de 1,13 M€ sur les 3,35 M€ accordés dans la convention. Toutefois, ils l'ont été davantage que les crédits régionaux affectés à la politique du handicap, qui se sont élevés à 63 512 € alors que le plan d'action prévoyait 1,33 M€. La convention 2018-2020 semble rééquilibrer les interventions en prévoyant un plan d'action de 2,83 M€, dont seulement 0,7 M€ pris en charge par le FIPHFP, soit environ 25 %.

En complément de ce partenariat, un accord-cadre a été signé entre la région et les partenaires sociaux le 20 janvier 2017, afin d'affirmer la volonté de renforcer l'action envers les travailleurs handicapés.

La chambre invite la région à fiabiliser ses données en matière d'absentéisme et à mesurer l'efficacité des actions entreprises en matière de lutte contre l'absentéisme.

5.1.4 Une durée du travail en partie dérogatoire et incomplètement contrôlée

A compter du 1er janvier 2018, le régime de temps des agents a été révisé en application des articles 22 à 26 de la délibération CR2017-175 du 23 novembre 2017.

5.1.4.1 Un temps de travail des agents du siège conforme à la durée réglementaire

Depuis le 1er janvier 2018, la durée annuelle du travail est fixée à 1 607 heures, soit la durée réglementaire. Auparavant, elle était fixée à 1 568 heures en application de la délibération CR 14-01 du 05 avril 2001. Pour opérer cette régularisation, la région a supprimé cinq jours d'autorisation spéciale d'absence : deux jours de majoration des congés annuels et de deux jours supplémentaires dit « du président », par délibération du 23 novembre 2017 précitée, et la journée de solidarité (lundi de Pentecôte), par délibération CP2018-163 du 16 mars 2018.

Quatre formules sont proposées aux agents pour réaliser leurs obligations horaires sur 4, 4,5 ou 5 jours par semaines, suivant une quotité quotidienne variant de 7 heures à 8 heures et 45 minutes. Lorsque le temps de travail hebdomadaire est supérieur à 35 heures (formule M4), 24 jours de RTT compensatoires sont accordés.

Tableau n° 43 : Cycles de travail des agents du siège depuis le 1er janvier 2018

Formules	Nombre de jours travaillés par semaine	Nombre d'heures travaillées par semaine	Nombre d'heures travaillées par jour	Nombre de RTT compensatoires
M1	5	35h	7h	0
M2	4,5	35h	4 jours de 8h et ½ journée de 3h	0
M3	4	35h	8h45	0
M4	5	39h10	7h50	24

Source : Règlement relatif au temps de travail des agents du siège

Tableau n° 44 : Temps de travail annuel des agents

	Jusqu'au 31/12/17	Depuis le 1er janvier 2018		Mode de calcul
		Régimes M1, M2 et M3	Régime M4	
Nombre de jours dans une année (a)	365	365	365	
Jours de repos hebdomadaires (b)	104	104	104	52 semaines x 2 jours
Congés annuels légaux (c)	25	25	25	
ARTT (d)	0	0	24	
Jours fériés (e)	7	7	7	Nombre de jours moyen. Variable chaque année.
Jours de congés supplémentaires (f)	5	0	0	
Nombre de jours travaillés (g)	**223**	**229**	**205**	**g=a-(b+c+d+e+f)**
Heures de travail par semaine (h)	35	35	39h10	
Semaines travaillées (i)	44,6	45,6	40,8	i = g/5 jours
Durée annuelle du travail (j)	**1 568**	**1 604**	**1 606**	**j = i * h**
Écart en heures / durée légale du travail (k)	**39**	**3**	**1**	**= 1 607 heures - j**

Source : CRC Île-de-France à partir des règlements intérieurs

Selon la région, le gain financier annuel résultant de l'alignement sur la durée annuelle réglementaire du travail s'élèverait à 2,59 M€, soit environ 56 ETP. Il s'agit toutefois d'un gain purement théorique puisqu'en l'absence de contrôle automatisé, la région ne mesure pas le temps de travail effectivement accompli par les agents du siège.

Tableau n° 45 : Gain généré par l'application des 1 607 heures pour les agents du siège en 2017 selon la région

Siège		Détail des calculs
Nombre de jours travaillés par an et par agent	224	
Nombre d'heures travaillées par an et par agent	1 568	224 jours x 7 heures
Nombre d'heures non travaillées par an et par agent avant l'application des 1 607 h	39	1 607h – 1 568h
Nombre d'ETP	1 980,70	Effectifs au 31 décembre 2017
Nombre total d'heures non travaillées :	77 247,30	39 heures x 1 980,70 ETP
Nombre d'ETP 2017 correspondants au nombre d'heures non travaillées avant l'application des 1 607 h	48,07	77 247,30 heures/1 607 heures
Masse salariale annuelle 2017 (en M€) des ETP de la collectivité du mois de décembre 2017	106 620 691	Masse salariale chargée
Coût moyen annuel d'un ETP (en €) :	53 830	106 620 691 € /1 980,70 ETP
Coût total annuel pour l'employeur en 2017 (en M€) correspondant au nombre d'heures non travaillées avant l'application des 1 607 h	2 587 559	53 830 x 48,07

Source : CRC Île-de-France d'après les données communiquées par la région Île-de-France

Outre les mesures prises par la région pour respecter la durée légale du travail, la collectivité a revu son régime d'autorisations spéciales d'absence justifiées par des motifs d'ordre familial, et a ainsi réduit les possibilités d'absence de l'ordre de 18 à 19 jours. Toutefois, cela est sans incidence sur la durée théorique du travail calculée *supra* (tableau n°43).

5.1.4.2 Une durée du travail des agents des lycées qui reste dérogatoire

La région a décidé de maintenir à 1 568 heures par an le temps de travail des agents affectés dans les lycées afin de compenser la pénibilité des postes de travail, à raison de 39 heures par an, conformément à l'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Leur temps de travail avait été aligné sur celui des agents du siège par la délibération n° CP12-598 du 12 juillet 2012. Auparavant, le régime en vigueur résultait de la circulaire du 21 janvier 2002 précisant les modalités d'application du décret n° 2000-815 relatif à l'ARTT dans la fonction publique de l'Etat, pour les services déconcentrés de l'éducation nationale. La durée théorique annuelle était de 1 586 heures, dont étaient déduits 45 jours de congés accordés aux agents à temps complet des services déconcentrés du ministère de l'éducation nationale. La chambre, dans son rapport de 2013 sur la gestion des ressources humaines des lycées, mentionnait un temps de travail de 182,5 jours ou 1 277 heures par an.

Tableau n° 46 : Coût théorique du maintien d'un temps de travail des agents des lycées inférieur à la durée réglementaire en 2017

Lycées		Détail des calculs
Nombre de jours travaillés par an et par agent	224	
Nombre d'heures travaillées par an et par agent	1 568	224 jours x 7 heures
Nombre d'heures non travaillées par an et par agent	39	1 607h – 1 568h
Nombre d'ETP	7 996,90	Effectifs au 31 décembre 2017 selon bilans sociaux 2014 à 2017 et SID absentéisme lycées[64]
Nombre total d'heures non travaillées :	311 879	39 heures x 2 296 ETP
Nombre d'ETP 2017 correspondants au nombre d'heures qui étaient non travaillées avant l'application des 1 607 heures	194,07	311 879 heures/1 607 heures
Coût moyen annuel d'un ETP des lycées (en €) :	29 004[65]	
Coût total annuel pour l'employeur en 2017 (en M€) correspondant au nombre d'heures non travaillées avant l'application des 1 607 heures	5 628 806	194,07 ETP x 29 004 €

Source : Région Île-de-France

Par ailleurs, en décidant de maintenir en 2018 une durée annuelle de travail des agents des lycées à caractère dérogatoire, la région se prive de l'équivalent d'environ 194 ETP. Ce régime particulier représente un coût théorique de 5,63 M€ par an.

5.1.4.3 Un contrôle très incomplet du temps de travail réellement effectué

La région s'est dotée d'un outil informatisé de gestion du temps de travail dans une partie des lycées à la rentrée 2013. Toutefois, 65 établissements n'en sont pas équipés en raison du refus des directions concernées ainsi que, par ailleurs, l'intégralité des services du siège.

Or, la région verse des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) à certains de ses agents, comme en attestent les rapports d'orientation budgétaire, alors que le versement de ces indemnités doit être subordonné à la mise en œuvre par l'employeur de moyens de contrôle automatisés afin de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies[66].

[64] Voir paragraphe dédié aux effectifs dans le présent rapport.
[65] Ce coût moyen a été établi à partir des fichiers paies Xémélios de l'année 2017 pour les agents des lycées
[66] Excepté pour les personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement et pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à dix. Un décompte déclaratif contrôlable peut alors remplacer le dispositif de contrôle automatisé.

Tableau n° 47 : Indemnités horaires pour travaux supplémentaires

Exercices	Statut du montant	Montant en €
2014	Prévisionnel	Nc
	Réalisé	Nc
2015	Prévisionnel	Nc
	Réalisé	319 782
2016	Prévisionnel	324 800
	Réalisé	415 464
2017	Prévisionnel selon le ROB 2017	424 789
	Prévisionnel selon le ROB 2018	420 523
	Réalisé	Nc
2018	Prévisionnel	421 376
	Réalisé	Nc

Source : ROB 2014 à 2018

Même si la région souhaite développer le télétravail, elle doit se conformer aux dispositions du décret n°2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires[67]. Or, elle verse environ 400 000 € d'IHTS chaque année de manière irrégulière.

Par ailleurs, elle ne dispose d'aucun moyen lui permettant d'attester que les agents du siège respectent les 1 607 heures de travail annuel.

Rappel au droit n° 3 : Généraliser le contrôle automatisé de décompte du temps de travail conformément aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

5.2 Un nouveau régime indemnitaire qui laisse subsister des irrégularités et inexactitudes

5.2.1 La mise en place du nouveau régime indemnitaire non entièrement conforme aux textes

La région a mis fin au régime indemnitaire qui était en vigueur depuis 2002 pour les agents du siège et 2006 pour les agents des lycées. Elle applique en effet le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) depuis le 1er mars 2016[68] pour les administrateurs territoriaux et le 1er janvier 2018[69] pour les attachés, rédacteurs, adjoints administratifs, agents de maîtrise et adjoints techniques. Elle semble avoir délibéré en septembre 2018[70] sur le RIFSEEP applicable aux agents de la filière culturelle.

En revanche, s'agissant de la filière technique, dans la mesure où les arrêtés d'application relatifs aux ingénieurs en chef, ingénieurs et techniciens ne sont pas encore publiés, la région ne peut instaurer le RIFSEEP. Par délibération n° CR2017-175 du 23 novembre 2017, elle a révisé le régime indemnitaire applicable aux ingénieurs et techniciens, composé de l'indemnité

[67] Décret du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.
[68] Délibération n°CR 29-16.
[69] Délibération n°CR 2017-175.
[70] Rapport CR 2018-036 de septembre 2018.

spécifique de service (ISS) et de la prime de service et de rendement (PSR), afin de le rendre conformes aux textes en vigueur[71], suite aux observations formulées par la DRFiP dès 2014[72].

S'agissant du RIFSEEP, elle a adopté un régime indemnitaire composé de deux parts. La première part, l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), versée mensuellement, est fixée selon le niveau de responsabilité, d'autonomie, de technicité et de sujétions particulières. Les montants minimaux et maximaux sont établis par grade selon l'appartenance de l'agent à l'un des onze groupes de fonctions.

Tableau n° 48 : Groupes de fonctions du RIFSEEP de la région Île-de-France

Groupes	Fonctions
Groupe 1	Direction générale
Groupe 2	Direction
Groupe 3	Encadrement supérieur
Groupe 4	Inspecteur général, expert de haut niveau
Groupe 5	Chef de service
Groupe 6	Pilotage administratif, technique ou de projet
Groupe 7	Encadrement intermédiaire
Groupe 8	Gestion administrative
Groupe 9	Agent de sécurité et sûreté, conducteur
Groupe 10	Assistance technique 1
Groupe 11	Assistance technique 2

Source : Délibération n°CR 2017-175 du 23 novembre 2017

La seconde part, le complément indemnitaire annuel (CIA), est basée sur l'engagement professionnel et la manière de servir, appréciés dans le cadre de l'entretien professionnel annuel. Les critères de détermination du CIA sont la valeur professionnelle de l'agent ; son affectation sur un poste relevant d'un cadre d'emploi supérieur au sien, le cas échéant ; son investissement personnel dans l'exercice de ses fonctions ; sa capacité à travailler en équipe et sa contribution au collectif de travail ; l'investissement collectif d'une équipe autour d'un projet porté par le service. La part relative au CIA est modulable selon un coefficient pouvant varier entre 0 et 100 % du montant maximal du groupe de fonctions de référence de l'agent.

Les plafonds retenus pour l'IFSE et le CIA de chaque cadre d'emplois sont ceux fixés par les arrêtés pris en application du décret n° 2014-513. Cependant, la région reconnait ne pas avoir mis en œuvre le CIA pour l'ensemble des bénéficiaires du RIFSEEP, limitant son application à certains agents appartenant au groupe 1 de fonctions, c'est-à-dire aux DGS et DGA « *dans le but d'attribuer un certain niveau de rémunérati*on ». En effet, alors que tous les emplois fonctionnels bénéficient de l'IFSE, seuls six DGA bénéficient du CIA. Pourtant, la délibération CR n° 29-16 du 19 février 2016 portant diverses dispositions relatives aux ressources humaines et instituant le RIFSEEP et le CIA pour le cadre d'emplois des administrateurs territoriaux à compter du 1er mars 2016, précise que le CIA bénéficie *« aux fonctionnaires détachés dans un emploi fonctionnel et appartenant à un corps ou un cadre d'emplois dont d'indice terminal est au moins égal à la HEB ; aux agents contractuels occupant un emploi fonctionnel en application de l'article 47 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 susvisée »*.

S'agissant de l'application du CIA aux autres groupes de fonctions, la région a indiqué vouloir redéfinir le contenu de l'entretien professionnel annuel afin d'y intégrer les critères de modulation individuelle qui serviront de base à la détermination de cette part indemnitaire. En outre, elle a déclaré que l'enveloppe du CIA devra reposer sur les économies de fonctionnement réalisées, sans fondement dans la délibération et sans cible communiquée à la chambre.

[71] Décret n°2003-799 du 25 août 2003 relatif à l'ISS allouée aux ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts et aux fonctionnaires des corps techniques de l'équipement ; et décret n°2009-1558 du 15 décembre 2009 relatif à la prime de service et de rendement allouées à certains fonctionnaires relevant du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.
[72] Courriers des 17 mars 2014, 9 juillet 2014, 23 juillet 2014, 24 juillet 2014 et 4 août 2016.

Ainsi, bien que la région déclare envisager la généralisation du versement du CIA à l'ensemble des agents, elle applique un CIA à deux vitesses : celui accordé aux emplois du groupe de fonctions n°1, qui ne repose pas sur les économies de fonctionnement, et celui qui pourrait être ultérieurement accordé aux autres groupes selon les économies réalisées. Ce dispositif provoque une rupture d'égalité de traitement des agents.

La région a indiqué que la mise en place du RIFSEEP et la refonte du régime indemnitaire des ingénieurs et techniciens ont été réalisées à enveloppe budgétaire constante, ce que semble confirmer l'évolution des dépenses correspondantes jusqu'en 2017. Les données définitives de 2018 indiquent que l'application du RIFSEEP à l'ensemble des catégories de personnels éligibles a eu pour conséquence une augmentation de 1,4 % des dépenses indemnitaires, principalement au bénéfice des personnels contractuels (+ 23 %) alors que les personnels titulaires subissent une diminution (- 3 %).

Toutefois, alors que les délibérations instaurant le RIFSEEP abrogent expressément toutes les dispositions indemnitaires antérieures, la région a maintenu de manière irrégulière le versement de primes regroupées sous le libellé « prime régionale », considérant que celle-ci relève des dispositifs institués avant le 27 janvier 1984[73].

5.2.2 Une prime régionale irrégulière et inexactement liquidée

La région attribue une prime dite « prime régionale » à certains de ses agents en application de deux délibérations :

- la délibération n° CR 88-23 du 8 novembre 1988 – article 19, qui dispose que l'indemnité dite « de mise à disposition » versée aux personnels est intitulée « prime régionale » ; et que le président du conseil régional en fixe les modalités ;
- la délibération n° CR 20-89 du 25 avril 1989, qui vise la lettre du 12 juin 1962 du ministre de l'économie et des finances autorisant le versement d'une indemnité aux agents de l'Etat mis à disposition, la délibération n° DB 82-01 du 10 novembre 1982 du bureau du conseil régional étendant cette indemnité aux agents contractuels, et la délibération n° 82-23 du 8 novembre 1988 transformant cette indemnité en prime régionale et l'étendant aux agents titulaires.

Cette délibération prévoit dans son article 1er que la prime est *« attribuée [ ] à l'ensemble du personnel de la Région quel que soit son statut. Le président du conseil régional en fixe le montant pour chaque agent selon les règles suivantes : le taux moyen de cette prime est calculé sur la base de 12 % des traitements bruts soumis à retenue pour pension, les attributions individuelles ne pouvant excéder le double de ce taux moyen. Cette prime est destinée à récompenser les agents pour leur assiduité, la qualité de leur travail, leur manière de servir, leur valeur et leur action ».*

Il en ressort donc que, contrairement à ce que déclare la région[74], la prime régionale ne peut être considérée comme un avantage collectivement acquis car sa création est postérieure à 1984, les conditions d'attribution à l'ensemble des agents ayant été arrêtées en 1988 et 1989. De plus, l'attribution individuelle de la prime étant basée sur des critères d'assiduité, de résultats et de manière de servir, elle ne s'apparente pas à une prime dite « de fin d'année ». En effet, l'examen des fiches de paie montre que la prime régionale est versée en quatre parts

[73] Article 10 de la délibération n°CR 2017-175 du 23 novembre 2017.

[74] La région a déclaré que « conformément à ce que permettent les textes, la prime de fin d'année n'a pas été intégrée dans le RIFSEEP. Seule la part de la prime régionale qui était liée aux sujétions liées à des postes d'encadrement (prime de responsabilité) a été intégrée dans le RIFSEEP ».

distinctes : prime régionale, prime de responsabilité, complément de prime régionale et prime de fin d'année. Ces parts sont allouées suivant une « enveloppe » attribuée par agent[75].

Tableau n° 49 : Primes composant la prime régionale

Primes composant la prime régionale	Modalités de versement	Montant	Critères d'attribution	Bénéficiaires
Prime régionale	Mensuel continu	Fixe ou % selon les agents	Selon la valeur professionnelle de l'agent	
Prime de responsabilité	Mensuel continu	Fixe		
Complément de prime régionale	Mensuel continu ou ponctuel	Fixe		
Prime de fin d'année	Annuel pour les agents du siège ; en trois parts pour les agents des lycées (mars, septembre, décembre).	1 500 € par an		- la quasi-totalité des agents du siège ; - la totalité des agents titulaires des lycées ; - quelques agents contractuels des lycées

Source : CRC Île-de-France d'après les éléments communiqués par la région Île-de-France et la DRFIP

La région a indiqué à la chambre que la prime est versée mensuellement en fonction de la valeur professionnelle de l'agent et de sa manière de servir. La prime régionale dite « prime de fin d'année », soit 1 500 € brut pour un agent à temps complet, est versée en une seule fois en décembre pour les agents du siège et en trois parts égales pour ceux des lycées (mars, septembre, décembre). Par ailleurs, jusqu'à la mise en place du RIFSEEP, la prime régionale faisait également l'objet de versements aux agents ayant des fonctions d'encadrement. On parlait alors de prime de responsabilité (délibérations : CR 08-03, CR 15-07 et CR 102-08). Selon ces indications, la région a utilisé la prime régionale pour le versement de la prime de responsabilité (délibération CR 102-08), l'IFR (délibération CR 15-07) et diverses autres indemnités (délibération CR 08-03).

Ainsi, alors que cette décomposition n'est pas prévue par la délibération, la région a versé quatre types de primes sous l'appellation « prime régionale » depuis au moins 2014, en dépit des demandes de régularisation par la DRFiP. Ces primes sont versées sans définition précise des critères d'attribution, avec des différences de traitement entre contractuels et titulaires mais aussi entre contractuels, certains agents n'en bénéficiant aucunement. La région a utilisé la prime régionale pour ajuster la rémunération de certains collaborateurs. Elle a maintenu irrégulièrement ces primes en sus du RIFSEEP alors qu'elles ne peuvent être considérées ni comme un avantage acquis antérieur à 1984 ni comme une prime de fin d'année puisqu'elles dépendent de la manière de servir et des responsabilités exercées. Elle a cumulé l'attribution de l'IFSE et de la prime régionale, ou l'attribution de l'IFSE, du CIA et de la prime régionale aux emplois fonctionnels comme le démontrent les éléments issus du fichier de paie. Certains directeurs généraux adjoints ont perçu en 2017 une prime régionale et un CIA. Il y a donc une double indemnisation de l'engagement professionnel et de la manière de servir.

Du fait des modalités de versement de la prime régionale (découpage en quatre primes, critères d'attribution non transparents), du foisonnement de codes paie[76] et de l'insertion d'une part de la prime régionale sous un libellé générique « régime indemnitaire », il n'est pas aisé d'en contrôler la liquidation. Toutefois, l'examen d'un échantillon de dossiers individuels a permis à la chambre d'établir que la liquidation de la prime régionale n'est pas toujours conforme aux arrêtés individuels des agents.

La région doit donc mettre fin sans délai au versement de ces primes sans base légale.

[75] Informations mentionnées dans le mail adressé par la région à la DRFiP le 27 juillet 2017.
[76] La région utilise 23 codes paie pour le versement de la prime régionale : 18 pour les agents du siège et 5 pour ceux des lycées.

Rappel au droit n° 4 : Appliquer le CIA à l'ensemble des agents et supprimer la prime régionale conformément aux dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

5.3 Des irrégularités accrues en matière d'emploi et de rémunération des collaborateurs d'élus

5.3.1 L'absence de délibération sur la création des emplois de collaborateurs de cabinet

Aux termes de l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, l'autorité territoriale recrute librement ses collaborateurs de cabinet et met fin de la même façon à leurs fonctions. L'article 12 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, pris pour l'application de ces dispositions légales, en fixe l'effectif maximum. Ainsi, de 2014 à 2017, la région paraît avoir respecté le plafond ainsi fixé à 27 collaborateurs avec des effectifs de collaborateurs de cabinet déclarés comme tels compris entre 23 et 27.

En revanche, alors qu'elle a inscrit 26 ou 27 collaborateurs de cabinet dans ses états du personnel annexés aux budgets primitifs, la région n'a pas été en mesure de transmettre à la chambre la délibération créant ces emplois et déterminant l'enveloppe budgétaire consacrée. Pourtant, la circulaire du 23 juillet 2001 relative à la mise en œuvre du protocole du 10 juillet 2000 et de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale précise bien cette obligation.

Rappel au droit n° 5 : Formaliser dans une délibération le nombre de postes de collaborateurs de cabinet et l'enveloppe budgétaire annuelle consacrée à leur rémunération conformément à la circulaire n° INTB0100217C du 23 juillet 2001 relative à la mise en œuvre du protocole du 10 juillet 2000 et de la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.

5.3.2 Le large dépassement du plafond d'emploi des collaborateurs de cabinet

5.3.2.1 Un dépassement déjà constaté en 2016 avec des « chargés de mission auprès des vice-présidents »

La chambre a relevé dans son rapport de 2016 sur la gouvernance de la région Île-de-France[77] un dépassement du plafond des postes de collaborateurs d'élus du fait du recrutement de chargés de mission placés auprès des vice-présidents, en sus des collaborateurs de cabinet et des collaborateurs de groupe déclarés comme tels. Elle avait identifié 13 contrats de chargés de mission auprès des vice-présidents en vigueur au 1er juillet 2015. Au vu des données communiquées par la région à la chambre dans le cadre du présent contrôle, confirmées par les paies des agents concernés, il y avait en fait 21 ETP affectés aux vice-présidents en 2014 et environ 23 en 2015.

Selon les constats de la chambre, ces chargés de mission étaient budgétairement rattachés aux dépenses de personnel du chapitre 930, ce qui revenait à les « fondre » dans l'ensemble des effectifs de l'administration régionale alors qu'ils travaillaient de fait auprès des élus. Ils jouaient un rôle de coordination entre ceux-ci et l'administration, sans pourtant détenir une

[77] Contrôle n°2014-0119. Observations définitives (ROD 2) notifiées en mai 2016.

autorité sur cette dernière, dans des conditions normalement dévolues au cabinet du président. Ils étaient recrutés de façon discrétionnaire et dérogatoire au droit commun des emplois publics. Leurs contrats avaient pour échéance la fin du mandature, signe du rattachement hiérarchique et du lien de subordination aux élus.

La région avait répondu à la chambre que ces recrutements avaient été effectués en accord avec la préfecture. Elle avait précisé que ces chargés de mission étaient positionnés sur *« un échelon de coordination entre l'exécutif et l'administration préservant la nécessaire distinction entre les collaborateurs participant à l'activité politique et les agents assurant sa mise en œuvre administrative et technique »*.

Dans son rapport d'observations définitives, la chambre avait considéré que ces chargés de mission devaient se voir appliquer les dispositions de l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984, applicable aux collaborateurs de cabinet. Elle avait explicitement demandé à la région de mettre fin au recrutement de chargés de mission auprès des membres de l'exécutif au-delà des dispositifs et plafonds prévus par les textes applicables aux collaborateurs d'élus[78]. Elle avait précisé que *« la mise en conformité de ce régime devra, s'accompagner de l'abrogation des délibérations successives ayant pu consister soit à créer ces postes, soit à transformer des postes administratifs en poste de chargés de mission auprès des vice-présidents. Il résulte de ce dispositif qu'il est aujourd'hui extrêmement complexe d'établir de façon certaine, à partir des différentes délibérations, le nombre de postes budgétaires ayant servi d'assises à ces chargés de mission »*.

5.3.2.2 Un positionnement différent des « chargés de mission thématiques » mais une situation toujours irrégulière

Dans un rapport présenté au conseil régional le 5 mai 2017[79] portant sur les actions entreprises à la suite des observations et recommandations formulées dans le rapport précité de la chambre régionale des comptes, la présidente du conseil régional a indiqué que *« l'irrégularité liée au rattachement des chargés de mission des vice-présidents a pour sa part été réglée dès le début de l'année 2016 »*, et précisé que « *le nouvel exécutif avait pris acte, dès son arrivée et avant même la transmission du rapport d'observations définitives, de la demande de régularisation adressée par la CRC. Il a ainsi été mis un terme aux recrutements de chargés de mission auprès des vice-présidents, qui étaient organisés selon les modalités contraires aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Les chargés de mission sont désormais rattachés au directeur général des services* ».

Toutefois, au lieu de mettre fin à la situation irrégulière constatée par la chambre, le nouvel exécutif régional a recruté des « chargés de mission thématiques », placés auprès du DGS, et effectuant des tâches analogues à celles prévues dans le dispositif antérieur. Un service intitulé « chargés de mission thématiques » a été créé au sein du secrétariat général, positionné dans l'organigramme entre le cabinet de la présidence et la direction générale des services. Il a été extrêmement complexe pour la chambre d'établir la liste de des chargés de mission qui composent ce service depuis janvier 2016.

Les requêtes réalisées par la chambre et les informations fournies par la région, d'une part, et l'examen de 64 dossiers individuels de chargés de missions principalement placés auprès du DGS et du cabinet de la présidente, d'autre part, permettent d'établir que la situation irrégulière précédemment constatée par la chambre a perduré. Des chargés de mission sont toujours mis à disposition des vice-présidents. Seuls leur rattachement hiérarchique et l'intitulé de leurs postes ont été modifiés.

[78] Demande de régularisation n°2.
[79] Rapport n° CR 2017-100.

La chambre estime qu'au 1er octobre 2018, la région disposait d'au moins 25 chargés de mission thématiques rattachés au DGS et placés auprès des vice-présidents.

Bien que la plupart des fiches de publication des postes mentionnent sans plus de détail « *chargé de mission thématique placé auprès du DGS* », l'examen approfondi de 41 dossiers de « chargés de mission thématiques » placés au secrétariat général et au cabinet de la présidence entre 2016 et 2018, permet de confirmer la nature politique des missions attendues de ces agents. Il en ressort que 32 chargés de mission ont exercé des missions auprès d'élus de la région, d'une durée variable, de 2016 à 2018 et peuvent être considérés comme des collaborateurs de cabinet de fait. Les autres chargés de mission paraissent remplir des missions relevant de l'administration tout en étant rattachés au cabinet de la présidente ou au secrétariat général (attachés de commission, chargés de mission dématérialisation, chargée de mission placée auprès du médiateur régional, etc.) ou à des services régionaux (directions de la culture, des affaires internationales, etc.).

L'une des pièces justificatives les plus explicites a été trouvée dans le dossier d'un agent. Il s'agit d'une fiche de poste datée de juillet 2016, intitulée « *Chargé de mission politique publiq*ue ». Y sont précisés le rattachement hiérarchique au DGS et au secrétaire général, l'objet du poste « *Conseiller la VP dans l'exercice de sa délégation* » et ses trois missions : mission 1 : conseiller la VP (20 %) ; mission 2 : assister la VP (60 %) ; mission 3 : représenter la VP (20 %). Les compétences requises portent notamment sur la *« connaissance de l'environnement politique local et national* ». Parmi les facteurs d'évolution du poste figurent : « *renouvellement de l'assemblée régionale* », « *évolution de la délégation de la VP* » et « *renouvellement de l'exécutif* ».

De même, la publication d'un autre poste de chargé de mission, en juillet 2017, mentionne *« Conseiller le VP. Veille politique et législative sur les secteurs d'intervention du VP. Rédaction de notes de synthèse sur des sujets relevant de la délégation du VP. Aide à la décision lors d'arbitrages proposés par l'administration. Conseil sur les stratégies de communication à mettre en œuvre. Formulation de propositions pour la planification et le contenu des politiques publiques »*.

Aucun des autres dossiers des chargés de mission « thématiques » ne contenait de fiche de poste. Les dossiers des agents contractuels ne contenaient pas les documents attestant de la régularité de la procédure. C'est pourquoi les fiches de postes ainsi que les éléments relatifs au recrutement (candidatures, PV de recrutement) et à l'évaluation des agents concernés ont été demandés à la région. Malgré plusieurs relances, la collectivité n'avait pas transmis les pièces au bout de trois semaines. La chambre a demandé, lors d'un contrôle sur place le 24 octobre, à avoir accès aux dossiers de recrutement de ces agents, ce qui lui a été refusé. Ce refus d'accès aux pièces et dossiers a été formalisé dans un mail au DGS le 25 octobre[80].

Le 25 octobre, la région a finalement communiqué les fiches de poste de 30 chargés de mission, dont 27 « collaborateurs de fait », ainsi que quelques *curriculums vitae*. Aucune fiche d'évaluation, lettre de candidature au poste de chargé de mission thématique ou procès-verbal de recrutement n'a été communiqué. Ainsi, la région n'a pas démontré que les recrutements des 19 contractuels sur la base de l'article 3.3.2 de la loi du 26 janvier 1984 étaient justifiés et n'avaient pas un caractère discrétionnaire. En effet, les recrutements sur la base de cet article d'agents de catégorie A, lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient, ne sont possibles qu'à la condition qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté statutairement. Il revient donc à la région de démontrer que cette condition était réunie pour chacun des recrutements en cause.

[80] Message enregistré au greffe le 30 octobre 2018.

Les fiches de poste transmises par la région le 25 octobre, datées pour certaines du début de l'année 2016, présentent une finalité « *Assurer le lien entre l'administration et l'exécutif* » et deux missions dévolues aux chargés de mission thématiques :

- coordonner les relations entre l'administration et l'exécutif sur le secteur : interface entre l'administration et l'exécutif pour la préparation et le suivi des décisions et délibération (40 %) ; faire connaitre et défendre les positions de la région auprès des partenaires (10 %) ; préparation des réunions, notes et éléments de langage (10 %) ;
- suivi du travail en commission et en séance : organisation de réunions entre les services, la DGS et l'exécutif en vue de la préparation des réunions de la commission du secteur (20 %) ; suivi des travaux de la commission dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques (10%) ; préparation des réunions des instances de la région (10 %).

Ces missions sont peu éloignées de celles présentées dans la fiche de poste trouvée par la chambre dans le dossier d'un agent, comme mentionné *supra*. Toutefois, elles sont expurgées des mentions explicites des missions de conseil et d'assistance directe aux élus. Dans les faits, les activités de ces agents sont inchangées par rapport à celles des « chargés de mission auprès des vice-présidents » de la précédente mandature, comme en atteste les pièces produites par la région le 5 décembre 2018.

Il est curieux que deux fiches de poste transmises le 25 octobre présentent des incohérences (dates relatives aux prises de poste) avec celles trouvées dans les dossiers des agents lors du contrôle effectué sur place.

D'autres pièces figurant dans les dossiers individuels des agents confirment leur positionnement auprès des élus : décisions d'affectation, messages électroniques, etc.

Afin de disposer de davantage d'éléments d'appréciation, la chambre a adressé à la région en fin d'instruction une demande complémentaire relative aux *« productions professionnelles ou tout élément permettant d'attester de l'effectivité de ces missions pour les agents mentionnés dans le tableau joint »*. La région a communiqué des pièces pour 18 agents sur 32 le 5 décembre 2018.

La quasi-intégralité des dossiers transmis comporte une note de présentation des missions de l'agent. La plupart de ces notes semblent rédigées par les agents eux-mêmes et mettent en avant le rôle d'interface entre le DGS, les services et l'élu, ainsi que parfois le cabinet de la présidente. Toutefois, il ressort de la plupart des pièces fournies à l'appui de ces notes que les chargés de mission remplissent en premier lieu des missions de collaborateurs des vice-présidents ou délégués spéciaux et que, dans ce cadre, ils assurent un lien avec le DGS et les DGA, ainsi qu'avec les services et le cabinet de la présidente. En effet, les principales pièces transmises sont des discours, des notes à l'attention de l'élu ou à l'attention du DGS pour rendre compte de l'activité, des positions prises ou des propositions formulées par l'élu auquel le chargé de mission est rattaché de fait.

Ainsi, s'agissant des 32 agents dits « chargés de mission thématiques » ayant exercé des missions auprès des élus, la région a communiqué :

- une fiche de poste et des éléments relatifs à leur production professionnelle (16 agents) ;
- une fiche de poste sans produire d'élément permettant d'attester de l'effectivité de leurs missions (11 agents) ;
- des éléments relatifs à la production professionnelle sans produire de fiche de poste (2 agents).

Pour trois agents, elle n'a communiqué aucune pièce.

5.3.2.3 L'aggravation du dépassement du plafond d'emploi des collaborateurs de cabinet

Malgré les observations et demandes de régularisation de la chambre formulées en 2016, la région n'a pas mis fin au dépassement du plafond d'emploi des collaborateurs de cabinet. En les rattachant hiérarchiquement au secrétaire général et au DGS, elle n'a pas modifié la nature de leurs missions qui restent sans ambiguïté d'assistance politique aux élus et non de nature administrative. Cette réorganisation revient seulement à rendre moins visibles les moyens mis à disposition des élus.

Au-delà de la nature des missions exercées par ces chargés de mission, un faisceau d'indices démontre leur qualité de collaborateurs d'élus : le caractère discrétionnaire de leurs recrutements ; le passage de certains par des emplois de chargé de mission « thématiques », collaborateur au cabinet de la présidence et collaborateur de groupe politique ; le profil politique de la plupart de ces agents.

Ainsi, au-delà des 27 collaborateurs de cabinet et des collaborateurs auprès des groupes politiques constitués au sein de l'assemblée délibérante (*cf. infra*), au moins 25 emplois ont été créés au sein de l'administration régionale pour remplir des missions d'assistance aux élus. Or, la notion de collaborateur d'élu dans une collectivité territoriale ne connait que deux fondements juridiques : le décret du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de l'autorité territoriale et l'article L. 3121-24 du CGCT relatif aux collaborateurs de groupe d'élus.

En l'occurrence, les vice-présidents et délégués spéciaux composant l'exécutif régional agissent, en vertu d'une délégation accordée par la présidente. De fait, les « chargés de mission thématiques » peuvent être requalifiés en collaborateurs de cabinet au regard de la nature de leurs missions, de leur rattachement exclusif à un élu et de leurs fréquentes affinités politiques avec celui-ci, signe de la relation de confiance personnelle que le juge administratif retient pour la qualification de collaborateur de l'autorité territoriale.

Ainsi, la région emploie à des fins d'assistance des élus au moins 25 emplois prélevés sur les moyens de son administration. Le coût correspondant peut être estimé au minimum[81] à 1,27 M€ en 2016 et 2017.

Lors de son contrôle, la chambre a donc constaté que la région, contrairement à ses dires, n'a pas corrigé les irrégularités relevées dans ses observations précédentes et les a même aggravées.

Suite aux nouvelles observations de la chambre, la région a déclaré avoir mis fin aux missions de ces agents dans le courant du premier trimestre 2019, soit à l'occasion de leur départ (mutation ou non renouvellement de leur contrat), soit en les affectant dans les services de la collectivité. Toutefois, elle n'a pas produit de délibération supprimant explicitement ces emplois. Elle n'a pas non plus communiqué les nouvelles fiches de poste des agents repositionnés au sein de l'administration. La chambre n'a donc pu s'assurer que la région a mis fin aux missions de ces agents alors qu'un simple repositionnement de ces derniers au sein de l'administration ne modifierait en rien le caractère irrégulier de la situation.

Rappel au droit n° 6 : Mettre fin au dépassement du nombre de collaborateurs de cabinet autorisés.

Rappel au droit n° 7 : Respecter les dispositions de la loi du 26 janvier 1984 lors du recrutement d'agents contractuels.

[81] Estimation basée sur les seules rémunérations brutes perçues, dans le cadre de leurs fonctions de chargés de mission dits « thématiques », par les agents identifiés comme tels par la chambre.

5.3.3 Le dépassement croissant du plafond des rémunérations des collaborateurs de groupe

L'alinéa 4 de l'article L. 4132-23 du CGCT dispose que « le président du conseil régional peut, dans les conditions fixées par le conseil régional et sur proposition des représentants de chaque groupe, affecter aux groupes d'élus une ou plusieurs personnes ».

L'intégralité des dépenses de personnel relatives aux collaborateurs de groupes d'élus (rémunérations et cotisations sociales) est inscrite sur un chapitre budgétaire spécifique. Leur montant est limité à 30 % des indemnités versées annuellement aux conseillers régionaux, ce qui exclut les cotisations sociales.

L'étude de ce plafond sur la période 2014-2017 met en évidence que les plafonds légaux applicables à la région sont dépassés par les rémunérations des collaborateurs de groupes identifiés comme tels.

Dans son rapport de mai 2016 sur la gouvernance de la région Île-de-France, la chambre avait relevé un dépassement du plafond de rémunérations précité et avait appelé à une régularisation de cette situation. En réponse aux observations provisoires, la région avait contesté les modalités de calcul retenues par la chambre au motif que, selon elle, les périmètres de calcul n'étaient pas les mêmes (dépenses chargées pour les rémunérations des collaborateurs, dépenses non chargées pour les indemnités des élus). La chambre n'avait pas retenu cette remarque et maintenu sa méthode de calcul conforme aux textes en vigueur. L'article L. 4132-23 du CGCT prévoit que *« Le président du conseil régional peut, dans les conditions fixées par le conseil régional et sur proposition des représentants de chaque groupe, affecter aux groupes d'élus une ou plusieurs personnes. Le conseil régional ouvre au budget de la région, sur un chapitre spécialement créé à cet effet, les crédits nécessaires à ces dépenses, sans qu'ils puissent excéder 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil régional* ». La circulaire INTB9500079C du 6 mars 1995, transposée en M71, précise que, pour les indemnités versées aux élus, à partir du compte 6531 (anciens comptes 6660 et 6662 de la M51) du « dernier exercice connu », la circulaire exclut explicitement « la part patronale des cotisations sociales et de retraite » de l'assiette de ce calcul, qui est donc évaluée hors comptes 6533 et 6534. Pour la rémunération des collaborateurs de groupes (et uniquement de ceux-ci, les chargés de mission rattachés à l'exécutif étant rémunérés, selon les termes de leurs contrats, sur le chapitre 930), sont considérées les dépenses « de rémunération » inscrites, selon l'article L. 4132-23, sur le « chapitre spécialement créé à cet effet », soit le chapitre 944 en M71, qui cumule les comptes 65861 (frais de personnel) et 6454 (cotisations aux ASSEDIC).

Dans un rapport présenté à l'assemblée délibérante le 5 mai 2017[82] portant sur les actions entreprises à la suite des recommandations formulées par la chambre dans le rapport précité, la présidente du conseil régional a maintenu que le mode de calcul retenu par la chambre était erroné. Elle a indiqué qu'en 2016 et 2017, la région avait calculé l'enveloppe relative aux collaborateurs de groupes politiques sur la base de 30 % des indemnités chargées des élus. La région a ainsi considéré qu'elle disposait d'une enveloppe de 2,27 M€ en 2015, puis de 2,82 M€ en 2016 et 2017, à répartir entre les groupes politiques au prorata du nombre d'élus.

Ainsi, de 2014 à 2017, elle a systématiquement dépassé les plafonds de rémunérations des collaborateurs de groupes. Ces dépassements ont augmenté de 83 000 € en 2014 à plus de 430 000 € en 2017.

[82] Rapport n° CR 2017-100.

Tableau n° 50 : Dépassement du plafond des rémunérations des collaborateurs de groupes

		2014	2015	2016	2017
A	Indemnités des élus hors cotisations sociales (exercice N-1)	7 037 192,30	6 657 558,45	7 270 695,94	7 128 923,68
B = 30% de A	Plafond des rémunérations des collaborateurs de groupes	2 111 157,69	1 997 267,54	2 181 208,78	2 138 677,10
C	Rémunérations des collaborateurs de groupe	2 194 393,05	2 225 871,81	2 574 178,74	2 569 566,92
D = C-B	Dépassements du plafond	+ 83 235,36	+ 228 604,27	+ 392 969,96	+ 430 889,82

Source : CRC Île-de-France d'après les comptes administratifs

Tableau n° 51 : Répartition par groupe du dépassement du plafond en 2014 et 2015

	2014		2015	
	Part de l'enveloppe globale (en %)	Répartition du dépassement de l'enveloppe (en €)	Part de l'enveloppe globale (en %)	Répartition du dépassement de l'enveloppe (en €)
Socialiste, Républicain et apparentés	30,15	25 095,46	29,70	67 895,47
Union pour un Mouvement Populaire	24,25	20 184,57	24,64	56 328,09
Europe Ecologie les Verts	24,90	20 725,60	22,69	51 870,31
Front de gauche	7,28	6 059,53	7,25	16 573,81
Union Démocrates Indépendants	8,33	6 933,51	8,70	19 888,57
ACE	2,43	2 022,62	2,42	5 532,22
PRG-MdP	2,67	2 222,38	2,90	6 629,52
DE	0	0,00	1,72	3 931,99
TOTAL	**100**	**83 235,36**	**100**	**228 604,27**

Source : CRC Île-de-France d'après le tableau n°51 et des informations relatives à la répartition des enveloppes par groupe communiquées par la région Île-de-France

Tableau n° 52 : Répartition par groupe du dépassement du plafond en 2016 et 2017

	2016		2017	
	Part de l'enveloppe globale (en %)	Répartition du dépassement de l'enveloppe (en €)	Part de l'enveloppe globale (en %)	Répartition du dépassement de l'enveloppe (en €)
Socialiste, Républicain et apparentés	17,27	67 865,91	16,74	72 130,96
Les Républicains	37,91	148 974,91	38,11	164 212,11
Alternative Ecologiste et Sociale	6,40	25 150,08	6,92	29 817,58
FN-IDF Bleu Marine	10,28	40 397,31	9,56	41 193,07
Union des Démocrates et Indépendants	13,91	54 662,12	13,73	59 161,17
Centre et des Démocrates	6,24	24 521,33	6,3	27 146,06
Front de Gauche et PCF	5,28	20 748,81	5,08	21 889,20
Radical Citoyen Démocrate Ecologiste et apparentés	2,72	10 688,78	3,56	15 339,68
TOTAL	**100**	**392 969,96**	**100**	**430 889,82**

Source : CRC Île-de-France d'après le tableau n°51 et des informations relatives à la répartition des enveloppes par groupe communiquées par la région Île-de-France

La région doit donc rétablir une rémunération des collaborateurs de groupes d'élus conforme aux dispositions de l'article L. 4132-23 du CGCT et de la circulaire INTB9500079C du 6 mars 1995.

S'agissant de la rémunération individuelle de ces collaborateurs, l'article 17 de la délibération n° CR04-16 du 22 janvier 2016[83] précise que des moyens humains sont mis à la disposition des groupes politiques au prorata du nombre d'élus appartenant à chaque groupe, et que ces personnels sont rémunérés par référence aux grades de la fonction publique territoriale en distinguant les directeurs de cabinet et secrétaires généraux (administrateurs territoriaux ; IM mini 452 ; IM maxi HEB) et les chargés de mission (attachés territoriaux ; IM mini 349 ; IM maxi 798). Ces dispositions sont respectées par la région.

Toutefois, comme le montrent les fiches de paie de décembre 2017, 18 collaborateurs sur les 29 recensés ont perçu un complément de prime, contrairement aux affirmations de la région, alors que le plafond des rémunérations a été dépassé pour l'ensemble des groupes politiques.

Rappel au droit n° 8 : Rétablir une rémunération des collaborateurs de groupes d'élus conforme aux dispositions de l'article L. 4132-23 du CGCT et de la circulaire INTB9500079C du 6 mars 1995.

[83] Délibération n° CR04-16 du 22 janvier 2016 fixant les conditions d'exercice du mandat de conseiller régional et les conditions de fonctionnement des groupes d'élus.

5.4 Le faible suivi des recommandations de la chambre régionale des comptes

En matière de gestion des ressources humaines, la région a peu suivi les recommandations précédentes de la chambre, comme le récapitule le tableau suivant.

Tableau n° 53 : Suites réservées aux demandes de régularisation et recommandations de la chambre en matière de gestion des ressources humaines

Demandes de régularisation – Recommandations	Degré de mise en œuvre	Éléments justifiant l'appréciation
Gouvernance et organisation – gouvernance interne **Contrôle n° 2014-0119**		
Régularisation n°1 : Rétablir une rémunération des collaborateurs de groupe respectant les plafonds légaux prévus pour ces agents	Refus de mise en œuvre	Constat du dépassement des plafonds.
Régularisation n°2 : Mettre fin au recrutement des chargés de mission auprès des membres de l'exécutif en dehors des dispositifs et plafonds prévus par les textes applicables aux collaborateurs d'élus	Non mise en œuvre	Constat du dépassement des plafonds lors de l'instruction. Des mesures ont été prises par la région après réception des observations provisoires, mais les déclarations de la région ne sont pas étayées par des pièces de type délibération de suppression des emplois ou fiches de postes lors des repositionnements des agents concernés au sein de l'administration.
Gestion des ressources humaines affectées aux lycées franciliens **Contrôle n° 2010-0180**		
Recommandation n°1 : Etablir les bilans sociaux conformément aux obligations réglementaires quant à leur contenu, notamment en matière de logements de fonction et de décompte des autorisations exceptionnelles d'absence pour évènements familiaux	Mise en œuvre incomplète	Le décompte des absences n'est toujours pas fiabilisé, comme en atteste le REC 2015.
Recommandation n°2 : Pour faciliter une lecture plus stratégique des données significatives en matière de dépenses de personnel, actuellement dispersées, en présenter une synthèse consolidée dans les rapports de présentation des documents budgétaires. Outre une présentation des principales données relatives aux effectifs et à la masse salariale, elle pourrait également expliciter leur évolution au cours des derniers exercices. De même, indiquer et expliciter dans le rapport de présentation du débat budgétaire annuel les objectifs que s'assigne la collectivité en matière de dépenses de personnel à moyen terme.	Mise en œuvre incomplète	Les rapports d'orientations budgétaires présentent les principaux déterminants des dépenses de personnel. Toutefois, les perspectives d'évolution sont insuffisamment documentées et les leviers de maîtrise de la masse salariale sont rarement développés[84].
Recommandation n°3 : Formaliser dans une délibération les critères, la procédure et les délais de recrutements pour les fonctionnaires recrutés sans concours et les agents non titulaires recrutés sur emploi permanents et non permanents.	Non mise en œuvre	La région n'a pas pris de délibération en ce sens. Elle a produit deux documents succincts, sous forme de schéma : l'un portant sur la gestion des candidatures et l'autre sur les vacances de poste. Ils ne peuvent être considérés comme des procédure.
Recommandation n°4 : Doter la région d'un outil de prévision plus fiable de l'évolution des charges de personnel à moyen terme	Non mise en œuvre	La région dispose seulement d'un outil de suivi limité (mensuel). Néanmoins, elle engagé une réflexion sur l'acquisition d'un SIRH
Recommandation n°6 : Fiabiliser la mesure de l'absentéisme en y intégrant la totalité des autorisations spéciales d'absence qui ne sont pas comptabilisées et, plus largement, renforcer les mesures de lutte contre l'absentéisme, en particulier au sein de certains établissements scolaires où il atteint un niveau élevé.	Mise en œuvre incomplète	La région a mis en œuvre un premier plan de lutte contre l'absentéisme qui sera renforcé fin 2018 avec de nouvelles actions. Toutefois, tous les types d'absence ne sont pas comptabilisées (Disponibilité d'office pour raison de santé, garde enfant malade, par exemple).
Recommandation n°7 : Doter les établissements scolaires et les services du siège d'un dispositif de gestion automatisée du temps de travail, de sorte que les règles adoptées puissent être plus facilement mises en œuvre par les gestionnaires.+	Mise en œuvre incomplète	La région a mis en place un outil informatisé de gestion du temps de travail dans une partie des lycées à la rentrée 2013. Toutefois, 65 établissements ne sont pas équipés en raison d'un refus des directions concernées. Les services du siège sont également exclus du dispositif.

Source : CRC Île-de-France

[84] Voir partie 3.2.1 du présent rapport.

6 UNE RESPONSABILITÉ ACCRUE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE QUI APPELLE UNE GESTION PLUS EFFICIENTE DES MOYENS CORRESPONDANTS

6.1 Une nouvelle responsabilité régionale à l'égard des autres collectivités locales

En application de la loi NOTRé du 7 août 2015, les régions exercent une responsabilité accrue en matière de développement économique, de soutien aux entreprises et d'innovation. Elles ne sont plus simplement les « chefs de file » du développement économique mais elles disposent d'une compétence exclusive de définition sur leur territoire des orientations des politiques publiques de développement économique et d'aides aux entreprises[85]. Comme le précise la circulaire interministérielle NORINTB1531125J du 22 décembre 2015, la région devient la seule collectivité qui peut définir et octroyer des aides en faveur de la création ou de l'extension d'activités économiques et des aides aux entreprises en difficulté. Les communes et leurs groupements peuvent participer au financement de ces aides dans un cadre contractuel avec la région et, par délégation de celle-ci, contribuer à l'octroi de ces aides.

En revanche, la région ne peut plus définir et attribuer des aides en matière d'immobilier d'entreprise. Cette compétence relève désormais exclusivement des communes et de leurs groupements à fiscalité propre. La région peut toutefois participer au financement de ces aides dans le cadre d'une convention. La compétence peut aussi être déléguée par convention au département.

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

Les communes et leurs groupements peuvent encore, sans intervention préalable de la région, octroyer des aides spécifiques telles que : les aides aux professionnels de santé en zones déficitaires ou aux exploitants de salles de cinéma ; des aides au maintien ou la création d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural lorsque l'initiative privée est défaillante ou insuffisante, ou dans une commune comprenant des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ils peuvent aussi garantir les emprunts de personnes morales de droit privé, participer au capital de sociétés de garantie ou à la constitution d'un fonds de garantie auprès d'un établissement de crédit.

En matière d'intervention économique, la compétence du département est désormais circonscrite aux actions relevant de la solidarité territoriale. Il peut toutefois, par convention, cofinancer des projets relevant des communes et de leurs groupements (aides à l'immobilier), ou de la région (aides aux activité de production, commercialisation et transformation de produits agricoles, de produits de la forêt ou de la pêche). Enfin, le département conserve la possibilité d'octroyer des aides spécifiques telles que les aides à l'exploitation de salles de cinéma ou aux professionnels de santé.

[85] Article L.4251-12 du CGCT.

Schéma n° 1 : Répartition des compétences en matière d'aides aux entreprises et à l'immobilier

Répartition des compétences des collectivités en matière d'aides aux entreprises et à l'immobilier

Compétence	Région	Département	Commune et EPCI	Métropole
Aides à la création ou à l'extension d'activités économiques	✓	⊘	€ D	€ D
Aides en faveurs des producteurs des filières agricole, forestière et halieutique	✓	€	€	€
Aides aux entreprises en difficulté	✓	⊘	€	€
Aides à l'immobilier d'entreprises	€*	D*	✓	✓
Aides aux organismes qui participent à la création-reprise d'entreprises	✓	⊘	€	✓
Aides aux professionnels de santé	✓	✓	✓	✓
Aides au cinéma (Exploitation de salles de spectacle)	✓	✓	✓	✓
Aides au services en maintien rural	✓ €*	€*	✓	✓

✓ Compétence de plein droit
⊘ Pas de possibilité d'intervention sauf exception
€ Intervention financière possible en complément de la Région (convention) ou d'une autre collectivité compétente par défaut
D Possibilité de délégation de l'octroi (instruction) des aides
? Indéterminé ou en attente de précision
* Délégation ou intervention possible en complément du bloc communal, pas de la Région

Source : SDREII – Annexe n°3 – Tableau n°2

6.1.1 Une responsabilité régionale exercée en lien avec l'Etat

L'État s'est impliqué de manière significative dans la préparation du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) francilien. Dans un premier temps, en avril 2016, l'État et la région ont signé une feuille de route partagée et des engagements réciproques pour la croissance et l'emploi portant sur la nécessaire harmonisation des territoires d'intervention et des modalités et outils de pilotage pour faciliter l'exercice des nouvelles responsabilités de la région. Puis, en septembre 2016, le préfet de région a formalisé sa contribution au SRDEII autour de quatre axes :

- disposer pour la région d'une organisation qui permette de coordonner les interventions économiques des autres collectivités (communes, EPCI et département) ;
- prendre en compte le devenir des agences de développement économique, notamment départementales, du point de vue de leur positionnement et de leur financement après 2017 ; si la région a déjà engagé la réorientation de Paris Région entreprises (PRE), le positionnement des autres agences reste à clarifier ;
- instaurer une gouvernance territoriale dans le cadre de bassins d'emploi économie-emploi-formation, prioritairement dans les territoires porteurs de projets structurants comme Saclay, la Défense, Roissy, Cergy et Marne la Vallée ;
- partager la SRDEII avec les régions voisines afin de favoriser la coopération interrégionale sur des projets communs.

Par ailleurs, le préfet a rappelé que le rôle de l'État en matière de développement économique porte sur le soutien et l'accompagnement individuel aux entreprises, notamment par le réseau des Direccte ; l'appui aux TPE et PME ; l'implication dans l'internationalisation des entreprises, via notamment Business France, les organismes consulaires et les conseillers de commerce extérieur de la France ; le soutien à l'innovation par l'accompagnement l'écosystème régional des start-ups et en favorisant les liens entre acteurs académiques et entreprises (pôles de compétitivité, institut de recherche et sociétés d'accélération du transfert technologique). Il a aussi souligné le rôle de l'État en matière d'aménagement du territoire et d'environnement dans des opérations d'intérêt national (Paris-Saclay, La Défense, les zones aéroportuaires).

6.1.2 Des relations relativement inchangées avec les départements

Comme rappelé *supra*, les départements ont perdu leur compétence de droit commun en matière de développement économique. Toutefois, ce resserrement de leurs compétences depuis le 1er janvier 2016 n'a eu que peu d'incidence sur les interventions de la région.

Ainsi, la région Île-de-France n'a pas souhaité se substituer systématiquement aux départements dans le soutien aux activités des agences départementales de développement. Elle leur confie l'animation locale du réseau économique, l'attractivité (promotion territoriale) et l'ingénierie territoriale, en application du principe de subsidiarité, lorsque les intercommunalités ne sont pas en capacité de remplir ces missions. Ainsi, elle conventionne avec les agences Essonne développement et Seine-et-Marne attractivité et le comité d'expansion économique du Val d'Oise, considérés comme des « agences de territoires » dans le SRDEII. En revanche, l'agence du Val-de-Marne a été dissoute.

Par ailleurs, l'article 133 de la loi NOTRé fait obligation aux départements de céder, avant le 31 décembre 2016, plus des deux-tiers de leurs parts dans les sociétés d'économie mixte (SEM) et les sociétés publiques locales (SPL) dont l'objet social relève d'une compétence que la loi ne leur attribue plus. A ce titre, la SEM GENOPOLE[86], dont l'objet social principal est l'immobilier d'entreprise, a vu la structuration de son capital modifiée. Au 1er janvier 2018, la région Île-de-France détenait 48 % du capital social sous la forme de 914 600 actions d'un montant total de 9,15 M€, aux côtés du département de l'Essonne (32 % du capital), de la Caisse des dépôts et consignations (16,01 %), de la communauté d'agglomération Grand Paris Sud (3,2 %) et de divers actionnaires minoritaires dont la Société Générale (0,56 %) et la Chambre de commerce et d'industrie de l'Essonne (0,04 %). Conformément aux dispositions de la loi NOTRé, par délibération du 24 septembre 2018, le département de l'Essonne a cédé deux tiers de ses parts[87] à la Communauté d'agglomération Grand Paris Sud, qui disposerait désormais de 24,5 % du capital, contre 10,7% pour le département.

La SEM Genopole n'a pas procédé à une modification de son objet social.

En 2018, la région a renforcé son soutien à la SEM par des garanties d'emprunt[88] en lieu et place du département pour permettre l'acquisition d'un bâtiment destiné à un restaurant inter-entreprises (investissement total estimé à 3,11 M€ HT) et de divers terrains « *appartenant à SAFRAN et destinés à l'implantation d'une unité de bioproduction sur les maladies rares*. »

[86] La SEM GENOPOLE a pour objet « d'intervenir à la demande des collectivités publiques pour toutes les actions nécessaires au développement » du GENOPOLE situé sur les communes d'Evry et de Corbeil-Essonnes. La SEM assure la gestion du parc immobilier de ce pôle qui compte 17 laboratoires de recherche, 28 plateformes technologiques et 87 entreprises de biotechnologies.
[87] La cession porte sur 406 467 actions d'une valeur unitaire de 10 €.
[88] Au 31 décembre 2017, elle garantissait un encours de 0,12 M€ en capital.

Selon le rapport CR 2017-153 fourni par la région, les garanties d'emprunt pour les projets immobiliers de la SEM étaient traditionnellement prises en charge par le département de l'Essonne, conjointement avec la communauté d'agglomération Grand Paris Sud[89].

Tableau n° 54 : Garanties d'emprunt de la région au 1er janvier 2018

En €	Année de mobilisation	Part garantie	Montant initial de l'emprunt	Capital restant dû au 01/01/2018	Taux	*Durée résiduelle*
SEM GENOPOLE	2007	30 %	4 150 000,00	414 999,96	fixe (4,5 %)	60 mois
SEM GENOPOLE	2018	12,5 %	2 500 000,00	312 500,00	fixe (2,41 %)	300 mois
SEM GENOPOLE	2018	12,5 %	2 000 000,00	250 000,00	fixe (2,67 %)	360 mois

Source : Etat IV C 1.1 du budget primitif de 2018

Même si l'article L. 4253-1 du code général des collectivités territoriales permet à la région d'accorder des garanties d'emprunt sans condition de compétence, l'article L. 1511-3 du même code, dans sa rédaction issue de la loi NOTRé, dispose que « *les communes, la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont seuls compétents pour définir les aides ou les régimes d'aides et décider de l'octroi de ces aides sur leur territoire en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles. […] La région peut participer au financement des aides et des régimes d'aides mentionnés au premier alinéa du présent article dans des conditions précisées par une convention passée avec la commune, la métropole de Lyon ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre* ».

La région aurait donc intérêt à formaliser ses interventions dans le champ d'attribution exclusif de la communauté d'agglomération en concluant une convention avec celle-ci.

6.1.3 L'absence de coordination avec la MGP pour la mise en œuvre du SRDEII sur le territoire métropolitain

Les dispositions de l'article L. 4251-15 et du I de l'article L. 4251-17 du CGCT ne sont pas applicables à la métropole du Grand Paris (MGP) qui n'est pas tenue d'adopter les orientations régionales. En revanche, elle doit prendre en compte les orientations du SRDEII comme en dispose le II de l'article L. 4251-17. De plus, elle est privée de la capacité de définir des régimes d'aides de droit commun, ce qui relève de la responsabilité de la région[90]. Dans une contribution écrite[91], la MGP a confirmé que l'exercice de ses compétences en matière de développement économique (zones d'activités, actions de développement d'intérêt métropolitain) s'inscrira dans les orientations régionales conformément à la loi NOTRé. Le projet métropolitain devrait donc être compatible avec le SDREII.

Ce dernier prévoit d'ailleurs que la région confie à la MGP le soin de conduire une réflexion sur les conditions de développement d'une offre immobilière et de services en direction des entreprises innovantes de nature à élargir le vivier de l'innovation au-delà des frontières de la capitale. Par ailleurs, un guichet unique *« Choose Paris Region »* porté par l'État, Paris Région Entreprise, Business France, la MGP et la Ville de Paris a été créé pour offrir un point d'entrée privilégié aux entreprises étrangères qui envisagent de s'installer en région parisienne.

Par ailleurs, la métropole a indiqué à la région que la transformation en cours du réseau de transport (Grand Paris Express, liaisons entre les aéroports et le centre de Paris) constitue une opportunité pour favoriser l'émergence de nouveaux pôles de développement

[89] La compétence des départements est limitée à certaines personnes privées ou publiques définies par le code général des impôts (CGCT, art. L.3231-4), parmi lesquelles les organismes d'intérêt général, les organismes d'habitation à loyer modéré, ou les sociétés d'économie mixte réalisant des opérations de construction, acquisition ou amélioration de logements, les personnes de droit privé construisant des logements, les acquérant ou les améliorant.
[90] Instruction du Gouvernement n°NOR INTB1531125J du 22 décembre 2015.
[91] Document non daté qui présente la position de la métropole en réponse à la sollicitation de la région.

économique. Ainsi, même si la MGP n'est pas compétente en matière de transport, elle déclare être particulièrement attentive à la qualité des mobilités durables dans l'espace métropolitain. C'est pourquoi, en accord avec la région, la MGP envisageait de conduire une étude prospective sur l'aménagement des berges de la Seine, couplée avec une étude sur le transport fluvial de passagers. Ces éléments ont été repris par la région dans le SDREII.

De plus, la MGP a exprimé son souhait d'être étroitement associée à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du SRDEII dans le cadre d'une relation partenariale équilibrée, un co-pilotage respectant les principes de subsidiarité et de complémentarité, qui assurerait la convergence des priorités métropolitaines et régionales, dans l'intérêt général des acteurs économiques et des habitants. La MGP s'est engagée à participer au financement de *« tout grand investissement métropolitain* » dans le cadre du SRDEII.

En s'appuyant sur les missions qui lui sont dévolues par la loi, elle a aussi évoqué la possibilité d'une délégation par convention, conformément aux dispositions de l'article L. 1511-2 du CGCT, de l'attribution des aides économiques à tout projet relevant de ses compétences et inscrit dans le SRDEII. La MGP a précisé que la coordination des actions en matière de développement économique sur son territoire relevait avant tout de sa responsabilité et que l'articulation avec la région et les établissements publics territoriaux (EPT) devait être décrite dans le SRDEII. Ce point a de nouveau été évoqué par le président de la MGP lors de la CTAP du 10 novembre 2016.

La région rappelle dans le SRDEII qu'elle *« porte une volonté d'agir collectivement au bénéfice des entrepreneurs franciliens. L'action seule de la Région ne permettra pas de répondre aux enjeux de croissance et d'emploi auxquels l'Île-de-France est confrontée. C'est pourquoi, dans le cadre de l'élaboration et la mise en œuvre du SRDEII, elle a résolument choisi de s'appuyer sur l'ensemble des acteurs de l'écosystème régional et compte sur l'implication forte de chacun »*. Elle a donné pour objectif au schéma de *« définir précisément la répartition des rôles et leur complémentarité en matière d'attractivité internationale, d'internationalisation, de création, de reprise et de croissance d'activité, d'innovation et de transfert de technologie, de ressources humaines, d'économie sociale et solidaire, d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes »*.

Cependant, le SRDEII est silencieux sur l'enjeu de l'articulation à trouver entre la région, la MGP et les EPT. La mention du rôle de la MGP se limite à une seule phrase : *« Les actes de la Métropole du Grand Paris doivent prendre en compte les orientations du SRDEII »*. Ainsi, il n'apparaît pas que l'élaboration et la mise en œuvre du SRDEII sur le territoire métropolitain soit coordonnées avec la MGP.

Alors que la région affirme que la MGP et les EPT ont été pleinement associés et que leurs nombreuses contributions ont toutes été prises en considération et intégrées dans le SRDEII, la MGP confirme, dans sa réponse à la chambre, l'absence de reprise des orientations métropolitaines et d'association de la métropole et des EPT dans la mise en œuvre du schéma. Les projets communs identifiés dans le SRDEII ne se seraient pas réalisés ou pas dans des conditions partenariales (études sur l'aménagement des berges de Seine, transport fluvial de passagers). La MGP regrette également que « *la région n'ait pas précisé l'articulation entre elle, la MGP et les EPT, considérant ces derniers comme autant de « bassins d'emplois » régionaux et non comme partie de la MGP avec laquelle elle aurait dû travailler en direct* ».

6.1.4 Le poids prédominant des aides régionales par rapport à celles des autres collectivités

La loi NOTRé permet aux communes et à leurs groupements à fiscalité propre de continuer de participer au financement des aides économiques à condition que leurs interventions s'inscrivent dans un cadre conventionnel défini avec la région et soient compatibles avec le schéma régional qui devient prescriptif[92]. En application de l'article L. 1511-7 du CGCT, ils ont notamment la possibilité, en complément de la région, de financer des aides mises en place par celle-ci en faveur de la création ou de l'extension d'activités économiques ou destinées aux entreprises en difficulté[93]. Ils conservent par ailleurs une capacité d'initiative exclusive en matière d'aides à l'immobilier des entreprises.

Conformément à l'article L. 5111-1 du CGCT et à l'instruction correspondante [94], la région est tenue de transmettre au préfet un rapport annuel sur les aides mises en œuvre sur son territoire. Ainsi, chaque année, elle adresse à cette fin un courrier aux collectivités locales. Une à deux relances sont effectuées par courriel. Depuis 2017, une plateforme a été créée pour saisir directement leurs réponses. Le bilan des aides versées en 2017 s'appuie sur 254 déclarations contre 210 en 2016 : cinq départements franciliens (sur 7, hors Paris[95]), 22 EPCI (sur 63) et 227 communes (sur 1 276), soit un taux de déclaration de 19 % contre 16 % en 2016 et 12 % en 2015.

D'après ces déclarations, le total des aides versées en 2017 par les collectivités locales s'est élevé à 71,5 M€[96], soit un recul de 20 % par rapport au recensement de 2016 et de 29 % par rapport à celui de 2015. De plus, 89 % des aides ont été versées par la région, ce qui est à peu près similaire aux années précédentes. Selon la région, l'évolution du montant des aides versées s'établit à -14 % pour la région et à + 90 % pour les départements alors que les aides économiques des départements étaient en baisse de 30 % en 2016 par rapport à 2014, et celles des communes et EPCI de 88 %.

La région estime que ses nouvelles responsabilités en matière de développement économique devraient lui permettre à l'avenir d'avoir une connaissance des dispositifs utilisés par les collectivités avant même le recensement des aides versées, qu'elle pourra ainsi fiabiliser.

6.2 Le SRDEII, outil d'affirmation de la responsabilité régionale en matière de développement économique

6.2.1 La participation de principaux acteurs institutionnels à l'élaboration du SRDEII

Conformément aux articles L. 4251-12 à L. 4251-20 du CGCT, la région Île-de-France a adopté son SRDEII, *« stratégie # Leader pour la croissance, l'emploi et l'innovation en Île-de-France »*, par délibération du 14 décembre 2016, ensuite approuvé par arrêté préfectoral du 26 décembre 2016, pour une mise en œuvre à compter du 1er janvier 2017.

[92] Article L.4251-7 du CGCT.
[93] Les communes et leurs groupements à fiscalité propre peuvent aussi : verser des subventions aux organismes ayant pour objet exclusif de participer à la création ou à la reprise d'entreprise (article L. 1511-7 du CGCT) ; prendre des participations dans le capital de sociétés de capital investissement, de sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région, de sociétés d'économie mixte (nationales) et de sociétés ayant pour objet l'accélération du transfert de technologies (article L. 4211-1) ; souscrire des parts dans un fonds commun de placement à risques à vocation régionale ou interrégionale ayant pour objet d'apporter des fonds propres à des entreprises (article L. 4211-1 9°) ; participer financièrement à la mise en œuvre d'un fonds d'investissement de proximité défini à l'article L. 214-30 du code monétaire et financier (article L. 4211-1 11°).
[94] Instruction NOR : INTB1704578N.
[95] Le département de Paris est pris en compte par la région dans la catégorie dédiée aux communes.
[96] Hors aides *de minimis*.

Avant de travailler à l'élaboration de son nouveau schéma, la région a procédé à une évaluation du précédent, le schéma régional de développement économique et d'innovation (SRDEI), couvrant initialement la période 2011-2014. Pour cela, elle s'est adjointe une assistance à maîtrise d'ouvrage qui a formulé huit recommandations[97].

L'élaboration du SRDEII s'est déroulée courant 2016 avec la participation active des principaux acteurs institutionnels et opérateurs du développement économique franciliens : l'État, la MGP, la Ville de Paris, les conseils départementaux, BPI France, Business France, CCI Paris Île-de-France, Caisse des dépôts et consignations, CGPME, CRMA, EPCI, MEDEF, organismes associés de la région, pôles de compétitivité, etc. En tout, la région a reçu environ 150 contributions sur les enjeux, les priorités d'action et le niveau d'implication des acteurs. Une synthèse des contributions écrites a été réalisée par la région en décembre 2016. Le processus de concertation[98] s'est achevé le 10 novembre 2016 avec la présentation du SRDEII à la conférence territoriale de l'action publique (CTAP).

6.2.2 La gouvernance du SRDEII, élément clé de la nouvelle responsabilité régionale

En dépit de réunions de pilotage régulières, l'évaluation du schéma précédent[99] a relevé les insuffisances de sa gouvernance jugée trop « descendante » et peu participative[100]. De plus, fin 2015, le système de recueil des données nécessaires à l'alimentation des tableaux de bord et de suivi de la mise en œuvre du SRDEI n'avait pas encore été mis en place.

Ainsi, le cabinet d'assistance à maîtrise d'ouvrage a recommandé à la région de revoir la gouvernance du SRDEII, de mettre en place un dispositif d'observation de l'économie régionale pour alimenter les fonctions décisionnelles en données et informations stratégiques et de prévoir trois niveaux de pilotage : une conférence politique (ou comité d'orientation) rassemblant les principales institutions régionales ; des comités thématiques par grande priorité stratégique ; une conférence des territoires. La gouvernance du schéma a donc été revue afin de permettre un meilleur exercice de la responsabilité régionale. Les principes en sont définis dans l'orientation n°4 du SRDEII *« Agir collectivement au service des entreprises, de l'emploi et des territoires »*.

Trois instances de pilotage ont été mises en place[101]. La conférence stratégique du SRDEII assure le suivi du déploiement opérationnel du schéma et arbitre les grandes questions de politique de développement économique. Elle est composée de sept acteurs majeurs (région, Etat, BPI, Business France, CDC, CCI Paris Île-de-France, CRMA). Le comité des partenaires[102] assure la coordination technique des partenaires afin de favoriser l'articulation des interventions, le suivi et l'analyse de l'évolution du contexte, l'examen des propositions de

[97] 1 - Accroître le budget régional dédié à l'économie et en renforcer l'effet de levier ; 2 - Simplifier l'offre de dispositifs de développement économique vis-à-vis des partenaires et entreprises ; 3 - Renforcer la dimension territoriale de la politique régionale de développement économique ; 4 - Conserver l'approche stratégique du futur SRDEII et la compléter par un plan d'actions à usage interne et externe ; 5 - Repenser la gouvernance du futur SRDEII ; 6 - Disposer d'un système de suivi consolidé et partagé de la SRDEII à l'échelle de l'Unité Développement ; 7 - Mieux communiquer sur le SRDEII vis-à-vis de l'extérieur pour affirmer le rôle de la région comme chef de file, organe d'impulsion du développement économique du territoire ; 8 - Positionner la gestion de la relation avec les intermédiaires sur la performance et non pas seulement sur la gestion(rapport final du 14 mars 2016 : tome 1 et rapport sur la méthodologie : tome 2).

[98] Annexe n° 2 du SRDEII, page 73 : principales étapes de la concertation du SDREII.

[99] Tome 1 rapport final du 14 mars 2016 point 5-3.

[100] Le comité de pilotage était présidé par le vice-président du Conseil régional en charge du développement économique. Il rassemble les acteurs du développement économique, tels que des agences de développement économique, les organismes associés, l'INSEE, des EPCI, des organismes consulaires, des services déconcentrés de l'Etat, des pôles de compétitivité, des entreprises (grands groupes et PME), et des partenaires sociaux. (P14 du rapport final).

[101] SDREII Objectif 4-1 : Organiser la coordination des acteurs et de la gouvernance de l'action économique.

[102] Liste des participants : AdCF, APVF, BPI France, Business France, CDC, CESER, CGPME, Chambres d'agriculture, CCI Paris Île-de-France, CRMA, CRESS, Etat, EPA, Grand établissement public foncier d'Île-de-France, IAU, MEDEF, Paris Région Entreprises, SGP, Systematic Paris Région, UPA (Power point de présentation du comité des partenaires du 14 novembre 2017 : gouvernance, 1er bilan 2017 et enjeux et perspectives pour 2018).

réorientations à l'intention de la conférence stratégique. Le comité technique interne à la région est chargé du déploiement du SRDEII par les services régionaux.

Par ailleurs, afin d'assurer le pilotage du SRDEII, la région s'est dotée d'un dispositif de suivi et d'évaluation de l'action économique régionale, comprenant le programme pluriannuel d'études et d'évaluation, qui arrête les travaux à mener pour évaluer la mise en œuvre des actions sur la durée du schéma, et une grille d'indicateurs pour suivre en continu la mise en œuvre du schéma. Selon la région, cette démarche poursuit deux objectifs : mieux communiquer sur les résultats de la région ; éclairer la prise de décision politique. Elle a vocation à alimenter les réflexions menées par les instances de gouvernance du SRDEII.

La région a indiqué qu'un suivi consolidé et partagé a été structuré en 2017, permettant la réalisation d'un bilan intermédiaire du SRDEII intitulé « *Bilan 2017, première année de mise en œuvre, et perspectives 2018* », et une communication des premiers résultats. Toutefois, ni le bilan intermédiaire ni le tableau de suivi synthétique ne font référence aux objectifs visés. Il n'est donc pas possible de mesurer réellement le degré d'atteinte des objectifs.

La production des outils de pilotage n'est probablement pas facilitée par l'inadaptation du système d'information. En effet, la région a mentionné l'engagement de plusieurs chantiers dans ce domaine par sa direction des entreprises et de l'emploi (DEE) : mise à plat des processus ; acquisition d'un outil de gestion de la relation client (GRC) ouvert aux partenaires ; construction de tableaux de bord décisionnels ; mise en place d'un dispositif d'évaluation en continu des aides aux entreprises auprès des bénéficiaires. La DEE devrait être l'une des directions expérimentatrices en matière de déploiement du GRC, prévu sur trois ans à compter de 2019, et visant à fiabiliser les données collectées et à assurer un suivi individualisé des entreprises aidées par la région.

6.2.3 Des priorités fondées principalement sur l'innovation et l'attractivité

Orientation 1 : Investir sur l'attractivité de l'Île-de-France

- Objectif 1.1 : Attirer les entreprises, investisseurs et talents en Île-de-France
- Objectif 1.2 : Accroître l'internationalisation des entreprises franciliennes
- Objectif 1.3 : Appuyer le développement des territoires de projet identifiés internationalement et ceux à fort potentiel pour accroître l'internalisation des entreprises franciliennes

Orientation 2 : Développer la compétitivité de l'économie francilienne

- Objectif 2.1 : Miser sur les filières stratégiques
- Objectif 2.2 : Devenir un hub mondial de l'innovation au service des entreprises
- Objectif 2.3 : Faire grandir les TPE-PME en Île-de-France

Orientation 3 : Développer l'esprit d'entreprendre et d'innover sur tous les territoires

- Objectif 3.1 : Accompagner la création d'entreprise et le développement de l'entrepreneuriat
- Objectif 3.2 : Anticiper et accompagner les évolutions des besoins en compétences en emplois des entreprises
- Objectif 3.3 : Favoriser la diversité de l'économie francilienne
- Objectif 3.4 : Dynamiser l'économie des territoires ruraux et des quartiers

Orientation 4 : Agir collectivement au service des entreprises, de l'emploi et des territoires

- Objectif 4.1 : Organiser la coordination des acteurs et la gouvernance de l'action économique
- Objectif 4.2 : Maximiser l'effet levier des interventions et des financements régionaux et européens autour de partenariats et d'une stratégie d'influence collective renforcés
- Objectif 4.3 : Suivre, évaluer l'action économique en s'appuyant sur des outils d'aide au pilotage renforcés
- Objectif 4.4 : Accroître la capacité collective d'anticipation des évolutions de l'environnement francilien

Le SRDEII 2017-2021 a vocation à traduire les ambitions partagées de l'ensemble des acteurs franciliens en matière de développement économique, d'innovation et d'internalisation. Alors que le SRDEI 2011-2014 était structuré autour de 5 ambitions, 3 priorités et 17 axes d'intervention, le SRDEII s'articule autour de 4 orientations stratégiques principales, qui se traduisent en 17 objectifs stratégiques, eux-mêmes déclinés en 55 objectifs opérationnels.

La région considère que le SRDEII a significativement évolué par rapport au SRDEI en matière de soutien aux filières stratégiques (industrie, économie sociale et solidaire, artisanat, aéronautique spatiale défense, santé, ville durable, cyber-sécurité, mobilité, intelligence artificielle, robotique, fabrication additive). Pourtant, en lien avec six pôles de compétitivité labellisés, le SRDEI ciblait déjà huit filières stratégiques : optique et systèmes complexes ; sciences de la vie (dont les biotechnologies et la santé) ; transports et mobilité (dont l'automobile, l'aéronautique et le spatial) ; industries de la création (dont l'image et le multimédia, les industries culturelles, la mode, le design et les métiers d'art) ; services à la personne ; services financiers ; tourisme et les loisirs ; éco-activités.

6.3 Le rôle mitigé du SRDEII en matière de simplification des dispositifs d'aide et de développement équilibré des territoires

Les services économiques de la région ont adapté leur organisation au nouveau cadre stratégique, à effectif constant (57 ETP en août 2018). Cette nouvelle organisation a été effective à compter du 1er janvier 2017.

6.3.1 L'absence de réelle simplification des dispositifs d'aide

L'évaluation du SRDEI relevait *« un manque de lisibilité au-delà des grandes priorités »*. Le foisonnement des dispositifs d'aide (environ 80) était l'un des facteurs explicatifs mentionnés par le cabinet évaluateur. Le rapport Technopolis-Amnyos soulignait néanmoins la mise en cohérence des dispositifs : « *la mise en place d'un parcours intégré pour l'entrepreneur ; la simplification de l'accès des entreprises aux dispositifs d'aide à l'investissement, via notamment la refonte de PM'UP, ou l'accès aux marchés publics (plateforme Maximilien, l'allotissement des marchés, l'adhésion à Pacte PME) ; la création de la marque territoriale Paris Région en 2013 (gérée par PRE) afin de faire rayonner le territoire francilien à l'international et de contribuer à l'attractivité du territoire ».*

La région s'est fixée comme objectif de poursuivre la simplification de ses dispositifs d'aide au développement économique vis-à-vis des partenaires et entreprises. Selon elle, le nombre d'aides directes aux entreprises aurait été ramené à quatre pour le dispositif PM'up (TP'up, PM'up, Innov'up et Back'up) contre 27 auparavant. Il n'est toutefois pas aisé d'établir le nombre exact de dispositifs d'aides. Les informations communiquées par la région n'étant pas constantes. Selon ses indications, 13 dispositifs sur 36 auraient été supprimés. Il en subsisterait donc 23.

D'ailleurs, une simple recherche sur le site internet de la région permet de relever sous le bandeau « économie et agriculture », neufs dispositifs d'aides[103] et sept appels à projets[104] ; et sous le bandeau « développement économique », deux dispositifs d'aides[105] et six appels

[103] Dispositifs TP'up, PM'up, Innov up expérimentation, Innov'up, Back'up prévention, Qualitair, Prêt croissance, Fonds régional de garantie, Soutien aux initiatives d'urbanisme transitoire, Aides spécifiques destinées aux entreprises de plus de 250 salariés.
[104] Fonds de transition ESS (octobre 2016), appel à manifestation d'intérêt Paris Region Digital Event 2017 (janvier 2017), offre d'accompagnement pour un parcours coordonné vers la création et reprise d'entreprise 2017-2019 (Septembre 2017), Paris Région – Incubateurs 2018-2020 (Avril 2018), aide à la création de tiers-lieux (juillet 2018), réflexe bois-biosourcés (Septembre 2018), appel à projets pour le développement d'unités de méthanisation en Île-de-France (octobre 2018).
[105] Très petites entreprises créées par des personnes en difficulté d'insertion et entreprises solidaires, et prêts d'honneur pour projets innovants.

à projets[106]. Pour pallier cette difficulté de lisibilité, la région a indiqué être en cours de déploiement d'un nouveau site internet.

Par ailleurs, le bilan du SRDEI relevait une importante externalisation des aides régionales[107] vers des organismes associés[108] et des opérateurs partenaires de la région[109]. Il en résultait un manque de visibilité de l'action régionale en matière d'accompagnement et d'aides financières aux entreprises ; de mise en œuvre effective de la stratégie régionale par des organismes extérieurs ; de suivi des actions à partir de données dont la fiabilité était altérée par la diversité des systèmes d'information. La région a indiqué avoir ré-internalisé les dispositifs d'aides, comme cela avait été fait pour PM'up durant la période du SRDEI[110], à l'exception d'Innov'up toujours confié à BPI France. Elle déclare ainsi gérer directement plus de 60 % des crédits votés au BP de 2018.

Afin de simplifier l'accès aux aides, la région déclare instruire dorénavant les demandes « au fil de l'eau » et valider les dossiers en jury mensuellement alors qu'elle procédait à deux appels à projets par an. Par ailleurs, un travail sur les procédures internes aurait été opéré pour réduire les délais de traitement. Aujourd'hui, un délai de deux mois serait constaté entre l'appel de fond par l'entreprise et le paiement de l'aide. Toutefois, la région n'a communiqué aucun élément permettant à la chambre de vérifier cette évolution. Par ailleurs, entre octobre 2016 et octobre 2018, il a été relevé sur le site internet de la région treize et non deux appels à projets dans le domaine du développement économique.

La région a engagé depuis plusieurs années une démarche de rationalisation des structures d'appui aux entreprises via la fusion d'organismes associés et la fermeture de trois d'entre eux. La cessation d'activité de La Fonderie, qui intervenait dans le champ du numérique, est intervenue en janvier 2018. Deux salariés ont été repris par PRE. L'Atelier, qui intervenait dans le secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS), a fermé en janvier 2018 concomitamment à la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie ESS, à la restructuration des aides au développement de ce secteur d'activité avec le Groupement régional des acteurs franciliens d'insertion par l'économique (GRAFIE) et au renforcement des missions de la Chambre régionale d'économie sociale et solidaire (CRESS) Île-de-France. Le Lieu du Design devait fermer à la fin 2018 suite à la reprise en gestion directe par la région de la démarche *« design »*. La région a recruté un salarié de la structure. Enfin, elle a recentré l'activité de l'association Paris Région Entreprises (PRE) sur l'attractivité du territoire francilien et diminué sa subvention de 20 %, soit 10,38 M€ en 2017, ce qui a été formalisé dans un avenant à la convention d'objectifs et de moyens 2015-2017[111].

En conclusion, même si la région a mis en place un système d'orientation des entreprises sur son site internet afin de les guider vers les dispositifs d'aide appropriés, la simplification de l'ensemble des dispositifs existants n'apparaît pas réellement alors qu'elle constitue l'une des conditions d'un pilotage efficient de la politique régionale en la matière.

Malgré les demandes réitérées de la chambre, la région n'a d'ailleurs pas été en mesure de lui fournir un document récapitulant l'ensemble des dispositifs d'aides régionales aux entreprises, ce qui conduit à s'interroger sur la conduite efficace de son action et du suivi qu'elle peut en faire.

---

[106] Entreprendre dans les quartiers de la politique de la Ville (septembre 2017), appel à manifestation d'intérêt (AMI) « Accélérateur au changement d'échelle de structures de l'ESS 2018-2020 » (Mars 2018), appels à manifestation d'intérêt : réalisation de diagnostics et d'accompagnements de dirigeants de PMI franciliennes dans leurs projets de transformation 2018-2020 (juillet 2018), lancement d'un « Social Business Challenge » pour l'Île-de-France (septembre 2018), Paris Region Smart Weeks (octobre 2018), Paris Region business club (octobre 2018).
[107] 201 M€ environ pour le SRDEI 2011-2014, selon le bilan évaluatif réalisé ;
[108] Les organismes associés ont géré 38% des aides SRDEI, selon le bilan évaluatif réalisé.
[109] Les partenaires/opérateurs de la région ont géré 54% des aides SRDEI, selon le bilan évaluatif réalisé.
[110] L'évaluation SRDEI mentionne une économie de 1,35 M€ par an grâce à la réinternalisation du dispositif PM'Up, selon une évaluation réalisée en mars 2014.
[111] Avenant adopté en CR du 22 novembre 2017.

6.3.2 Une territorialisation co-pilotée avec l'État

Comme mentionné dans le rapport d'évaluation du SRDEI, la contribution du schéma au développement solidaire et équilibré des territoires infra-régionaux est jugée insuffisante par de nombreux acteurs franciliens du développement économique. Sont notamment relevés l'absence de couverture par des dispositifs régionaux de nombreux territoires défavorisés (importante concentration des lieux d'accueil des entreprises et des aides sur Paris) et le défaut de réflexion stratégique de la région sur les territoires. La région a donc décidé, conjointement avec l'État, de structurer son approche territoriale à partir des bassins d'emplois, devenant désormais le niveau d'intervention et de suivi des politiques de développement économique et de formation professionnelle.

Carte n° 1 : Bassins d'emploi de la région Île-de-France

Source : Région Île-de-France – SRDEII

La région a instauré des réseaux territoriaux (réseaux #Leader) tournés vers les entreprises et chargés de coordonner l'offre locale existante (publique/privée) pour répondre aux besoins spécifiques des entreprises locales (extension, accès aux aides aux entreprises, informations et mise en réseau, etc.). Leur pilotage opérationnel est assuré par un EPCI ou une agence de développement économique volontaire. La région met à disposition de ces réseaux des outils et une assistance à maîtrise d'ouvrage pour construire et déployer une offre locale.

La région a indiqué que les réseaux #Leader sont co-pilotés par le sous-préfet et un élu de la région (développement économique et formation professionnelle). Toutefois, elle n'a pas précisé les modalités de mise en œuvre de ce co-pilotage. Ces réseaux territoriaux ont vocation à instaurer une forme de coopération nouvelle, non contractualisée à ce jour, avec les EPCI-EPT. Selon la région, après une première phase de mise en œuvre au printemps 2018 de ces réseaux territoriaux avec 11 bassins d'emplois expérimentaux, l'État et la Région ont décidé de déployer les 14 bassins d'emploi restants à compter de février 2019.

La région estime que la stratégie économique #Leader commence à porter ses fruits et se félicite des premières retombées. L'enjeu pour les années à venir résiderait dans les engagements qui seront signés sur chacun des bassins d'emploi afin de territorialiser les interventions de la région.

6.4 Des améliorations nécessaires de la programmation et du suivi des crédits

La politique régionale de développement économique bénéficie de la mobilisation de crédits régionaux et de fonds européens.

6.4.1 Un suivi insuffisant des crédits mobilisés en matière de développement économique

Les dépenses d'aide au développement économique figurent aux chapitres 939 et 909, dotés en AP en en CP pour les dépenses d'investissement et en AE et CP pour les dépenses de fonctionnement. Selon la région, 506 M€ ont été mandatés entre 2014 et 2017 en CP d'investissement et 446 M€ en fonctionnement. Toutefois, les CP ne reflètent pas réellement l'engagement annuel de la région en faveur du développement économique, en raison des règles de gestion des AP/CP et AE/CP.

Tableau n° 55 : Chapitre 909 - action économique : dépenses d'équipement (en M€)

Sous fonctions		2014		2015		2016		2017		Total	Total
		affecté	Mandaté	Affecté	mandaté	affecté	mandaté	affecté	mandaté	affecté	mandaté
91	*interventions économiques transversales*	50,86	40,42	24,57	25,23	21,63	16,77	41,31	45,34	138,37	127,76
92	*recherche et innovation*	56,48	74,50	56,13	64,50	49,35	61,97	72,24	94,93	234,20	295,90
93	*agriculture, pêche, agro-industrie*	2,69	2,79	2,55	2,78	5,89	1,31	8,10	13,02	19,23	19,90
94	*industrie, artisanat, commerce, autres services*	22,03	4,84	25,81	10,83	40,54	16,73	35,81	16,09	124,18	48,49
95	*tourisme et thermalisme*	4,86	4,49	4,21	3,34	3,28	4,00	4,68	1,79	17,04	13,63
Total chapitre		**136,92**	**127,04**	**113,28**	**106,68**	**120,69**	**100,78**	**162,14**	**171,19**	**533,02**	**505,69**

Source : Région Île-de-France

Tableau n° 56 : Chapitre 939 - action économique : dépenses de fonctionnement (en M€)

Sous fonctions		2014		2015		2016		2017		total	
		affecté	mandaté	Affecté	mandaté	affecté	mandaté	affecté	mandaté	affecté	mandaté
91	interventions économiques transversales	63,46	52,56	58,70	57,69	42,03	40,88	46,99	39,42	211,17	190,54
92	recherche et innovation	37,83	35,84	25,83	28,57	18,25	26,83	25,54	30,72	107,45	121,95
93	agriculture, pêche, agro-industrie	6,96	5,97	7,15	5,30	12,81	5,40	7,14	13,24	34,06	29,91
94	industrie, artisanat, commerce, autres services	5,32	8,44	4,10	7,07	3,09	4,04	4,99	4,67	17,49	24,22
95	tourisme et thermalisme	22,99	22,99	21,00	21,00	18,81	18,29	16,92	16,67	79,71	78,95
Total chapitre		**136,54**	**125,79**	**116,78**	**119,63**	**94,99**	**95,44**	**101,58**	**104,72**	**449,89**	**445,57**

Source : Région Île-de-France

S'agissant de l'investissement, entre 2014 et 2017, les autorisations de programme ouvertes au chapitre 909 se sont élevées à 644 M€. 82 % de ces AP ont été affectées (532 M€) et seulement 21 % ont été mandatées dans l'année de l'affectation. Ainsi, au 31 décembre 2017, 303 M€ restaient à mandater sur les AP affectées depuis 2014.

Tableau n° 57 : Synthèse AP/CP du chapitre 909

Chapitre 909 (en M€)	2014	2015	2016	2017	Total période	Total 2015-17
AP ouvertes	180,65	174,10	124,00	166,00	644,75	464,10
AP affectées	136,92	114,28	120,69	160,15	532,04	395,12
CP ouverts	127,52	106,95	107,05	188,45	529,97	402,45
CP mandatés dans l'année d'affectation	31,20	19,20	9,32	54,16	113,88	82,68
CP restant à mandater au 31.12.17	51,78	46,94	99,04	105,96	303,72	251,94
Part des CP restant à mandater au 31.12.17	49 %	49 %	89 %	66 %		

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes administratifs

En fonctionnement, entre 2014 et 2017, les autorisations d'engagement ouvertes au chapitre 939 se sont élevées à 507 M€. 89 % de ces AE ont été affectées (449 M€) et moins de la moitié (48 %) ont été mandatées dans l'année de l'affectation. Ainsi, au 31 décembre 2017, 135 M€ restaient à mandater sur les AE affectées depuis 2014.

Tout comme en 2015 lors du contrôle de la chambre sur les aides économiques, la région n'a pas pu fournir des données précises et fiables sur les moyens mobilisés en matière d'aide au développement économique. Ainsi, la chambre s'interroge sur la qualité de la gestion des crédits pluriannuels en matière de développement économique et sur la justification du maintien de crédits engagés en fonctionnement depuis plus de trois ans et non mandatés.

Tableau n° 58 : Synthèse AE/CP du chapitre 939

Chapitre 939 (en M€)	2014	2015	2016	2017	Total période	Total 2015-17
AE ouvertes	154,16	145,61	102,87	104,68	507,32	353,16
AE affectées	136,54	116,78	94,99	101,58	449,89	313,35
CP ouverts	130,23	123,88	106,47	110,93	471,51	341,28
CP mandatés dans l'année d'affectation	63,27	55,15	43,41	54,69	216,52	153,25
CP restant à mandater au 31.12.17	19,52	28,35	40,78	46,82	135,47	115,95
Part des CP restant à mandater au 31.12.17	27 %	46 %	79 %	46 %		

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes administratifs

Par ailleurs, la région a bénéficié du fonds exceptionnel d'aide au développement économique des régions, instauré par l'article 149 de la LFI de 2017. Elle a ainsi perçu 55,06 M€, soit le maximum attribué, en deux tranches : 24,47 M€ en mai 2017 et 30,59 M€ en avril 2018. Pour cela, elle a attesté d'une hausse des mandatements de plus de 80 M€ sur les fonctions 909 et 939 entre 2016 et 2017, dont 70 M€ en investissement. La chambre constate que cette justification de la hausse des mandatements a été facilitée par un niveau de CP mandatés très bas en 2016 (9,72 M€), année d'affectation en investissement, par rapport aux années antérieures, et très élevé en 2017 (51,71 M€).

6.4.2 Une programmation tardive de l'utilisation des fonds européens

Sur l'ensemble des fonds européens perçus entre 2007 et 2013 la région Ile de France a dû reverser 70 M€ (dégagement d'office)[112] parce qu'elle n'avait pas été en mesure de justifier l'utilisation de l'intégralité des crédits engagés dans les délais. Le taux d'absorption des programmes FEDER de la région n'était que de 82 %.

[112]https://www.leparisien.fr/espace-premium/seine-et-marne-77/fonds-europeens-bonnet-d-ane-pour-la-region-26-10-2016-6251904.php ; https://www.lagazettedescommunes.com/419709/fonds-structurels-2007-2013-presque-lheure-du-bilan/

Pour la période 2014-2020, la région devrait percevoir 531 M€ de fonds européens. Même si elle a pris des mesures[113] qui devraient, selon ses déclarations, lui permettre de ne pas subir de dégagement d'office, la collectivité n'a pas été en capacité de communiquer à la chambre le montant total qu'elle compte consacrer aux actions en matière de développement économique. Ni la direction des entreprises et de l'emploi ni le pôle affaires européennes et internationales n'ont été en mesure de préciser les objectifs et prévisions de programmation pour 2019 et 2020 au bénéficie de la politique de développement économique régionales.

Par ailleurs, comme le mentionne le bilan de l'action européenne de la région présenté au conseil régional en septembre 2017, la programmation a démarré avec retard en raison de l'adoption tardive des programmes opérationnels, ce qui explique le faible niveau de programmation et l'absence de mandatement entre 2014 et 2018. Toutefois, selon les informations communiquées par la région durant l'instruction, sur les 84,78 M€ de fonds européens programmés entre 2015 et 2018 sur les axes 2 « développer la compétitivité de l'économie francilienne » (63,84 M€) et 3 « développer l'esprit d'entreprendre et d'innover sur tous les territoires » (20,94 M€), seulement 14,34 M€ ont été mandatés en 2017 et 2018, soit 13 % des montants programmés sur l'axe 2 et 30 % des montants programmés sur l'axe 3.

Tableau n° 59 : Mobilisation des fonds européens pour les actions en faveur du développement économique (en M€)

Axes de la SRDEII	2014	2015	2016	2017		2018		2019	2020
	programmé			Progr.	mandaté	Progr.	mandaté	programmé	
1 Investir sur l'attractivité de l'Île-de-France	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2. Développer la compétitivité de l'économie francilienne	0,00	0,00	4,62	40,42	6,37	18,81	2,04	0,00	0,00
3. Développer l'esprit d'entreprendre et d'innover sur tous les territoires	0,00	3,48	8,35	2,05	1,29	7,06	4,91	0,00	0,00
4. Agir collectivement au service des entreprises, de l'emploi et des territoires	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	**0**	**3,48**	**12,97**	**42,47**	**7,66**	**25,87**	**6,95**	**0,00**	**0,00**

Source : Région Ile-de France

Par ailleurs, hormis des collaborations ponctuelles, nécessaires au lancement des appels à projets, il apparaît que les stratégies et priorités de ces deux services sont indépendantes et cloisonnées. En effet, la direction des entreprises et de l'emploi n'a pas été en mesure de communiquer l'enveloppe de fonds européens qui pourrait être mobilisée au profit de sa stratégie de développement économique, de l'innovation et de l'internationalisation. De même, le pôle affaires européennes et internationales a rencontré des difficultés à positionner les priorités du SRDEII dans le programme opérationnel. Cependant, la région aurait tout intérêt à favoriser des synergies interservices afin de se donner pleinement la capacité de mobiliser les fonds européens disponibles pour l'Île-de-France.

6.5 La mise en œuvre très partielle des précédentes recommandations de la chambre régionale des comptes

Les suites données par la région aux recommandations résultant des précédents contrôles de la chambre sont récapitulées dans le tableau ci-dessous.

[113] « Face aux retards pris dans l'adaptation de ses services et procédures internes aux exigences de la gestion des FESI pour la période 2014-2020, et au risque de dégagement d'office qui se profilait » [113], la région s'est dotée d'une nouvelle stratégie européenne, de nouveaux processus d'instruction des demandes de subvention et de programmation des FESI, d'une nouvelle organisation des services et a renforcé ses moyens humains en tant qu'autorité de gestion.

Observations de la Chambre	Degré de mise en œuvre	Eléments justifiant l'appréciation
Simplifier et rendre lisible la stratégie régionale en matière de dispositif d'aides au développement économique.	Mise en œuvre Incomplète	La région considère avoir simplifié son offre de dispositifs d'aides aux entreprises car elle a regroupé dispositif PM'up en 4 aides (TPE, PME, innov up, back up), contre 27 auparavant (CR de la CTAP du 10-11-2016). Toutefois, aucun récapitulatif global des aides régionales aux entreprises permet de s'assurer d'une réduction significative de leur nombre. De plus, alors que la région déclare instruire les demandes d'aides « au fil de l'eau » au lieu de deux appels à projet par an, elle lance de nombreux appels à projets, ce qui n'améliore pas la lisibilité de sa stratégie.
Consolider les évaluations des dispositions d'aide aux entreprises, notamment en rendant possible le recensement des bénéficiaires.	Mise en œuvre en cours	La région a mis en place des d'indicateurs dans le cadre du SRDEII. Elle s'est également dotée d'un programme d'évaluations et d'études pour la période 2017-2021. Toutefois, le système d'information relatif au suivi des aides reste inadapté. La région a indiqué qu'elle déploiera, de 2019 à 2021, un Customer Relationship Management (CRM) permettant de mieux suivre et d'optimiser ses relations avec les entreprises. Par ailleurs, elle a initié une démarche d'évaluation continue de certains dispositifs, basée sur l'appréciation par les bénéficiaires.
Etablir un bilan financier fin 2015 du SRDEI : montant des crédits de paiement et des restes à mandater sur les engagement pluriannuels décidés par la collectivité.	Absence de mise en œuvre	La direction des entreprises et de l'emploi n'a pas été en mesure de fournir des éléments, notamment chiffrés, permettant de constater une réelle amélioration dans le pilotage du volume des restes à mandater sur affectation relatives aux actions programmées.
Assurer le recensement des régimes d'aides, notamment ceux relevant d'autres collectivités.	Totalement mise en œuvre	Les bilans annuels 2014 à 2017 montent que des progrès ont été accomplis par la région pour améliorer la recension. En effet, la région a mis en place une plateforme de saisie en ligne en 2017. 210 collectivités ou EPCI ont complété les éléments sur 1348 entités sollicitées, soit 16%. La région estime que cela reflète la réalité des collectivités qui versent des aides aux entreprises, car elles sont peu nombreuses en Île-de-France.

Source : CRC Île-de-France

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire des sigles.....96

Annexe n° 2. Observations et recommandations précédemment formulées par la chambre 98

Annexe n° 3. Objet et nature des fonds d'investissement dans lesquels la région Île-de-France détient des participations en capital 101

Annexe n° 4. Projection des dépenses des sites de Saint-Ouen 2018-2031 – Hypothèse 1 : sans exercice de l'option d'achat 103

Annexe n° 5. Projection des dépenses des sites de Saint-Ouen 2018-2031 – Hypothèse 2 : exercice de l'option d'achat.....104

Annexe n° 1. Glossaire des sigles

AC	Attribution de compensation
ADCF	Assemblée des Districts et Communautés
AE	Autorisation d'engagement
AFD	Agence française de développement
AFTRP	Agence foncière et technique de la région parisienne
AMI	Appels à manifestation d'intérêt
AMO	Assistance à maîtrise d'ouvrage
AP	Autorisation de programme
APVF	Association des Petites Villes de France
ASP	Agence de services et de paiement
BEFA	Bail en l'état futur d'achèvement
BPI	Banque publique d'investissement
CAF	Capacité d'autofinancement
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CE	Conseil d'Etat
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CFA	Centre de formation d'apprentis
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGPME	Confédération des petites et moyennes entreprises
CJF	Code des juridictions financières
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNRACL	Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales
CPER	Contrat de plan Etat-région
CRAM	Caisse régionale d'assurance maladie
CRESS	Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire
CRM	Customer Relationship management
CTAP	Conférence territoriale de l'action publique
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DEE	Direction des entreprises et de l'emploi
DGA	Directeur général adjoint
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFL	Dotation globale de fonctionnement des lycées
DGS	Directeur général des services
DRFIP	Direction régionale des finances publiques
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPT	Etablissement public territorial
ESS	Economie sociale et solidaire
ETP	Equivalent temps plein
FEDER	Fonds européen de développement régional
FESI	Fonds Européens Structurels et d'Investissement
FIPHFP	Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique
FNGIR	Fond national de garantie individuelle des ressources
FRCI	Fonds régional de co-investissement
GPEEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
GRAFIE	Groupement des acteurs franciliens d'insertion par l'économie
GRC	Gestion de la relation client
HEB	Hors échelle B
IAU	Institut d'aménagement et d'urbanisme
IDF Mobilités	Île-de-France Mobilités
IFER	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux
IFSE	Indemnité de fonctions, de sujétion et d'expertise
ILAT	Indice des loyers des activités tertiaires

IM	Indice majoré
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRCANTEC	Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques
ISR	Investisseurs socialement responsables
ISS	Indemnité spécifique de service
JRTT	Jours de réduction du temps de travail
LFI	Loi de finances initiale
Loi Maptam	Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles
Loi NOTRé	Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
MAPA	Marché à procédure adaptée
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
MGP	Métropole du grand Paris
MIE	Mission d'information et d'évaluation
PME	Petite et moyenne entreprise
PMI	Petite et moyenne industrie
PPCR	Parcours professionnels, carrières et rémunérations
PRE	Paris région entreprises
PSR	Prime de service et de rendement
REC	Rapport sur l'état de la collectivité
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
RPS	Risques psycho-sociaux
SEM	Société d'économie mixte
SGP	Société du grand Paris
STIF	Syndicat des transports d'Île-de-France (devenu Île-de-France Mobilités)
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
VEFA	Vente en l'état futur d'achèvement
VP	Vice-président

Annexe n° 2. Observations et recommandations précédemment formulées par la chambre

Rapports portant sur la fiabilité des comptes et le contrôle interne (n° 2006-0567) et sur la situation financière de la région (n° 2013-0219)

Le rapport de 2006 sur la fiabilité des comptes et le contrôle interne estimait que le contrôle interne en place était globalement satisfaisant, exception faite du système d'information et de l'audit interne qui présentait des marges de progression importantes, et que les comptes présentaient une image fidèle, sous réserve des restes à réaliser.

Le rapport du 9 septembre 2014, sur la situation et la gestion financière de la région mentionnait que « la région a répondu par des actions appropriées. La chambre, à cet égard, a pu constater la qualité du travail accompli. » Il indiquait, en particulier, la volonté « de la région d'intégrer davantage les recommandations de la direction de l'audit en amont, lors de la création des dispositifs et de l'instruction des demandes de subvention, et en aval, lors des visas des unités fonctionnelles aux rapports soumis au vote du Conseil régional et de la commission permanente. »

Par ailleurs, la chambre mettait en lumière un certain nombre de carences en matière d'information financière et comptable : défaut d'intégration des systèmes d'information, limites du suivi des autorisations de programme, système d'information patrimonial défaillant (Coriolis), absence d'échéancier budgétaire pluriannuel pour chacune des fonctions et secteurs retracées dans le budget régional, fragmentation de l'information financière et suivi insatisfaisant des subventions[114].

Elle soulignait également les failles du système de pilotage de la performance. Celui-ci était jugé insuffisamment abouti, tant en ce qui concerne les « moyens humains et matériels »[115] dédiés à l'analyse des résultats obtenus qu'au regard de l'information donnée au conseil régional à ce sujet.

Toutefois, le rapport ne formulait qu'une seule recommandation formalisée sur le système de contrôle interne.116 La chambre relevait l'existence de « procédures internes » permettant de sécuriser certaines catégories d'opérations, notamment en ce qui concerne « la chaîne de la dépense ». Toutefois elle déplorait l'absence de « systématisation » de cette démarche à l'ensemble de l'organisation régionale et, en particulier, le défaut de finalisation de la « cartographie des risques ». Dans le cadre de la contradiction, la région a fait savoir qu'elle entendait « établir un état des lieux du contrôle interne régional et du système de management des risques existant sur les principaux processus. »

Rapport portant sur la gestion des ressources humaines (n° 2010-0180)

Le rapport d'observations définitives paru le 11 juillet 2013 était consacré à la gestion des ressources humaines liée au transfert des agents techniques et de service des lycées dans le cadre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Le rapport relevait trois enjeux budgétaires important en matière de ressources humaines pour la région :

- un absentéisme élevé ;
- l'inachèvement de la régularisation du régime de temps de travail des agents des lycées ;
- l'absence d'un outil fiable de prévision pluriannuelle des emplois et de la masse salariale.

[114] CRC Île-de-France, *Région Île-de-France. Situation et gestion financières. Exercices 2007 et suivants*, p. 29-39.
[115] CRC Île-de-France, *ibid.*, p. 41-44.
[116] CRC Île-de-France, *ibid.*, p. 44-47.

La chambre préconisait d'améliorer la transparence et la lisibilité de la politique de gestion des ressources humaines, et améliorer les outils de pilotage de la masse salariale et des emplois.

Rapport relatif à la gouvernance de la région (n° 2014-0119)

Le rapport relatif à la gouvernance de la région Île-de-France estimait que l'organisation des instances et des services de la région permettait un fonctionnement courant efficace de l'institution. La chambre mettait toutefois en avant la nécessité d'améliorer l'information du conseil régional en matière de recettes stratégiques, de dépenses majeures et de grands projets. Elle questionnait le rôle des instances consultatives adossées à la région, et tout particulièrement celui de l'agence régionale de promotion de l'égalité, (ARPE).

La chambre préconisait également de suivre davantage une logique de pilotage de la performance dans le cadre de la gouvernance budgétaire, inspirée des pratiques de l'Etat issues de la LOLF ; et de développer la transversalité entre les services régionaux dans la conduite des projets.

Enfin, la chambre relevait le non-respect des textes en matière de nombre et de rémunération des collaborateurs d'élus.

Conformément à l'article L. 243-9 du CJF, la région a fait connaitre à la chambre les suites qui ont été réservées aux recommandations. Elle informe la chambre des avancées suivantes :

- les chargés de mission placés auprès des vice-présidents sont désormais placés auprès du DGS ; en revanche, la région conteste le bienfondé de l'observation de la chambre portant sur le dépassement du plafond des collaborateurs de groupe (mode de calcul erroné) ;
- la gouvernance de la région a été modernisée et renforcée : 13 réunions de l'assemblée plénière depuis le début de la nouvelle mandature ; renouvellement des conseil scientifique, comité consultatif du handicap et conseil régional des jeunes ; toutefois, la région n'évoque pas la question du maintien de l'ARPE ; les délégations des vice-présidents et délégués ont été précisées.
- au-delà de la réorganisation des services, le regroupement des services en un même site va permettre d'améliorer la transversalité et la coordination entre les services ;
- l'IGRIF (inspection générale) est désormais rattachée à la présidente et est composé d'un service d'inspection et d'un service d'audit interne ;
- trois accords sociaux ont été signés en janvier 2017 avec les organisations syndicales : qualité de vie et bien-être au travail, égalité femmes/hommes, et emploi des personnes en situation de handicap ;
- la qualité de l'information budgétaire s'est renforcée : fin de la pratique du gel budgétaire (annulation des autorisations d'engagement aussitôt le budget voté) ; triplement es provisions pour risques et charges ; révision du périmètre des annexes budgétaires suivant les périmètres des vice-présidents ; instauration de « jaunes » budgétaires (environnement, handicap, fonds européens) ; publication sur le portail internet Marianne du document de synthèse du budget voté (« blanc ») ; meilleure information sur les restes à mandater ;
- un schéma directeur des systèmes d'information est en cours de finalisation, et un rattrapage du budget consacré aux systèmes d'information a été opéré (15 M€, soit 0,2 7% du budget primitif 2017).

Rapport relatif aux aides au développement économique (n°2014-0120)

La chambre a contrôlé à deux reprises les aides relatives au développement économique octroyées par la région Île-de-France. Le premier ROD a été notifié en février 2007 et s'inscrivait dans les travaux d'un rapport thématique de la Cour portant sur les aides des collectivités territoriales au développement économique, publié en novembre 2007. Le second date d'août 2015, et portait sur le contrôle des suites réservées aux recommandations formulées par la chambre en 2007.

Le rapport de 2007 relevait les difficultés rencontrées par la région dans la mise en place de cadres et d'outils de coordination de ses interventions économiques (notamment la stratégie et son schéma régional de développement économique), mais aussi l'évaluation des dispositifs d'aides aux entreprises.

Le rapport de 2015 constatait l'adoption d'une stratégie régionale de développement économique et d'innovation (SRDEI) en juin 2011, basée sur trois objectifs principaux : le renforcement des PME-PMI, la valorisation du potentiel d'innovation et le développement solidaire des territoires. Cette stratégie est mise en œuvre par le biais d'aides directes aux entreprises et indirectes par le soutien aux structures d'appui et réseaux.

La chambre constatait des progrès significatifs en matière d'évaluation des dispositifs d'aide (évaluation *in itinere*). L'ensemble des résultats des évaluations devaient être disponible avant la fin de l'année 2015.

De même, elle mentionnait des efforts significatifs accomplis par la région pour mettre en conformité ses dispositifs d'aides avec les règles européennes visant à prévenir les distorsions de concurrence entre les Etats – membres. Toutefois, elle ne respectait pas l'obligation de recension des régimes d'aides, prévoyant l'agrégation par la région des aides des autres collectivités territoriales avant que l'Etat ne procède aux déclarations à la Commission européenne.

Par courrier du 17 juillet 2017, la région a répondu au courrier de la chambre sur les actions qu'elle a engagées suite aux recommandations dans le cadre de la loi NOTRé (article L. 243-9 du CJF). Elle indique à la chambre qu'elle a réalisé les avancées suivantes :

- adoption d'un nouveau cadre stratégique en matière de développement économique et d'innovation pour la période 2017-2021, le 14 décembre 2016 : stratégie #leader pour la croissance, l'innovation et l'emploi[117], intégrant son SRDEII (Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation), conformément à la loi NOTRé du 7 août 2015 ;
- mise en place des dispositifs de soutien à l'économie simplifiés avec l'ambition de renouveler en profondeur l'action régionale au service de la croissance, de l'emploi et de l'innovation ;
- déploiement en cours d'un système d'information pour mieux mesurer l'impact des aides régionales et renforcer l'évaluation et l'efficience des dispositifs ;
- réalisation d'un bilan annuel des aides et régimes d'aides mis en œuvre en Île-de-France en conformité avec les règles de l'Union Européenne.

[117] CR 230-16

Annexe n° 3. Objet et nature des fonds d'investissement dans lesquels la région Île-de-France détient des participations en capital

Participation en capital de la région au 31 décembre 2017

En €	Délibérations	Montant de l'engagement
Société d'études, de maitrise d'ouvrage et d'aménagement parisienne (Semapa)	CR 02-90 du 18/01/1990	38 112,25
Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) d'Île-de-France	CR 46-90 du 13/11/1990 CR 28-00 du 21/06/2000	51 405,80
Saem Citallios	CR 36-91 du 09/07/1991 CR 139-16 du 16/06/2016	914 694,10
Sem Genopole	CR 65-01 du 13/12/2001	9 146 000,00
Société d'aménagement et d'équipement de la région parisienne	CR 10-02 du 27/06/2002 CR 69-08 du 26/06/2008 CR 112-12 du 22/11/2012 CR 45-15 du 18/06/2015 CP 2017-367 du 05/07/2017	3 400 000,00
Genopole 1er jour	CP 07-640 du 12/07/2007	1 649 992,20
Financites	CP 09-068 du 22/01/2009	2 000 000,00
Scientipole IDF capital	CR 08-06 du 17/03/2006 CP 09-475 du 28/05/2009	1 800 000,00
Fonds régional de co-investissement	CP 11-185 du 10/03/2011 CP 12-508 du 12/07/2012 CP 13-726 du 17/10/2013 CP 14-236 du 10/04/2014 CP 15-230 du 09/04/2015 CP 15-649 du 08/10/2015 CP 2017-220 du 17/05/2017 CP 2017-496 du 18/10/2017	33 400 000,00
Île-de-France capital	CR 10-95 du 23/03/1995 CR 15-95 du 06/07/1995 CR 02-96 du 03/02/1996 CP 07-1105 du 29/11/2007 CP 08-1286 du 27/11/2008	9 511 542,61
Île-de-France capital 2	CR 31-14 du 19/06/2014	10 000 000,00
Cap décisif	CR 64-00 du 13/12/2000 CP 01-710 du 6/12/2001 CP 07-1105 du 29/11/2007 CP 11-312 du 19/05/2011	9 838 935,00
Innovacom Île-de-France	CP 14-665 du 17/10/2014	15 000 000,00
Sem Énergies posit'if	CR 115-11 du 17/11/2011	3 020 000,00
Seml Sigeif mobilités	CR 2017-83 du 18/05/2017	350 000,00
Total		***100 120 681,96***

Source : Compte administratif 2017

Créé en 2001, « *Cap Decisif* » est un fonds d'investissement amont, dédié aux entreprises innovantes de hautes technologies, situées en Île-de-France et liées en majorité à la recherche publique dans les secteurs des technologies de l'information et de la communication, des biotechnologies et des sciences de l'ingénieur.

Le fonds *Innovacom* est un fonds d'investissement qui peut intervenir par apport en fonds propres dans les secteurs des technologies de la communication, de la domotique, de la santé, de l'énergie et des transports. La région a décidé de souscrire à ce fonds numérique à la suite d'un appel à manifestation d'intérêt lancé en juin 2014.

IDF Capital est une société de capital-investissement, qui intervient dans le développement et la reprise de petites et moyennes entreprises implantées en région Île-de-France. Elle est détenue à la fois par des actionnaires institutionnels (Région Île-de-France, CCI Paris Îlede-France, CCI Essonne), des banques, des sociétés de capital-risque et des assureurs (Bred, BPI France, Caisse d'Epargne, Crédit Mutuel, etc.) et des sociétés industrielles (Aéroport de Paris, Industries Dassault, Revital'emploi, etc.). *IDF Capital* intervient uniquement en fonds propres et quasi-fonds propres (actions, obligations convertibles et ses dérivés) pour des prises de participation minoritaire en phase de développement ou de reprise d'entreprise (y compris croissance externe et rachat de minoritaire) principalement dans le secteur de l'industrie et des prestataires de services à l'industrie (hors sciences de la vie et biotechnologies).

Le Fonds régional de co-investissement (devenu « *Paris Region Venture Fund* » en 2017) est une société par actions simplifiée à associé unique créée en juillet 2011 à l'initiative du conseil régional d'Île-de-France. Celle-ci a pour objet de réaliser des « co-investissements »[118] en fonds propres ou quasi fonds-propres, sous forme de prise de participations au capital de petites et moyennes entreprises ayant leur siège social ou un établissement situé dans la Région Île-de-France en phase d'amorçage ou de démarrage. Les interventions sont ciblées sur le secteur de l'aéronautique, du spatial et de la défense, de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la nutrition, de la sylviculture, de l'automobile et des mobilités, du numérique et de la santé.

[118] Le co-investissement (*carried interest*) est généralement effectué par des investisseurs dans une entreprise aux côtés d'un gestionnaire de fonds et de capital risqueurs. Le co-investissement en actions permet aux investisseurs de réaliser des interventions en capital sans payer les frais habituels facturés par le fonds classiques d'investissement. Les investisseurs des fonds exigent que l'équipe de gestion effectue un investissement significatif aux mêmes conditions qu'eux, impliquant un risque de perte. En revanche le *carried interest*, assurant le cas échéant à l'équipe de gestion un pourcentage des gains supérieur, est sans contrepartie directe. Le droit préférentiel des managers du fonds est ainsi « porté » (*carried*) en majeure partie par l'investissement effectué par des tiers à l'équipe. Ce sont les investisseurs qui acceptent une dilution de leurs droits financiers au profit de l'équipe de gestion du fonds, une fois que celle-ci a rempli certaines conditions de performance.

Annexe n° 4. Projection des dépenses des sites de Saint-Ouen 2018-2031 – Hypothèse 1 : sans exercice de l'option d'achat

INFLUENCE 1	29/01/2018[119]	2019	2020	2021[120]	2022[121]	2023***	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	31/12/2031	TOTAL
Loyers	10 104 792	8 796 060	10 077 346	15 749 448	13 364 760	5 525 344	16 673 916	17 181 811	17 559 811	17 946 127	18 340 940	18 744 435	19 156 820	14 627 473	203 849 083
Impôts et taxes	1 377 505	1 446 380	1 518 699	1 594 634	1 674 365	1 758 083	1 845 987	1 938 286	2 035 200	2 045 360	2 147 628	2 255 009	2 367 759	2 486 146	26 491 041
Assurances	5 720	5 834	5 950	6 069	6 190	6 314	6 440	6 569	6 580	6 712	6 846	6 983	7 123	7 265	90 595
Entretien, exploitation, maintenance	1 376 802	1 404 338	1 432 425	1 461 073	1 490 294	1 520 099	1 550 501	1 581 511	1 613 141	1 645 404	1 678 312	1 711 878	1 746 116	1 781 038	21 992 932
TOTAL TTC	**12 864 819**	**11 652 612**	**13 034 420**	**18 811 224**	**16 535 609**	**8 809 840**	**20 076 844**	**20 708 177**	**21 214 732**	**21 643 603**	**22 173 726**	**22 718 305**	**23 277 818**	**18 901 922**	**252 423 651**

Source : CRC Île-de-France selon les données communiquées par la région Île-de-France (non retraitées)

INFLUENCE 2	01/10/2019	2020[122]	2021	2022[123]	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	31/12/2030	TOTAL
Loyers	2 579 189	7 135 325	3 997 389	6 516 597	11 133 892	11 378 836	11 629 171	11 885 012	12 146 483	12 413 705	12 686 807	9 689 169	113 191 575
Impôts et taxes	1 009 428	1 059 899	1 112 894	1 168 539	1 226 966	1 288 314	1 352 730	1 420 366	1 491 384	1 565 953	1 644 251	1 726 464	16 067 188
Assurances	4 194	4 278	4 364	4 451	4 540	4 631	4 724	4 818	4 914	5 012	5 112	5 214	56 252
Entretien, exploitation, maintenance	1 067 110	1 088 452	1 110 221	1 132 425	1 155 073	1 178 174	1 201 737	1 225 771	1 250 286	1 275 291	1 300 796	1 326 811	14 312 147
TOTAL TTC	**4 659 921**	**9 287 954**	**6 224 868**	**8 822 012**	**13 520 471**	**13 849 955**	**14 188 362**	**14 535 967**	**14 893 067**	**15 259 961**	**15 636 966**	**12747658**	**143 627 162**

Source : CRC Île-de-France selon les données communiquées par la région Île-de-France (non retraitées)

[119] 5 trimestres acquittés au lieu de 4 en raison de la fréquence de paiement (d'avance). Impact est limité à la mise en place de la première année de bail
[120] Fin du loyer progressif consenti les 3 premières années/Mise en œuvre du loyer initial
[121] 10 mois de franchise de loyers supplémentaires.
[122] Facturation de loyers décalés.
[123] Fin des loyers progressifs/Mise en œuvre loyers de base

Annexe n° 5. Projection des dépenses des sites de Saint-Ouen 2018-2031 – Hypothèse 2 : exercice de l'option d'achat.

INFLUENCE 1	Prise à bail 29/01/2018	2019	2020	2021	12/07/2022[124]	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Loyers	1 0104 792[125]	8 796 060	10 077 346	15 749 448	7 077 574	SO	SO	SO	SO	SO	SO	SO	SO	SO
Impôts et taxes	1 377 505	1 446 380	1 518 699	1 594 634	1 674 365	1 758 083	1 845 987	1 938 286	2 035 200	2 045 360	2 147 628	2 255 009	2 367 759	2 486 146
Assurances	5 720	5 834	5 950	6 069	6 190	6 314	6 440	6 569	6 580	6 712	6 846	6 983	7 123	7 265
Entretien, exploitation, maintenance	1 376 802	1 404 338	1 432 425	1 461 073	1 490 294	1 520 099	1 550 501	1 581 511	1 613 141	1 645 404	1 678 312	1 711 878	1 746 116	1 781 038
TOTAL TTC	**2 760 027**	**11 652 612**	**13 034 420**	**18 811 224**	**10 248 423**	**3 284 496**	**3 402 928**	**3 526 366**	**3 654 921**	**3 697 476**	**3 832 786**	**3 973 870**	**4 120 998**	**4 274 449**

Source : CRC Île-de-France selon les données communiquées par la région Île-de-France (non retraitées)

INFLUENCE 2	Prise à bail 01/10/2019	01/01/2020[126]	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	TOTAL
Loyers	1 934 391	SO	SO	SO	SO	SO	SO	SO	SO	SO	SO	SO	1 934 391
Impôts et taxes	1 009 428	1 059 899	1 112 894	1 168 539	1 226 966	1 288 314	1 352 730	1 420 366	1 491 384	1 565 953	1 644 251	1 726 464	16 067 188
Assurances	4 194	4 278	4 364	4 451	4 540	4 631	4 724	4 818	4 914	5 012	5 112	5 214	56 252
Entretien, exploitation, maintenance	1 067 110	1 088 452	1 110 221	1 132 425	1 155 073	1 178 174	1 201 737	1 225 771	1 250 286	1 275 291	1 300 796	1 326 811	14 312 147
TOTAL TTC	**4 015 123**	**2 152 629**	**2 227 479**	**2 305 415**	**2 386 579**	**2 471 119**	**2 559 191**	**2 650 955**	**2 746 584**	**2 846 256**	**2 950 159**	**3 058 489**	**32 369 978**

Source : CRC Île-de-France selon les données communiquées par la région Île-de-France (non retraitées)

[124] La date butoir d'acquisition de l'immeuble est fixée au 12 juillet 2022. Les loyers ont été calculés au prorata (6 mois et 11 jours d'occupation en qualité de locataire). En revanche, même en qualité de propriétaire, la région devra acquitte l'ensemble des charges, assurances, impôts et travaux, par conséquent ces sommes sont conservées dans le calcul du coût global de l'opération.
[125] Y compris le 1er trimestre 2018 rattaché budgétairement à l'exercice 2017.
[126] La région peut lever l'option dans les 3 mois suivant la prise d'effet du bail.

Réponse du directeur général des services de la région Ile-de-France (*)

(*) Conformément à l'article L. 243-4 du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a adressé ses observations définitives le 16 septembre 2019 à l'ordonnateur de la collectivité, la présidente de la région, qui disposait du délai d'un mois pour communiquer en retour sa réponse écrite comme prévu par l'article L. 243-5 du même code.

La chambre a reçu le 17 octobre 2019, au terme du délai précité, une lettre du directeur général des services de la région. N'émanant pas de l'ordonnateur, cette lettre ne peut être considérée comme la réponse de la collectivité. L'article R. 243-13 du code précité précise en effet que le destinataire du rapport d'observations définitives peut adresser à la chambre une réponse « qu'il signe personnellement ».

La chambre n'avait donc pas l'obligation de joindre à son rapport d'observations définitives la réponse du directeur général des services de la région Ile-de-France. Elle a néanmoins choisi de le faire à titre exceptionnel.

Toutefois, en application des dispositions de la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse, notamment de son article 29, la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a estimé nécessaire de retirer de la lettre du directeur général des services de la région un paragraphe susceptible de présenter un caractère diffamatoire pour l'un de ses magistrats. Le retrait correspondant est signalé par le symbole « […] ». C'est en cette forme que, dans le cadre prévu à l'article R. 243-16 du code des juridictions financières, le rapport d'observations définitives de la chambre sera publié et communiqué aux tiers qui en feraient la demande.

Chambre Régionale des Comptes
d'Ile-de-France
17/10/2019
G/1053
ARRIVÉE AU GREFFE

Région ÎledeFrance

Le Directeur général des services

Saint-Ouen, le mercredi 16 octobre 2019

Monsieur Christian Martin
Président
Chambre régionale des comptes
d'Ile-de-France
6 Cours des Roches
Noisiel BP 187
77315 Marne-la-Vallée Cedex 2

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 16 septembre 2019, vous avez notifié à la Présidente de la région Ile-de-France les observations définitives relatives au contrôle des comptes de la gestion de la collectivité.

Je souhaite par la présente, et conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, vous apporter les remarques de la collectivité sur le document qui nous a été transmis.

En préambule, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après plusieurs remarques liminaires. Elles avaient été portées à votre connaissance dès le rapport provisoire, mais la chambre régionale n'a pas souhaité les prendre en compte dans son rapport définitif.

*

1. **Une méthodologie qui ne met pas suffisamment en évidence les différences de gestion de l'ancienne et de la nouvelle mandatures et qui ne permet donc pas de souligner la rupture majeure intervenue en 2015**

Le travail de la Chambre régionale porte sur les exercices 2014 et suivants, c'est-à-dire dans les faits, et compte tenu du rythme de publication des documents budgétaires prévus par la loi, sur la période 2014 - 2017 (le compte administratif 2018 n'étant pas encore délibéré à la date d'envoi du rapport d'observations provisoires). Or cette période correspond à deux gestions bien différentes. D'un côté, la période 2014 - 2015 correspondant aux deux dernières années du mandat du président Jean-Paul Huchon. De l'autre, la période 2016 - 2017 correspondant aux deux premières années du mandat de la présidente Valérie Pécresse. Ces deux périodes correspondent à des choix de gestion radicalement différents que le rapport ne distingue pas suffisamment, même si l'on note une inflexion, au moins dans les titres, suite à notre réponse au rapport d'observations provisoires. J'en veux pour preuve les exemples suivants : les charges à caractère général ont augmenté de 9 % entre 2014 et 2015 quand

elles ont baissé de 7 % entre 2016 et 2018 ; les charges de personnel ont bondi de 3 % pour la seule année 2015 quand leur progression, malgré les indexations mécaniques, a été contenue à 2,6 % pour l'ensemble des trois années suivantes, soit un niveau en ligne avec l'inflation. Dans son dernier rapport sur les finances locales en 2019 publié le mois dernier[1], la Cour des comptes considère à ce titre que la variation des dépenses de personnel en Ile-de-France est l'une « *des progressions les plus contenues* » en France (la deuxième la plus faible)[2], situation d'autant plus remarquable que l'Ile-de-France a d'ores et déjà la dépense de personnel par habitant la plus faible de toutes les régions.

2. Une tonalité générale du rapport éloignée de celle de l'entretien de fin de contrôle

Je m'étonne également de la tonalité générale du rapport qui est en décalage avec l'échange que nous avons eu avec les rapporteurs et magistrats de la Chambre lors de l'entretien de fin de contrôle du 12 décembre 2018. Contrairement au rapport qui nous est communiqué, la tonalité de cet entretien était extrêmement positive, les représentants de la Chambre ayant en particulier salué l'excellente gestion financière de la collectivité (précisant au demeurant qu'elle représentait une véritable singularité dans le paysage des collectivités françaises et pouvait être prise en exemple) et soulignant l'efficacité et les conditions financières particulièrement avantageuses du déménagement du siège de la région de Paris à Saint-Ouen.

Ce « grand-écart » se retrouve au demeurant dans les titres choisis pour organiser la structure du rapport **qui sont à ce point polémiques qu'ils sont pour certains d'entre eux en contradiction avec le contenu des paragraphes qui les suivent**. Ainsi, pour le déménagement de la région en Seine-Saint-Denis, la Chambre titre *« un bilan financier de l'opération encore incertain »* alors que, quelques lignes plus loin, elle conclut que *« l'analyse des coûts globaux montre que, quel que soit son choix en matière d'acquisition des immeubles de Saint-Ouen, les opérations Influence 1 et 2 seront avantageuses pour la région »*.

De ce point de vue, **nous nous étonnons également de la tonalité de la synthèse du rapport qui est plus négative que celle du corps du rapport** alors qu'elle devrait en être le strict reflet.

3. Des erreurs factuelles

Par ailleurs, et à de nombreuses reprises, le rapport comporte des éléments factuellement erronés. Ainsi, la Chambre écrit que *« la fiscalité directe régionale pèse exclusivement sur les entreprises »* alors que la seule taxe pour laquelle la région dispose d'un pouvoir de taux est la taxe sur les « cartes grises » qui est en grande partie assise sur les véhicules particuliers. Autre exemple : vous écrivez que les recettes de fonctionnement de la région (hors excédents) progressent de 2,3 % par an sur la période 2015-2018 alors qu'en réalité leur progression n'est que de 0,4 %.

---

[1] Les finances publiques locales 2019, fascicule 2 ; Cour des comptes ; septembre 2019.
[2] *Idem.*

[...]

5. Des observations maintenues sur les « chargés de mission auprès des vice-présidents » alors que, sur ce sujet, la région s'est toujours et totalement conformée aux recommandations de la Chambre

La CRC consacre ainsi plusieurs pages de son rapport à des « chargés de mission thématiques », contestant leur rattachement auprès du secrétariat général, lui-même rattaché à la direction générale des services.

La région rappelle :

1° Que c'est précisément pour se conformer aux observations de la CRC formulées dans son rapport d'observations définitives de janvier 2016 et préconisant de *« mettre fin au recrutement de chargés de mission auprès des membres de l'exécutif »*, qu'elle avait fait le choix de ce rattachement.

2° Qu'elle en avait informé la CRC en juillet 2017 dans le cadre du rapport pris conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières, qui dispose que *« dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale (...) présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes »*.

3° Que depuis cette date, la CRC n'avait formulé aucune remarque suite à la réponse de la région.

4° Que l'ensemble des recrutements effectués sur le fondement de ce nouveau rattachement, ont, comme la loi le prévoit, été soumis au contrôle de légalité exercé par le préfet de région lequel, comme le directeur régional des finances publiques, n'a émis aucune critique de principe sur la nature de leur emploi et leur rattachement.

5° Que dès qu'elle a reçu le rapport provisoire de la CRC estimant que la situation actuelle de ces emplois n'était pas satisfaisante, la région y a mis fin, comme en témoigne la note, à ma signature, en date du 15 avril 2019 et les actes pris ensuite pour son application.

Dans ces conditions, la région ne comprend pas la raison du maintien de ces observations. Elle note au passage qu'entre le 10 juin 2019, date de l'envoi de sa réponse au rapport d'observations provisioires, et le 16 septembre, date de réception du rapport d'observations définitives, les magistrats de la Chambre ne sont pas revenus vers la collectivité pour demander des compléments d'information sur la fin de contrat ou le repositionnement des agents concernés, informations et documents que la région tient naturellement à son entière disposition.

*

Au final, et compte tenu de ces biais méthodologiques, il ressort de la lecture du sommaire du rapport une impression qui n'est conforme ni à la synthèse, ni à son contenu et encore moins à la réalité de la situation.

Ainsi, et alors que la région Ile-de-France est la seule région de France à avoir réduit ses dépenses de fonctionnement trois années de suite (2016, 2017 et 2018) - ce qui constitue une performance relevée par la Cour des comptes en septembre dernier[3] - ou qu'elle est la région qui de très loin dispose de la dépense par habitant la plus faible en matière de masse salariale, de tels éléments ne sont pas mis en avant par la Chambre régionale des comptes.

Sans remettre en cause le caractère souverain de l'analyse de la Chambre, la région ne peut également que regretter le contraste saisissant entre l'analyse que celle-ci fait de la situation de la collectivité avec les analyses faites par ailleurs, notamment par la Cour des comptes (alors que de son côté, la région est très attentive aux recommandations de la Chambre qu'elle s'attache à mettre en œuvre, en témoignent les actions entreprises suite aux rapports de la CRC sur l'AEV, la Commission du film d'Ile-de-France ou sur le domaine de Villarceaux, pour ne prendre que ces seuls exemples).

Coïncidence calendaire, le rapport d'observations définitives est publié la même année que plusieurs récompenses nationales ou internationales saluant la gestion de la région : le Trophée d'or des leaders de la finance publique ; la 1ère position du panel européen des collectivités territoriales de l'agence de notation Vigeo ; le prix annuel de Environmental Finance pour notre dernière émission obligataire verte et responsable (*cf. présentation infra*).

Coïncidence calendaire encore, ce rapport est publié de façon concomitante avec la publication des orientations budgétaires de la région pour 2020 ainsi que du projet de budget pour 2020. Documents budgétaires au sein desquels la région présente les meilleurs ratios financiers de la période récente.

C'est pour cela que l'agence Fitch considère, depuis avril dernier, que la région dispose désormais d'une note intrinsèque supérieure à celle de l'Etat. L'agence a en

[3] *Les finances publiques locales 2019, fascicule 2 ; Cour des comptes ; septembre 2019.*

effet décidé d'attribuer le 19 mai dernier à la région Ile-de-France une note intrinsèque (*stand alone credit profile*) de 'AA+', soit un niveau supérieur à celui de l'Etat ('AA'). La région Île-de-France est la seule région française parmi celles suivies par l'agence Fitch qui bénéficie d'une note intrinsèque aussi élevée. Selon l'agence, qui vient de confirmer sa note en octobre 2019, *« L'Ile-de-France exerce un contrôle strict sur ses dépenses, lié à la rigueur de sa prévision et de son exécution budgétaire »* [...] *« Les dépenses de gestion ont baissé chaque année depuis 2016 [...] ». [...] « la dette de l'Ile-de-France est gérée de manière prudente et robuste » [...] « Les engagements financiers de la région sont peu risqués » [...] « La dette nette ajustée était de 5,7 Md€ fin 2018. Elle devrait décroitre vers 5,3 Md€ fin 2019, soit un niveau inférieur à celui de 2015 ».*

D'une manière générale, la région **Île-de-France est la région française la mieux notée pour ses performances financières par les agences qui la suivent** (Fitch ratings et Moody's).

Au final, l'analyse de la CRC se trouve ainsi en complet décalage avec le jugement tenu par ailleurs sur la gestion régionale, y compris par la Cour des comptes laquelle, dans son rapport d'observations définitives sur les finances locales qu'elle vient de publier[4], confirme que la région Ile-de-France est la seule à baisser ses dépenses de fonctionnement depuis 2016 inclus et qu'elle est la deuxième région de France pour la maîtrise de sa masse salariale.

*

Le tableau ci-dessous, établi sur la base des données des comptes administratifs de la région, permet de mettre en lumière l'ampleur des efforts de gestion réalisés depuis 2015.

(en millions d'euros)	CA 2010	CA 2015	*Evolution (2010-2015)*	CA 2018	*Evolution (2015-2018)*
Recettes	3817	4209	*10,3%*	4305	*2,3%*
Dépenses réelles de fonctionnement	2546	2780	*9,2%*	2552	*-8,2%*
Autorisations de programme (AP) affectées	1580	1556	*-1,5%*	1880	*20,8%*
AP affectées lycées	243	380	*56,4%*	508	*33,7%*
AP affectées transports	550	552	*0,4%*	713	*29,2%*
Dépenses totales	4441	4918	*10,7%*	4660	*-5,2%*
Dette	3507	5363	*52,9%*	5660	*5,5%*
Emprunt moyen sur la période	691			593	*-14,2%*
Effectifs siège (bilan social)	1741	1876	*7,8%*	1776	*-5,3%*

[4] Les finances publiques locales 2019, fascicule 2 ; Cour des comptes ; septembre 2019.

Il ressort de ces quelques éléments de synthèse :

- que les recettes de la région augmentent beaucoup moins vite sous la présente mandature que sous la mandature précédente et à un niveau qui ne permet même pas de couvrir l'inflation ;

- que la région a globalement réduit ses dépenses de 5 % depuis 2015 là où la précédente majorité les avait augmentées de 10 % sous sa mandature ;

- que cette réduction des dépenses a été permise par un effort considérable sur les dépenses de fonctionnement qui ont baissé de 8 % là où sous la précédente mandature elles avaient augmenté de 9 % ;

- que cet effort de maîtrise des dépenses a notamment été permis par une baisse des effectifs du siège ;

- que cette maîtrise des dépenses ne s'est pas faite au détriment de l'investissement puisque là où les autorisations de programmes affectées avaient reculé entre 2010 et 2015, elles bondissent de 20 % depuis 2015. Le montant des investissements dans les lycées a ainsi plus que doublé entre 2015 et 2019 et, dans les transports, il progresse de 29 % après avoir stagné entre 2010 et 2015 ;

- que cette accélération de l'investissement, malgré des recettes contraintes, n'a pas été financée par un alourdissement de la dette puisque celle-ci n'a crû que de 5,5 % entre 2015 et 2018 là où elle avait bondi de 53 % entre 2010 et 2015 et que l'emprunt moyen constaté sur la période est passé de 691 M€ à 593 M€, soit un recul très significatif de 14 %.

En résumé, si l'ensemble des administrations publiques locales (APUL) avaient suivi la même trajectoire financière que celle de la région depuis 2015, elles auraient réduit leurs dépenses de 13 milliards d'euros[5]. La même trajectoire financière appliquée à l'ensemble de la dépense publique (les APUL représentant 20 % de celle-ci), l'économie aurait été de 65 milliards d'euros.

Il me semblait important de rappeler ces quelques éléments préalables avant de répondre en détail à vos observations (*infra*).

*

Je vous prie de croire, Monsieur le président, à l'assurance de toute ma considération.

Cordialement,

David BONNEAU

[5] Dépenses APUL 2015 : 251 Md€ (Cour des comptes, rapport sur les Finances publiques locales 2015).

I.- Sur les processus comptable, budgétaire et financier

La région souhaite tout d'abord faire part de son incompréhension sur le titre choisi de la partie 3. *« Les faiblesses persistantes des processus comptable, budgétaire et financier »* au regard de sa situation financière (*cf. supra*) et de la complétude de sa documentation budgétaire. La région Ile-de-France est ainsi la seule région de France à avoir adopté une présentation budgétaire en mode « LOLF ».

Sur la connaissance du patrimoine

La région tient à souligner qu'à son arrivée, la nouvelle majorité a effectivement constaté des lacunes importantes dans la gestion du patrimoine régional.

Ainsi, un nombre important de lycées qui, de par la loi, doivent appartenir à la région n'avait pas formellement intégré son patrimoine faute, de la part du précédent exécutif, d'avoir enclenché les transferts depuis l'Etat ou les communes. Depuis 2015, la région a entamé ces démarches qui ont permis l'intégration effective dans le patrimoine régional de 18 établissements (13 transferts étant en cours de finalisation).

L'exécutif régional a également pu constater que des locaux avaient été maintenus vides pendant des années sans que la collectivité ne se préoccupe de les valoriser. C'est en particulier le cas de l'ex lycée des Camélias, transféré vide à la région en 2009 et qui n'avait pas trouvé de destination avant que l'actuelle majorité ne le vende à l'hôpital Saint-Joseph voisin pour un montant de 2,1 M€.

En parallèle, la région a entamé une véritable gestion dynamique de son patrimoine dont le déménagement du siège de la collectivité à Saint-Ouen ne constitue que la partie la plus emblématique.

Outre la vente de son siège historique des Invalides (pour 176 M€ auxquels il convient d'ajouter 0,7 M€ pour la vente d'un appartement attenant à ce lot), la région a vendu l'ex lycée des Camélias à Paris 14e (2,1 M€). Les cessions d'un local à Versailles et de l'*ex* lycée Fortuny à Paris 17e sont en cours de finalisation et une procédure d'appel à manifestation d'intérêt est en cours pour louer l'immeuble de la rue de Babylone (Paris 7e) qui abrite aujourd'hui l'hémicycle régional lorsque celui-ci sera installé à Saint-Ouen.

En parallèle, la région, conformément aux engagements pris par la présidente auprès des Franciliens, a engagé un processus d'identification des fonciers situés sur l'emprise de lycées et qui pourraient en être détachés. La région a également lancé un audit de ses propriétés gérées par l'AEV qui là encore font désormais l'objet d'une gestion dynamique avec 3,658 M€ de recettes entre 2015 et 2018 et d'ores et déjà 2,1 M€ pour la seule année 2019.

Enfin, et cela répondra aux observations de la Chambre, la présidente de la région vient de confier à l'inspection générale de la collectivité (désormais rattachée directement à la présidente, conformément aux bonnes pratiques, ce qui n'était pas le cas sous la précédente mandature où elle relevait hiérarchiquement du directeur général des services) une mission, en lien avec le pôle finances, d'identification exhaustive du patrimoine régional en vue de la certification des comptes de la collectivité, processus dans lequel la région est engagée depuis cette année (le diagnostic d'entrée est en cours d'élaboration).

S’agissant des remarques plus précises de la Chambre, la région a fourni à la CRC le « tableau de pilotage de l’inventaire comptable » ainsi que le « tableau de bord des produits d’exploitation » constitué par la direction des finances.

Sur le sujet de la comptabilisation partielle des travaux achevés, le compte 23 enregistre en effet un montant cumulé de 6,64 Md€. Dans la perspective de la certification des comptes, un travail de rapprochement des écritures est en cours avec le comptable pour réduire les écarts constatés entre le compte administratif et le compte de gestion, écart dû essentiellement au retard pris côté DRFIP dans l’intégration des certificats transmis par l’ordonnateur. Compte tenu des montants en jeu, les partenaires ont décidé de se concentrer dans un premier temps sur l’assainissement du compte 2313. La DRFIP a mobilisé une équipe dédiée pour prendre en charge ce rattrapage nécessaire des écritures, préalable à toute nouvelle intégration.

Concernant enfin la divergence de plus de 15 M€ entre les enregistrements comptables et l’information budgétaire s’agissant des immobilisations financières, la région a donné à la Chambre, à plusieurs reprises, les éléments qui justifient cet écart : l’annexe D2.1 du compte administratif présente la liste des organismes dans lesquels la région a pris un engagement financier, alors que le compte de gestion retrace les mouvements liés à ces prises de participation ; il est donc normal qu’un décalage puisse être constaté entre les engagements budgétaires pris par la collectivité et les participations effectivement versées.

Sur les provisions omises ou irrégulièrement constituées

Concernant ce paragraphe, la région regrette que la Chambre n’ait pas explicitement écrit que ces manquements relevaient de la gestion de la précédente mandature et ne sont en rien imputables au présent exécutif, créant par là-même une confusion préjudiciable.

La Chambre souligne ainsi que *« dans la plupart des cas, la décision de la région relative à la constitution ou l’ajustement des provisions s’avère tardive, en méconnaissance du principe de rattachement des produits et des charges à l’exercice »*. Elle précise ainsi que le risque de contentieux pour les loyers de la Tour Montparnasse, connu dès 2013, n’a pourtant été provisionné que par une délibération de 2016. Même chose pour une provision liée à un contentieux avec l’Association professionnelle des hôteliers, restaurateurs et limonadiers connu, lui, dès 2014. Pour la bonne information du lecteur-citoyen, il est regrettable que la Chambre ne dise pas clairement que la nouvelle majorité a régularisé une situation irrégulière léguée par la précédente majorité.

Même chose s’agissant de la constitution de provisions pour dépréciation des comptes de tiers (régularisation entre 2015 et 2017 pour des créances datant de 2014) ou des provisions non justifiées par un risque ou une dépréciation. Dans le cas d’espèce, c’est bien la précédente majorité qui a sciemment *« fait un usage irrégulier des mécanismes comptables »* pour minorer son résultat de fonctionnement de l’exercice 2013 et majorer les suivants. Il conviendrait là aussi de le souligner plus clairement.

Sur le processus budgétaire

Là encore, la région regrette le décalage entre les titres des paragraphes d'une part et leur contenu et la réalité des faits d'autre part.

Ecrire que le « *processus budgétaire […] devrait être amélioré en prévision, en exécution et en mesure de la performance* » alors que la région connaît de très bons ratios financiers reconnus par tous (y compris le président de sa commission des finances issu de l'opposition), est la seule en France à faire l'effort de présenter son budget en mode « LOLF » et n'a jamais fait l'objet – y compris sous la précédente mandature – d'observations du contrôle de légalité sur ses délibérations budgétaires, est abusif. En effet, la chambre constate *in fine* que *« les rapports communiqués lors des débats d'orientation budgétaire sont riches »*.

Sur la fiabilité des prévisions budgétaires

La Chambre titre sur *« le manque de fiabilité des prévisions budgétaires »*. C'est précisément l'inverse de ce qui est salué par les parties prenantes, extérieures à la région, agences de notation et CESER, notamment. D'une manière générale, dans le CA 2018, il est précisé que les recettes permanentes ont été exécutées à 99 % et que le total des dépenses a été exécuté à 90 %. Ces taux ne peuvent être qualifiés de non fiables. Les autorisations de programme ont été exécutées à 97 % et les autorisations d'engagement à 101 %. A titre d'exemple, pour l'agence Fitch, la région se distingue par *« [sa] gouvernance de qualité, caractérisée par la rigueur de sa prévision et de son exécution budgétaires et de sa gestion de la dette »*. Le CESER, dans son avis sur le CA 2018 considère que le taux d'exécution des dépenses est *« élevé »*.

Sur les règles qualifiées d'imprécises pour les ajustements des AP et des AE

La région tient à souligner le travail considérable et inédit d'apurements des AP et des AE restant à mandater qui a été réalisé depuis 2016 : 1,2 milliard d'euros ont été apurés en investissement et 152 M€ en fonctionnement. La région n'a pas connaissance qu'un travail d'une telle ampleur soit mené au sein d'une autre collectivité régionale.

Sur le lien entre démarche budgétaire et performance de la gestion

La région souligne une nouvelle fois qu'elle est la seule région de France à avoir adopté une présentation de son budget en mode LOLF.

Par ailleurs, poursuivant l'objectif d'une meilleure lisibilité de ses politiques publiques, la région a construit plusieurs *« jaunes budgétaires »* permettant d'avoir une vision consolidée de son action dans différents champs de son action : un jaune « stratégie environnementale » (depuis 2018), un jaune « plan régional pour l'égalité des personnes en situation de handicap et des personnes valides » (depuis 2017) et un jaune « Europe » (depuis 2017). D'autres jaunes sont en cours de finalisation.

Cette documentation est sans nul doute perfectible, mais il est regrettable que la Chambre ne souligne pas davantage la singularité de la région en ce domaine et la richesse de sa documentation budgétaire. La région est en effet la seule au niveau national à disposer de ces divers documents.

Des travaux sont d'ailleurs en cours au sein de la région pour intégrer des objectifs et des indicateurs de performance dans les annexes budgétaires et le compte administratif de la région pour les prochains exercices.

La région s'étonne enfin de certaines recommandations de la Chambre comme celle de *« structurer (les prévisions de recettes) par politiques publiques »* qui, si elle était mise en place, contreviendrait au principe général des finances publiques de non affectation des recettes aux dépenses.

Sur les délais de paiement

La région reconnaît que la centralisation des opérations de mandatement, jusqu'ici dispersées dans chaque direction de la région, avant de produire ses effets positifs attendus (fiabilisation des opérations, réduction des délais de paiement et des effectifs) – selon une analyse partagée avec la Chambre – s'est d'abord traduite, au moment de sa mise en œuvre, par une phase d'adaptation ayant entraîné un allongement des délais de paiement. Cette phase achevée et accompagnée d'une réforme de la procédure de constatation du service fait dont la mise en œuvre a débuté devrait permettre de réduire notablement ces délais de paiement. La région s'est par ailleurs engagée dans l'obtention du Label des Relations Fournisseurs et Achats Responsables, lequel est adossé à la norme ISO 20400. Le respect des délais de paiement est une des exigences structurantes du Label.

Sur la dématérialisation de la chaîne comptable

Comme indiqué, la région a réorganisé en plusieurs étapes depuis 2016, ses circuits financiers en centralisant l'arrivée des factures et leur mandatement en un point unique, à la Direction de la Comptabilité, la constatation du service fait quant à elle restant bien entendu de la responsabilité des pôles opérationnels. Elle a par ailleurs dématérialisé l'ensemble des pièces justificatives transmises au comptable à l'appui des dépenses d'achat, ce qui l'a conduite à mettre en place entre les différents acteurs internes de la chaîne de la dépense des nouvelles modalités d'échanges et de validation, au format dématérialisé, mais sans évolution substantielle de son système d'information. Une réorganisation de cette ampleur nécessite un certain temps d'adaptation avant de donner sa pleine mesure.

Un plan d'action fondé sur la formation aux concepts comptables des agents régionaux en charge de la passation des commandes et de la constatation du service fait, sur la sensibilisation des fournisseurs à l'utilisation du portail CHORUS PRO et l'envoi de factures conformes, et sur la mobilisation de l'ensemble des acteurs est en cours de mise en œuvre, avec pour objectif d'obtenir le label « Relations fournisseurs et achats responsables ».

Sur la cartographie des risques

La présidente a mandaté l'inspection générale de la collectivité sur ce sujet et des marchés ont été lancés pour accompagner la région dans la réalisation de cet outil.

*

II.- Sur les investissements et le niveau d'épargne

D'une manière générale, la chambre relève une « situation financière qui s'améliore ». Cela résulte notamment, selon la chambre, « d'efforts d'économies ».

En matière de performances financières, la Chambre distingue deux périodes, 2014-2015 d'une part et 2016-2017. Toutefois, cette distinction n'est pas suffisamment explicite pour permettre au lecteur de comprendre que deux gestions, rigoureusement opposées, ont été à l'œuvre durant la période sous contrôle.

Par ailleurs, la région ne partage pas l'analyse de la Chambre la conduisant à émettre des doutes sur la soutenabilité des investissements lancés et envisagés par la collectivité.

La Chambre laisse entendre que l'amélioration de l'épargne régionale serait pour l'essentiel liée au dynamisme des recettes plutôt qu'aux efforts de gestion de la Région. Cette analyse, si elle fait sens pour la période relevant de la précédente mandature, ne résiste en revanche pas à l'examen des chiffres pour la mandature actuelle.

Ainsi, selon les propres chiffres de la Chambre, les charges de gestion ont augmenté de 77 M€ entre 2014 et 2015 quand elles baissaient de 138 M€ entre 2015 et 2017. Les charges à caractère général ont encore baissé de 26 M€ en 2018. Si l'augmentation des ressources a effectivement permis à la précédente majorité d'augmenter son autofinancement (épargne brute) tout en dépensant plus, ce n'est plus le cas depuis 2015. Il convient d'ailleurs de davantage mettre en avant les chiffres qui comparent la situation de la région à celle de ses homologues : en 2015, la région avait un taux d'épargne brut 4 points sous la moyenne des autres régions ; il est désormais 4 points au-dessus de celle-ci, signe d'un retournement complet de gestion en un temps extrêmement court.

L'analyse de la Chambre interpelle aussi car elle va également à l'encontre des constats des observateurs externes tels que les agences de notation Fitch ratings et Moody's.

Elle est enfin d'autant plus surprenante que la baisse des charges de fonctionnement de la région Ile-de-France a par ailleurs été constatée par la Cour des comptes dans son rapport dernier rapport sur la situation des finances locales en 2019[1] : la région Ile-de-France est la seule à avoir diminué ses dépenses de fonctionnement, chaque année, depuis 2016.

Sur les charges de gestion

La chambre relève « Des charges de gestion en recul depuis 2016 ». En cela, la chambre distingue à juste titre les deux mandatures sous revue. En effet, les charges de fonctionnement ont progressé de + 3 % en 2015 puis elles ont reculé de - 8,2 % depuis 2016. La chambre précise que, en 2018, ces charges « représentaient 209 € par habitant (contre 239 € par habitant pour l'ensemble des régions métropolitaines hors Ile-de-France), soit 13 % de moins en région Ile-de-France que dans les autres régions.

[1] www.ccomptes.fr/system/files/2019-09/20190924-rapport-Finances-publiques-locales-2019-fascicule2_0.pdf

Sur les charges à caractère général

La Chambre relève « une inflexion à la baisse des charges à caractère général ».

Cette évolution est en dépit des effets de la reprise directe par la région des contrats d'énergie des lycées pour 39 M€. A périmètre constant, à 276 M€ au compte administratif 2018, les charges à caractère général sont donc globalement stables en valeur par rapport à 2014, et en baisse depuis 2018.

La région souhaite également rappeler qu'elle a mis en place une politique d'achat plus efficiente (création d'une fonction achat au sein des services, centralisation des marchés, création d'une centrale d'achat régionale) qui a d'ores et déjà permis d'économiser 60 M€ sur l'objectif de 100 M€ qu'elle s'était fixé pour la mandature.

Sur les charges de personnel

La chambre relève *« des dépenses de personnel maîtrisées »*. Elle rejoint en cela la Cour des comptes qui constate que la variation des dépenses de personnel en Ile-de-France est l'une « des progressions les plus contenues » en France[2] (la deuxième progression la plus faible en France). Cette situation est d'autant plus remarquable que le niveau de la dépense de personnel par habitant est le plus faible de toutes les régions en France.

La Chambre souligne, à raison, que la région se caractérise par une dynamique salariale et un niveau de dépenses inférieur à la moyenne des régions. La CRC aurait pu aller plus loin dans son analyse puisque, selon les chiffres de la DGCL, l'Ile-de-France est la région de France dont les charges de personnel par habitant sont les plus faibles de France : 35 euros par habitant en 2017, un montant inférieur de près de 30 % à la moyenne métropolitaine.

La Chambre ne souligne pas en revanche que les charges de personnel ont moins progressé entre 2015 et 2017 (+11 M€) que pour la seule année 2015 (+12 M€). On observe d'ailleurs un très net ralentissement de la dynamique salariale depuis le début de cette mandature. Ainsi, alors que les dépenses de personnel avaient progressé de 15 % entre 2010 et 2015, leur progression a été contenue à moins de 4 % depuis 2015, soit une division pratiquement par quatre de cette dynamique, tout en ouvrant des postes dans les lycées. La hausse constatée des rémunérations est pour l'essentiel due aux charges statutaires et obligatoires (5,3 M€ d'évolution mécanique du GVT et des promotions internes et 1,2 M€ pour la poursuite du plan d'alignement PPCR), la réduction des effectifs au siège ayant de son côté généré une économie de 1,8 M€.

Sur les charges financières

La CRC aurait pu souligner que les charges financières de la région ont reculé en valeur absolue passant de 132 M€ en 2015 à 121 M€ en 2018, soit un recul de 2,4 %.

Sur le financement des investissements

La région partage l'appréciation de la Chambre qui souligne que *« jusqu'en 2015, (la région) investissait moins que la moyenne des autres régions métropolitaines »* et que *« cette*

[2] Les finances publiques locales 2019, fascicule 2 ; Cour des comptes ; septembre 2019.

tendance s'est inversée à partir de 2016 ». La chambre constate que l'autofinancement de la région a sensiblement progressé entre 2014 et 2017 passant de 910 à 1 143 M€. Le niveau d'autofinancement net de la région rapporté à ses dépenses réelles d'investissement a ainsi littéralement bondi passant de 55,6 % en 2014 à 70,9 % en 2017. En 2018, les conditions de financement de l'investissement régional ont encore été améliorées, avec un niveau d'autofinancement de 1 274 M€, soit un taux d'autofinancement des investissements à 81,2 %.

Sur l'encours de dette

La chambre relève une « dette maîtrisée ».

Il est toutefois regrettable que la Chambre n'ait pas mis en avant l'évolution contrastée de la dette entre l'actuelle et la précédente mandature. Ainsi, la dette a progressé plus vite pour la seule année 2015 (+ 271 M€) qu'entre 2015 et 2017 (+ 224 M€) et a pratiquement été stabilisée depuis 2016 : + 83 M€ entre 2016 et 2018, soit + 1,4 %, un rythme inférieur à l'inflation. Pour 2019, après le budget supplémentaire voté par l'assemblée délibérante en mai 2019, l'emprunt d'équilibre est historiquement bas : 370,4 M€. *A contrario*, si l'exécutif actuel avait poursuivi la trajectoire d'endettement de ses prédécesseurs, la dette de la région serait aujourd'hui à 7,2 milliards d'euros, soit 1,3 milliard de plus que son niveau prévisionnel en BP 2019.

Sur la stratégie de financement

Concernant la stratégie de financement de la Région, il apparaît complètement disproportionné d'écrire que *« la région s'expose à de fortes contraintes de refinancement à long terme »*. Sur la période récente, la région a pu faire face à une hausse de l'amortissement de la dette (de 366 M€ en 2014 à 526 M€ en 2018), tout en améliorant ses ratios financiers. La région a également su augmenter l'épargne brute à un niveau suffisant pour lui permettre de couvrir actuellement à 140 % « le pic de remboursement » 2025 de 751 M€. En 2018, l'épargne brute dégagée sur la section de fonctionnement s'élève à 1 051 M€, ce qui représente le double de l'amortissement de la dette sur l'exercice (527 M€).

La CRC suggère par ailleurs que la région devrait utiliser le mécanisme de provisionnement ouvert par l'instruction comptable. La région a déjà apporté une réponse circonstanciée et détaillée à la CRC expliquant en quoi le mécanisme comptable de provisionnement des emprunts *in fine* n'apparaît pas adapté à la Région, ni optimal d'un point de vue financier. Or nous ne retrouvons à aucun moment des éléments suggérant que notre réponse a bien été prise en compte dans l'analyse de la CRC. La région rappelle donc qu'elle n'a pas sollicité le mécanisme de provisionnement car il ne constitue pas une protection contre le risque de refinancement et conduit en revanche à un surenchérissement de l'encours de dette : cela obligerait à payer des intérêts supplémentaires pour emprunter l'amortissement supplémentaire.

Au-delà, la région n'a jamais supporté de risque de change, ses emprunts étant couverts dès l'origine par des swaps. Là encore, l'information est factuellement inexacte.

Parmi les prix récemment obtenus par la région :

- Trophée d'or des leaders de la finance publique

Ce prix, reçu en avril 2019, récompense l'engagement quotidien de l'ensemble des agents de la Région, au service d'une gestion économe et ambitieuse. Le jury a particulièrement mis en valeur :

- *« la région l'Île-de-France, collectivité leader européenne pour les émissions obligataires vertes et responsables »* ;
- *« la forte baisse des dépenses régionales »* ;
- *« la politique « achats » ambitieuse et volontariste »*, dont la dernière concrétisation est la nouvelle centrale d'achats territoriale, permettant de mutualiser des moyens et des expertises d'achats au service de ses parties prenantes (lycées, organismes associés, autres collectivités …).

- Prix annuel de Environmental Finance pour la dernière émission obligataire verte et responsable de la Région

En mars 2019, la région Île-de-France a reçu le prix annuel de Environmental Finance pour sa dernière émission obligataire verte et responsable en tant que collectivité territoriale.

- Prix de l'émetteur public local le plus impressionnant

En septembre 2018, la région a reçu le prix de l'émetteur public local le plus impressionnant sur les marchés financiers en matière d'emprunts verts et responsables (« Most Impressive Local Government Green/SRI Bond Issuer»), lors du forum des marchés de capitaux responsables et durables d'Amsterdam.

*

III.- Sur la réorganisation administrative

La région souhaite avant tout souligner que la réorganisation des services de la région entreprise en 2016 répondait à une recommandation de la Chambre et que la nouvelle organisation mise en place se conforme pour l'essentiel aux préconisations de celle-ci.

La région a rétabli le temps de travail à 1 607 heures, a supprimé 50 postes par an au siège, a généralisé le télétravail et l'*open-space* pour l'ensemble des agents du siège, a installé ces derniers au cœur de la Seine-Saint-Denis réduisant ainsi drastiquement le coût de ses occupations immobilières. Elle a réalisé tous ces changements majeurs en atteignant la quasi-totalité des objectifs de la mandature en moins de 3 ans et en diminuant le nombre annuel de jours de grève. Ces seules réalisations valent à la collectivité une renommée sur tout le territoire national, y compris parmi les acteurs privés. Cette renommée, on la doit avant tout à tous les agents, car ce sont eux qui ont entrepris et embrassé le changement (réduction de 60 % du nombre annuel de feuilles de papier imprimées ; disparition de 40 000 heures de trajet inter-sites que la multiplicité des bâtiments parisiens impliquait ; appropriation des outils de travail à distance…) tout en consentant à une baisse de 5 jours de congés annuels. Cette transformation inédite dans une collectivité, les agents l'ont entreprise dans un contexte de « fonctionnaire bashing » et ils ont été la première administration à obtenir le prix ESSEC de la transformation. Les grands groupes français – Danone, Vinci, Orange… - viennent désormais trouver leur inspiration dans notre administration.

Or, loin de s'en féliciter, la Chambre semble juger qu'un agent est réputé ne rien faire tant qu'il n'a pas pointé à un horodateur. La Chambre oublie que les seules preuves valables du temps de travail d'un agent sont la qualité et la quantité de sa production. Et dans ce domaine, les résultats de la région Ile-de-France sont éloquents : malgré une baisse des effectifs du siège et une réduction des dépenses, jamais la région n'avait autant investi dans les transports et dans les lycées, jamais elle n'avait soutenu autant d'entreprises, jamais autant d'apprentis n'avaient été formés et de formations professionnelles dispensées, jamais l'Ile-de-France n'avait accueilli autant de touristes, jamais le soutien à culture n'avait atteint un tel niveau dans l'histoire de la collectivité…

La région regrette aussi que la Chambre décrive en plusieurs pages une situation qui n'existe plus mais passe sous silence la baisse de 6,25 % du taux d'absentéisme au siège ou ne mentionne pas que la région a désormais dépassé le seuil réglementaire de 6 % de taux d'emploi de personnes en situation de handicap.

La région tient enfin à préciser qu'elle a remis à la Chambre toutes les pièces requises, dont naturellement l'organigramme des services, qui est public, et les modifications d'ajustement d'organisation des services qui passent systématiquement en comité technique (CT).

S'agissant des prestations d'accompagnement aux changements des collaborateurs, elles ont effectivement fait l'objet d'un marché et tous les documents demandés par la CRC ont été communiqués, étant toutefois précisé que s'agissant de pièces de marché, il s'agit pour l'essentiel de documents publics auxquels la Chambre peut directement avoir accès si elle le souhaite.

Sur le nouvel organigramme

Contrairement à ce que mentionne la Chambre, les effectifs des antennes territoriales ne sont pas des agents techniques des établissements d'enseignement.

Sur le télétravail

La Chambre écrit que *« le contexte du début d'année 2018 ayant été caractérisé par le déménagement d'une partie des services à Saint-Ouen, des intempéries (épisodes neigeux rapprochés et intenses) et des grèves de transports, le télétravail a été généralisé le 1er janvier 2018 »* . Elle laisse ainsi penser que la mise en place du télétravail serait la conséquence d'une situation conjoncturelle alors qu'il s'agit d'une politique volontariste et totalement assumée de la Région, indépendante de facteurs extérieurs, et qui fait de la région une collectivité pionnière en la matière.

Il est en outre à relever que, en 2018, l'agence de notation sociale et environnementale Vigeo Eiris place la région Ile-de-France en 1ère position du panel européen des collectivités territoriales. Cette distinction aurait mérité d'être mentionnée.

Sur le déménagement de la région à Saint-Ouen

S'agissant du bilan financier du déménagement, il y a, comme évoqué au début de ce courrier, une incohérence manifeste entre le titre du paragraphe 5.1.2.2 *« un bilan financier de l'opération encore incertain »* et le contenu du rapport qui conclut : *« l'analyse des coûts*

globaux (investissement et fonctionnement) montre que, quel que soit son choix en matière d'acquisition des immeubles de Saint-Ouen, les opérations Influence 1 et 2 seront avantageuses pour la région. »

Cette dernière phrase montre également que contrairement à ce qu'elle laisse sous-entendre, la Chambre a eu communication de tous les éléments lui permettant de procéder à l'analyse financière de l'opération. La région a d'ailleurs répondu à toutes les demandes d'information des magistrats de la Chambre et il va de soi que la région est en mesure de leur communiquer tout document complémentaire qu'ils souhaiteraient obtenir.

Il convient de relever que dans son bilan financier global de l'opération, la Chambre ne tient à aucun moment compte des dépenses d'investissement (à hauteur de 30 à 40 M€) que la région aurait dû consentir au titre des travaux de rénovation et de mise aux normes sur ses bâtiments parisiens si elle avait décidé de ne pas déménager (éléments fournis à la CRC lors de la phase de contrôle).

Enfin, comme elle l'a indiqué à la Chambre lors de la phase de contrôle, la région souhaite rappeler que, quel que soit le scénario qu'elle privilégie in fine, location ou exercice de ses options d'achat, l'opération sera très largement bénéficiaire pour la collectivité et donc pour le contribuable francilien.

Dans l'hypothèse où la région resterait à l'avenir totalement en location sur Influence, les charges immobilières directes et indirectes (organismes associés) qu'elle aurait à supporter seraient de 31,8 M€, soit une économie de 7,4 M€ par an en valeur réelle par rapport à 2015. En parallèle, la région aura réduit les surfaces occupées par elle-même ou par ses organismes associés de 17,5 %.

Par ailleurs, la région aura libéré son patrimoine (évalué par France Domaine 314,9 M€, *cf. supra*) et sera donc en mesure de le valoriser, soit en le cédant (opération en cours sur les immeubles Invalides, Monsieur, Murat) soit en le mettant en location. A titre indicatif, l'étude menée par Colliers, prestataire qui accompagne la région dans son actuelle opération de cession, a montré que la valorisation locative de ses immeubles était d'environ 502 € HT par m² et par an. Sur cette base, la location des immeubles non cédés par la région dans l'opération en cours lui rapporterait environ 6,8 M€ par an.

Dans cette hypothèse, les charges immobilières nettes de la région (après encaissement des loyers) seraient de 25,0 M€, soit une économie de 14,2 M€ par an en valeur réelle.

Il convient enfin de souligner que, par définition, les calculs de la CRC, arrêtés au 16 septembre, n'intègrent pas la contrepartie financière de 46 M€ obtenue par la région en contrepartie de son renoncement à l'exercice de son option d'achat sur l'immeuble Influence 2 votée le 19 septembre. Cette somme vient donc encore augmenter significativement le solde positif de l'opération emménagement à Saint-Ouen.

Sur l'évolution des effectifs

La région observe que la Chambre constate que la nouvelle majorité a mis fin à la baisse des effectifs des lycées amorcée en 2014 et 2015 et a au contraire augmenté ces derniers (+ 28 ETP entre 2015 et 2017).

Elle note également que la Chambre prend acte de la baisse des effectifs du siège et consécutivement de la diminution des taux d'administration et d'encadrement *« alors que le nombre d'encadrants était en constante progression depuis 2015 »*. La région a confirmé à la Chambre que son objectif est de maintenir cette réduction de 50 postes par an.

Sur l'absentéisme dans les lycées

La CRC a raison de noter le fort taux d'absentéisme dans les lycées mais omet de mentionner le premier facteur d'explication de cette hausse : entre 2014 et 2017, la moyenne d'âge des agents des lycées a augmenté en moyenne de 6 mois par an, pour atteindre 52 ans en 2018. La maladie professionnelle, la maladie de longue durée et la longue maladie sont responsables, à eux seuls, de près de la moitié des jours d'absence. Les accidents du travail sont en augmentation et font l'objet d'un plan de prévention soutenu auprès des équipes.

Plus globalement, le nouvel exécutif agit sur tous les leviers à sa disposition pour réduire cet absentéisme. Des mesures systématiques de retenue sur salaire ont permis de faire baisser le taux d'absences injustifiées. Un vaste plan d'équipements a été mis en place afin de maintenir les agents dans l'emploi : centralisation des achats de vêtements et d'équipements, achat de 4530 chariots de nettoyage ergonomiques pour supprimer les risques de troubles musculo-squelettiques liés au nettoyage. Enfin, la collectivité œuvre au rajeunissement des recrutements via une vaste campagne ciblée.

Dès 2018, on pouvait constater une baisse de deux ans de la moyenne d'âge des nouvelles recrues dans les lycées. En parallèle, sur l'ensemble des effectifs de la Région, toutes les autres catégories d'absentéisme sont en diminution depuis 2015, ce qui démontre le succès des actions mises en œuvre. Enfin, la CRC oublie d'indiquer que le taux d'absentéisme au siège a baissé de 6,25 % sur la période.

Sur l'emploi des travailleurs handicapés

La région regrette que la CRC n'ait pas modifié son rapport suite à notre réponse au rapport d'observations provisoires dans laquelle nous indiquions que désormais la région remplissait ses obligations légales de 6 % d'emploi pour les personnes en situation de handicap. Cet objectif a été atteint grâce un volontarisme affirmé, la région ayant augmenté de 50 % ce taux d'emploi entre 2014 et 2018.

Sur le temps de travail des agents

Concernant le règlement du temps de travail, il est matériellement inexact d'affirmer que les agents des lycées bénéficieraient d'un régime dérogatoire. Ces agents sont soumis au régime des 1607 heures. Néanmoins, conformément à la circulaire du 31 mars 2017, *« la durée annuelle de 1607 heures peut être réduite pour tenir compte des sujétions spécifiques liées à la nature des missions »*. Les critères définis par la loi pour déterminer la pénibilité ont été appliqués afin de déterminer la compensation en temps de travail à appliquer aux agents

des lycées. Ces critères sont notamment les horaires décalés, la station debout prolongée, l'effort physique, les tâches répétitives, le bruit. L'absentéisme important de ces agents, observé par ailleurs par la Chambre, justifie pleinement ce choix de la collectivité.

Par ailleurs, la Chambre omet de mentionner que la région a également modifié de manière substantielle son régime d'autorisation d'absences exceptionnelles, pour le faire coïncider avec celui pratiqué à l'Etat. Ce sont ainsi 25 jours qui ont été retirés de ce règlement, pour les agents du siège comme pour ceux des lycées.

Enfin, la CRC ne précise pas non plus que le nombre de jours de grève a reculé de 56 % entre 2016 et 2018, preuve de la qualité du dialogue social au sein de la Région, particulièrement dans une période de transformation aussi intense de la collectivité.

Sur le contrôle du temps de travail

La région conteste l'analyse de la CRC selon laquelle elle devrait se doter d'un système automatisé de contrôle des heures de travail des agents. Elle rappelle que le gouvernement, en faisant adopter une loi sur le télétravail, a pris acte des transformations sociétales induites par les outils numériques. A leur tour, ces transformations engagent à préférer le management par objectifs au management par le contrôle. Le décret du 11 février 2016 relatif à la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique, ne mentionne aucunement la nécessité d'un contrôle automatisé des temps de travail. Au contraire, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), dans son guide, précise bien, à propos du télétravail, que *« ce mode de travail repose à la fois sur le volontariat et la confiance. Il constitue une opportunité, pour les agents comme pour l'administration, d'améliorer la qualité de vie au travail et l'efficacité des organisations. »*

L'objectif de la collectivité est que 80 % des agents du siège dont les missions sont éligibles, pratiquent le télétravail au moins un jour par semaine.

Un contrôle automatisé des présences, dans ce contexte, semble illusoire. En revanche, en modifiant son organisation et ses modes de management, la collectivité affiche clairement son souhait de vérifier l'effectivité du travail de ses agents : le management par objectifs se focalise sur les résultats et non plus sur les moyens.

Ce sont les managers qui ont la charge de définir les objectifs des agents et de vérifier leur atteinte. Ainsi, des agents qui ne respectent pas leur temps de travail sont identifiés et rappelés à l'ordre. Au siège comme dans les lycées, les retenues sur salaire en attestent.

Sur ce point, la meilleure preuve de l'augmentation de la productivité de la collectivité est qu'avec des effectifs du siège et des dépenses globalement en baisse la région est parvenue à augmenter très significativement les services apportés aux Franciliens : niveau inédit d'investissement dans les transports, dans les lycées, de logements financés (depuis 10 ans), d'entreprises soutenues, de nombre d'apprentis, de formations financées, de fonds européens mobilisés ou d'actions culturelles soutenues.

Le gouvernement semble attaché à généraliser ce mode de travail, la fonction publique étant encouragée à l'instaurer 3 jours par semaine, soit plus de la moitié du temps travaillé des agents. La région est attachée à garantir l'efficience du service public, aussi met-elle tout en œuvre pour que les agents aient, chacun, des objectifs de travail clairs et quantifiables et que les conditions de l'atteinte de leurs objectifs soient réunies. Lors de l'entretien annuel

d'évaluation, chaque manager note le taux d'atteinte de chaque objectif. L'affirmation de la CRC selon laquelle la région *« ne dispose d'aucun moyen lui permettant d'attester que les agents du siège respectent les 1 607 heures de travail annuel »* est donc contestée par la Région.

Sur le régime indemnitaire

S'agissant de la **mise en œuvre du Complément indemnitaire annuel (CIA)**, la région précise que celle-ci est juridiquement effective depuis le 1er janvier 2018, date de la mise en place du RIFSEEP dont il est une des composantes. Les textes prévoient en revanche que l'employeur peut verser entre 0 et 100 % du CIA et n'exige pas, de ce fait, de versement effectif. Aujourd'hui, la région verse exceptionnellement le CIA à certains agents pour leur permettre de conserver à la région la rémunération qui était la leur lorsqu'ils exerçaient leurs missions auprès de l'Etat, conformément au principe de mobilité des fonctionnaires. Sans cette disposition, la région n'aurait pas été en mesure d'attirer ces talents qui offrent toute satisfaction à la collectivité. La région envisage par ailleurs la généralisation du versement du CIA à l'ensemble des agents sur la base d'une évaluation individuelle et collective, l'enveloppe CIA devant, dans la logique de maîtrise de la masse salariale, être gagée sur une économie correspondante en dépenses de fonctionnement.

Concernant la **prime dite « régionale »**, la région conteste l'interprétation des textes faite par la CRC et confirme que la prime régionale constitue un dispositif d'avantage acquis au sens de la loi de 1984 qui dispose que *« les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération (…) sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents. »* et qu'il appartient donc à la région de décider si elle l'intègre au RIFSEEP ou si elle choisit de cumuler ces deux dispositifs. En effet, si la prime a fait l'objet de deux délibérations de régularisation, respectivement en 1988 et 1989, elle a en réalité été mise en place par une lettre du ministre de l'économie et des finances du 19 juin 1962, soit une date bien antérieure à 1984. La DRFIP qui a été étroitement associée à la mise en œuvre du RIFSEEP à la région confirme cette interprétation et le contrôle de légalité n'a fait aucune remarque sur le nouveau dispositif indemnitaire de la Région.

Sur les collaborateurs d'élus

Le titre *« des irrégularités accrues en matière d'emploi et de rémunération des collaborateurs d'élus »* n'est pas acceptable dans la mesure où la CRC n'avance aucun fait nouveau par rapport à son précédent contrôle.

S'agissant des **emplois de cabinet**, la région respecte scrupuleusement le plafond d'emploi fixé par la loi et le nombre d'emplois ainsi que l'enveloppe budgétaire associée figurent dans le compte administratif de la région qui est un document public. Il convient de préciser que le contrôle de légalité n'a jamais fait de remarque sur les points soulevés par la Chambre.

La CRC conteste par ailleurs **le rattachement de certains chargés de mission auprès du secrétariat général**, lui-même rattaché à la direction générale des services. La région ne comprend pas le maintien de ces éléments dans le rapport définitif dès lors qu'elle a mis fin à ces emplois à la suite de la réception du relevé d'observations provisoires, qu'elle en a informé la Chambre et que la Chambre n'a pas demandé de complément d'information sur ce point. Elle rappelle ainsi que c'est précisément pour se conformer aux observations de la

CRC formulées dans son rapport d'observations définitives de janvier 2016 et préconisant *de « mettre fin au recrutement de chargés de mission auprès des membres de l'exécutif »*, qu'elle avait fait le choix du rattachement au DGS.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières, qui dispose que *« dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale (…) présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes »*, la région avait publiquement indiqué que, pour se conformer aux observation de la Chambre, le nouvel exécutif régional avait *« pris acte, dès son arrivée et avant même la transmission du rapport d'observations définitives, de la demande de régularisation adressée par la CRC. »* La région avait ainsi *« mis un terme aux recrutements de chargés de mission auprès de vice-présidents »,* précisant que les *« chargés de mission sont désormais rattachés au directeur général des services »* (rapport CR 2017-100 de mai 2017).

En application de la loi, ce rapport a été transmis par voie officielle à la CRC le 17 juillet 2017 laquelle, depuis cette date, n'avait formulé aucune remarque à la région sur cette nouvelle organisation.

En parallèle, l'ensemble des recrutements effectués sur le fondement de ce nouveau rattachement, ont, comme la loi le prévoit, été soumis au contrôle de légalité exercé par le préfet de région lequel, comme le directeur régional des finances publiques, n'a émis aucune critique de principe sur la nature de leur emploi et leur rattachement.

En conséquence, la région avait donc considéré que la procédure mise en place dès le début 2016 était de nature à répondre aux observations formulées par la CRC et donc à assurer la parfaite régularité des recrutements réalisés.

La région souligne par ailleurs que bien qu'elle se soit conformée à l'analyse de la Chambre, elle en conteste les fondements (estimant que les emplois en question ne revêtaient pas un caractère politique mais correspondent à un travail réel et indispensable et constituent une interface nécessaire entre l'exécutif et l'administration pour la bonne conduite des politiques régionales).

Toutefois, et afin de nous conformer pleinement aux dernières observations de la CRC lors du rapport d'observations provisoires, par une note en date du 15 avril 2019 à ma signature, il a été mis fin aux situations considérées comme irrégulières par la CRC dans le respect des dispositions juridiques en vigueur, ce qui a été fait dans les semaines qui ont suivi. Ainsi, s'agissant des agents mentionnés par la Chambre, plus de la moitié ont quitté la collectivité et les autres occupent des postes répondant parfaitement aux préconisations de la Chambre, la région tenant à la disposition de celle-ci toutes les pièces lui permettant de s'en assurer depuis sa réponse au rapport d'observations provisoires le 10 juin dernier.

Sur la rémunération des collaborateurs de groupe

La région conteste tout d'abord le mode de calcul retenu par la Chambre pour déterminer le plafond de l'enveloppe de rémunération. La Chambre considère que l'enveloppe pour déterminer les salaires bruts chargés des collaborateurs de groupe doit être calculée sur la base des indemnités nettes des élus. A l'occasion de son rapport sur les actions entreprises suite aux observations définitives de la CRC dans son rapport de 2016 sur la Gouvernance de la région Ile-de-France, délibéré en mai 2017, la région avait eu l'occasion de rappeler qu'elle

considérait que l'enveloppe pour la rémunération des collaborateurs de groupe devait être calculée sur la base de 30 % des indemnités chargées des élus. Ce rapport a été officiellement transmis à la CRC en juillet 2017 qui n'a en retour formulé aucune observation.

Sur le fond, l'article L. 4132-23 qui organise cette rémunération dispose :

« Le président du conseil régional peut, dans les conditions fixées par le conseil régional et sur proposition des représentants de chaque groupe, affecter aux groupes d'élus une ou plusieurs personnes. Le conseil régional ouvre au budget de la région, sur un chapitre spécialement créé à cet effet, les crédits nécessaires à ces dépenses, sans qu'ils puissent excéder 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil régional. »

A aucun moment la loi ne précise si le montant pris en compte est calculé en net ou en brut. Le mode de calcul retenu par la région est d'ailleurs en tous points conforme à celui explicité par le CNFPT dans sa *« Fiche 30 – Notions clés sur les collaborateurs de groupes politiques »*. Celle-ci précise que ces dépenses sont plafonnées à 30 % du montant annuel des indemnités de fonctions versées aux membres de l'assemblée délibérante, tel qu'il ressort du dernier compte administratif ».

Le dernier compte administratif de la région fait ainsi apparaître une enveloppe de 10,126 M€ pour les indemnités des élus. L'enveloppe pour la rémunération des collaborateurs de groupes, établie à 2,830 M€ au dernier budget, entre donc bien dans la limite des 30 % fixée par la loi.

Enfin, la région tient à préciser que l'enveloppe est ensuite ventilée proportionnellement à l'effectif des groupes. En valeur absolue, elle profite donc mécaniquement davantage aux groupes d'élus les plus nombreux qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition. En revanche, et contrairement à l'assertion de la Chambre, ce sont bien les groupes aux effectifs les moins étoffés qui profitent en réalité de cette mesure puisqu'elle leur permet d'avoir un minimum de ressources pour accomplir leur travail démocratique là où le mode de calcul de la CRC les priverait en réalité du socle de ressources humaines nécessaires pour faire vivre l'opposition démocratique. Ce mode de calcul n'a pas été modifié par rapport aux mandatures précédentes.

S'agissant des rémunérations individuelles des collaborateurs

Par ailleurs, la région ne considère pas que le surplus de rémunération décidé par certains présidents des groupes politiques en fin d'année soit assimilable à la prime de fin d'année distribuée aux agents titulaires des services. En effet, ce surplus de rémunération n'est ni automatique ni de droit et donne lieu à un avenant au contrat. Il est versé à la discrétion de chaque président de groupe et en fonction de la disponibilité financière sur l'enveloppe des groupes. Sur ce point, la région conteste, pour les raisons évoquées plus haut, l'analyse de la CRC selon laquelle le plafond des rémunérations aurait été dépassé pour l'ensemble des groupes puisqu'il s'inscrit dans le plafond des 30 % tel que calculé, conformément à la loi, par la Région.

*

IV.- Sur la compétence développement économique

La Chambre a très justement souligné les acquis importants de l'action de la région en matière de développement économique et d'innovation depuis 2015, en rupture avec l'exercice du précédent schéma régional de développement économique (SRDEI) : une **approche partenariale** de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie régionale de développement économique, d'innovation et d'internationalisation # Leader, un **pilotage par la performance**[3] qui s'est notamment traduit par une rationalisation drastique de la relation entre la région et ses organismes associés (3 organismes associés ont ou sont en voie de liquidation, recentrage de l'agence Paris Region Entreprise sur sa mission d'attractivité), une réorganisation de la Direction en charge du pilotage de la politique de développement économique et d'innovation[4] à effectifs constants, et la réinternalisation de la gestion des principales aides aux entreprises (TP'Up et PM'Up), permettant ainsi de gagner en lisibilité, en efficacité (+ 48,6 % d'aides attribuées depuis 2016) et en efficience (les coûts de gestion externalisés s'élevaient à plus de 2 M€ par an). Ces évolutions, conjuguées à un engagement fort de la présidente suite au Brexit, ont aussi produit des résultats significatifs en matière d'attractivité : en 2018, la région Ile-de-France s'est classée en deuxième position des métropoles les plus attractives du monde et en première position pour les investissements internationaux de R&D. A ce jour, 90 projets d'implantation liés au Brexit ont été recensés représentant près de 5 000 emplois. **Comme l'indique la Chambre, la région a ainsi clairement fait le choix d'affirmer, et d'exercer, la responsabilité que lui a confiée le législateur en matière de développement économique.**

En revanche, **nous réfutons plusieurs observations de la Chambre, qui conduisent à une appréciation fausse de la réalité et de l'objectif poursuivi par la Région**. La simplification des aides aux entreprises depuis 2015 fait l'objet d'améliorations significatives et de mesures de gestion concrètes depuis 2015[5], qui constituent des progrès réels pour les entreprises. **Dans ce domaine, le bilan est donc loin d'être mitigé**. La priorisation des orientations stratégiques n'est pas un affichage comme dans le SRDEI précédent. Elle s'est traduite par des plans d'action co-construits avec les entreprises, budgétés et programmés dans le temps[6]. Contrairement à ce qu'indique la Chambre, la relation avec les collectivités infrarégionales (EPT, Départements, MGP) est en cours de transformation profonde : la Région, avec l'Etat, a fait le choix et l'effort de sortir du mille-feuille administratif, pour écrire un nouveau partenariat dans un cadre correspondant à la réalité économique, celui des bassins d'emplois.

Au vu de ces éléments, il apparaît que contrairement à ce qui a été indiqué par la Chambre, la totalité des précédentes recommandations ont été mises en œuvre.

*

Dans le détail :

6.1. Une nouvelle responsabilité régionale à l'égard des autres collectivités locales

[3] Mise en place d'une démarche d'évaluation en continue, structuration d'indicateurs, mise en place de tableaux de bord.
[4] Direction des entreprises et de l'emploi
[5] Voir tableau relatif à la simplification en pièce jointe
[6] Smart industry 2017/2021, stratégie artisanat commerces 2018/2021, Plan IA 2021.

6.1.2. Des relations inchangées avec les Départements

Les conventions signées entre la région et les trois agences départementales de développement dites « agences de territoire » visent, d'une part, à faire de celles-ci des relais des politiques régionales, et d'autre part, à rationaliser les interventions des différents acteurs dans le champ économique.

Sur le volet de l'attractivité, les agences de territoire doivent ainsi inscrire leur action en complémentarité des missions confiées à *Choose Paris Region*, agence d'attractivité de la région Ile-de-France. Concrètement, les agences interviennent en appui à *Choose Paris Region* pour accompagner l'implantation d'entreprises étrangères sur leur territoire (identification du foncier et de l'immobilier disponible, mise en relation avec les acteurs locaux, etc.). Concernant les bassins d'emplois, qui constituent, pour l'Etat et la Région, la nouvelle échelle d'intervention publique en matière d'emploi et de formation professionnelle en Ile-de-France, les trois agences jouent un rôle d'animation économique au service des priorités de terrain définies par la gouvernance locale (identification des besoins des entreprises, mise en relation avec les acteurs locaux de l'emploi, appui au montage de projets…).

6.1.3. L'absence de coordination avec la MGP pour la mise en œuvre du SRDEII sur le territoire métropolitain

En vertu des articles L4251-12 et L4251-13 du Code général des collectivités territoriales issus de la loi NOTRe, la région est la collectivité responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique et élabore le SRDEII. La région Ile-de-France a pleinement assumé cette compétence nouvelle dans une optique de rationalisation des interventions économiques sur le territoire, tout en veillant à associer la MGP et les EPCI à l'élaboration et la mise en œuvre du SRDEII, et dans le respect de leurs compétences propres en matière économique.

Au titre de l'élaboration du SRDEII, la MGP et les EPCI ont été pleinement associés :

- lors des conférences territoriales ayant eu lieu dans chaque département, les EPCI ont été invités et ont pu s'exprimer, tout comme la MGP, invitée aux 8 conférences ;
- en adressant de nombreuses contributions à la région (par l'intermédiaire d'une plateforme web) qui ont toutes été prises en considération et intégrées dans le texte du SRDEII.

La MGP et les EPT sont également associés à la mise en œuvre du SRDEII à plusieurs titres :

- en tant que membres de droit de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) de l'Ile-de-France, ils ont été conviés à la dernière conférence du 6 novembre 2018 lors de laquelle a été présenté un point d'étape sur la mise en œuvre du SRDEII (cf. ordre du jour et compte-rendu en pièce jointe n°4). En dépit de plusieurs relances, la MGP n'a pas assisté à cette CTAP ;
- des échanges entre la région et les EPT sur la mise en œuvre du SRDEII ont également eu lieu à l'occasion de l'intervention de la vice-présidente lors du colloque organisé par l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) le 20 septembre 2018 et intitulé « Intercommunalités et développement économique, confirmer la nouvelle donne. Les responsabilités des communautés en matière de développement économique » ;

- l'AdCF est enfin conviée au comité des partenaires comme représentant des EPCI-EPT, l'une des trois instances de gouvernance du SRDEII. A ce jour, elle n'a pas participé à cette instance.

Ainsi, la région est particulièrement attentive à dialoguer avec tous les échelons disposant d'une compétence économique, et peut être amenée à ce titre à échanger avec les EPT comme la MGP selon l'intérêt territorial ou métropolitain des sujets traités. **Elle exclut en revanche tout co-pilotage en matière d'élaboration et de suivi de la mise en œuvre du SRDEII, qui relèvent de sa compétence propre.**

6.1.4. Le poids prédominant des aides régionales par rapport à celles des autres collectivités

Dans le cadre de la stratégie #Leader, les relations entre la région et les EPCI-EPT sont renforcées (déploiement des bassins d'emplois et des réseaux # leader, conventions d'autorisation d'EPCI-EPT à abonder les régimes d'aides régionaux, conférence des territoires à l'initiative de Paris Region Entreprises, déplacement de l'exécutif et des services dans de nombreux EPCI-EPT, etc.). Ces relations de proximité permettent de :

- sensibiliser encore davantage les EPCI-EPT à la nécessité de compléter le recensement annuel des aides aux entreprises ;
- mieux connaître la nature des aides réalisées par les EPCI-EPT.

6.2. Le SRDEII, outil d'affirmation de la responsabilité régionale en matière de développement économique

6.2.2. La gouvernance du SRDEII, élément clé de la nouvelle responsabilité régionale

La région produit annuellement un bilan de suivi de la mise en œuvre du SRDEII qui détaille pour chaque objectif opérationnel des indicateurs de réalisation, de résultat et d'impact. Deux bilans annuels ont ainsi été produits : « *Bilan 2017, première année de mise en œuvre et perspectives 2018* » et « « *Bilan 2017-2018 et perspectives 2019* ». Ce dernier comprend les indicateurs consolidés depuis la mise en œuvre du SRDEII.

6.2.3. Des priorités fondées principalement sur l'innovation et l'attractivité

Les filières stratégiques identifiées dans le SRDEII sont les suivantes :

- aéronautique, spatial, défense ;
- agriculture, agroalimentaire et nutrition, sylviculture ;
- automobile et mobilités ;
- numérique (dont big data, calcul haute performance, cybersécurité, industries culturelles et créatives, infrastructures numériques, intelligence artificielle, internet des objets, fintech, logiciels, réseaux, smart grid) ;
- santé (dont biotechnologies, dispositifs médicaux, silver économie) ;
- tourisme, sports, loisirs ;
- Région –Ville durable et intelligente.

Lors du précédent SRDEI, les filières prioritaires identifiées n'avaient donné lieu à aucune déclinaison opérationnelle et pouvaient être considérées comme une forme « d'affichage ». Désormais, au titre du SRDEII, des déploiements concrets sont mis en place.

Dans un premier temps, la région a choisi d'appuyer la structuration de quatre filières stratégiques pour l'Ile-de-France (aéronautique spatial défense/santé/ville durable/mobilités), et affirmer par ailleurs une ambition forte dans deux domaines technologiques majeurs : la cyber sécurité, l'intelligence artificielle.

Pour ce faire, il a été engagé en 2018 et 2019, à l'initiative de la Région, une série de concertations sur ces thématiques, co-présidées par la vice-présidente en charge du développement économique, ainsi que par un acteur dont la légitimité et la représentativité pour la filière à l'échelle régionale/nationale est incontestable.

Les concertations permettent d'amorcer et de structurer un dialogue durable avec l'ensemble des acteurs des filières concernées (PME/ETI/grands donneurs d'ordre, recherche, formation, apprentissage, …). Elles débouchent sur des engagements concrets et réciproques, sur des thèmes d'intérêt commun (par exemple : formation et accès aux compétences, financement de l'innovation, place des PME et des structures d'insertion franciliennes dans la commande privée, attractivité internationale, développement export), tels que le plan Intelligence Artificielle 2021.

Aux côtés de ces sept filières stratégiques, l'industrie est reconnue comme filière transversale qui a fait l'objet d'une stratégie Smart Industrie adoptée en juillet 2017 (300 M€ sur les 5 ans qui viennent). En outre, la région a identifié un certain nombre de thématiques prioritaires, qui ont donné lieu à l'adoption de stratégies spécifiques : commerce et artisanat, économie sociale et solidaire, etc.

6.3. Le rôle mitigé du SRDEII en matière de simplification des dispositifs d'aide et de développement équilibré des territoires

6.3.1. L'absence de réelle simplification des dispositifs d'aide

La recherche d'une plus grande lisibilité et d'accessibilité des dispositifs d'aide régionale constitue l'une des principales priorités de l'exécutif. La région a engagé plusieurs démarches à cette fin.

En premier lieu, plusieurs actions ont été engagées pour faciliter l'accès à l'information et les candidatures aux dispositifs. Sur la nouvelle version du site Internet, un espace dédié « *Aides régionales Appels à projets* » a été créé permettant de sélectionner les aides par secteur, par public et par mot-clé. Toutes les informations sur les dispositifs économiques ont été actualisées à l'occasion de la mise en ligne du nouveau site.

Par ailleurs, un chatbot (ou robot conversationnel) apparaît désormais sur le portail web. Spécialisé sur les aides aux entreprises, il a précisément vocation à guider les entreprises franciliennes désireuses de connaître les aides économiques régionales. De même, une adresse mail unique (aides.economiques@iledefrance.fr) est mentionnée sur toutes les pages relatives aux aides économiques. Une équipe dédiée répond ainsi, en 24 h, à toute question d'entreprises pour les informer sur les aides franciliennes et les orienter vers celles qui correspondent à leurs projets.

Enfin, les dispositifs relevant du développement économique et de l'innovation sont progressivement intégrés à la plateforme Mesdemarches.fr permettant aux candidats de

déposer leurs demandes d'appui de façon dématérialisée et simplifiée (principe du dites-le nous une fois, formulaires de demande uniformisés et allégés, etc.).

Les évaluations menées par le cabinet EDATER en 2018 et 2019 permettent justement de mesurer le taux de satisfaction des entreprises bénéficiaires des aides PM'up et TP'up quant à l'accessibilité des informations sur les aides et les procédures. Ce taux a progressé de 76 % (satisfaits et très satisfaits) à 79 % entre 2018 et 2019.

En deuxième lieu, des travaux importants ont été conduits pour améliorer l'ensemble du processus de traitement d'une demande d'aide et de gestion des bénéficiaires. L'ensemble des dispositifs relevant du développement économique et de l'innovation ont fait l'objet d'une cartographie par le Cabinet BEARING POINT afin de supprimer les étapes inutiles, sans valeur ajoutée et à faible valeur ajoutée. Tous les process permettant d'accorder des aides aux entreprises ont donc été revus et simplifiés.

Comme le rappelle la Chambre, les candidatures aux dispositifs PM'up et TP'up, ainsi qu'à la majorité des volets d'Innov'up, se font désormais au fil de l'eau et non par appels à projets, pour assurer une plus grande réactivité face aux besoins des entreprises. La candidature PM'up a en outre été simplifiée, plusieurs pièces étant rendues facultatives.

La région confirme également avoir engagé d'importants travaux sur les procédures internes afin de réduire les délais de paiement. Le délai de traitement des appels de fonds du dispositif PM'up est un indicateur suivi depuis le 1er février 2018. Selon cet indicateur, ce délai a diminué de 4 mois et demi au 1er février 2018 à 2 mois et demi au 31 juillet 2019.

En troisième lieu, une rationalisation du nombre de dispositifs d'aide a été engagée dès le début du mandat, qui s'articule notamment autour de la gamme Up. La réforme du dispositif Innov'up annoncée en juillet 2019 constitue la dernière étape d'ampleur du travail de simplification des aides engagé depuis le début du mandat. Avec cette réforme qui entrera en vigueur en début d'année 2020, les cinq dispositifs existants (Innov'up faisabilité, Innov'up développement, Innov'up proto, Innov'up expérimentation, Innov'up Leader PIA) sont fusionnés au sein d'un dispositif unique Innov'up pouvant s'adapter à l'ensemble des besoins des entreprises innovantes.

En dernier lieu, la direction des entreprises et de l'emploi a fortement renforcé ses outils de pilotage et de suivi de l'activité à travers :

- la réalisation d'un bilan d'activité semestriel détaillant les caractéristiques de chacun des dispositifs d'aide (montant moyen d'aide, répartition des bénéficiaires par secteurs d'activité, localisation, etc.) ;
- la mise en place d'une évaluation en continu des aides régionales, confiée au cabinet EDATER, dont l'objectif est de suivre, auprès des bénéficiaires des aides régionales depuis 2015, la finalité des aides, leur impact sur la croissance et l'emploi, et le niveau de satisfaction des bénéficiaires. Une première évaluation a été réalisée en 2018 et la deuxième évaluation est en cours.

Ces outils traduisent le suivi très fin que la région fait de ses dispositifs, de façon à s'assurer qu'ils répondent pleinement aux besoins des entreprises pour créer des emplois.

6.3.2. Une territorialisation co-pilotée avec l'Etat

La région et l'Etat ont fait le choix d'identifier 25 territoires économiques cohérents, les « bassins d'emploi », qui couvrent l'ensemble du territoire régional. Maille territoriale de

référence pour l'action Etat-Région, les bassins d'emploi constituent une échelle pertinente à la fois pour l'observation socioéconomique et l'identification des enjeux de développement de l'activité et des compétences, d'animation et de gouvernance, et d'adaptation de l'offre de service des acteurs publics aux besoins des territoires, de leurs entreprises et de leurs habitants. L'animation territoriale s'appuie sur une gouvernance partagée et co-pilotée par l'Etat et la Région, respectivement le sous-préfet et un élu régional. La gouvernance s'appuie d'une part sur un comité stratégique restreint associant l'Etat, la Région, les EPCI/EPT et le département, et d'autre part sur un comité des partenaires élargi à l'ensemble des acteurs locaux de l'emploi et du développement économique.

Après une 1ère phase réussie avec 11 bassins d'emplois expérimentaux lancée au printemps 2018, l'Etat et la région ont décidé de déployer les 14 bassins d'emploi restants sur toute l'Île-de-France à compter de février 2019. La gouvernance est installée presque totalement en Île-de-France (22 bassins sur 25, les 11 de la 1ère phase + 11 de 2nde phase). Les feuilles de route des 11 bassins de la 1ère phase sont en cours de mise en œuvre. Pour les 14 nouveaux bassins, cette feuille de route est cours de construction et de validation.

D'un point de vue opérationnel, plus de 130 actions sont déployées ou en cours sur les bassins d'emploi dont une 30taine « d'actions pépites ». On entend par « actions pépites » des actions remarquables, soit par le volume d'emploi créé, soit des actions expérimentales ou particulièrement innovantes, soit enfin des actions qui aboutissent à l'insertion dans l'emploi de nos publics les plus éloignés de l'emploi comme les personnes en situation de handicap, et qui ont ainsi le potentiel pour devenir des « vitrines » de la mise en œuvre territoriale des bassins.

En matière de territorialisation, les réseaux #Leader constituent l'une des actions opérationnelles des bassins d'emploi sur lesquels ont été identifiés des enjeux d'articulation et de mise en visibilité de l'offre de services aux entreprises. On peut également citer à titre d'exemple la task force recrutement mise en place sur le bassin des Portes Sud du Grand Paris, qui a permis à 4 entreprises nouvellement installées de recruter 400 emplois qualifiés, et bientôt 450 de plus courant 2019, grâce à la mobilisation du bassin. Autre action concrète, l'action expérimentale, Plate-forme Jeunes d'avenir Recrut, financée par la région à hauteur de 250 k€. Il s'agit d'une application développée avec APAME et Neolink (et de nombreux partenaires, publics et privés : AEF, Crédit Agricole Île-de-France, AGEFOS PME, ONISEP), qui vise à rendre plus fluide le marché de l'emploi par le rapprochement effectif des patrons de TPE/PME et des jeunes les plus éloignés de l'emploi, non identifiés par les acteurs de l'emploi (NEETS, décrocheurs avec l'appui des référents de parcours du plan d'insertion pour la jeunesse – PRIJ…). Cette action est expérimentée sur le bassin de Seine Aval.

6.4. Des améliorations nécessaires au suivi et à la programmation des crédits

La Chambre indique les AE et les AP ouvertes dans l'année ont été faiblement mandatées dans l'année de l'affectation.

Cette situation est tout à fait normale dans la mesure où la très grande majorité des actions soutenues par la région se déploient de façon pluri-annuelle. Plusieurs exemples permettent d'illustrer le bien-fondé de cette situation :

- Le dispositif PM'up (83 M€ de RAM – Restes à mandater – au 31.12.2018) accompagne les entreprises dans leurs projets de développement sur une période de 3 ans, souvent 4 dans la réalité ;
- Le Très Haut Débit (57 M€ de RAM au 31.12.2018) couvre des conventions entre la région et les Départements qui s'échelonnent sur 5 ans afin de permettra la couverture de l'Ile-de-France en THD d'ici 2021 (à l'exception de la Seine-et-Marne en 2023) ;
- Le FUI (Fonds Unique Interministériel), dont la région accompagne le déploiement, soutien des projets se déployant entre 3 à 8 ans (67 M€ de RAM au 31.12.2018) ;
- Les Grands Lieux d'Innovation (23 M€ de RAM au 31.12.2018) soutenus par la région (Addictive Factory Hub de Saclay, circuit autonome de Montlhéry, etc.) sont par nature des opérations de mettant en œuvre sur des temps longs (3-5 ans à minima).

De très nombreux dispositifs sont concernés par cette pluri-annualité, expliquant ce décalage entre les AE-AP affectées et celles mandatées dans l'année d'affectation.

La Chambre indique que *« la région n'a pas été en mesure de fournir des données précises et fiables sur les moyens mobilisés en matière de développement économique. Ainsi, la chambre s'interroge sur la qualité de la gestion des crédits pluri-annuels en matière de développement économique et sur la justification du maintien de certains crédits engagés en fonctionnement depuis plus de 3 ans et non mandatés ».*

L'ensemble des données financières relatives au développement économique et à l'innovation figure de façon précise dans le compte administratif de la Région.

Sur le second point abordé par la Chambre, la Direction des entreprises et de l'emploi, en lien avec le Pôle finances, a engagé un travail de vérification des RAM en fonctionnement et en investissement. Plus de 850 opérations seront analysées individuellement.

6.4.2 : Une programmation tardive de l'utilisation des fonds européens

Les résultats de l'exécution sous la précédente programmation ont effectivement été insatisfaisants, avec l'obligation finale pour la région de restituer près de 70 M€ de fonds non consommés. Pour la programmation 2014 - 2020, la région a pris - tout particulièrement à partir de 2016 - la mesure de ses obligations et s'est dotée des procédures et des ressources humaines indispensables à une bonne gestion de ses fonds.

Le programme 2014-2020, qui a été négocié par l'Exécutif régional précédent, a été validé tardivement par la Commission européenne, en décembre 2014. Faute de process internes de gestion clairement définis et installés, un retard conséquent a été pris en début de programmation. Fin 2015, cette programmation atteignait 4,6 %, soit 22 M€ (le taux de programmation au niveau national étant de 16 %).

Une mobilisation forte et un effort constant de la région à partir de 2016 pour, d'une part, renforcer très significativement les équipes dédiées à cette gestion et, d'autre part, se doter d'outils de pilotage et de méthodes de gestion à la hauteur des enjeux et de ses responsabilités lui ont permis de rattraper ce retard initial : au 31 mai 2019, 346 M€ de crédits européens ont été programmés, soit un taux de 71 % (67 % pour le FEDER ; 72 % pour le FSE).

Contrairement à ce qu'affirme la CRC, les objectifs de programmation sont donc connus. A fin 2019, la région Ile-de-France prévoit ainsi de programmer 100 M€ de crédits FESI, dont 54 M€ pour le FEDER et 46 M€ pour le FSE, ce qui représenterait une consommation de 91 % de la

maquette Union européenne. Celle-ci devrait être intégralement exécutée à horizon été 2020 (80 opérations déposés à ce jour sur Synergie, pour un montant UE de près de 80 M€).

La région assure donc une gestion conforme à ses prévisions. Elle est pleinement en capacité de préciser le rythme et les niveaux d'engagement jusqu'à la fin de l'actuelle programmation.

La validation du Programme opérationnel, intervenue en décembre 2014, a précédé la rédaction du SRDEII, qui n'a a été finalement adopté qu'en décembre 2016. Dès lors, les priorités du SRDEII ne pouvaient être logiquement intégrées dans le PO.

La Direction des Affaires européennes travaille aujourd'hui en totale concertation avec les Pôles opérationnels, et particulièrement avec le Pôle Développement économique dont relève la Direction des entreprises et de l'emploi. Les priorités du PO ont d'ailleurs été définies en concertation entre les deux directions. Leur déclinaison résulte d'un travail mené en commun. La DEE est ainsi un partenaire régulier de la Direction des Affaires européennes : elle participe à l'élaboration des appels à projets et émet des avis opérationnels lors de l'instruction des dossiers. Cette même logique conduit la DAE à travailler régulièrement avec les services compétents sur les thématiques du PO.

Les retards initiaux des mandatements étaient essentiellement dus à un manque de ressources humaines et à des process internes de pilotage et de gestion non stabilisés. Ces insuffisances ont été progressivement corrigées. Au début de la période de programmation, le Service Instruction et Gestion ne comptait que 4 personnes, contre 20 aujourd'hui. Cette augmentation des effectifs dédiés s'est accompagnée d'une réorganisation des services, d'une définition nouvelle des missions dévolues à chaque agent et du développement d'une approche et d'une culture commune applicables à la gestion des FESI (notamment par la mise en place de formations spécifiques) afin de gagner en efficacité et qualité dans l'instruction et le contrôle des dossiers.

Par ailleurs, les débuts très compliqués et les manquements du système d'information pour la gestion des FESI (Synergie) mis en place par le CGET ont fortement contrarié la portée de ces mesures nouvelles et ont ralenti le process de gestion adopté par la région (des rattrapages de saisie étant nécessaires pour pallier les fonctionnalités indisponibles en 2014 et 2015). Les mesures adoptées par la région ont néanmoins permis de compenser ces difficultés et de rattraper les retards initiaux de mandatements.

6.5. La mise en œuvre très partielle des précédentes recommandations de la chambre régionale des comptes

Les précédentes recommandations portent sur 4 points :

- Simplifier et rendre lisible la stratégie régionale en matière de dispositifs d'aides au développement économique (la chambre indique une mise en œuvre complète)
- Consolider les évaluations des dispositions d'aide aux entreprises, notamment en rendant possible le recensement des bénéficiaires (la chambre indique une mise en œuvre en cours)
- Etablir un bilan financier fin 2015 du SRDEI : montant des crédits de paiement et des restes à mandater sur les engagements pluriannuels décidés par la collectivité (la chambre indique une absence de mise en œuvre)
- Assurer le recensement des régimes d'aides, notamment ceux relevant d'autres collectivités (la chambre indique une totale mise en œuvre)

Compte tenu des éléments apportés en réponse aux observations de la Chambre (cf. supra), nous considérons que les précédentes recommandations ont fait l'objet d'une mise en œuvre, à l'exception, il est vrai, de l'établissement d'un bilan financier fin 2015 du SRDEI, schéma déployé par le précédent exécutif.

« Rappels au droit » et « Recommandations » de la Chambre Régionale des comptes

N°	« Rappels au droit »	« Réponse de la région »
1	Renforcer les dispositifs internes de recensement des litiges en cours et constituer une provision dès l'ouverture d'un contentieux de première instance à hauteur du risque établi, conformément aux dispositions de l'article D. 4321-2 du code général des collectivités territoriales.	Le manquement relève de la majorité précédente. Le respect de la règle a été assuré depuis 2016.
2	Respecter le délai global de paiement et verser les intérêts moratoires dus aux fournisseurs en cas de non-respect de ce délai.	Un plan d'action est mis en œuvre en ce sens.
3	Généraliser le contrôle automatisé de décompte du temps de travail conformément aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.	La région conteste l'analyse de la CRC.
4	Appliquer le CIA à l'ensemble des agents et supprimer la prime régionale conformément aux dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).	La région conteste l'analyse de la CRC.
5	Formaliser dans une délibération le nombre de postes de collaborateurs de cabinet et l'enveloppe budgétaire annuelle consacrée à leur rémunération conformément à la circulaire du 23 juillet 2001 notamment relative à la résorption de l'emploi précaire.	Le nombre de collaborateurs de cabinet et l'enveloppe budgétaire consacrée à leur rémunération figure au sein du BP et CA chaque année. A ce titre, ils sont délibérés par la collectivité.
6	Mettre fin au dépassement du nombre de collaborateurs de cabinet autorisés.	La région rappelle qu'elle respecte strictement le plafond d'emplois des collaborateurs de cabinet fixé par la loi et que ce point n'a pas fait l'objet d'une remarque du contrôle de légalité.
7	Respecter les dispositions de la loi du 26 janvier 1984 lors du recrutement d'agents contractuels.	La région respecte toutes les dispositions en vigueur.
8	Rétablir une rémunération des collaborateurs de groupes d'élus conforme aux dispositions de l'article L. 4132-23 du CGCT et de la circulaire INTB9500079C du 6 mars 1995	La région conteste l'analyse de la CRC et respecte ce plafond qui n'a jamais fait l'objet d'une remarque du contrôle de légalité.

N°	« Recommandations »	« Réponse de la région »
1	Actualiser la convention de services comptable et financier, notamment en vue de formaliser les opérations requises afin de garantir la concordance entre l'inventaire comptable et l'état de l'actif.	Actualisation de la convention en cours avec le comptable public (réunions à l'initiative de la région début 2019). La région s'est en outre engagée dans un processus de certification de ses comptes dont l'étape préalable est cette concordance, déjà effective. Cette matière a été sensiblement améliorée depuis 2016.
2	Fiabiliser le processus d'intégration des immobilisations et les montants des participations en capital constatées dans les comptes d'immobilisations financières.	Ce processus est fiabilisé.
3	Expliciter dans les rapports d'orientations budgétaires les objectifs de la région en matière de dépenses de personnel et les indicateurs correspondants, et renforcer l'analyse de la soutenabilité des investissements.	Les rapports d'orientations budgétaires comprennent ces données depuis 2016. Surtout, ils sont les plus complets des régions au niveau national. Et reconnus par l'ensemble des parties prenantes (y compris par l'opposition).
4	Clarifier les règles d'annulation et d'ajustement des autorisations de programme et d'engagement (AP/AE) dans le règlement budgétaire et financier et assurer une information appropriée et régulière de l'assemblée délibérante sur les stocks d'AP/AE demeurant sans emploi	Un travail inédit et considérable d'apurement des AP et des AE a été réalisé depuis 2016.
5	Réviser la structure et le contenu des annexes budgétaires afin de mettre en cohérence la présentation et l'information budgétaires avec la présentation en mode « LOLF » adoptée par la région	La région est la seule à présenter son budget en mode « LOLF » avec les annexes budgétaires « bleus ». Elle s'engage en outre dans une démarche de performance et d'évaluation des politiques publiques.
6	Poursuivre l'optimisation de l'organisation de la chaîne financière tout en renforçant les dispositifs de contrôle interne comptable et financier	Les marchés sont lancés pour ce renforcement.

* *

*

« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France
6, Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
Tél. : 01 64 80 88 88
www.ccomptes.fr/fr/crc-Île-de-France

Annexe 2 : Paragraphe enlevé par la CRC de la réponse régionale aux observations définitives de la Chambre

Paragraphe enlevé par la CRC de la réponse régionale aux observations définitives de la Chambre (voir supra pp. 114 et 117)

« Un conflit d'intérêt apparent pour l'un des magistrats au cours de la procédure de contrôle

La région note que ses observations quant au conflit d'intérêt constaté d'un des magistrats qui a participé au délibéré du rapport d'observations provisoires ont été prises en compte puisque, sans que la CRC n'ait répondu formellement à l'interpellation de la région dans son rapport définitif, le magistrat en question a été écarté du délibéré du rapport d'observations définitives. Le magistrat en question était en effet, sous la période de contrôle, un membre actif du mouvement En Marche ! à Montgeron, dans l'Essonne (co-animateur du blog « Comité local : Montgeron en Marche » à l'adresse https://en-marche.fr/comites/montgeron-en-marche). A ce titre, il a été un opposant politique d'un agent mis en cause dans le rapport et est actuellement un opposant de Mme Sylvie CARILLON, maire de Montgeron et conseillère régionale membre de la majorité.

Cette situation est constitutive d'un conflit d'intérêt manifeste qui aurait dû l'amener à se déporter dès le début de la procédure de contrôle, conformément aux dispositions de la Charte de déontologie des juridictions financières. Rappelons que cette Charte *a « pour objectif de garantir que les magistrats et autres personnes concernées des juridictions financières exercent leurs fonctions en toute indépendance, avec impartialité, neutralité, dans le respect du principe de laïcité, avec dignité, intégrité et probité, et se comportent de façon à prévenir à cet égard tout doute légitime »* (point 3) ; que *« le respect de ces valeurs et principes est un élément essentiel de l'image et de la réputation des juridictions financières et, comme tel, une condition de leur crédibilité et de la confiance qui leur est accordée »* (point 4) ; et qu'en conséquence : *« les personnes concernées par la charte font en sorte, dans leurs comportements tant professionnels que privés, de ne pas se trouver dans une situation qui pourrait porter atteinte ou paraître porter atteinte à l'impartialité et à la neutralité de la juridiction à laquelle ils appartiennent »* (point 11). »

Annexe 3 : Courrier de la Présidente de la région Île-de-France au Président de la Cour des comptes en date du 29 janvier 2020

Région
îledeFrance

La présidente

Saint-Ouen, le 29 janvier 2020

Réf : D20-00315

Monsieur Didier Migaud
Premier Président de la Cour des comptes
13 rue Cambon
75100 Paris

Monsieur le Premier Président,

Par courrier du 17 janvier 2020, le Président de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France m'a notifié le rapport d'observations définitives n°2019-0168 R intitulé *Région Ile-de-France, Exercices 2014 et suivants*, ainsi que la réponse qui a été apporté par les services de la Région Ile-de-France.

La teneur de ce document a suscité mon étonnement. Le ton adopté est celui d'un rapport à charge dont les titres et la synthèse ne correspondent ni aux conclusions très positives de l'entretien de fin de contrôle qui a eu lieu entre les responsables des services de la Région et les rapporteurs de la chambre le 12 décembre 2018, ni au fond du rapport dont les développements sont en contradiction avec les titres polémiques qui les précèdent comme, par exemple, pour les paragraphes relatifs au déménagement de la Région en Seine-Saint-Denis. La présentation qui en est ainsi faite se trouve dès lors en complet décalage avec l'appréciation tenue par ailleurs sur la gestion régionale tant par les agences de notation que par la Cour des comptes elle-même.

J'ai surtout eu la surprise de découvrir que l'ensemble des réponses au rapport d'observations définitives formulées par la Région n'y figure pas. En effet le passage suivant de notre réponse a été purement et simplement enlevé du document définitif destiné à être rendu public :

Conseil régional
Adresse Postale : 2 rue Simone Veil – 93400 SAINT-OUEN
Tél. : 01 53 85 53 85 : Fax : 01 53 85 53 89
www.iledefrance.fr
REPUBLIQUE FRANÇAISE

« 4. Un conflit d'intérêt apparent pour l'un des magistrats au cours de la procédure de contrôle

« La région note que ses observations quant au conflit d'intérêt constaté d'un des magistrats qui a participé au délibéré du rapport d'observations provisoires ont été prises en compte puisque, sans que la CRC n'ait répondu formellement à l'interpellation de la région dans son rapport définitif, le magistrat en question a été écarté du délibéré du rapport d'observations définitives. Le magistrat en question était en effet, sous la période de contrôle, un membre actif du mouvement En Marche ! à Montgeron, dans l'Essonne (co-animateur du blog « Comité local : Montgeron en Marche » à l'adresse https://en-marche.fr/comites/montgeron-en-marche). A ce titre, il a été un opposant politique d'un agent mis en cause dans le rapport et est actuellement un opposant de Mme Sylvie CARILLON, maire de Montgeron et conseillère régionale membre de la majorité.

« Cette situation est constitutive d'un conflit d'intérêt manifeste qui aurait dû l'amener à se déporter dès le début de la procédure de contrôle, conformément aux dispositions de la Charte de déontologie des juridictions financières. Rappelons que cette Charte *a « pour objectif de garantir que les magistrats et autres personnes concernées des juridictions financières exercent leurs fonctions en toute indépendance, avec impartialité, neutralité, dans le respect du principe de laïcité, avec dignité, intégrité et probité, et se comportent de façon à prévenir à cet égard tout doute légitime »* (point 3) ; que *« le respect de ces valeurs et principes est un élément essentiel de l'image et de la réputation des juridictions financières et, comme tel, une condition de leur crédibilité et de la confiance qui leur est accordée »* (point 4) ; et qu'en conséquence : *« les personnes concernées par la charte font en sorte, dans leurs comportements tant professionnels que privés, de ne pas se trouver dans une situation qui pourrait porter atteinte ou paraître porter atteinte à l'impartialité et à la neutralité de la juridiction à laquelle ils appartiennent »* (point 11). »

Cette situation est extrêmement grave. En effet, l'un des magistrats de la chambre régionale des comptes qui a délibéré sur le rapport d'observations provisoires est un membre actif de la LREM en Ile-de-France et, en violation de toute déontologie, ne s'est pas déporté. A cette première entorse à la déontologie s'en ajoute une seconde, encore plus choquante, avec « le caviardage » de notre réponse qui s'apparente à une volonté de cacher la vérité. Cette dissimulation de la réalité des faits ne peut que faire peser le soupçon d'une instrumentalisation de la juridiction dans un but politique à l'encontre de la Région Ile-de-France et de son exécutif.

Ceci m'amène à vous demander de diligenter une inspection de la Cour des comptes à la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France afin de comprendre comment de tels dysfonctionnements ont pu se produire. La Cour des comptes est, je le sais, particulièrement soucieuse de déontologie pour ses propres magistrats. Ne devrait-elle pas poser en principe pour toutes les juridictions financières dépendant d'elle, que des magistrats ou rapporteurs, élus ou anciennement élus dans le territoire contesté, se déportent systématiquement sur ce type de rapport, pour garantir l'impartialité qui s'impose et prévenir tout soupçon de conflit d'intérêt ? Cette règle élémentaire de déontologie s'appliquerait naturellement aux membres de la chambre régionale des comptes élus en Ile-de-France lorsqu'ils examinent la situation de l'Ile-de-France, mais il paraîtrait également sage d'envisager de l'étendre à tous les magistrats qui ont exercé des fonctions politiques.

Je tiens à vous indiquer que la Région Ile-de-France, va demander à la chambre régionale des comptes, en application de l'article L 243-10 du code des juridictions financières, de bien vouloir rectifier le rapport d'observations définitives en intégrant les paragraphes que la chambre a décidé de retirer contrairement aux règles en vigueur.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'expression de ma très haute considération.

Bien à vous

Valérie PÉCRESSE

Copie à :

- Madame Catherine de Kersauson, Procureur général de la Cour des comptes

Conseil régional
Adresse Postale : 2 rue Simone Veil – 93400 SAINT-OUEN
Tél. : 01 53 85 53 85 : Fax : 01 53 85 53 89
www.iledefrance.fr
R E P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

Annexe 4 : Courrier du DGS de la région Île-de-France au Président de la CRC en date du 4 février 2020

Région île de France

Le Directeur général des services

Saint-Ouen, le – 4 FEV. 2019

Réf : DB/ZK/2020/005 RAR 2C 131 530 1242 4

M. Christian MARTIN
Président de la Chambre régionale des comptes
6, cours des Roches
77315 MARNE-LA-VALLEE Cedex 2

Monsieur le Président,

C'est avec le plus grand étonnement que j'ai pris connaissance du rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes (CRC) sur la gestion de la Région Ile-de-France pour les exercices 2014 et suivants.

Je m'étonne, en premier lieu, des commentaires dont vous avez assorti la réponse que la collectivité a formulée en réponse à votre rapport.

Vous écrivez en effet que « *n'émanant pas de l'ordonnateur, cette lettre ne peut être considérée comme la réponse de la collectivité* » ajoutant que « *la chambre n'avait donc pas l'obligation de joindre à son rapport d'observations définitives la réponse du directeur général des services de la région Ile-de-France. Elle a néanmoins choisi de le faire à titre exceptionnel.* »

J'observe que la Chambre n'avait pas eu les mêmes préventions et avait joint sans aucun commentaire la réponse de la région, signée par mon ante-prédécesseur, Monsieur Jean-Michel Thornary, magistrat à la Cour des comptes, au rapport de la CRC sur la gestion des ressources humaines de la collectivité de juillet 2013, sous la mandature de Monsieur Jean-Paul Huchon.

Je m'interroge donc sur cette différence de traitement et sur les motivations qui la sous-tendent.

Sur le fond, je m'étonne également que vous ayez unilatéralement fait le choix de censurer la réponse de la collectivité en supprimant tout un paragraphe.

Ce choix est d'autant plus étonnant qu'il concerne un passage important de cette réponse portant sur les conditions d'impartialité dans lesquelles le rapport de la Chambre a été rédigé et que, par ailleurs, la loi prévoit expressément (article L. 243-5 du code des juridictions financières) que la réponse est établie sous la seule responsabilité de son auteur.

Conseil régional
33, rue Barbet-de-Jouy – 75359 Paris cedex 07 SP
Tél. : 01 53 85 53 85 – Fax : 01 53 85 53 89
www.iledefrance.fr RegionileDeFrance @iledefrance

Dans ces conditions, l'argument avancé par la CRC pour justifier sa censure, à savoir que ce passage serait soi-disant *« susceptible de présenter un caractère diffamatoire »* n'a pas lieu d'être. Aux termes de la loi, il appartient en effet à la collectivité de prendre ses responsabilités sur la nature de sa réponse et non à la CRC d'en apprécier le contenu et ses éventuelles répercussions juridiques.

En procédant à une censure de la collectivité, la CRC a donc clairement outrepassé ses droits.

En outre, et sur le fond, il est clair que la partie censurée ne présente aucun caractère diffamatoire puisqu'elle se fonde strictement sur des faits établis.

Je rappelle que ce qui est ici en cause, c'est l'existence de situation de conflit d'intérêt pour l'un des magistrats de la chambre ayant participé au contrôle, celui-ci exerçant en parallèle de ce contrôle des activités politiques d'opposant à l'un des conseillers régionaux de l'actuelle majorité.

La charte de déontologie des juridictions financières est sur ce point extrêmement claire : *«Les personnes concernées par la charte font en sorte, dans leurs comportements tant professionnels que privés, de ne pas se trouver dans une situation qui pourrait porter atteinte ou paraître porter atteinte à l'impartialité et à la neutralité de la juridiction à laquelle ils appartiennent »* (point 11) ; *« L'impartialité des membres des formations de délibéré suppose que leur opinion a été formée sans préjugé ni parti pris. »* (point 12)

On voit bien ici que le conflit d'intérêt est établi et que, par voie de conséquence, le caractère diffamatoire de son affirmation tombe.

La meilleure preuve en est d'ailleurs que le magistrat en question, qui avait participé au délibéré du rapport d'observations provisoires (ROP), n'a pas participé au rapport d'observations définitives (ROD). Il est donc préjudiciable que la CRC n'assume pas pleinement la situation en ne la signalant dans son ROD et en censurant la réponse de la région. Cela montre que la CRC avait non seulement pleinement conscience du conflit d'intérêt qui lui avait signalé par la région dans sa réponse au ROD mais qu'elle a en outre cherché à en dissimuler l'existence.

Pour toutes ces raisons, et en application des dispositions de l'article L. 243-10 du code des juridictions financières, je vous demande donc de rectifier votre rapport d'observations définitives pour y restituer l'intégralité de la réponse de la collectivité. En l'absence de rectification, la collectivité saisira le tribunal administratif pour faire valoir ses droits.

Je vous informe enfin qu'en parallèle la présidente de la Région Ile-de-France saisira le Premier président de la Cour des comptes pour l'alerter sur ce sujet qui met en cause le respect par la CRC des règles de déontologie dans l'exercice de ses missions.

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

Cordialement,

Pour la Présidente
du Conseil régional d'Ile-de-France
et par délégation
Le directeur Général des Services

David BONNEAU

David BONNEAU

Annexe 5 : Réponse du Président de la CRC au DGS de la région Île-de-France en date du 14 février 2020

Chambre régionale
des comptes
Île-de-France

N°/S/SP/20- 0068

Le 14 février 2020

Le président

Madame la présidente,

J'ai pris connaissance avec attention de votre lettre du 29 janvier 2020 adressée au Premier président de la Cour des comptes à propos du rapport d'observations définitives sur les comptes et la gestion de la région Île-de-France, que je vous ai notifié le 17 janvier 2020 et qui sera rendu public à compter de la prochaine réunion du conseil régional.

Dans cette lettre, vous faites part d'abord de votre « étonnement » relatif à la tonalité de ce rapport qui serait celle d'un « rapport à charge ». Vous évoquez des développements qui seraient en contradiction avec des titres polémiques. Vous illustrez votre propos en faisant référence aux paragraphes portant sur le déménagement des services de la région en Seine-Saint-Denis.

La lecture de ce rapport ne permet pas de percevoir le fondement de telles appréciations.

Pour reprendre le seul exemple que vous citez, le regroupement des services du siège à Saint-Ouen fait l'objet de deux paragraphes dans la synthèse du rapport. On peut lire dans le premier que « cette opération a été menée de manière efficace, l'emménagement dans le premier bâtiment ayant pu se réaliser deux ans à peine après l'élection du nouvel exécutif ». Le rapport ajoute que « la région a obtenu des conditions financières avantageuses sous la forme de franchises de loyers et de prise en charge de travaux d'aménagement intérieur par les bailleurs ». Dans le second paragraphe, le rapport relève que « le bilan financier de l'opération est néanmoins encore incertain dans la mesure où la région n'a pas encore décidé si elle lèvera les options d'achat des immeubles ». Ce constat factuel est illustré par quelques données financières sur le bilan de l'opération.

Ainsi, les observations de la chambre sur cette opération, loin d'être « à charge », ne sont globalement pas critiques mais plutôt positives. Elles sont développées aux pages 52 à 58 au sein d'un paragraphe 5.1.2 intitulé « Une relocalisation rapide dont le bilan financier est encore incertain ». Ce titre est parfaitement en cohérence avec le sens des observations rappelées ci-dessus.

De même, les titres principaux du sommaire du rapport sont formulés en des termes mesurés : « Une situation financière qui s'améliore » ; « Malgré une réorganisation administrative, des irrégularités persistantes en matière de ressources humaines » ; « Une responsabilité accrue en matière de développement économique qui appelle une gestion plus efficiente des moyens correspondants ».

Madame Valérie PÉCRESSE
Présidente de la région Île-de-France
57, rue de Babylone
75359 PARIS Cedex 07 SP

6 cours des Roches - Noisiel - BP 187 - 77315 Marne-la-Vallée Cedex 2
Tél. : 01.64.80.88.88 – Fax : 01.64.80.88.53 - Courriel : iledefrance@crtc.ccomptes.fr

En second lieu, votre lettre du 29 janvier 2020 met en cause l'impartialité de l'un des magistrats de la chambre.

Quoique vous ne l'ignoriez pas, je vous rappelle que le magistrat visé n'est pas l'un des rapporteurs qui ont conduit le contrôle. Il a fait partie de la formation collégiale qui a délibéré sur le rapport provisoire mais il n'a pas participé au délibéré au cours duquel a été analysée la réponse de la région et adopté le rapport définitif, celui-là même qui sera rendu public.

Même si la question de la présence de ce magistrat au premier délibéré et de son déport peut être posée, il serait totalement déplacé d'affirmer que cette situation aurait entraîné une « instrumentalisation politique » de la chambre régionale des comptes.

Ce rapport sur la région a été élaboré dans le respect absolu des deux principes fondamentaux qui garantissent la neutralité des juridictions financières et l'objectivité de leurs constats : tous les rapports sont délibérés par des formations composées de plusieurs magistrats (principe de collégialité) ; tous les éléments de la réponse au rapport provisoire adressée par la collectivité sont analysés et pris en compte en fonction des justifications apportées (principe du contradictoire). Ainsi, la stricte neutralité de la chambre reste assurée même dans l'hypothèse d'un manquement individuel au cours de l'une des étapes aboutissant au rapport définitif.

Dans le cas d'espèce, le rapport définitif sur l'examen des comptes et de la gestion de la région Île-de-France comporte différents constats, certains positifs, d'autres critiques. Les constats relatifs à des irrégularités de gestion s'appuient sur des faits qui sont rigoureusement documentés et des textes juridiques qui sont rappelés.

Enfin, vous évoquez la non-publication par la chambre de deux paragraphes de la lettre du directeur général des services de la région, annexée au rapport, qui mettent en cause ledit magistrat.

La chambre régionale des comptes n'était nullement obligée de publier cette lettre du directeur général des services de la région. En effet, conformément à l'article R. 243-13 du code des juridictions financières, la réponse de la collectivité au rapport définitif doit être signée par l'ordonnateur personnellement. Cette lettre du DGS ne peut donc être considérée comme la réponse de la collectivité.

La chambre a néanmoins décidé à titre exceptionnel de la publier pour assurer une complète information des citoyens. Elle en a retiré les deux paragraphes mettant en cause le comportement déontologique d'un magistrat, en des termes le rendant aisément identifiable et susceptibles d'avoir un caractère diffamatoire.

Au demeurant, le retrait de ces deux paragraphes et ses motivations sont exposés en exergue de la lettre, ce qui montre le souci de transparence de la chambre.

Je vous prie de croire, Madame la présidente, à l'assurance de ma considération.

Christian MARTIN
Conseiller-maître à la Cour des comptes

6 cours des Roches Noisiel BP 187 77315 Marne la-Vallée Cedex 2
Tél. : 01.64.80.88.88 – Fax : 01.64.80.88.53 - Courriel : iledefrance@crtc.ccomptes.fr

Cour des comptes

Le 14 FEV. 2020

La Doyenne des Présidents de chambre

n° D 000400

Madame la Présidente,

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention de votre courrier du 29 janvier dernier relatif au rapport d'observations définitives que vous a communiqué le 17 janvier 2020 la chambre régionale des comptes Ile-de-France, en vue de son inscription à l'ordre du jour de la prochaine réunion du conseil régional.

Vous évoquez notamment une éventuelle situation de conflit d'intérêts dans laquelle se serait trouvé l'un des magistrats de la chambre régionale précitée.

J'attire toutefois votre attention sur le fait que le code des juridictions financières prévoit que le contrôle des comptes et de la gestion des collectivités territoriales relève exclusivement de la compétence des chambres régionales et territoriales des comptes, qui sont des juridictions distinctes de la Cour des comptes.

Dans ce cadre, chaque chambre régionale ou territoriale a le pouvoir de programmer et de mener en toute indépendance les contrôles qui relèvent de son propre champ de compétence.

En conséquence, je vous informe avoir transmis ce courrier au président de la chambre régionale Ile-de-France en lui demandant de veiller à vous apporter les éléments de réponse si nécessaire.

Ce dernier appréciera les suites à donner, plus particulièrement sur le point du potentiel manque à ses obligations déontologiques du magistrat que vous mentionnez.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération distinguée.

La Doyenne des Présidents
de chambre faisant fonction
de Première présidente,

Sophie Moati

Madame Valérie Pécresse
Présidente
Conseil régional d'Ile de France
2, rue Simone Veil
93400 Saint-Ouen