



Assemblée des Départements de France

Evaluation des impacts financiers d'une réforme de l'organisation territoriale

Etude d'impact sur deux régions administratives

22 Septembre 2009

KPMG Secteur public

Etude réalisée en partenariat avec la CAISSE D'EPARGNE



Le contexte et les objectifs de l'étude :

Evaluer les conséquences financières d'un rapprochement entre Régions et Départements, étudier l'impact de la création des Métropoles

- La rationalisation des compétences est avancée comme un vecteur d'économies importantes et motive, pour une part le projet de réforme de l'organisation territoriale, en particulier le rapprochement entre Régions et Départements.
- L'ADF a souhaité évaluer les conséquences d'un rapprochement entre le niveau régional et départemental.
- Une première note « de problématique » a mis en évidence trois objections importantes :
 1. Les surcoûts potentiels liés à l'enchevêtrement des compétences concernant une assiette relativement étroite au regard de la dépense totale ;
 2. Ces chevauchements de compétences sont liés à l'existence de financements croisés qui sont souvent initiés par l'Etat lui-même ;
 3. Le rapprochement entre Départements et Régions ou Départements et Métropoles pourrait se traduire par des coûts induits réels à court terme.

Afin de disposer d'éléments tangibles et chiffrés, l'ADF a souhaité appréhender sur la base de deux cas concrets les conséquences opérationnelles et financières d'un rapprochement entre une Région et les Départements qui composent le territoire régional.

L'étude a porté sur deux régions administratives.

L'objectif est d'évaluer, sur la base de cas concrets, les enjeux financiers chiffrés à court, moyen et long terme d'un rapprochement entre les deux échelons de collectivités, ainsi que le transfert de compétences départementales aux « Métropoles » :

- Identifier les dépenses « rationalisables » à la faveur d'une démarche de rapprochement entre Départements et Régions ;
- les « coûts induits » par une démarche de rapprochement.

Périmètre de l'étude

Un périmètre d'étude large

L'étude a porté sur :

- 7 Départements
- 2 Régions
- Une grande agglomération (proche d'une métropole au sens du projet de loi)

Elle permet de couvrir :

- 93 % des dépenses de fonctionnement ;
- Environ 80% des dépenses d'investissement.

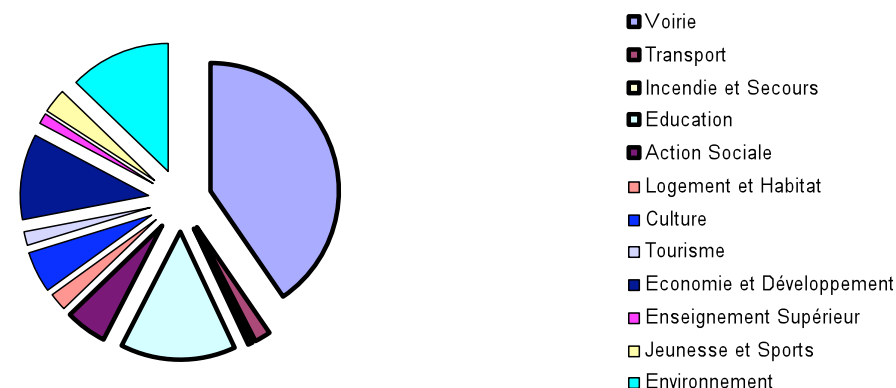
La structure des dépenses étudiées diffère profondément entre dépenses d'investissement et de fonctionnement :

- Le fonctionnement est évidemment « écrasé » par le poids des dépenses liées à l'action sociale, au transport puis aux dépenses d'incendie et de secours ;
- L'investissement est plus réparti entre les différents domaines d'intervention mais les compétences Voirie, Education, Transports et Environnement représentent plus des 2/3 des dépenses analysées.

Poids des compétences dans les dépenses de fonctionnement étudiées



Poids des compétences dans les dépenses d'investissement étudiées



Éléments de synthèse

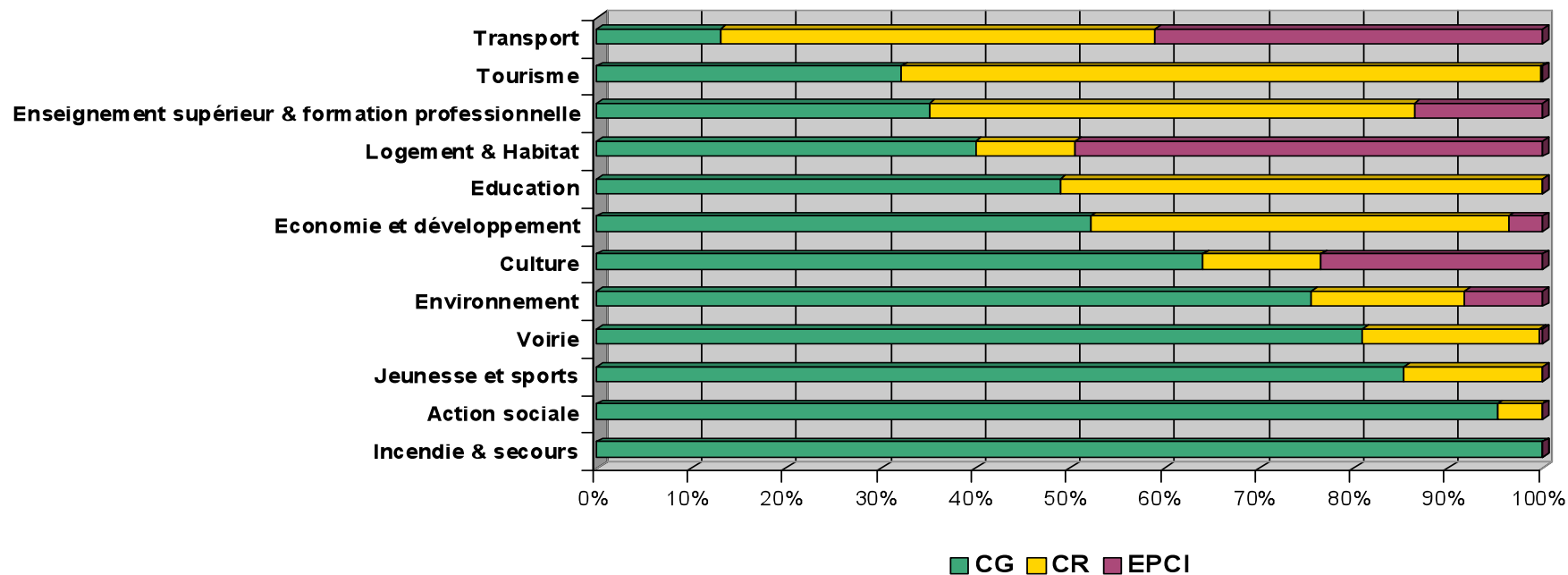
Le rapprochement départements / régions, un enjeu financier ?

1/ Des croisements de compétences très limités en fonctionnement...

- **Plus des 2/3 des dépenses de fonctionnement (69%) sont quasiment spécifiques à chacun des niveaux de collectivités :**
 - Action sociale, Incendie & secours, Voirie, le Logement et l'Habitat pour les Départements ;
 - Formation professionnelle et Enseignement supérieur pour les Régions.
 - **Un nombre significatif de compétences et donc de moyens engagés (environ 20%) sont effectivement partagés mais portent sur des équipements, des publics ou des services distincts :**
 - Transport → nature du service distinct ;
 - Education → publics distincts
 - **Le croisement « apparent » de compétences porte ainsi sur moins de 11% des dépenses de fonctionnement parmi lesquelles la Culture, le Tourisme, l'Economie et l'aménagement des territoires ou encore l'environnement. Cependant, l'analyse par action démontre que ce croisement se limite à quelques domaines d'actions. A titre d'exemple nous pouvons citer :**
 - La culture qui porte sur environ 3% des dépenses consolidées (régions + départements) mais dont le croisement réel de compétences se limite au soutien à l'animation et aux manifestations culturelles, aux aides à la création artistique (environ 1%). L'enseignement artistique, la lecture publique restant des compétences largement majoritairement départementales (et/ou intercommunales) ;
 - La jeunesse qui relève pour l'essentiel de compétences départementales alors que le soutien aux associations sportives reste partagé, notamment dans le cadre du sport de haut niveau ;
 - L'environnement (2%) qui, expurgé de la protection des espaces naturels sensibles (près de 1,5%), ne représente plus qu'un faible enjeu d'enchevêtrement de compétences.
 - **Au total, moins de 6% des dépenses opérationnelles de fonctionnement (hors charges financières et charges de structures) font l'objet d'un croisement réel de compétences entre régions et départements.**
- Limite les éventuels « surcouts » liés au croisement des compétences en fonctionnement et la portée des enjeux financiers en fonctionnement liés à la rationalisation des compétences.

1/ ... mais des croisements de compétences réels en investissement

Répartition des dépenses d'investissement par structure et par compétence



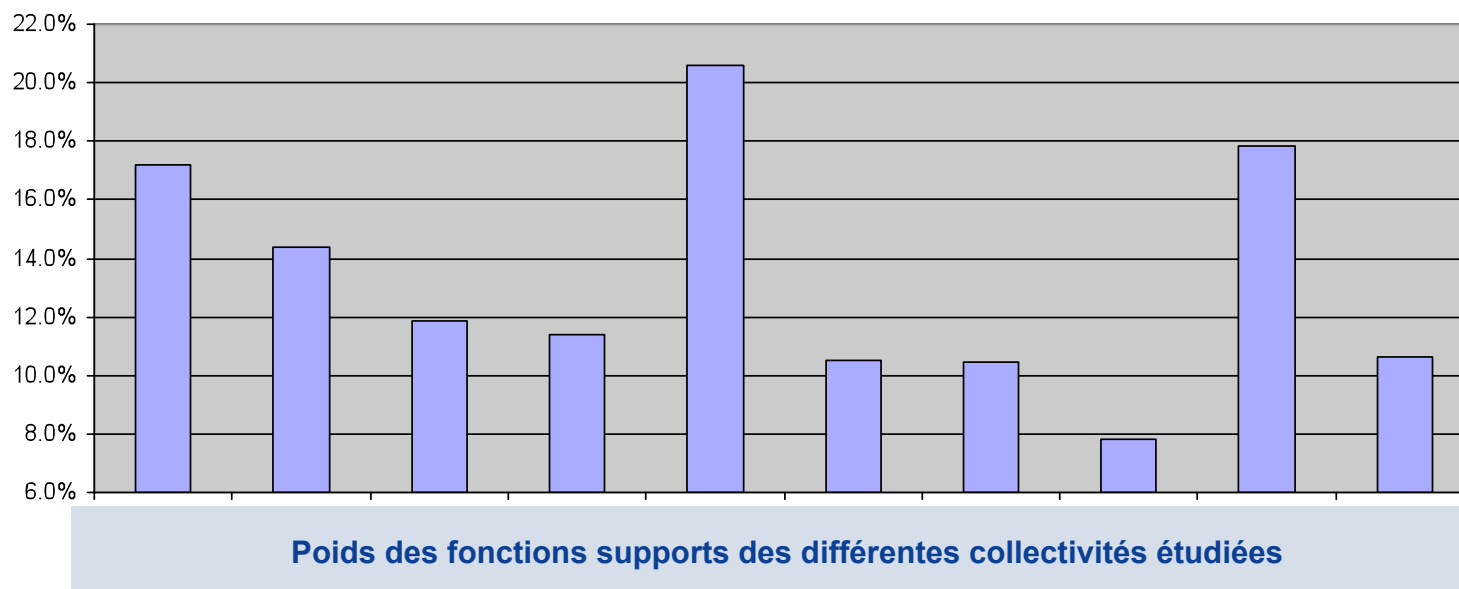
- Une partie des remarques formulées pour les dépenses de fonctionnement restent valides pour les dépenses d'investissement mais le partage de compétences est beaucoup plus significatif en investissement :
 - Les compétences spécifiques à chaque niveau (+ de 80% des dépenses) représentent un peu plus du 1/3 du total (36%) ;
 - Les compétences dont l'objet est distinct (transport, éducation...) représentent plus du ¼ du total (27%) ;
 - Les compétences réellement partagées représentent - après retraitements - environ 1/3 du total.
- **Pour autant, l'enjeu de rationalisation - à politiques constantes - se limite aux moyens supports mis en œuvre.**

2/ Des risques importants liés au risque d'alignements par le haut

- La mesure des effets d'alignement vise à appréhender les conséquences d'un alignement par le haut ou par le bas des moyens engagés au titre d'une compétence ;
- L'étude réalisée sur le panel de l'étude démontre que :
 - Le niveau de dépense publique par compétence est relativement variable d'une collectivité à une autre et peut générer des effets d'alignements très importants, notamment dans le cadre des compétences « obligatoires » : social, voirie, transport.
 - Le risque d'alignement par le haut est quasi systématiquement plus élevé que le risque d'alignement par le bas. Ainsi l'effet d'alignement par le haut représente un enjeu maximum de 6,5 milliards d'euros quand un alignement par le bas représente un enjeu maximal de 4,8 milliards d'euros. En effet certaines politiques sont plus rigides à la baisse qu'à la hausse (action sociale notamment).
 - la pression à la hausse sera donc toujours plus forte dans l'hypothèse d'une gestion unifiée des compétences (cf. effets subis par les départements et les régions dans le cadre des transferts effectués au titre de la loi du 13 août 2004).
 - La possibilité d'alignement par le bas suppose une réduction des politiques publiques engagées par les Départements et les Régions.

3/ Des gisements d'économies potentielles assez limités pour les fonctions supports ...

- Les gisements d'économies potentielles se limitent en réalité :
 - aux fonctions supports qui se situent effectivement à des niveaux variables d'une collectivité à l'autre, notamment en fonction de la taille et de la nature de la structure.



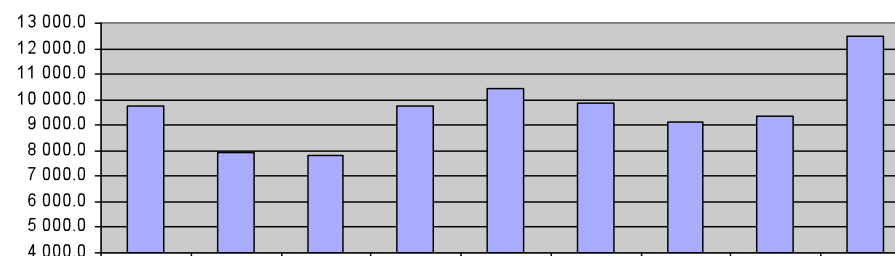
- Ce gisement représente une économie potentielle comprise entre 200 et 300 M€ / an en alignant les collectivités sur la moyenne des collectivités (moins de 1/2 % des dépenses consolidées).
- Aux fonctions « électives » dans l'hypothèse d'une réduction du 1/3 du nombre d'élus locaux (conseillers généraux et conseillers régionaux), soit un enjeu d'environ 100 M€ / an... sans compter les coûts éventuels de « remplacement » par des fonctionnaires pour certaines missions assumées par les élus locaux.

3/ Un risque majeur : l'enjeu du régime indemnitaire

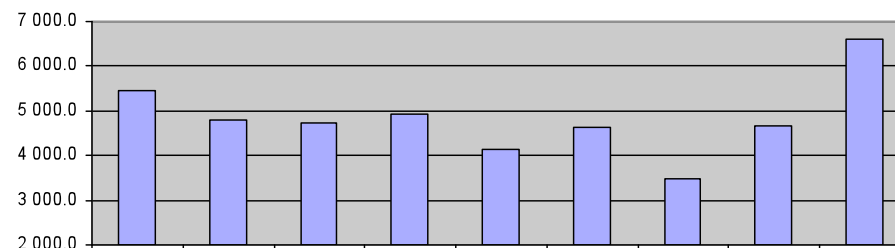
Des écarts très significatifs de régime indemnitaire entre les différents niveaux de collectivités territoriales qui peuvent être compris entre 35% (en général observé sur les cadres A) et 80/90 % (plus généralement observé sur les catégories C) :

- Des enjeux d'alignement qui pourraient représenter entre 160 et 190 M€ / an au niveau national (en fonction des hypothèses).
- Un enjeu réel pour les futures métropoles du fait :
 - Des écarts existants entre le Département siège de la Métropole et la Métropole ;
 - Des écarts plus significatifs existants entre les communes membres de la Métropole et ces deux structures.

Régime indemnitaire - catégorie A



Régime indemnitaire - catégorie B





Assemblée des Départements de France

Evaluation des impacts financiers d'une réforme de l'organisation territoriale

Etude d'impact sur deux régions administratives

22 Septembre 2009

KPMG Secteur public

Etude réalisée en partenariat avec le Groupe CAISSE D'EPARGNE

