

Assemblée des Départements de France Note relative aux enjeux financiers d'une éventuelle fusion Départements-Régions
--

La fusion des Départements et des Régions -parfois des Départements avec certaines grandes structures intercommunales telles que les communautés urbaines- est régulièrement présentée comme un vecteur de rationalisation de la dépense publique locale, véritable gisement d'économies constituant un levier efficace pour dégager de nouvelles marges de manœuvre financières dans un secteur qui peine à trouver de nouvelles voies pour financer une demande croissante des usagers-administrés, et financer le développement de nouvelles compétences régulièrement transférées par l'Etat.

Conformément à la demande de l'ADF, la présente note se propose d'examiner cette hypothèse sous le seul angle de la rationalisation des moyens. L'analyse de la pertinence, de l'efficacité ou de l'efficience de l'action publique locale dans un cadre de structures départementales et régionales fusionnées, mériterait d'être réalisée parallèlement de façon attentive.

L'hypothèse par laquelle la fusion Départements-Région constitue un vecteur significatif d'économies sous-tend l'assertion par laquelle l'organisation actuelle est génératrice de surcoûts. Nous nous attacherons à évaluer la validité de cette première hypothèse (1) avant d'examiner les conséquences possibles -positives ou négatives- d'un mouvement de fusion entre Départements et Régions (2) et de formuler des axes de réflexions opérationnelles pour atteindre l'objectif fixé par le gouvernement de rationalisation de la dépense publique du secteur public local (3).

1 Des « surcoûts » liés à l'organisation territoriale actuelle existent indéniablement.

Comme le relève de nombreux rapports, la quasi-totalité des politiques publiques fait l'objet de financements ou d'interventions croisées entre les différents acteurs publics (collectivités locales, Etat, Europe, organisations publiques). Cette organisation est souvent pointée du doigt comme génératrice de surcoûts tout en rappelant que ceux-ci « *n'ont jamais été systématiquement inventoriés et chiffrés* »¹.

Cependant, en limitant le champ de la réflexion au périmètre des Départements et des Régions, l'analyse montre que les surcoûts potentiels concerne une assiette relativement étroite au regard de la dépense totale (1), et que ces chevauchements de compétences sont liés à l'existence de financements croisés souvent initiés par l'Etat lui-même (2), les surcoûts trouvant probablement plus leur origine dans l'enchevêtrement des compétences que dans l'articulation des institutions départementales et régionales (3).

¹ Rapport du groupe de travail présidé par le Sénateur A.Lambert, « Les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales », novembre 2007

1.1 *La répartition des compétences entre Régions et Départements limite l'assiette des surcoûts.*

L'analyse de la répartition des compétences entre les Départements et les Régions démontre que les compétences partagées sont en fait relativement limitées en valeur. En effet l'analyse de la traduction financière des interventions des Départements et des Régions démontre que sur un total d'environ de 91 milliards d'Euros de dépenses réelles², seuls environ 20% sont consacrés à des champs réellement mixtes entre Départements et Régions. En effet, les compétences les plus lourdes ne sont que peu, voire pas du tout, partagées entre Départements-Régions. Ainsi en est-il du domaine « social » ou de la compétence « Incendie et secours » pour citer parmi les plus significatives et les moins contestables. De même si les compétences « Enseignement » ou « Transport » semblent effectivement partagées entre les deux collectivités locales, le partage s'opère par un fractionnement relativement clair et limite donc la portée des surcoûts aux seuls moyens de coordination, de pilotage, de gestion ou de suivi-évaluation. A titre d'exemple le nombre d'ATE en poste dans les collèges ou les Lycées ne sera que faiblement impacté par une fusion Départements-Régions, de même les compétences Transports de la Région et du Département portent sur des moyens et des publics très différents.

Ainsi l'assiette des dépenses « rationalisables » se limite:

- **aux fonctions d'administration générale** (gestion des institutions départementales et régionales, gestion de l'assemblée et des élus, directions générales, fonctions supports). Ces fonctions représentent une assiette globale d'environ 4 Milliards d'Euros ;
- **aux charges liées aux moyens de coordination, évaluation, contrôle sur certaines compétence clairement partagées mais de même nature** (transports, éducation) ;
- **aux charges liées à quelques domaines de compétences effectivement conjoints** (Culture, Sports et loisirs, jeunesse, aménagement et environnement, développement économique...) non seulement entre Départements et Régions mais aussi avec les structures intercommunales ou communales. L'action des départements et des régions dans ces domaines relèvent pour l'essentiel de subventions de fonctionnement ou d'investissement. **A politiques constantes, l'assiette globale des dépenses « rationalisables » est liée aux seuls moyens d'instruction, de coordination et de suivi des actions réalisées.** Ainsi l'assiette globale à ce titre peut être évaluée en première approche à un maximum de 2 Milliards d'Euros.

Au total l'assiette maximale des dépenses « rationalisables » pourrait se limiter à environ 6 milliards pour un total de dépenses de 91 milliards d'Euros. En supposant que la fusion Départements-Régions permettrait de diminuer les coûts de gestion de 10% (ratio souvent admis dans les projets de restructuration-fusion), l'enjeu des surcoûts actuels ne saurait excéder 600 millions d'Euros par an, soit moins de 0,7 % de la dépense totale consolidée des départements et régions.

² Source : compte des départements et régions 2006, Ministère du Budget et des comptes publics. (cf. tableau en annexe). Dans la présente note les dépenses réelles regroupent les dépenses de fonctionnement, et d'investissement à l'exclusion des dépenses d'ordre et celles relatives au remboursement de la dette.

1.2 *Les surcoûts sont liés, pour une part significative, à l'existence de financements croisés entre structures, dont l'Etat lui-même est l'un des acteurs majeurs.*

Si les Départements et Régions ont souvent mis en place des dispositifs contractuels qui s'entrecroisent (contrats territoriaux, politiques d'aides à la création d'équipements publics, structures d'animation dans les domaines économiques et touristiques,...), de nombreux financements croisés restent à l'initiative de l'Etat :

- soit directement par l'intermédiaire des politiques contractuelles (Contrats de projets par exemple) ou ses interventions dans le cadre du financement de grands équipements structurants (TGV, Equipement culturel ou sportif d'envergure nationale, ...);
- soit indirectement par les effets induits de l'exercice conjoints de compétences :
 - entre collectivités. A titre d'exemple citons les équipements sportifs souvent financés conjointement dans le prolongement de la compétence « Enseignement » par la Région et le Département;
 - entre les collectivités et l'Etat, lequel conserve non seulement une capacité à imposer aux collectivités locales des mesures qu'elles devront mettre en œuvre (pouvoir normatif) mais conserve aussi dans la totalité des compétences des dispositifs d'interventions. A titre d'exemple, une étude réalisée par KPMG à l'échelle d'une Région³ a ainsi permis de mettre en évidence l'implication de l'Etat dans les financements croisés sur le champ de l'action culturelle. Cette étude a permis de mesurer que l'Etat représentait près de 20% des dépenses de fonctionnement réalisées sur le territoire et contribuait autant à l'existence de financements croisés que le Département ou la Région.

1.3 *Des surcoûts dont la mesure ne saurait se limiter au couple Département-Région mais suppose une réflexion sur le partage des compétences entre collectivités d'une part mais aussi entre les collectivités et l'Etat d'autre part.*

L'analyse précédente permet de mettre en évidence que si l'existence de « surcoûts » liés à l'organisation territoriale actuelle est effectivement probable, l'enjeu ne repose pas tant sur la fusion des institutions départementales et régionales que sur la clarification des modalités de partage des compétences entre acteurs publics en intégrant les services de l'Etat dans le périmètre de la réflexion. Ainsi les compétences exercées conjointement mériteraient d'être limitées à un nombre restreint d'acteurs publics (cf. 3^{ème} partie de la présente note).

3 Etude relative aux dépenses culturelles des différents acteurs publics en Région Pays de la Loire – Région des Pays de la Loire / DRAC des Pays de la Loire (2004)

2 Les enjeux financiers de la fusion Département - Région

L'évaluation des facteurs pouvant générer des surcoûts dans la situation actuelle permet d'émettre l'hypothèse d'un faible rendement financier à court terme d'une fusion entre les institutions départementales et régionales et de gains peu significatifs à long terme (1), mais qui pourrait se traduire par des coûts induits réels à très court terme (2).

2.1 *Des gains financiers faibles à court terme, peu significatifs à long terme...*

Le périmètre des moyens sur lesquels des gains peuvent sembler envisageables est relativement faible et concerne pour l'essentiel les fonctions d'administration générale (gestion des institutions départementales et régionales, gestion de l'assemblée et des élus, directions générales, fonctions supports) ou les fonctions de coordination opérationnelle des politiques et dispositifs d'intervention (exercice conjoint de compétences). Contrairement aux mouvements de même nature dans les groupes privés, la rationalisation de ces moyens semble difficile à mettre en œuvre à court terme :

- l'allocation des ressources humaines ne pourra être réévaluée qu'en intégrant la contrainte liée à la pyramide des âges des collectivités concernées ;
- les moyens techniques et logistiques ne pourront, en conséquence, être ajustés qu'à l'issue de cette période ;
- seule, la rationalisation du fonctionnement des assemblées pourra intervenir à très court terme mais elle ne représente qu'une part infime du budget consolidé des Départements et Régions.

2.2 *...A contrario, la fusion pourrait se traduire par des coûts induits réels - et peu productifs - à court terme !*

L'expérience des transferts de compétences intervenus dans le cadre du développement des structures intercommunales ou, plus récemment, dans le prolongement des différents transferts de l'Etat vers les Départements et Régions démontre l'existence d'un certain nombre d'effets qui, s'ils se traduisent souvent par une amélioration qualitative du niveau de service public rendu, se soldent financièrement par une progression des dépenses. Moins que l'expression d'une volonté politique, cette progression des dépenses est le plus souvent la résultante d'effets mécaniques auxquels il semble difficile de résister :

- **Des effets d'alignements « structurels »** qui conduisent le plus souvent à un alignement par le haut. Ainsi par exemple en est-il des enjeux liés à l'uniformisation des conditions de travail et de rémunération des agents transférés au sein d'une même collectivité : régime indemnitaire, temps de travail, action sociale,... sont autant de paramètres qui créent des pressions fortes à la hausse des charges. A titre illustratif une hausse de 1% des charges de personnel représente 80 millions d'Euros par an.

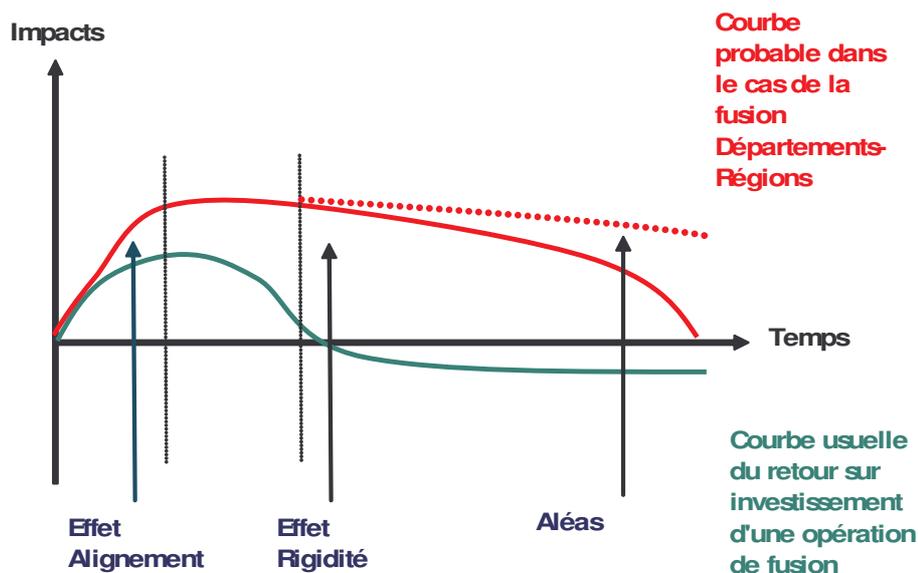
- **Des risques d'alignements « politiques ».** De la même façon, les différentes collectivités territoriales ont mis au point des dispositifs d'intervention qui peuvent varier plus ou moins significativement (aide sociale facultative, soutien aux territoires, dotations des EPLE, politiques de soutien aux territoires,...). Dans une première étape, il pourrait être difficile, voire totalement impossible de modifier les dispositifs d'intervention qui pourront tendre, au moins dans un premier temps, à s'aligner par le haut avant de pouvoir être réévalués dans une deuxième étape.

L'impact de ces effets d'alignement serait relativement facilement évaluable sur la base de quelques cas concrets de Régions et Départements.

Au-delà de ces effets d'alignement facilement identifiables, l'expérience des rapprochements de structures démontrent également l'existence de coûts cachés tels que la nécessité de faire émerger des niveaux intermédiaires de management opérationnel et/ou territorial pour répondre au double enjeu de la proximité vis-à-vis des agents et des administrés, usagers des services publics.

2.3 *Au final, une opération qui pourrait se traduire par des coûts supplémentaires ou, ad minima, par une relative neutralité financière pour les départements et régions.*

A la différence des expériences des rapprochements-fusions dans les structures privées, le profil de la fusion Départements-Régions pourrait présenter le profil ci-après. Néanmoins seule une simulation sur la base de deux ou trois territoires permettrait de valider la forme exacte du profil probable.



3 Face à l'impossible « statu quo », quels axes de réflexions privilégier ?

Si la fusion Départements-Régions ne semble pas répondre, au moins du point de vue financier, et sous réserve d'une simulation fondée sur des cas concrets, au besoin de rationalisation de l'organisation territoriale quels axes de réflexions privilégier dans une situation où le statu quo semble impossible tant est forte l'attente de clarification et de simplification de l'organisation territoriale non seulement entre collectivités locales mais également avec les services de l'Etat.

La clarification des blocs de compétences mais aussi des modes de gouvernance territoriale semble se dégager comme de réels vecteurs, non plus de seule optimisation financière, mais d'efficacité et d'efficience.

Plusieurs pistes peuvent être examinées, sans exclusive les unes par rapport aux autres. Ainsi la **clarification des blocs de compétences** pourrait se traduire par :

- une **limitation des compétences conjointes**, c'est-à-dire exercées par plusieurs structures, à un nombre limitatif d'acteurs publics (exemple : le domaine social ne pourrait être partagé qu'entre la commune -ou un EPCI- et le département à l'exclusion de l'Etat en qualité d'opérateur) ce qui conduirait par ailleurs à limiter très significativement les financements croisés ;
- une **réunification des compétences partagées**, notamment pour bénéficier des effets de mutualisation et d'optimisation sur un ensemble de métiers homogènes (exemple : compétences éducation et transports entre Départements et Régions) ;
- la **mise en œuvre opérationnelle du principe de chef de file** qui permettrait à une collectivité de disposer d'une réelle prérogative d'organisation de l'action dans un domaine de compétences donné tout en lui permettant de déléguer tout ou partie de cette compétence à une structure de niveau infra sur la base contractuelle (exemple : organisation intercommunale, possibilité de déléguer la gestion du RMI pour un département) ;
- une **mise en cohérence « obligatoire » des autres institutions avec cette nouvelle organisation territoriale** (services déconcentrés de l'Etat, organismes consulaires, organismes « institutionnels » publics ou même associatifs : Pays, Pays touristiques, Parcs naturels...).

Cependant, pour être réellement opérante, **cette clarification des blocs de compétences**, dont le principe et la méthode ne pourraient être définis que dans le cadre d'une nouvelle étape de décentralisation, **ne peut se traduire uniformément sur le territoire national tant sont réelles les disparités territoriales**. Ainsi, cette nouvelle répartition pourrait être initiée :

- soit par une phase d'expérimentation après que l'Etat ait fixé le cadre (définition des chefs de file, principes de limitation des compétences conjointes,...);
- soit, de façon plus incitative, par une phase de concertation limitée dans sa durée au sein de chacun des territoires régionaux (conférence des exécutifs) pour fixer le cadre conventionnel de partage des compétences.

Champ d'action publique	Départements					Régions				
	Fonctionnement	Equipements	Subventions d'investissement	Total	Poids	Fonctionnement	Equipements	Subventions d'investissement	Total	Poids
Action sociale et santé	25 675	160	298	26 133	49.6%	37	4	60	101	0.5%
Routes & voirie	1 009	3 631	570	5 210	9.9%	11	388	570	969	5.1%
Enseignement (hors enseignement supérieur)	1 279	2 138	268	3 685	7.0%	1 249	1 987	311	3 547	18.5%
Administration générale	2 942	537	31	3 510	6.7%	753	144	50	947	4.9%
Incendie et secours, sécurité	1 983	49	78	2 110	4.0%	6	-	24	30	0.2%
Culture, sports, jeunesse, sports & loisirs, vie sociale	1 299	288	439	2 026	3.8%	493	35	209	737	3.8%
Transports scolaires	1 764	3	2	1 769	3.4%				-	0.0%
Aménagement des territoires	363	60	1 068	1 491	2.8%	195	27	771	993	5.2%
Infrastructures & réseaux (hors transports et routes)	420	251	791	1 462	2.8%				-	0.0%
Prévention Médico-sociale	768	21	19	808	1.5%	-	-	-	-	0.0%
Transports publics de voyageurs	654	47	91	792	1.5%	2 486	70	1 202	3 758	19.6%
Soutiens aux filières sectorielles	243	164	332	739	1.4%	768	203	914	1 885	9.8%
Charges financières	719			719	1.4%	396			396	2.1%
Développement et animation économique	357	41	152	550	1.0%	399			399	2.1%
Autres	485	5	34	524	1.0%	181	171	164	516	2.7%
Environnement	204	111	176	491	0.9%	134	25	332	491	2.6%
Développement touristique	257	55	119	431	0.8%	130	4	104	238	1.2%
Enseignement supérieur	96	59	88	243	0.5%	82	28	117	227	1.2%
Formation professionnelle & apprentissage	-	-	-	-	0.0%	3 827	24	100	3 951	20.6%
Total	40 517	7 620	4 556	52 693	100.0%	11 147	3 110	4 928	19 185	100.0%

Sources: comptes des départements et des régions 2006, Ministère du Budget et des comptes publics

Légende

	Economies d'échelles réelles
	Economies d'échelles limitées aux moyens de gestion
	Très faible économies d'échelles potentielles