

KSP GA160809 CRC
05/12/2016

05 DEC. 2016

Bordeaux, le 2 décembre 2016,

AQUITAINE, LIMOUSIN, POITOU-CHARENTES

Monsieur Jean-François MONTEILS
Président de la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes
3, place des Grands-Hommes
CS 30059
33064 BORDEAUX CEDEX

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives relatif à la fusion des régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes

Monsieur le Président,

Dans le cadre de l'examen de la gestion de la région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes pour l'exercice 2016, ainsi que des trois régions auxquelles elle a succédé pour les exercices 2011 à 2015, vous avez bien voulu m'adresser le 4 novembre 2016, la version définitive des observations arrêtées par la chambre.

Comme vous m'y invitez, je vous adresse la réponse écrite de la collectivité à ces observations définitives, en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.

Par ailleurs, vous trouverez joints à ce courrier le rapport que j'ai commandité, en accord avec la commission des finances, émanant du cabinet Ernst & Young - relatif à la nouvelle région et aux trois anciennes régions et une synthèse et des éléments de fond et de méthodologie expliquant la démarche conduite dans le cadre de cet audit (Annexe 2), accompagné d'une note complémentaire (Annexe 3). Une clé USB qui contient les pièces justificatives à l'appui de cette dernière note vous est également transmise ainsi qu'une notice d'explication.

SYNTHESE DE LA REPONSE

Je prends acte du travail effectué par la chambre en un temps très restreint, concrétisé par la rédaction d'un premier rapport d'observations provisoires en octobre puis du présent rapport qui constitue ses observations définitives. Le champ extrêmement large qui est couvert, aussi bien géographique que temporel – examen de la gestion des trois anciennes régions de 2011 à 2015 et de la nouvelle région issue de leur fusion, confère à cet exercice un caractère inédit, et à ce titre, particulièrement ambitieux et complexe.

Des échanges contradictoires ont pu avoir lieu entre mes services et les services de la chambre et ont permis à la nouvelle collectivité d'apporter en cours de procédure les éclairages et explications nécessaires à la compréhension de certaines problématiques relevées, qui ont pu être en grande partie pris en compte par la chambre à l'occasion de ses observations définitives.

La présente réponse que je souhaite adresser aux observations définitives de la chambre s'articule autour de 2 points principaux :

1/ Tout d'abord, le rapport de la chambre permet d'apporter un éclairage déterminant sur la gestion financière des trois anciennes régions de 2011 à 2015, et en particulier sur celle de l'ancienne région Poitou-Charentes, dont les conséquences pèsent fortement sur la situation financière de la nouvelle collectivité.

La chambre, par ses observations, vient établir clairement et précisément un certain nombre de défaillances ayant caractérisé la gestion de cette ancienne région :

- une situation financière qui se dégrade dès 2014 et s'accroît en 2015
- l'existence d'un passif élevé en 2015 reporté en 2016, estimé par la chambre à 111 M€
- l'identification de causes structurelles permettant d'expliquer la constitution de ce passif
- une gestion risquée, non conforme à la réglementation, de la politique de l'endettement, associée à un déficit d'information des élus. 47 M€ d'encours sont classés hors charte Gissler.

La chambre poursuit l'exercice en déterminant les conséquences pour la nouvelle collectivité de l'ensemble des difficultés de gestion relevées :

- une dégradation des indicateurs financiers
- la nécessité d'un rebasage budgétaire conséquent pour l'élaboration du budget primitif 2016 de la nouvelle collectivité lié non seulement aux retards de paiement mais également à l'insuffisance des crédits inscrits au BP 2015 de l'ancienne région
- la charge financière pesant sur la nouvelle collectivité résultant d'une réorientation prudente de la gestion d'une partie de la dette.

Cet exercice, très utile pour la nouvelle collectivité, apporte les éclairages nécessaires au pilotage optimal de la collectivité. Ils permettent non seulement de valider les arbitrages difficiles retenus par cette dernière depuis la fusion, mais également d'inscrire notre collectivité dans une dynamique responsable de gestion de ses ressources.

2/ Les constats et préconisations de la chambre constituent un appui permettant d'inscrire la nouvelle collectivité dans une perspective financière maîtrisée et responsable

La gestion des finances publiques est exigeante. Elle impose de s'inscrire dans une logique de résultat et de responsabilité à l'égard du citoyen, premier contributeur des ressources publiques. Les contraintes financières qui pèsent actuellement sur les collectivités, et en tout premier lieu, sur les régions, nécessitent de rationaliser les actions portées par elles et, pour en accroître l'efficacité, de

concentrer les efforts sur les missions centrales des régions : action économique, formation professionnelle, apprentissage, lycées, transports notamment.

Au-delà de ce contexte général qui affecte l'ensemble des collectivités, les conclusions de la chambre permettent d'appréhender précisément la situation financière de la Nouvelle-Aquitaine, qui résulte de la fusion des agrégats financiers des trois anciennes régions, et notamment d'apprécier l'ensemble des contraintes auxquelles nous devons faire face.

Elles viennent ainsi confirmer nos constats relatifs aux difficultés financières de l'ancienne région Poitou-Charentes et appuyer les décisions qui ont dû être prises pour l'élaboration du budget primitif 2016 de la nouvelle collectivité : rationalisation des politiques publiques et notamment suppression de dispositifs (économie de 99 M€) afin de limiter la progression budgétaire induite par les retards de paiement et la sous-budgétisation.

Les marges financières de la Nouvelle-Aquitaine, compte tenu des difficultés rappelées précédemment, ne seront pas aussi élevées que ce qui avait pu être envisagé et imposent de recentrer les actions sur le cœur d'activité de la région.

Le rapport de la chambre constitue de ce point de vue un appui permettant d'inscrire notre collectivité dans une trajectoire de maîtrise de ses finances.

Par ailleurs, et afin de prendre en considération et d'exploiter les recommandations formulées par la chambre, la Région a organisé ses services afin de piloter de manière centralisée, indépendante et optimale le suivi de ces dernières. L'Inspection générale des services, dirigée par une magistrate de l'ordre judiciaire, qui m'est rattachée ainsi qu'au directeur général des services, sera chargée, au-delà de sa mission de mise en œuvre d'audits, d'assurer le suivi de ces recommandations. Elle sera notamment appuyée par une commission de suivi, composée à la fois d'élus et de membres de l'administration.

La Commission évaluation et celle de l'harmonisation apporteront au fil de l'eau une vision critique et constructive sur chacune des politiques publiques menées par la Région.

Enfin, l'ensemble des difficultés techniques relevées par la chambre sont rappelées en annexe à ces réponses, suivies d'engagements précis de ma part et feront l'objet, comme la loi NOTRe le prévoit, d'une communication publique d'ici une année afin de détailler les actions mises en œuvre par la collectivité.

SOMMAIRE

Partie 1 - Le rapport de la chambre permet d'apporter un éclairage sur la gestion financière des trois anciennes régions de 2011 à 2015, et en particulier sur celle de l'ancienne région Poitou-Charentes, dont les difficultés pèsent lourdement sur la situation financière de la nouvelle collectivité..... 7

1- La Nouvelle-Aquitaine a reçu en héritage des situations financières très hétérogènes 7

1.1 L'ancienne région Aquitaine : une situation qui ne présente pas de signes de tensions fin 2015..... 7

1.2 L'ancienne région Limousin : une situation intermédiaire fin 2015 7

1.3 L'ancienne région Poitou-Charentes : une dégradation de la situation financière à partir de 2014 et des signes de tensions importants fin 2015 qui auraient été accentués si les rattachements de charges omis avaient été pris en compte 8

2 - La chambre note l'existence dans l'ancienne région Poitou-Charentes d'un passif pour l'année 2015, apuré en 2016 par la nouvelle collectivité, et en identifie les causes 10

2.1 La reconnaissance de l'existence d'un passif 2015 sur l'année 2016 pour un montant de 111,62 M€..... 10

2.2 Plusieurs séries de causes sont identifiées et expliquent ces importants passifs..... 11

2.2.1 Le processus budgétaire à l'origine des retards de paiement 12

2.2.1.1 La prévision budgétaire exercée dans des conditions particulières, liées au suivi en autorisations de programmes et d'engagement, selon la chambre 12

2.2.1.2 « Les demandes de crédits formulées par les services confrontées au processus d'arbitrage » des paiements 13

2.2.1.3 L'ouverture au BP de crédits de fonctionnement évalués de manière restrictive 15

2.2.1.4 Ce processus a donc donné lieu à la génération d'importants retards de paiements qui n'ont pas fait l'objet du paiement obligatoire des intérêts moratoires et qui ont été préjudiciables pour de nombreux créanciers et bénéficiaires 17

2.2.2 Des choix politiques assumés de non recours à d'autres recettes pour compenser les baisses des dotations de l'Etat expliquent également en partie les difficultés observées en 2015..... 18

2.2.3 Une information insuffisamment actualisée des élus 19

3- La chambre identifie les anomalies ayant prévalu dans le cadre de la gestion de la dette par l'ancienne région Poitou-Charentes..... 20

- 3.1 Une structuration risquée de l'endettement 20
- 3.2 La signature des contrats d'emprunt par le directeur du budget et des finances, alors qu'il ne disposait pas de délégation de signature 20
- 3.3 La non-conformité à la M71 de présentation des annexes liées à certains contrats au niveau du compte administratif..... 21
- 3.4 L'absence de constitution de provisions pour risques et charges sur emprunt, bien que prévue par l'instruction budgétaire et comptable qui s'impose aux régions (M71) 21

4- Les conséquences de cette gestion financière, qui pèsent lourdement sur les agrégats de la nouvelle collectivité et sur l'élaboration de son budget, sont soulignées par la chambre 22

- 4.1 Les reports de charge induisent selon la chambre une dégradation des indicateurs financiers de l'ancienne région Poitou-Charentes en 2015 et la nécessité d'un rebasage budgétaire pour l'élaboration du budget de la nouvelle collectivité..... 22
 - 4.1.1 L'intégration des rattachements omis en 2015 aurait conduit à une dégradation des indicateurs financiers de l'ancienne région Poitou-Charentes 22
 - 4.1.2. La reconnaissance de la nécessité d'un rebasage budgétaire par la chambre à hauteur de 131,8 M€ 23
- 4.2 Les conséquences de la gestion de la dette par l'ancienne région Poitou-Charentes 26
 - 4.2.1 La génération de 8,66 M€ de pertes cumulées pour la collectivité à l'occasion du recours à 4 SWAPS..... 26
 - 4.2.2 La dégradation de la capacité de désendettement en 2015 qui s'élève à 19 années alors qu'elle n'était que de 5,2 années l'année précédente. . 26

Partie 2 : Les constats et préconisations de la chambre constituent un appui permettant d'inscrire la nouvelle collectivité dans une perspective financière maîtrisée et responsable..... 28

1. Pour maintenir ses ratios financiers, la nouvelle collectivité doit s'inscrire dans une perspective de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, impliquant une rationalisation de ses politiques publiques, ainsi que de sa politique d'endettement..... 28

2. Le suivi des recommandations de la chambre sera piloté de manière globale au niveau de l'inspection générale des services et fera l'objet d'une restitution publique d'ici une année..... 28

- 2.1 Une nouvelle organisation des services permettant d'assurer un pilotage du suivi des recommandations de la chambre..... 28
- 2.2 Des engagements précis de la Région sur l'ensemble des problématiques relevées par la chambre, dont l'état d'avancement, conformément à la loi NOTRe, sera présenté en séance publique d'ici une année..... 29

Annexe 1 – Liste des difficultés techniques relevées par la chambre qui feront l'objet d'un suivi par la Région **31**

Annexe 2 : Rapport de la mission d'analyse du passif 2015 de l'ancienne région Poitou-Charentes repris dans le budget de la région Nouvelle-Aquitaine en 2016 ; synthèse expliquant la méthodologie retenue pour la démarche **39**

Annexe 3 : Note complémentaire relative à la mission d'audit relative à l'analyse des retards de paiements 2015 de l'ancienne Région Poitou-Charentes **39**

Partie 1 - Le rapport de la chambre permet d'apporter un éclairage sur la gestion financière des trois anciennes régions de 2011 à 2015, et en particulier sur celle de l'ancienne région Poitou-Charentes, dont les difficultés pèsent lourdement sur la situation financière de la nouvelle collectivité

Je souhaite insister sur **4 grands constats réalisés par la chambre** :

1- La Nouvelle-Aquitaine a reçu en héritage des situations financières très hétérogènes

Le contexte financier tendu et défavorable aux collectivités a affecté l'ensemble des trois anciennes régions, réduisant leurs marges de manœuvre financière. Néanmoins, la chambre souligne que les indicateurs financiers de chacune de ces anciennes collectivités se sont détériorés selon des degrés très différents.

1.1 L'ancienne région Aquitaine : une situation qui ne présente pas de signes de tensions fin 2015

Entre 2011 et 2015¹ :

la capacité d'autofinancement (CAF) brute, qui résulte de la différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement et constitue l'épargne disponible de la collectivité pour rembourser la partie capital de son annuité et de réaliser ses investissements, a diminué de 11,3 %. Néanmoins, elle se maintient en 2015 à un niveau très satisfaisant, correspondant à 30,1 % des produits de gestion.

- Sa CAF nette, obtenue à partir de la CAF brute du capital d'emprunt remboursé, a été marquée par une diminution de 33,8 % au cours de la même période. Elle reste cependant à un niveau élevé en 2015 (206,61 M€) lui permettant de maintenir un niveau de financements propres disponibles pour les investissements de 284,6 M€.
- Une capacité de désendettement de 2,6 années.

La chambre souligne que **malgré l'infléchissement graduel des agrégats de gestion, les ratios de l'ancienne région Aquitaine demeurent satisfaisants** et mentionne que **la situation financière de cette région ne présentait pas de signes de tensions fin 2015**.

1.2 L'ancienne région Limousin : une situation intermédiaire fin 2015

Entre 2011 et 2015² :

- la CAF brute a diminué de 52,9 % mais représente encore 10,4 % des produits de gestion en 2015
- la CAF nette a diminué de 17,1 %.

¹ Page 62 du rapport d'observations définitives (ROD) de la chambre

² Ibid

illustrant ainsi des signes de tensions à la fin de l'année 2015.

- Néanmoins, sa capacité de désendettement s'établissait à 7,4 années en 2015

1.3 L'ancienne région Poitou-Charentes : une dégradation de la situation financière à partir de 2014 et des signes de tensions importants fin 2015 qui auraient été accentués si les rattachements de charges omis avaient été pris en compte

Entre 2011 et 2015, pour cette région³ :

- la CAF brute a diminué de 71,5 %
- sa CAF nette, a diminué de 111,6 %, atteignant même un niveau négatif en 2015 (-6,96 M€) alors qu'elle était encore de 41,9 M€ en 2014
- une capacité de désendettement de 19 années en 2015

La chute de ces agrégats témoigne selon la chambre de la **dégradation de la situation financière surtout à partir de 2014 et de signes de tension importants fin 2015.**

En effet, présenter une épargne nette négative s'avère préoccupant dans la mesure où cette insuffisance d'épargne ne permet pas à la collectivité de faire face au remboursement de ses emprunts et la conduit ainsi à mobiliser d'autres sources de financement propres de la section d'investissement. Ces ressources ainsi affectées à la couverture de l'annuité de la dette ne permettant plus de financer directement les investissements de la collectivité. Elle ampute donc largement les marges de manœuvre, voire l'avenir de cette dernière.

Par ailleurs, la chambre indique que **les données de 2015 n'intègrent pas les rattachements de charges et produits qui ont été omis**⁴.

Le rattachement de ces charges aurait conduit :

- à constater une CAF brute négative en 2015
- à aggraver le niveau déjà négatif de la CAF nette

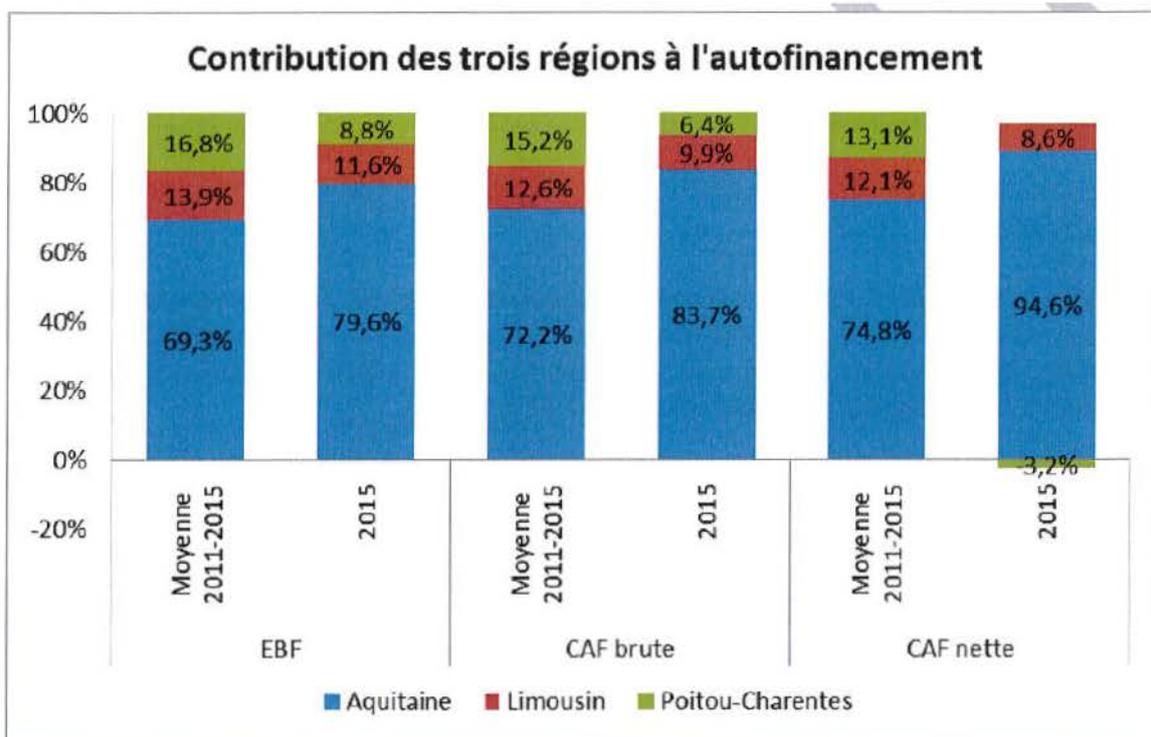
La chambre indique par ailleurs que **chaque ancienne région contribue de manière très différente aux soldes intermédiaires de gestion**, comme l'illustre le tableau ci-dessous⁵ :

- La région Poitou-Charentes a des ratios qui chutent très fortement en 2015 et elle contribue pour 42,5 % à la dégradation de la CAF brute de la nouvelle grande région sur la période 2011-2015
- l'Aquitaine et le Limousin contribuant respectivement pour 28,1% et 29,4%

³ Page 63 du ROD

⁴ Ibid

⁵ Page 66 du ROD



Source : CRC d'après logiciel ANAFI et comptes de gestion

Elle précise enfin qu'en l'absence de fusion, l'état des finances de l'ancienne région Poitou-Charentes aurait nécessité à court terme, et ce vraisemblablement dès 2016, des décisions importantes en matière de réduction des dépenses et/ou de modification de la politique suivie auparavant en matière de fiscalité⁶.

L'analyse de la chambre permet de distinguer les situations différenciées des trois anciennes régions et d'envisager les projections financières pour chacune d'elles en l'absence de fusion.

En effet, comme nous le verrons en suivant, malgré la bonne santé financière de l'ancienne région Aquitaine, des dispositions ont dû être prises afin de corriger la dérive des agrégats relevée par la chambre.

⁶ Page 63 du ROD

2 – La chambre note l'existence dans l'ancienne région Poitou-Charentes d'un passif pour l'année 2015, apuré en 2016 par la nouvelle collectivité, et en identifie les causes

2.1 La reconnaissance de l'existence d'un passif 2015 sur l'année 2016 pour un montant de 111,62 M€

Je rappelle avant toute chose que la **notion de passif, d'impayé ou de report de charge**, et ce en accord avec la chambre, recouvre l'ensemble des charges de fonctionnement qui auraient dû faire l'objet d'un rattachement en 2015 et toutes les dépenses de la section d'investissement, notamment les subventions, dont la date de versement était prévue en 2015.

En effet, si seules les dépenses de fonctionnement doivent faire l'objet d'un rattachement au niveau comptable, les dépenses de la section d'investissement sont néanmoins soumises au respect du délai global de paiement (actuellement de 30 jours) et doivent ainsi également faire l'objet d'un suivi rigoureux. Aussi, et par exemple, toute subvention qui devait être payée en 2015, mais ne l'a pas été, est considérée comme un impayé.

Malgré une divergence sur l'estimation de ce montant, la chambre reconnaît clairement l'existence d'un passif 2015 et en tout état de cause pour un montant élevé évalué à 86,37 M€, selon l'hypothèse basse, et 111,62 M€, selon l'hypothèse haute.

Sur ce point, je relève que **la chambre a privilégié dans ses observations ultérieures l'estimation haute de ces passifs, à savoir 111.62 M€⁷**.

Aussi, malgré l'écart subsistant entre les évaluations de mes services, corroboré par un cabinet d'audit, et celles de la chambre, il me paraît important d'insister sur le niveau très élevé du **montant in fine retenu par l'institution, lequel a constitué une contrainte de très grande ampleur, devant nécessairement être prise en compte dans l'élaboration du BP 2016 de la nouvelle collectivité. En 2015, ce sont près de 17% des dépenses réelles des chapitres 900 à 909 (investissement) et 930 à 939 (fonctionnement) qui ont été reportées⁸**.

A titre de comparaison, ce ratio s'élève à 0,15% pour l'ancienne région Aquitaine et 0,99% pour l'ancienne région Limousin⁹.

La chambre **reconnaît** par ailleurs clairement **le caractère irrégulier du non rattachement des charges de fonctionnement à l'exercice concerné**.

La divergence existante entre l'évaluation réalisée par le cabinet que j'ai mandaté et les services de la chambre **repose sur une divergence d'approche méthodologique**.

La chambre n'a pu se fonder que sur les éléments (pièces et listing) communiqués par la région et le cabinet Ernst & Young. Pour un certain nombre de mandats, il n'a pas été possible d'aller vérifier chaque pièce compte tenu du volume de travail induit (30 000 mandats dans la base de données initiale étudiée) et du délai imparti. L'analyse exhaustive a donc été complétée par le recours à une méthode statistique déjà largement éprouvée par le cabinet qui permet d'établir un montant total d'impayés à 131,9 M€.

⁷ Page 197 du ROD

⁸ Page 203 du ROD

⁹ Page 195 du ROD

Selon la méthode proposée par le cabinet Ernst & Young, le montant des passifs 2015 évalué à 131,9 M€, et correspondant à plus de 2 900 mandats, se décompose comme suit :

- un montant de 94,6 M € correspondant à des mandats contrôlés de manière exhaustive, soit 71 % du montant total des passifs estimés
- un montant de 37,3 M€ correspondant à des mandats, testés par échantillonnage, soit 28% du montant total des passifs estimés.

Les annexes 2 et 3 viennent apporter des éléments d'explication sur la méthode retenue et apportent des éléments de réponse aux observations relevées par la chambre.

Je souhaite rappeler que la nouvelle collectivité, à l'issue de la fusion, et confrontée à la découverte de cet important passif, a accompli un effort important afin d'identifier l'ensemble des passifs 2015 reportés sur l'année 2016. Les services ont ainsi été pleinement mobilisés pour produire les pièces permettant d'attester la réalité de ces passifs. Par ailleurs, et en parallèle, le cabinet Ernst & Young a produit une « analyse du passif de l'ancienne région Poitou-Charentes dans le budget de la région Nouvelle Aquitaine en 2016 » dont le coût a été pleinement supporté par la collectivité.

La collectivité a donc été conduite à engager elle-même ces analyses complémentaires, nécessaires à l'éclairage des élus du nouveau conseil régional, la chambre n'ayant pu réaliser dans le temps imparti cette étude exhaustive.

2.2 Plusieurs séries de causes sont identifiées et expliquent ces importants passifs

La chambre s'attache à décrire un certain nombre de mécanismes et processus, propres à l'ancienne région Poitou-Charentes, qui, conjugués, ont abouti à ces importants retards.

En effet, la chambre distingue :

- ce qui relève **des difficultés conjoncturelles** liées au processus de la fusion et qui a ainsi affecté l'ensemble des 3 anciennes régions - arrêt des mandatements anticipé, impossibilité de fusionner les trois outils de mandatement avant le 1^{er} janvier afin de clôturer les exercices budgétaires sur les anciens outils et de tenir compte des stades différenciés de dématérialisation des processus de paiement – mais insuffisantes à expliquer l'ampleur des reports constatés dans l'ancienne région Poitou-Charentes
- et ce qui relève **de spécificités structurelles** prévalant dans cette région :
 - le processus budgétaire (2.2.1) qui se décline en plusieurs étapes :
 - ⇒ une prévision budgétaire exercée dans des conditions particulières, liées au suivi en autorisations de programmes et d'engagement
 - ⇒ des demandes de crédits formulées par les services confrontées au processus d'arbitrage
 - ⇒ une ouverture au BP de crédits de fonctionnement évalués de manière restrictive
 - des choix politiques assumés de non recours à d'autres recettes permettant de compenser la baisse des dotations de l'Etat (2.2.2),
 - une information insuffisamment actualisée des élus (2.2.3)

2.2.1 Le processus budgétaire à l'origine des retards de paiement

Parmi les causes à l'origine des retards de paiement exposées par la chambre, le processus budgétaire est identifié comme une « des causes plus structurelles (...) susceptibles d'avoir eu un impact négatif révélé en fin de période, au moment de la fusion »¹⁰ à l'origine de cet important passif.

Ce processus est caractérisé par la chambre comme « un processus budgétaire qui présente certaines spécificités et qui nécessite des ajustements budgétaires importants en cours d'exercice »¹¹ et se décline en plusieurs étapes :

2.2.1.1 La prévision budgétaire exercée dans des conditions particulières, liées au suivi en autorisations de programmes et d'engagement, selon la chambre

La chambre considère que cette modalité de gestion, prévalant également dans les deux anciennes régions, nécessite de faire des estimations sur la base des réalisations passées et d'autres éléments d'informations, avec toutefois des risques de décalage pouvant être plus ou moins importants, entre, d'une part, les montants des prévisions faites ex ante et, d'autre part, les montants des réalisations constatées ex-post.

Sur ce point, et dans la mesure où ce dispositif qui existait dans les anciennes régions Aquitaine et Limousin, n'a pas été à l'origine d'un important passif, **je considère qu'il ne s'agit pas d'un élément convaincant permettant d'expliquer pour l'ancienne région Poitou-Charentes la constitution d'importants reports de charges**. Je réitère ainsi les arguments que j'ai avancés à l'appui de mes réponses au rapport d'observations provisoires de la chambre relatifs au caractère prévisible de la majorité des dépenses inscrites au niveau de la section de fonctionnement dans le cadre de l'élaboration d'un budget régional.

Ces dépenses peuvent être classées en deux catégories :

- **Les dépenses d'intervention** relatives au développement et à la gestion des services publics (dotation de fonctionnement des lycées, subvention d'exploitation du TER, marchés de formation professionnelle, fonctionnement des centres de formation d'apprentis) au caractère récurrent. A ces interventions, s'ajoutent des subventions versées à des tiers mais dont le montant est fixé par la collectivité : l'évaluation des crédits est donc maîtrisée et non subie. La variation prévisionnelle des demandes de subventions est établie à partir d'une analyse rétrospective des budgets antérieurs et de la prise en compte, le cas échéant, d'événements exceptionnels.
- **La seconde catégorie de dépenses de fonctionnement** est constituée des charges générales de la collectivité constituées pour l'essentiel des dépenses de personnel, du remboursement des intérêts de la dette et des frais généraux de fonctionnement. De la même manière, la prévision de ces dépenses est maîtrisée.

Globalement, l'évaluation de l'ensemble des dépenses de fonctionnement ne présente donc pas de difficulté particulière.

Le seul paramètre non maîtrisable au cours de l'exercice est la capacité des bénéficiaires à produire les pièces justificatives à l'appui de leurs demandes de paiement d'aides ou de subventions mais ce paramètre n'est pas de nature à modifier profondément l'exécution budgétaire. Par ailleurs, d'une manière générale, les règlements permettant de définir les conditions d'attribution des aides et

¹⁰ Page 214 du ROD

¹¹ Ibid.

subventions font l'objet d'un pilotage permettant d'estimer de manière relativement précise les crédits nécessaires.

Aussi, cette explication, liée au suivi du budget en autorisations de programmes et d'engagement, ne saurait être retenue pour expliquer les retards de paiement de l'ancienne région Poitou-Charentes.

Ce qui n'est pas le cas des explications suivantes exposées par la chambre qui ont effectivement concouru à l'émergence de ces importants reports.

2.2.1.2 « Les demandes de crédits formulées par les services confrontées au processus d'arbitrage ¹² » des paiements

⇒ **Des demandes de crédits formulées par les services proches des besoins réels, non prises en compte dans l'élaboration des budgets**

La chambre souligne ainsi qu'il existait un écart (faible écart en 2011, écart assez important en 2012, à nouveau réduit en 2013 mais de plus en plus important en 2014 puis en 2015) entre :

- les demandes de crédits en dépenses réelles formulées par les services en mai de l'année N-1, à l'occasion des conférences budgétaires,
- et les crédits effectivement votés au budget primitif de l'année N.

En 2015, seules 84% des demandes de crédits formulées par les services ont été acceptées lors du vote du BP.

Un écart existait également entre

- ces demandes formulées par les services
- et les dépenses réellement réalisées.

Analyse du processus budgétaire en Poitou-Charentes

Page 216 du ROD

Montants (fonctionnement et investissement) hors gestion « active » de la dette	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2011-2015
A - Demandes de crédits en dépenses réelles formulées par les services en mai N-1	690 504 847	759 936 130	727 092 481	744 028 729	779 615 769	13%
B- Crédits en dépenses réelles votés au budget primitif N	685 000 000	685 000 000	685 000 000	662 600 000	655 340 500	-4%
C- Montants en dépenses réelles réalisés en N	644 240 847	629 905 254	617 825 584	635 085 762	675 379 815	5%
Ecart B-A	-5 504 847	-74 936 130	-42 092 481	-81 428 729	-124 275 269	
Rapport B/A	99%	90%	94%	89%	84%	
Ecart B-C	40 759 153	55 094 746	67 174 416	27 514 238	-20 039 315	
Rapport B/C	106%	109%	111%	104%	97%	
Ecart C-A	-46 264 000	-130 030 876	-109 266 897	-108 942 967	-104 235 954	
Rapport C/A	93%	83%	85%	85%	87%	

Sur ces écarts, la chambre formule 2 conclusions majeures :

¹² Page 215 du ROD

- Il n'y a pas de raisons de penser que les dépenses des services en mai de l'année N-1 aient été minorées¹³. En d'autres termes, la chambre considère que les besoins exprimés par les services n'étaient pas pris en compte en totalité à l'occasion du budget primitif.
- Ces comparaisons ne tiennent pas compte des reports de charges 2015 sur 2016 et minorent donc les réalisations effectives. Si on réintégrait ces charges reportées, les besoins s'établiraient en réalité à un niveau assez proche de ceux exprimés par les services en mai 2014 pour l'exercice 2015.

Cette affirmation permet donc d'avancer que **le processus mis en œuvre conduisait à ne pas prendre en compte la totalité des besoins formulés par les services et ainsi à reporter sur l'année suivante le paiement de ces dépenses**, qui auraient pourtant dû être honorées l'année en cours.

Ce processus de sous-budgétisation est reconnu par la chambre.

⇒ **Un processus de régulation des dépenses permettant d'interrompre en cours d'année le paiement de certaines opérations**

Par ailleurs, je souhaite ajouter qu'en cours d'année, un processus de régulation des paiements avait été mis en place par la direction financière, donnant lieu à des arbitrages relevant davantage de l'arbitraire que de la régulation rationnelle et qui engendraient un préjudice pour les créanciers.

La chambre ne commente pas les procédures de « régulation »¹⁴ des dépenses mises en place par notes du directeur du budget et des finances et se limite à mentionner que « les critères d'arbitrage éventuels n'étaient pas explicités »¹⁵. Cette pratique dont les critères n'étaient pas précisés, contraignait les services à solliciter la validation des mandatements (supérieurs à 100 000€ à partir de juillet 2015, puis supérieurs à 50 000€ à partir d'octobre 2015).

Les éléments transmis à la chambre par les services établissent pourtant d'une manière claire que cette procédure organisée, pour le moins singulière, conduisait à établir un tri arbitraire entre les mandats qu'il convenait d'honorer et ceux dont le paiement était retardé, alors même que la réalité de la dette de la collectivité était établie.

Au-delà, des obligations réglementaires, c'est le service public qui n'était, a priori, plus assuré dans des conditions normales. Mais cette procédure permettait, sans doute, à l'ancienne région de réaliser des économies de trésorerie et d'afficher au compte administratif des dépenses maîtrisées. En contrepartie, les dossiers non payés étaient reportés de fait sur l'exercice suivant, lequel ne pouvait donc prendre en charge à la fois les dossiers de l'année N-1 et ceux de l'année N. Une partie des dépenses de l'année N se trouvait donc une nouvelle fois reportée en année N+1, entraînant un effet cumulatif d'une année sur l'autre.

Cette pratique est donc à l'origine, pour partie, du décalage sur les exercices suivants de nombreuses dépenses, qui se manifestent par d'importants retards de paiement, alors que, paradoxalement, une partie des crédits était disponible sur les lignes budgétaires.

¹³ Page 215 du ROD

¹⁴ Page 212 du ROD

¹⁵ Ibid

⇒ **L'arrêt des conférences budgétaires en octobre de l'année N-1 de préparation du budget permettant d'asseoir une gestion centralisée et éclairée des finances et du budget de la collectivité**

La chambre souligne enfin que si des conférences budgétaires étaient également organisées en octobre de l'année N-1 afin d'affiner les prévisions budgétaires¹⁶, ces dernières n'ont pas eu lieu de 2012 à 2014 pour la préparation des budgets des années suivantes. La chambre concède que l'instruction n'a pas permis de définir si, l'abandon de cette procédure avait pu avoir un impact négatif sur la qualité de la prévision budgétaire.

Néanmoins, j'estime que cette situation confirme que la direction des finances préparait seule le budget sans débattre avec les services concernés de la réalité des besoins.

2.2.1.3 L'ouverture au BP de crédits de fonctionnement évalués de manière restrictive¹⁷

Cette procédure se caractérise selon la chambre par le choix de prévoir au niveau du BP :

- d'une part, des crédits de fonctionnement évalués de manière restrictive
- et, d'autre part, des crédits d'investissement évalués plus largement.

Ce choix résultait d'une volonté d'afficher au stade du BP le souhait de privilégier l'investissement sur le fonctionnement au détriment de la réalité des besoins de fonctionnement sous-estimés

¹⁶ Page 217 du ROD

¹⁷ Page 217 du ROD

Tableau 87. Les évolutions en cours d'exercice des crédits ouverts en investissement

SECTION D'INVESTISSEMENT - DEPENSES		Effets des décisions budgétaires modificatives sur les montants des crédits ouverts en budgets primitifs					Moyenne 2011-2014	Part moyenne 2011-2015 du chapitre dans le total budget primitif
Chapitre	Intitulé	2011	2012	2013	2014	2015		
900	Services généraux	-3%	-9%	2%	-5%	-39%	-4%	8%
901	Formation professionnelle et apprentissage	-73%	-62%	-53%	-77%	-22%	-66%	7%
902	Enseignement	-10%	-22%	-18%	12%	-21%	-10%	31%
903	Culture, sports et loisirs	-10%	7%	-9%	-32%	-38%	-11%	3%
904	Santé et action sociale	-45%	0%	-72%	-6%	133%	-31%	1%
905	Aménagement des territoires	-11%	16%	-7%	9%	22%	2%	18%
907	Environnement	83%	-8%	35%	59%	40%	42%	5%
908	Transports	0%	0%	-37%	-50%	21%	-22%	13%
909	Action économique	47%	16%	4%	-3%	-12%	16%	13%
TOTAL 900 à 909 (hors 906)		-1%	-7%	-15%	-5%	-6%	-7%	100%

Tableau 88. Les évolutions en cours d'exercice des crédits ouverts en fonctionnement

SECTION DE FONCTIONNEMENT - DEPENSES		Effets des décisions budgétaires modificatives sur les montants des crédits ouverts en budgets primitifs					Moyenne 2011-2014	Part moyenne 2011-2015 du chapitre dans le total budget primitif
Chapitre	Intitulé	2011	2012	2013	2014	2015		
930	Services généraux	1%	4%	8%	2%	8%	4%	14%
931	Formation professionnelle et apprentissage	4%	23%	18%	16%	27%	15%	29%
932	Enseignement	5%	4%	3%	4%	3%	4%	26%
933	Culture, sports et loisirs	-9%	-3%	-6%	17%	24%	0%	5%
934	Santé et action sociale	-9%	0%	-2%	6%	-9%	-1%	1%
935	Aménagement des territoires	26%	36%	47%	146%	-14%	64%	3%
937	Environnement	13%	-1%	11%	24%	19%	12%	2%
938	Transports	4%	0%	16%	34%	19%	14%	15%
939	Action économique	57%	46%	57%	37%	90%	49%	5%
TOTAL 930 à 939 (hors 936)		7%	11%	14%	17%	18%	12%	100%

2 constats sont tirés par la chambre de la lecture de ces tableaux ¹⁸ :

- **Les DM avaient pour effet**, en moyenne sur la période 2011-2014, **de diminuer les crédits de dépenses d'investissement de 7% et d'augmenter les crédits de dépenses de fonctionnement de 12 %**. A titre de comparaison, ces ratios s'établissent respectivement à -1 % et à +6% pour l'ancienne région Aquitaine et à 0% et +3% pour l'ancienne région Limousin
- **Ces évolutions ont concerné des chapitres budgétaires dont la part structurelle dans le budget est très importante.**

Par exemple, le chapitre 931 – Formation professionnelle et apprentissage – qui représentait en moyenne 30 % des dépenses de fonctionnement a vu ses crédits de fonctionnement augmenter en moyenne de 15% à l'occasion des DM.

En cumulé en 2015, je rappelle que **la somme des crédits votés au niveau de la section de fonctionnement à l'occasion des DM a atteint 85 M€ soit un cinquième des dépenses réelles de fonctionnement¹⁹ 2015.**

La chambre reconnaît que **ce processus budgétaire présentait 2 inconvénients importants²⁰** :

¹⁸ Page 218 du ROD

¹⁹ Charges de gestion = 491 M€, page 239 du ROD

²⁰ Page 219 du ROD

- **La mise sous tension des services** chargés de la liquidation et du mandatement des demandes de paiements en fonctionnement, qui étaient contraints, pour pouvoir faire face aux engagements, de solliciter des virements de crédits (quand cela était possible) ou des DM (processus plus lourd). La chambre souligne qu'en 2015 cette mise sous tension est intervenue dès la fin du premier semestre
- **L'exercice budgétaire de 2015, année de la fusion, n'a pas permis de procéder au redéploiement de certains crédits vers des secteurs en tension**, car la plupart des mandatements devaient être arrêtés avant mi-novembre. La chambre considère que cette situation permet d'expliquer la situation paradoxale de fin d'année de l'ancienne région Poitou-Charentes : des retards de paiement très importants et en même temps des crédits disponibles sur plusieurs lignes budgétaires pour des montants importants. Néanmoins, comme je l'ai rappelé ci-dessus, les anciennes régions Aquitaine et Limousin, également concernées par les contraintes de la fusion, n'ont pas connu de retards de paiement de l'ampleur de ceux relevés dans l'ancienne région Poitou-Charentes (1,90 M€ pour l'ancienne région Aquitaine et 4,27 M€ pour l'ancienne région Limousin).

2.1.2.4 Ce processus a donc donné lieu à la génération d'importants retards de paiements qui n'ont pas fait l'objet du paiement obligatoire des intérêts moratoires et qui ont été préjudiciables pour de nombreux créanciers et bénéficiaires

⇒ **La génération d'importants retards de paiements**

Ces retards ont été évalués par la chambre dans son hypothèse haute à 111,62 M€.

⇒ **Le non-paiement des intérêts moratoires**

Contrairement aux dispositions de l'article 39 de la loi n°2013-100 du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière²¹ et du décret n°2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique, l'ancienne région Poitou-Charentes ne s'est pas acquittée des intérêts moratoires dus aux créanciers pour ces retards de paiement.

⇒ **Une situation préjudiciable pour de nombreux créanciers et bénéficiaires**

Cette situation a été préjudiciable pour de nombreux créanciers - lycées, entreprises, centres de formation et d'apprentissage, écoles de formations sanitaires et sociales – pour lesquels la continuité du service ou de l'activité a été grandement fragilisée. Le montant élevé des retards de paiement illustre le nombre important de bénéficiaires concernés.

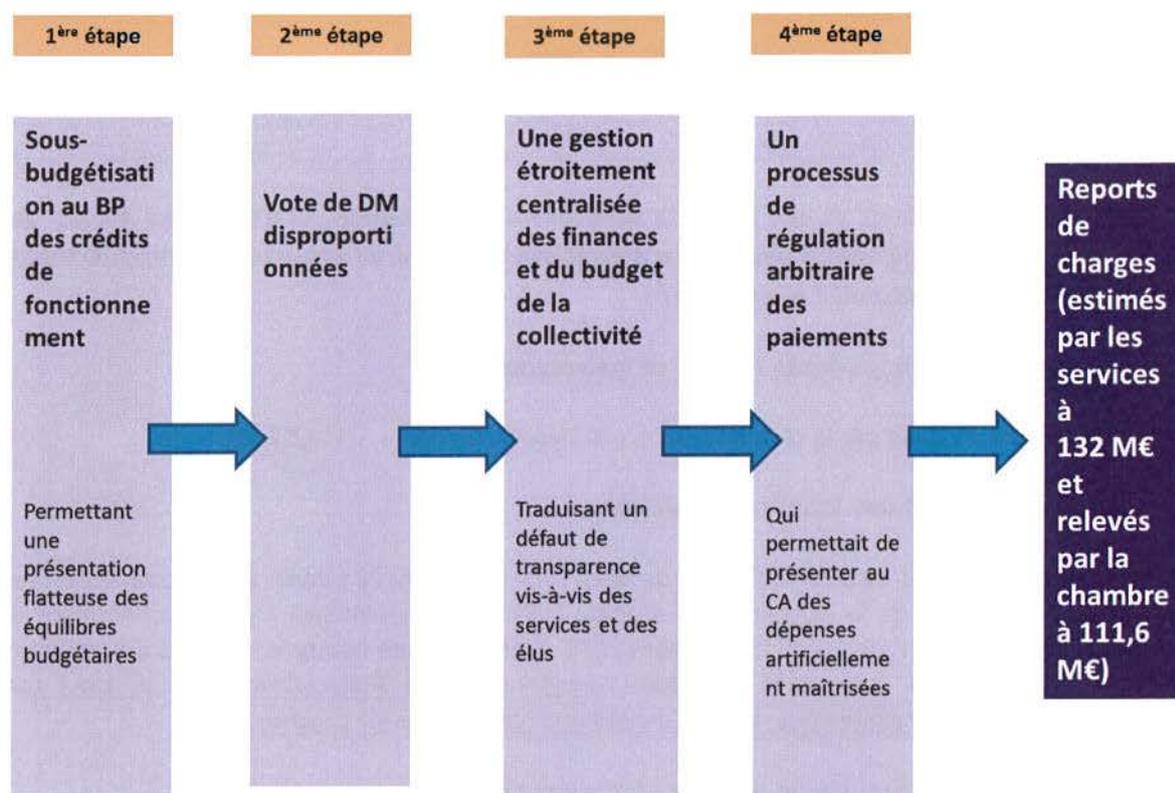
Par ailleurs, le fait que des entreprises ne se soient pas trouvées, sur la période considérée, dans des situations extrêmes les conduisant à fermer leur activité n'exclut pas qu'elles aient éprouvé des

²¹ Le retard de paiement fait courir, de plein droit et sans autre formalité, des intérêts moratoires à compter du jour suivant l'expiration du délai de paiement ou l'échéance prévue au contrat. Ces intérêts moratoires sont versés au créancier par le pouvoir adjudicateur. Les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements ainsi que les établissements publics de santé sont remboursés par l'Etat, de façon récursoire, de la part des intérêts moratoires versés imputable à un compte de l'Etat. Le taux des intérêts moratoires est fixé par décret.

difficultés importantes de trésorerie ayant compromis, au moins temporairement, leurs marges de manœuvre, déjà largement éprouvées dans la période actuelle. Plusieurs d'entre elles ont d'ailleurs fait état de leurs difficultés de trésorerie, générant des incertitudes importantes sur leur capacité à s'acquitter du versement des salaires. Par ailleurs, plusieurs centres hospitaliers ont manifesté leur inquiétude quant au retard de paiement de la 2ème tranche de la subvention due par la région pour des montants conséquents et dont 80 % du montant permettent d'assurer le paiement des salaires.

Je ne peux que regretter les graves répercussions que ces insuffisances de gestion ont eu sur les bénéficiaires et me félicite que les services de la nouvelle région aient tout mis en œuvre pour assurer le paiement de l'ensemble de ces retards. L'ensemble de la situation a ainsi été résorbée au 30 juin 2016.

Pour conclure sur ce point, ce processus peut ainsi être résumé et schématisé comme suit :



2.2.2 Des choix politiques assumés de non recours à d'autres recettes pour compenser les baisses des dotations de l'Etat expliquent également en partie les difficultés observées en 2015

Les choix politiques effectués par l'ancienne région :

- non mobilisation de la part additionnelle de la taxe intérieure sur les produits pétroliers puis de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
- emprunt calibré au minimum

sont établis par la chambre comme la cause principale des tensions budgétaires observées en 2015.

Je note que le choix de la nouvelle collectivité dès 2016 de mobiliser le levier fiscal, conformément aux possibilités offertes par la législation, a ainsi permis d'amortir les difficultés financières relevées.

2.2.3 Une information insuffisamment actualisée des élus

La chambre considère que cette information partielle des élus est un facteur permettant d'expliquer la raison pour laquelle les élus ont maintenu ces choix alors même que des difficultés financières imposaient de réorienter les décisions prises.

A titre d'exemple, le non rattachement irrégulier des charges à l'exercice, n'a pas permis aux élus de prendre la pleine mesure de la totalité des tensions budgétaires croissantes, notamment du fait de la baisse des dotations de l'Etat et de la hausse continue des charges de gestion.

La chambre considère ainsi que si les élus avaient eu tous les éléments précis à leur disposition à l'occasion des votes des BP 2014, puis 2015 (resserrement très net dès 2014 des crédits votés au BP²²), cela aurait pu (et dû) les conduire, soit à modifier les choix politiques en matière de recettes, soit à mettre en œuvre une politique plus accentuée de maîtrise et de réduction des dépenses de fonctionnement et d'investissement.²³

22 Une baisse globale cumulée pour les exercices 2014 et 2015 de 69 M€, Page 223 du ROD :

23 Page 224 du ROD

3- La chambre identifie les anomalies ayant prévalu dans le cadre de la gestion de la dette par l'ancienne région Poitou-Charentes

L'analyse par la chambre de la gestion de la dette de l'ancienne région Poitou-Charentes (partie 3 du rapport de la chambre) fait état de **nombreuses anomalies de gestion** :

3.1 Une structuration risquée de l'endettement²⁴

La proportion de l'encours fondé sur des taux variables est de 62,5 % (285 M€), dont 29,1% de taux variable complexe (132 M€) et 33,4% de taux variable simple (152 M€).

30,7% des emprunts, correspondant à 140 M€, présentent un risque élevé, dont un tiers, **47 M€, correspond à des contrats classifiés hors charte de bonne conduite dite « charte Gissler²⁵ »** (6F).

Tableau 58. Répartition de l'encours au 31 décembre 2015 en fonction de la structure des taux

Structure au 31/12/2015		Encours en €	Encours en %	Encours en % de A à C et de D à F
A	Taux fixe simple. Taux variable simple. Echange de taux fixe contre taux variable ou inversement. Echange de taux structuré contre taux variable ou taux fixe (sens unique). Taux variable simple plafonné (cap) ou encadré (tunnel).	266 188 366,52	58,2%	71,3%
B	Barrière simple. Pas d'effet de levier	24 812 154,54	5,4%	
C	Option d'échange (swaption)	35 083 333,35	7,7%	
D	Multiplicateur jusqu'à 3 ; multiplicateur jusqu'à 5 capé	13 400 000,00	2,9%	28,7%
E	Multiplicateur jusqu'à 5	71 301 965,38	15,6%	
F	Autres types de structures (hors charte Gissler)	46 823 658,97	10,2%	
Encours total		457 609 478,75	100%	

Source : Annexe B.1.3 du compte administratif 2015 après intégration des swaps et choix d'option pour 2 emprunts Société générale

3.2 La signature des contrats d'emprunt par le directeur du budget et des finances, alors qu'il ne disposait pas de délégation de signature

Il résulte de l'instruction de la chambre que²⁶, sous réserve de l'appréciation des juridictions compétentes, le directeur du budget et des finances ne possédait pas de délégation de signature pour les contrats d'emprunt. Or, durant la période examinée, il était signataire de la quasi-totalité de ces contrats. La chambre a par ailleurs rejeté l'argument des ordonnateurs de l'ancienne région Poitou-

²⁴ Page 123 du ROD

²⁵ La signature en 2009 d'une charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales a permis de mettre fin à la commercialisation des produits structurés à risque.

Destinée à favoriser une meilleure compréhension des produits proposés aux collectivités, la classification Gissler permet de les ranger selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts. Par extension, la circulaire du 25 juin 2010 définit une catégorie « Hors Charte » (F6) qui regroupe tous les produits déconseillés par la Charte et que les établissements signataires se sont engagés à ne plus commercialiser.

La classification mise en place aussi bien que la rénovation des annexes budgétaires des collectivités territoriales relatives à la dette ont permis d'améliorer de façon significative l'information des élus et des citoyens sur la dette publique locale, notamment sur les risques liés aux emprunts structurés.

²⁶ Page 102 du ROD

Charentes faisant valoir que l'arrêté d'organisation des services pris en juillet 2007 conférait au directeur du budget et des finances cette compétence. Elle indique ainsi que cette interprétation donnerait une quasi-compétence générale à ce dernier et ne saurait donc être retenue pour infirmer la position de la chambre.

Cette situation soulève à la fois une question juridique et une **question plus large de pilotage de la politique d'endettement** ; et ce d'autant plus, comme la chambre le souligne, que les décisions en matière d'emprunt étaient laissées à la seule appréciation du directeur des finances, aucun document ne venant attester d'une concertation avec l'ordonnateur et/ou le vice-président en charge des finances avant la conclusion des contrats.

3.3 La non-conformité à la M71 de présentation des annexes liées à certains contrats au niveau du compte administratif

La chambre indique que **cette non-conformité à la maquette budgétaire avait pour conséquence de réduire le nombre de produits classifiés « hors charte »** : trois contrats pour un capital de 26,1 M€, au lieu de six produits pour un capital de 46,8 M€ après prise en compte des SWAPS²⁷.

Par ailleurs, l'annexe portant sur les opérations de couverture présentait **un tableau, non prévu réglementairement, susceptible d'introduire une confusion quant à la réalité des pertes engendrées par les SWAPS.**

Je note que cette absence de transparence a sans conteste été nuisible à l'éclairage nécessaire que ces documents doivent apporter, à la fois aux élus, dans le cadre de leurs prises de décisions et arbitrages, mais plus largement au citoyen.

3.4 L'absence de constitution de provisions pour risques et charges sur emprunt, bien que prévue par l'instruction budgétaire et comptable qui s'impose aux régions (M71)

La chambre mentionne que ce mécanisme n'a pas été utilisé car la région raisonnait en taux d'intérêt moyen et non ligne par ligne, comme le préconise la réglementation.

²⁷ SWAPS : opérations d'échanges de taux qui visent à protéger la collectivité de hausses éventuelles de taux

4- Les conséquences de cette gestion financière, qui pèsent lourdement sur les agrégats de la nouvelle collectivité et sur l'élaboration de son budget, sont soulignées par la chambre

Les conséquences de ces défaillances que la nouvelle collectivité doit désormais assumer sont également clairement identifiées par la chambre.

4.1 Les reports de charge induisent selon la chambre une dégradation des indicateurs financiers de l'ancienne région Poitou-Charentes en 2015 et la nécessité d'un rebasage budgétaire pour l'élaboration du budget de la nouvelle collectivité

4.1.1 L'intégration des rattachements omis en 2015 aurait conduit à une dégradation des indicateurs financiers de l'ancienne région Poitou-Charentes

La chambre, après avoir rappelé les différents ratios financiers qui caractérisaient l'ancienne région Poitou-Charentes pour l'année 2015, rappelle que ces données n'intègrent pas les rattachements de charges et de produits qui ont été omis.

Ce rattachement provoque 2 types de conséquences :

- D'une part, la chambre indique que **si tous ces rattachements avaient été effectués en 2015**, le **résultat de la section de fonctionnement** du budget principal ne se serait pas établi à 26,60 M€, soit 4,25 % des recettes réelles de fonctionnement (RRF), mais à -25,74 M€, soit **-4,05 % des RRF**.²⁸

Le résultat de la section de fonctionnement met donc en lumière un déficit qui représente 4,05 % des recettes réelles de fonctionnement.

Le « non-rattachement irrégulier de ces charges », reconnu par la chambre a ainsi conduit la nouvelle collectivité à présenter un compte administratif 2015, techniquement juste et conforme au compte de gestion du comptable public, mais au résultat faussé en l'absence de certaines opérations comptables.

- D'autre part, et en conséquence de la constatation de ce déficit, le rattachement de ces charges aurait conduit à enregistrer **une épargne brute négative en 2015 (-28,3 M€) au lieu d'être positive (24,1 M€) et à aggraver le niveau déjà négatif de la CAF nette (-59.3 M€ au lieu de - 7 M€)**.²⁹

La chambre souligne ainsi que l'état des finances de l'ancienne région aurait nécessité à court terme, et ce vraisemblablement dès 2016, des décisions importantes en matière de réduction des dépenses et/ou de modification de la politique suivie auparavant en matière de fiscalité.

En effet, la génération d'une épargne brute négative signifie que la collectivité dépense davantage qu'elle ne collecte de recettes et qu'elle n'est plus en mesure de constituer une épargne destinée à financer la section d'investissement : remboursement des emprunts et investissement. Cette situation est difficilement tenable. L'ancienne région n'aurait pu contracter un nouvel emprunt pour faire face à

²⁸ Page 205 du ROD

²⁹ Pages 63 et 206 du ROD

ses remboursements d'emprunts car cela lui était interdit, conformément au principe d'équilibre qui impose aux collectivités de rembourser les emprunts par des recettes définitives de la section d'investissement (excédent de la section de fonctionnement et/ou recettes propres d'investissement).

Elle se serait ainsi trouvée exposée soit à enfreindre ce principe par le recours non régulier à un nouvel emprunt, soit à renoncer à certains de ses engagements au niveau de la section d'investissement.

4.1.2. La reconnaissance de la nécessité d'un rebasage budgétaire par la chambre à hauteur de 131,8 M€³⁰

Faisant suite aux explications produites à l'appui de nos observations provisoires concernant la nécessité de prendre en compte les difficultés constatées dans l'ancienne région Poitou-Charentes dans le cadre de l'élaboration du BP 2016, la chambre considère qu'il s'agit d'une logique de rebasage budgétaire qui inclut :

- Un apurement du passif antérieur
- La volonté de rompre avec la pratique budgétaire antérieure de l'ancienne région Poitou-Charentes - l'ouverture aux BP de crédits de fonctionnement limités et de crédits d'investissement très larges, des ajustements entre les deux sections étant réalisés par la suite lors du vote de budgets supplémentaires – et la décision d'ouvrir dans le BP 2016 des crédits de fonctionnement a priori suffisants pour l'ensemble de l'exercice sans avoir à les accroître par la suite par des DM.

La chambre valide ainsi le mécanisme adopté par la nouvelle collectivité pour faire face aux contraintes héritées de l'ancienne région Poitou-Charentes et élaborer un budget en phase avec les besoins réels.

La chambre, en suivant la logique opérée par la nouvelle collectivité, évalue ce rebasage budgétaire à 131,8 M€, répartis au niveau de la section de fonctionnement et de la section d'investissement, conformément au tableau ci-dessous :

Données en M€	A- Ecart entre le compte administratif 2015 et le budget primitif 2015	Approche <u>haute</u> sur les charges 2015 reportées sur 2016	
		B1 - Montant des charges reportées	Montant total du "rebasage" budgétaire nécessaire (= A + B1)
Section de fonctionnement	62,6	63,7	126,3
Section d'investissement	-42,4	47,9	5,5

Si certes il existe un désaccord quant à l'estimation de ce montant, **je note que la chambre reconnaît la nécessité d'effectuer un rebasage budgétaire, compte tenu de la sous-budgétisation des crédits et des passifs 2015 reportés sur l'année 2016, et vient valider l'exercice réalisé par la nouvelle collectivité dans le cadre de l'élaboration de son budget primitif 2016.**

Je souhaite insister, en effet, sur le **caractère extrêmement contraint dans lequel la nouvelle collectivité a élaboré son budget pour l'année 2016.**

³⁰ Page 198 du ROD

La nouvelle région s'est ainsi efforcée **de dégager des moyens internes afin de limiter l'augmentation budgétaire**. Cette situation illustre **le défi que la nouvelle collectivité a dû relever en présentant un budget efficace et réaliste à partir de l'héritage de chacune des trois régions et face à la nécessité d'harmoniser les interventions régionales**.

Par ailleurs, je souligne que la nouvelle collectivité a dû prendre à sa charge un montant sans précédent d'impayés, ayant mis en difficulté nombre de créanciers, et qu'elle a résorbé en totalité entre janvier et juin 2016.

Je rappellerai la démarche qui a été celle de la nouvelle collectivité au moment de l'élaboration de son premier budget consolidé.

Afin que les prévisions budgétaires correspondent aux besoins, la nouvelle collectivité a dû prendre en compte dans le BP 2016 un rattrapage budgétaire, fondé :

- d'une part sur la constatation d'un écart entre le BP 2015 et le CA 2015, à hauteur de 69 M€ (« rebasage »), lié à la sous-budgétisation des crédits
- et d'autre part sur la nécessité de faire face à des retards de paiement (reports de charges), évalués au moment de l'élaboration du BP à 128,6 M€.

Au global, le rattrapage a été évalué par la région à hauteur de 197 M€ (69 M€ de rebasage budgétaire et 128 M€ de retards de paiement appréciés par la Région).

La divergence d'évaluation du montant du rebasage budgétaire entre les services et la chambre s'élève à 60 M€ (pour rappel 131,8 M€ pour la chambre et 190,6 M€ pour la Région) et s'explique par 3 éléments :

- un écart de 20 M€ concernant l'évaluation des retards de paiement

La région a en effet retenu lors de l'élaboration du BP 2016, soit en mai 2016, la déclaration des services établie à cette date. Je rappelle qu'à ce stade, ni le cabinet Ernst & Young, ni la chambre n'avaient rendu de conclusions quant à l'évaluation de ces montants et qu'il a donc été de la responsabilité de la Région d'élaborer des prévisions budgétaires responsables susceptibles de couvrir l'ensemble des passifs de l'ancienne région.

- un écart de 40 M€ concernant l'évaluation de la sous-budgétisation

En effet, si la chambre constate bien un manque de crédits au niveau de la section de fonctionnement d'un montant de 62,6 M€, elle considère que le surplus de crédits constaté au niveau de la section d'investissement (42,4 M€) doit être soustrait de ce montant. Elle évalue donc la sous-budgétisation à 20,2 M€.

La Région de son côté considère que le montant de sous-budgétisation à retenir est celui de l'écart constaté au niveau de la section de fonctionnement, soit 62,6 M€.

Le fait de soustraire de ce montant, l'écart inverse constaté au niveau de la section d'investissement, n'a pas de sens dans la mesure où un principe général de finances publiques qui s'impose aux collectivités exige que les crédits relatifs aux sections de fonctionnement et d'investissement soient séparés. Aussi, le raisonnement qui consiste à fondre ces deux sections ne saurait être retenu par la région.

Cependant, cette contraction pourrait être admise **aux seules fins d'analyse du compte administratif 2015, dans le cadre de l'examen du résultat global de clôture.**

En tout état de cause, ce raisonnement ne peut être tenu dans le cadre de l'élaboration du budget primitif 2016, pour une raison simple : **la Région avait l'obligation d'inscrire a minima en section de fonctionnement 62,6 M€ afin de rééquilibrer cette section** Et dans cette situation, aucune contraction n'était possible avec la section d'investissement.

Toutefois, vous noterez que les dépenses d'investissement du budget primitif 2016 (hors dette et à périmètre de compétences identique) n'ont progressé que de 3 M€ (922 M€ au BP 2015 et 925 M€ au BP 2016), alors que, parallèlement, nous avons établi la charge des retards de paiement de la section d'investissement à hauteur de 61 M€, lors de la préparation du budget primitif 2016.

Cela signifie clairement que la Région a finalement consenti un effort significatif d'économies sur la section d'investissement à hauteur de 58 M€ (61 M€ - 3 M€).

De fait, cette économie résulte pour partie d'un « rebasage » de la section d'investissement intégré dans ce montant de 58 M€, qui peut être évalué raisonnablement à 40 M€. La chambre pourrait, me semble-t-il partager ce point de vue.

Il n'en demeure pas moins, au final, que la Région devait inscrire sur son budget des dépenses supplémentaires de prise en charge des retards de paiement et de « rebasage » de la section de fonctionnement.

- Un écart de 7 M€ lié à l'application par la région d'un taux de réalisation de 90% pour estimer l'écart réel au niveau de la section de fonctionnement, entre les crédits inscrits et les crédits consommés. En effet, au moment de l'estimation des crédits pour le BP 2016, la région a tenu compte du taux de réalisation constaté en moyenne les années précédentes au niveau des budgets des 3 anciennes régions.

Néanmoins, la région rejoint la chambre concernant sa remarque sur la nécessité de ne pas appliquer le taux de réalisation.

La région considère in fine que le rattrapage « actualisé » s'établit à 190,6 M€³¹

Par ailleurs, et si on ajoute des dépenses supplémentaires relatives à l'exploitation du TER (10 M€) et aux dépenses de personnel (8 M€), c'est donc une charge supplémentaire de 215 M€ (197 M€ + 10 M€ + 8 M€) qui a été évaluée à l'occasion de l'élaboration du BP et à laquelle la nouvelle région a dû faire face.

A noter que les charges supplémentaires identifiées sur le budget 2016 en matière de dépenses de personnel et de TER ne résultent aucunement de la situation financière de l'ex-région Poitou-Charentes. Pour autant, cette charge supplémentaire devait être valorisée dans le budget de la nouvelle Région.

Au regard du montant de ces dépenses, la nouvelle collectivité a procédé à des réaffectations internes de crédits à hauteur de 99 M€ qui lui permettent de prendre en charge plus de la moitié de ce surcroît de dépenses et de présenter une augmentation du BP 2016 limitée à 116 M€ (215M€ - 99 M€) par rapport au BP 2015 cumulé des anciennes régions.

³¹ Je prends en compte la remarque de la chambre concernant la non application du taux de réalisation et considère que l'écart BP 2015/CA 2015 s'élève à 62,5 M€ (et non plus à 68,9€).

³²4.2 Les conséquences de la gestion de la dette par l'ancienne région Poitou-Charentes

4.2.1 La génération de 8,66 M€ de pertes cumulées pour la collectivité à l'occasion du recours à 4 SWAPS.

La chambre explique que ces produits avaient pour particularité d'assurer à la région un gain immédiat grâce à l'application de taux d'échanges bonifiés et qu'ils participaient donc, dans un premier temps, au maintien d'un taux d'intérêt moyen le plus faible possible, conformément à l'objectif affiché dans les délibérations. En revanche, une fois écoulée cette première période, la chambre montre que les contrats répondent à des formules dont l'évolution est difficile voire impossible à appréhender.

Elle ajoute enfin que le **bilan chiffré des pertes, de 8.66 M€, n'est cependant qu'une photographie de la situation à un moment donné. Cela signifie effectivement que ce montant pourra évoluer.**³³

La structuration de l'endettement de la nouvelle collectivité avec la reprise d'emprunts structurés hors charte, donc fortement risqués, pour un montant de 47 M€, est donc très fragilisée.

A ce jour, 4 emprunts ont déjà dérapé :

- 1 emprunt à 11,6 %
- 1 emprunt à 7,21 %
- 2 emprunts à 9,35 %

Sur ce sujet, la Région va être amenée à renégocier en grande partie les emprunts structurés contractés par l'ancienne région Poitou-Charentes. Une évaluation est en cours de réalisation par le cabinet RiskEdge et permet déjà d'estimer le coût prévisionnel de sécurisation totale de l'endettement à 46 M€.

La région après l'analyse systémique des emprunts devra en traiter les conséquences. Elle suivra les recommandations de la chambre qui encourage la nouvelle collectivité, dans le cas où une renégociation partielle de la dette était envisagée, à adopter une approche au cas par cas, en fonction des taux, de la durée de vie des contrats et des éventuelles répercussions que pourrait avoir la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne sur certains produits.³⁴

4.2.2 La dégradation de la capacité de désendettement en 2015 qui s'élève à 19 années alors qu'elle n'était que de 5,2 années l'année précédente.

A titre de comparaison, et pour rappel, elle s'établit en 2015 à 2,6 années pour l'ancienne région Aquitaine et 7,4 années pour l'ancienne région Limousin. La moyenne métropolitaine est de 4,7 années pour les régions.

La chambre impute cette situation à :

- la hausse importante de l'encours de la dette (+20,4 % par rapport à 2014 - cette hausse a été de 16 % pour l'ancienne région Aquitaine et de 10 % pour le Limousin)

³²

³³ Page 139 du ROD

³⁴ Page 150 du ROD

- et à la diminution substantielle de l'épargne brute entre 2014 et 2015 (-67% - cette diminution s'établit à 5 % pour l'ancienne région Aquitaine et 21% pour l'ancienne région Limousin) ;

La nouvelle région reperend un encours de dette composé de 9,2 % d'emprunts classifiés à partir de 4 et/ou D, parmi lesquels 3,1%, pour un montant représentant 46,82 M€, sont hors charte de bonne conduite.

La chambre souligne que **l'ancienne région Poitou-Charentes malgré la proportion de contrats risqués dans son encours de dette a d'une part, refusé les propositions de refinancement mises au point par la société de financement local (SFIL) en 2014 et 2015** et, d'autre part, **n'a pas sollicité le fonds de soutien aux emprunts à risque** susceptibles de prendre en charge une partie des opérations de refinancement de la dette. Elle indique sur ce point que le président de la nouvelle région a demandé à pouvoir bénéficier dudit fonds, malgré le dépassement de la date limite de dépôt des dossiers fixée au 30 avril 2015.

A ce stade, je confirme que **j'ai réitéré ma demande d'une réouverture du fonds, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017.**

Par ailleurs, **le conseil régional a inscrit 25 M€ au budget primitif 2016, susceptibles de prendre en charge des coûts de renégociations d'emprunts à risque.**

Enfin, comme indiqué précédemment, la région a **engagé un audit de la dette structurée qui doit donner lieu à la mise en œuvre d'un plan de défaisance ou de désensibilisation de ladite dette.**

Concernant les crédits-bails, je note que la chambre a choisi de ne pas les intégrer au calcul de l'encours de dette, bien qu'elle souligne ne pas méconnaître le poids hors bilan que constituent ces engagements. Pour ma part, j'ai lancé une expertise qui doit permettre d'évaluer les risques potentiels éventuels des contrats qui ont été passés.

Concernant les garanties d'emprunts, la chambre souligne que les engagements pris par l'ancienne région Poitou-Charentes sont beaucoup plus conséquents que ceux des anciennes régions Aquitaine et Limousin, et s'élèvent à 95,66 M€. La quasi-totalité de ce montant porte sur des contrats souscrits par des personnes de droit privé. Si la chambre indique qu'aucune mise en jeu de garantie n'est intervenue au cours de la période étudiée, une analyse paraît indispensable permettant de déterminer le risque pour les années à venir de mise en jeu de ces garanties. Dans ce domaine également, la région a engagé un nouvel audit qui doit identifier le niveau d'exposition à différents risques de la nouvelle région, avec la définition d'actions à éventuellement mettre en œuvre.

Le poids financier qui résulte de ces erreurs de gestion est pleinement porté par la nouvelle collectivité qui non seulement a dû inscrire 25 M€ au budget primitif, pour la prise en charge des coûts de renégociation des emprunts à risque, mais aussi doit assumer la prise en charge financière d'audits pour identifier l'ensemble des difficultés et assainir la situation financière et budgétaire (plan de défaisance et de désensibilisation des emprunts à risque, expertise relative aux crédits-bails, audit d'identification des risques afférents aux différents engagements de la région).

Partie 2 : Les constats et préconisations de la chambre constituent un appui permettant d'inscrire la nouvelle collectivité dans une perspective financière maîtrisée et responsable

1. Pour maintenir ses ratios financiers, la nouvelle collectivité doit s'inscrire dans une perspective de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, impliquant une rationalisation de ses politiques publiques, ainsi que de sa politique d'endettement

La gestion des finances publiques est exigeante. Elle impose de s'inscrire dans une logique de résultat et de transparence vis-à-vis du citoyen, premier contributeur des ressources publiques. Les contraintes financières qui pèsent actuellement sur les collectivités, et en tout premier lieu, sur les régions, nécessitent de rationaliser les actions portées par elles et, pour en accroître l'efficacité, de concentrer les efforts sur les missions centrales des régions : action économique, formation professionnelle, apprentissage, lycées, notamment.

Au-delà de ce contexte général qui affecte l'ensemble des collectivités, les conclusions de la chambre permettent d'appréhender précisément la situation financière de la Nouvelle-Aquitaine, qui résulte de la fusion des agrégats financiers des trois anciennes régions.

Elles viennent ainsi confirmer nos constats relatifs aux difficultés financières de l'ancienne région de Poitou-Charentes et appuyer les décisions qui ont dû être prises pour l'élaboration du budget primitif 2016 de la nouvelle collectivité : rationalisation des politiques publiques et notamment suppression de dispositifs (efforts de 99 M€) afin de limiter l'emballement budgétaire induit par les retards de paiement et la sous-budgétisation.

Les marges financières de la Nouvelle-Aquitaine, compte tenu des difficultés rappelées précédemment, se sont trouvées significativement réduites et imposent de recentrer les actions sur le cœur d'activité de la région.

Le rapport de la chambre constitue de ce point de vue un appui permettant d'inscrire notre collectivité dans une trajectoire de maîtrise de ses finances.

2. Le suivi des recommandations de la chambre sera piloté de manière globale au niveau de l'inspection générale des services et fera l'objet d'une restitution publique d'ici une année

2.1 Une nouvelle organisation des services permettant d'assurer un pilotage du suivi des recommandations de la chambre

L'article 107 de la loi NOTRe impose aux collectivités de formaliser le suivi des recommandations issues des rapports des CRC qui les concernent. Une année après la publication du rapport de la chambre en séance plénière, la collectivité devra présenter en séance publique les actions qui ont été mises en œuvre afin de se conformer à ses recommandations.

La nouvelle collectivité, ayant pris la mesure de ces nouvelles exigences, et compte tenu de sa nouvelle dimension, a décidé d'organiser de manière structurante et durable le suivi et le pilotage de

ces exigences. Aussi, l'inspection générale des services, rattachée directement à moi-même et au directeur général des services, garantie de son indépendance, et pilotée par une magistrate de l'ordre judiciaire, sera à la fois chargée de mettre en œuvre des audits, **conformes aux normes internationales comme vous le préconisez dans de nombreux rapports**, au niveau des services de la région mais aussi de garantir le suivi des recommandations issues des rapports de la CRC concernant la collectivité.

Un comité de suivi des recommandations, composé à la fois d'un élu désigné par le président, du directeur général des services et de directeurs généraux adjoints, sera chargé de superviser cette démarche.

La Commission évaluation et celle de l'harmonisation apporteront au fil de l'eau une vision critique et constructive sur chacune des politiques publiques menées par la Région.

Le suivi des conclusions figurant dans le rapport de la CRC relatif à la gestion des trois anciennes régions et de la nouvelle région s'inscrira dans cette nouvelle dynamique.

2.2 Des engagements précis de la Région sur l'ensemble des problématiques relevées par la chambre, dont l'état d'avancement, conformément à la loi NOTRe, sera présenté en séance publique d'ici une année

Plusieurs éléments sont soulevés par la chambre dans la partie 4 du rapport « Patrimoine, créances et charges à court terme et autres engagements transmis à la nouvelle région » pour lesquels une action de la région est requise.

Pour certains éléments soulevés, des réponses peuvent déjà être apportées tandis que pour d'autres, je m'engage à prendre les mesures afin de conformer la collectivité aux exigences mentionnées.
(Cf Annexe 1)

Pour conclure, il m'a paru important de souligner le travail accompli par la chambre, et notamment les constats déterminants pour l'avenir de notre collectivité, tout en apportant également un certain nombre d'éléments d'explications permettant d'éclairer les conclusions que vous avez formulées.

Restant à votre disposition pour toute information complémentaire, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

**Le Président du Conseil Régional de la
Nouvelle Aquitaine**

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized initials and a surname, positioned above the printed name.

Alain ROUSSET

Annexe 1 – Liste des difficultés techniques relevées par la chambre qui feront l’objet d’un suivi par la Région

Le patrimoine immobilisé des trois anciennes régions au 31 décembre 2015

La chambre identifie concernant le patrimoine un certain nombre d'écarts en valeurs absolues entre l'actif brut du compte de gestion, l'actif brut figurant à l'état de l'actif et l'inventaire.

Pour l'ancienne région Aquitaine,

L'instruction budgétaire et comptable M71 prévoit un rapprochement des comptes inscrits à l'actif tenu par le comptable et à l'inventaire tenu par l'ordonnateur. A cet effet, des rapprochements comptables réguliers sont réalisés et plusieurs ajustements sont intervenus depuis la mise en place de la M71. L'origine des écarts concernant les comptes d'amortissement a été identifiée ; c'est ainsi que régularisation sera mise en œuvre par le comptable public dans l'actif de la nouvelle région par la passation des écritures de reprises d'amortissements inhérentes aux cessions d'immobilisations.

La chambre souligne que les écarts les plus importants portent sur les comptes 2313 et 238. Je me permets d'indiquer que l'ajustement de ces comptes sera poursuivi au fur et à mesure que les quitus seront donnés aux mandataires de la région.

Pour l'ancienne région Poitou-Charentes,

La chambre constate des écarts expliqués par le fait que le suivi de l'actif ne s'effectuait pas au sein de l'application Helios.

Je porte à votre attention que la nouvelle région, soucieuse de suivre l'inventaire dans une application unique dédiée, a réalisé la fusion des trois inventaires des anciennes régions dès 2016.

La fusion des inventaires permettra d'appréhender l'intégralité des immobilisations de la nouvelle région et de procéder notamment aux ajustements actif/compte de gestion/inventaire comme il est préconisé. Bien entendu, cet ajustement sera réalisé en collaboration avec les services du comptable public. Par ailleurs, les flux « inventaire » seront transmis au comptable pour toutes les immobilisations et quelle que soit la nature des mouvements de mise à jour de l'inventaire (entrées, sorties, amortissements) comme cela était réalisé dans les anciennes régions Aquitaine et Limousin.

Les contrôles opérés par la chambre : l'actif de l'ancienne région Aquitaine comportait des immobilisations non identifiables par un intitulé précis.

En ce qui concerne les comptes faisant apparaître des immobilisations regroupées (bâtiments scolaires, migration du compte xxx,...), l'ancienne région Aquitaine procédait à l'amortissement de ses immobilisations antérieurement à la mise en place de la M71. Ce point explique la présence d'immobilisations non individualisées qui concernent uniquement des immobilisations antérieures à la mise en place de la M71.

Depuis 2005, date d'entrée en vigueur de la M71, toutes les immobilisations sont individualisées, conformément aux dispositions prévues par l'instruction budgétaire et comptable.

L'analyse des transferts du compte 23 au compte 21

La chambre relève que de nombreuses immobilisations anciennes subsistent au compte 23 pour l'ancienne région Aquitaine (296,71 M€). Il est à noter que la collectivité procédait annuellement aux transferts entre les comptes 23 et 21. C'est ainsi que 950 M€ ont été transférés du compte 23 au

compte 21 depuis 2005. En 2015, les services régionaux ont recensé les immobilisations les plus « anciennes » non transférées au compte 21 ; ces immobilisations ont fait l'objet d'une demande d'informations auprès des services opérationnels afin de procéder à leur intégration comptable. C'est ainsi que 190 M€ d'opérations à transférer ont été identifiés. **Les transferts du compte 23 au compte 21 correspondant aux opérations achevées seront mis en œuvre en 2016.**

La pratique des amortissements pour ces immobilisations

La chambre constate que les trois anciennes régions ont bien pratiqué les amortissements des immobilisations tout au long de la période 2011-2015.

S'agissant des durées d'amortissement pratiquées, la chambre suggère à la nouvelle région de définir des durées d'amortissement par catégorie de biens de la nomenclature comptable.

La collectivité prend en compte cette remarque de la chambre.

Le recouvrement des créances à court terme des trois anciennes régions

L'analyse des restes à recouvrer transmis à la nouvelle région

La chambre reconnaît que les trois anciennes régions ont bien constitué des provisions pour prendre en compte le risque de non-recouvrement des créances à travers l'abondement du compte 491 « provisions pour dépréciations comptes de redevables », conformément au principe de prudence contenu dans le plan comptable général.

Néanmoins, la chambre mentionne que le rapprochement des provisions par redevable montre que l'ancienne région Limousin n'avait pas provisionné toutes les créances potentiellement irrécouvrables et demande donc à la nouvelle région de réexaminer ces provisions.

Je prends donc également bonne note de cette observation, laquelle conduira mes services à réexaminer l'ensemble des provisions constituées et à procéder aux ajustements nécessaires.

L'intervention des ordonnateurs sur le recouvrement des créances

J'ai bien retenu également, concernant l'ancienne région Poitou-Charentes, la remarque relative à l'abandon de la créance de 230 000 € de la société Biocydex par une décision de la commission permanente le 25 septembre 2015 qui aurait dû faire l'objet d'une annulation de titres.

Concernant l'ancienne région Limousin, la chambre souligne qu'au 31 décembre 2015, les états de restes à réaliser font toujours apparaître des créances d'un montant de 166 724.66 € pour le compte de la SCI « Le château de Lanelle ». En 2011, le comptable avait suspendu les poursuites à la suite d'une autorisation de poursuivre différée. La chambre mentionne que la SCI en question existe toujours et que les données financières accessibles sur son site Internet permettent de savoir que son capital social s'élève à 535 600 € et que son chiffre d'affaires est estimé en 2014 à 882 000 €

Sur ce point, je précise qu'une instruction sera diligentée par les services de la nouvelle région afin d'identifier s'il y a lieu ou non de reprendre les poursuites pour recouvrer cette créance.

Les annulations de titres effectuées au cours de la période 2011-2015

La chambre a vérifié que les annulations de titres effectuées correspondaient bien aux cas prévus par la réglementation (rectification des erreurs matérielles ou constat d'une décharge de l'obligation de payer prononcée par une décision de justice passée en force de chose jugée) et a relevé 4 anomalies dans les trois anciennes régions. Aussi, des opérations relevant de l'abandon de créance ou de la remise gracieuse ont ainsi été imputées au compte 673, réservé aux annulations de titres.

Sur ce point, j'informe la chambre que mes services poursuivront leurs efforts de suivi rigoureux des imputations comptables, en particulier concernant le compte 673, tout en soulignant que la faiblesse du nombre d'erreurs (4) relevées au cours de la période traduit néanmoins une efficacité des services sur ce point.

Les admissions en non valeurs effectuées au cours de la période 2011-2015

S'agissant des admissions en non valeurs, je prends acte de l'observation de la chambre relative à l'absence de pièces justificatives concernant certains mandats émis par l'ancienne région Aquitaine.

Je note que pour les anciennes régions Limousin et Poitou-Charentes, la chambre n'a pu conduire une analyse détaillée dans la mesure où seuls des tableaux récapitulatifs ont été produits et non les pièces justificatives.

En tout état de cause, je m'engage à ce que les services régionaux soient attentifs à l'avenir à produire ces pièces afin d'agir en conformité à la réglementation.

L'analyse des reports de charges sur la nouvelle région

L'ampleur du recours aux techniques des AP/AE/CP par les trois anciennes régions, selon la chambre

Conformément à l'article L. 4312-4 du CGCT, les dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiement. Cette procédure permet au conseil régional de ne pas faire supporter au budget l'intégralité d'une dépense pluriannuelle mais les seules dépenses à régler au cours de l'exercice.

Je ne partage pas totalement l'analyse de la chambre selon laquelle plusieurs indices amènent la chambre à penser qu'il n'est pas certain que les dispositions du CGCT aient été strictement respectées.

En ce qui concerne les dépenses d'investissement, selon les termes mêmes de l'article R. 4312-3 du CGCT, les autorisations de programme correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou un ensemble d'immobilisations ou à des subventions d'équipements versées.

Je souhaite souligner que par leur nature, les actions régionales entrent dans le champ d'application de ces dispositions régissant la pluriannualité (opérations d'investissement sous maîtrise d'ouvrage qui s'exécutent sur plusieurs exercices, subventions d'investissement attribuées aux tiers dont les modalités financières fixées dans les conventions et arrêtés se traduisent par des versements sur plusieurs exercices dans le strict respect de l'état d'avancement du projet porté par le bénéficiaire et des règles de la comptabilité publique).

S'agissant de la section de fonctionnement, l'article L. 4312-4 précise que la faculté d'utiliser les autorisations d'engagement est réservée aux seules dépenses résultant de conventions, de délibérations ou de décisions au titre desquelles la région s'engage, au-delà d'un exercice budgétaire, dans le cadre de l'exercice de ses compétences, à verser une subvention, une participation ou une rémunération à un tiers à l'exclusion des frais de personnel.

Là encore, la nature même de la grande majorité des compétences régionales, les modalités d'interventions et les actes qui en découlent définissant le versement à des tiers (arrêtés, conventions, marchés) se traduisent pas des dépenses qui s'exécutent au-delà d'un exercice budgétaire, toujours

dans le strict respect des règles de la comptabilité publique. En conséquence, le dispositif des autorisations d'engagement s'en trouve parfaitement justifié. Toutefois, si l'on peut considérer que certains dispositifs peuvent relever d'une gestion hors autorisations d'engagement, je me permets de préciser que leur part est mineure.

En outre la chambre indique que les analyses mettent en évidence une problématique plus large laissant à penser que les organes délibérants des trois anciennes régions privilégiaient une approche des dépenses axée sur des stratégies politiques et objectifs de portée pluriannuelle, alors que la technique des AE/AP n'a pas été instituée pour cela mais pour une raison budgétaire.

Si je partage l'analyse de la chambre sur l'utilisation de la procédure des AP/AE qui a été instituée pour une raison budgétaire afin d'éviter qu'un budget annuel ne supporte l'intégralité d'une dépense pluriannuelle, je me permets de souligner qu'une approche des dépenses régionales axée sur des stratégies politiques n'exclut nullement le recours à la technique des AP/AE. En tout état de cause, des intitulés d'AP et d'AE en parfaite adéquation avec les priorités régionales définies par les assemblées délibérantes ne sauraient suffire à conclure au non-respect des dispositions du CGCT, quant à l'utilisation des AP/AE.

Enfin, la chambre relève la forte croissance du montant total des AP-AE affectées non couvertes par des CP déjà mandatés au 1^{er} janvier 2016, notamment en comparaison avec la situation constatée fin 2014. Elle souligne que même si cette croissance peut s'expliquer par la fusion et par les dispositions transitoires prévues par la loi du 7 août 2015, cet élément ne permet pas d'expliquer d'une part les augmentations constatées dans les anciennes régions Poitou-Charentes et Limousin pour les AP et d'autre part les augmentations très importantes constatées pour les trois anciennes régions pour les AE.

Je rappelle effectivement que les trois anciennes régions ont ouvert des AE nouvelles en octobre 2015 par des décisions modificatives pour assurer les premiers mois de l'exercice 2016, ce qui explique le caractère atypique en 2015 de ces montants.

A cet effet, des informations écrites et orales ont été communiquées à la chambre par les services.

Concernant les montants élevés pour les anciennes régions Limousin et Poitou-Charentes, ils s'expliquent par les engagements financiers des contrats plan Etat-Région, ceux pris dans le cadre des contrats de territoires, du PPI immobilier et du service public de formation concernant spécifiquement la région Poitou-Charentes (pour cette dernière, des informations détaillées sont présentées dans la partie du rapport du compte administratif 2015, consacrée à la gestion pluriannuelle, lequel rapport a été transmis à la chambre).

Enfin, il convient de noter que la nouvelle région, conformément aux engagements pris lors du débat d'orientations budgétaires, a procédé le 24 octobre dernier, à l'occasion de l'adoption de la décision modificative, à des annulations d'AP et d'AE affectées ou libres d'emploi, d'un montant global de 1,3 Md€. A la même séance plénière, elle a également adopté une modification de son règlement financier, avec la volonté d'une plus grande maîtrise de la gestion pluriannuelle et de « resserrer » les modalités de gestion pluriannuelle.

Le respect des délais de paiement dans la commande publique et le paiement des intérêts moratoires pour retard de paiement

Sur ce point, la chambre souligne le fait que l'ancienne région Aquitaine était la seule à avoir mis en place un système formalisé de décompte des délais de paiement, permettant le paiement d'intérêts moratoires. Les deux autres régions, en l'absence de système de suivi des retards de paiement, n'ont

pas (pour l'ancienne région Poitou-Charentes³⁵) ou très peu (pour l'ancienne région Limousin) payé d'intérêts moratoires.

En outre, la chambre observe que, contrairement aux dispositions de l'instruction comptable M71, aucune des trois anciennes régions ne procédait à la certification du service fait dans la comptabilité d'engagement au moment de la livraison des fournitures commandées, ou de la réalisation de prestations demandées, puisque chacune d'elles attendait la réception des demandes de paiement pour y procéder.

Sur ce point, voici les explications que je suis en mesure de livrer, concernant l'ancienne région Aquitaine.

Si la constatation du service fait n'est pas matérialisée dans la comptabilité des engagements de la collectivité par la saisie dans le système d'informations financières d'une date de livraison, d'une date d'exécution des prestations ou d'une date de signature d'un procès-verbal d'admission, **la certification du service fait s'effectue néanmoins au sein de chaque service opérationnel, au moment de la liquidation de la dépense concernée en rapprochant le bon de livraison ou le procès-verbal d'admission, ou de la validation de la prestation à la facture présentée.** A partir de ce contrôle, l'attestation de la conformité de la prestation au contrat signé est matérialisée par la signature sur la facture d'une personne ayant la délégation.

Par la suite, les factures ou demandes de paiement sont transmises à la Direction des Finances pour mandatement. Cette date de transmission vaut date de certification du service fait et est saisie dans le logiciel financier. Si cette liquidation révèle un service non fait ou partiellement exécuté, la suspension du paiement motivée est notifiée au prestataire. Cette date est également saisie dans le logiciel de suivi des factures.

Si la constatation du service fait n'est pas matérialisée dans le logiciel, le suivi de l'exécution technique et des engagements comptables des commandes et des marchés permet d'effectuer les rattachements des charges à l'exercice et d'identifier l'état des restes à réaliser.

Je souhaite souligner que l'organisation actuelle de la collectivité et le système de gestion financière utilisé ne permettrait pas d'effectuer cette matérialisation par une saisie d'une date au moment même de la constatation du service fait.

Toutefois, si un nouveau mode de gestion des factures dans la collectivité est mis en œuvre à travers notamment la mise en place d'un outil de dématérialisation globale de la chaîne de l'achat jusqu'à son paiement, cette constatation du service fait serait une étape intégrée dans l'outil.

Le rattachement des charges et produits à l'exercice

La chambre relève que seule l'ancienne région Aquitaine avait procédé au rattachement des charges et des produits sur les exercices 2011 à 2015.

Concernant l'ancienne région Limousin, la chambre souligne que cette pratique a été abandonnée depuis 2014, alors que les rattachements des charges avaient été effectués de 2011 à 2013,. Sur ce point, je souhaite porter à la connaissance de la chambre le fait que l'ancienne région Limousin a modifié son système d'informations financières entre 2015 et 2016, et que ce projet a généré une

³⁵

Cf Partie 2

charge de travail conséquente liée à la reprise des données financières sur le nouveau système et au contrôle de ces informations reprises. Outre cette surcharge, **la réalisation des opérations de rattachement était rendue complexe par l'utilisation de deux outils différents sur les deux exercices concernés par les rattachements et les contrepassations.**

Sur ce sujet des rattachements, je rappelle que la partie 2 du présent rapport, en réponse aux observations de la chambre, fait l'objet de développements relatifs à l'ancienne région Poitou-Charentes.

En tout état de cause, à l'avenir, je m'engage au respect du principe de rattachement des charges et produits à l'exercice, à l'échelle de la nouvelle collectivité.

La constatation des restes à réaliser

La chambre observe qu'il existait des différences entre les règlements budgétaires et financiers des trois anciennes régions, pour ce qui est des règles concernant la notion de « restes à réaliser » pour les dépenses et recettes incluses dans des AP ou AE : l'ancienne région Aquitaine en prévoyait implicitement la constatation (car il n'était pas fait mention explicitement des modalités de constatation des restes à réaliser), l'ancienne région Limousin le prévoyait explicitement, tandis que l'ancienne région Poitou-Charentes ne le prévoyait pas.

Concernant en particulier l'ancienne région Aquitaine, la chambre mentionne qu'elle procédait à la constatation des restes à réaliser en dépenses mais uniquement sur du fonctionnement hors AE, ce qui paraît donc non conforme à son règlement budgétaire et financier.

Sur ce point, il faut noter que le règlement budgétaire et financier de l'ancienne région Aquitaine prévoyait que « seuls, les crédits de fonctionnement non adossés à des autorisations d'engagement, lorsqu'ils sont engagés et non mandatés, sont inscrits en restes à réaliser » et que « tous les crédits de paiement qui ne sont pas engagés ou mandatés au cours de l'exercice sont automatiquement annulés ». **Ainsi, le règlement ne prévoyait pas implicitement la constatation de « restes à réaliser » pour les dépenses et recettes incluses dans des AE, mais bien explicitement.**

Par ailleurs, si l'instruction budgétaire et comptable M71 admet que les régions peuvent définir des règles régissant les modalités de report des crédits de paiement correspondant à des autorisations de programmes, votées, affectées et engagées, cette possibilité est encadrée dans la mesure où ces reports ne peuvent être constitués qu'exceptionnellement c'est-à-dire correspondre à des retards de travaux ou à des soldes de programmes en cours, soit principalement à des dépenses d'investissement.

La chambre fait état pour l'ancienne région Poitou-Charentes d'une part de l'absence de constatation de restes à réaliser en dépenses, ce, en conformité avec son règlement, d'autre part de la constatation importante de restes à réaliser en recettes d'investissement pour des montants importants.

Après vérification auprès des services, il y aurait visiblement une erreur concernant l'évaluation des restes à réaliser pour l'exercice 2011. En recettes, ils s'élèvent à 41 000 000 € au lieu de 93 669 224 € et correspondent à un prêt de la caisse des dépôts et des consignations (comme l'illustre le compte administratif 2011). Par ailleurs, aucun reste à réaliser en dépenses n'a été constaté au cours du même exercice.

Pour l'exercice 2012, les restes à réaliser s'élèvent bien à 30M€ et concernent un prêt de la caisse des dépôts et des consignations.

Concernant 2013, les restes à réaliser s'élèvent bien à 45 940 948 €, ils concernent les prêts suivants :

CDC pour 12 940 948 €

Société Générale pour 8M€

Banque Postale pour 15M€

Caisse d'Epargne pour 10M€

Enfin, *pour 2014*, les restes à réaliser s'élèvent bien à 10 000 000 € et concernent un prêt CDC partiellement mobilisé sur l'exercice 2014.

Pour l'ancienne région Limousin, la chambre mentionne qu'aucun reste à réaliser n'était constaté malgré le règlement budgétaire et financier qui le prévoyait.

Considérant l'hétérogénéité de situations, la nouvelle région s'engage à procéder à la modification du nouveau règlement budgétaire et financier mis en place le 1^{er} février 2016 essentiellement dans le domaine de la gestion pluriannuelle comme l'impose la M71.

L'exclusion des charges et produits constatés d'avance

La chambre relève que seule l'ancienne région Aquitaine procédait à l'exclusion des charges et produits constatés d'avance.

Je souhaite souligner que cette procédure, dont je me félicite de sa mise en œuvre dans l'ancienne région Aquitaine, car participant au respect du principe d'annualité et de sincérité comptable (fiabilité des comptes), sera étendue et mise en œuvre dans le cadre de la nouvelle région.

Les reports de charges de 2015 sur 2016 des anciennes régions Aquitaine et Limousin

La chambre, après avoir examiné les montants des demandes de paiement arrivées en 2015 et reportées sur 2016 sans avoir été payées, en relativise l'impact en les rapportant aux dépenses réelles 2015 (0,15 % pour l'ancienne région Aquitaine et 0,99% pour l'ancienne région Limousin). A cet égard, la chambre considère que ces reports de charge ne constituent pas une anomalie de gestion compte tenu de leur faible montant, rapporté aux dépenses réelles de l'exercice considéré.

Pour compléter l'analyse de la chambre, je me permets d'ajouter que l'absence de recours au mécanisme de la journée complémentaire, lié à la fusion, a conduit les collectivités à arrêter prématurément leurs comptes, induisant mécaniquement certains reports.

Les autres engagements à incidence financière transmis à la nouvelle région

Les opérations sous mandat encore en cours au 31 décembre 2015

La chambre constate, pour l'ancienne région Aquitaine, un écart au 31 décembre 2015 d'un montant de 147,73 M€, entre le solde de sortie du compte 4581 « opérations sous mandat – dépenses » et celui du compte 4582 « opérations de mandat – recettes ».

J'ai bien conscience du caractère peu satisfaisant de cette situation au regard des obligations prévues par l'instruction budgétaire et comptable M71 en matière de gestion des opérations sous mandat.

Je porte toutefois à votre attention que des travaux ont déjà été engagés pour corriger cette situation.

Ainsi, en vue de procéder à la clôture des opérations achevées, plusieurs actions ont été mises en œuvre. En effet, faisant suite aux recommandations de la CRC formulées dans le cadre d'une précédente enquête sur la situation financière des collectivités locales, j'ai mandaté une mission dédiée à la révision des opérations sous mandat et à l'identification des cofinancements pour chacune des opérations concernées. Sur la base de cet état des lieux, les services financiers ont engagé un travail de reconstitution de l'historique de ces opérations afin de procéder à leur clôture comptable dès lors que toutes les conditions étaient réunies (travaux totalement achevés, quitus donné au

mandataire de la région, bilan de l'opération établi, bien remis à l'organisme mandant nécessitant la production des DOE (dossiers des ouvrages exécutés, PV réception...).

Je prends note de la remarque de la chambre et demande aux services de finaliser les travaux de clôture comptable des opérations achevées.

Les créations d'établissements publics et les adhésions à des organismes de regroupement

La chambre indique ne pas avoir analysé les risques afférents aux établissements publics et organismes de regroupement auxquelles adhéraient les trois anciennes régions dans la mesure où cela aurait nécessité d'avoir accès aux comptes de chaque structure concernée.

Comme déjà indiqué, je relève que le code des juridictions financières donne les moyens aux chambres de réaliser ce type d'analyse (contrôles sur pièces et sur places). L'absence de cette analyse conduira la collectivité à diligenter de son propre chef une telle analyse, dont les coûts seront à sa charge.

Annexe 2 : Rapport de la mission d'analyse du passif 2015 de l'ancienne région Poitou-Charentes repris dans le budget de la région Nouvelle-Aquitaine en 2016 ; synthèse expliquant la méthodologie retenue pour la démarche

Annexe 3 : Note complémentaire relative à la mission d'audit relative à l'analyse des retards de paiements 2015 de l'ancienne Région Poitou-Charentes