



Chambre régionale des comptes
d'Auvergne

A Clermont-Ferrand, le 4 mai 2010

Le Président

à

N°453

**Monsieur René SOUCHON
Président du Conseil régional
d'Auvergne
13 – 15 avenue Fontmaure
BP 60
63402 CHAMALIERES CEDEX**

Monsieur le Président,

Le rapport d'observations arrêté par la Chambre régionale des comptes sur la gestion de la Région Auvergne a été porté à votre connaissance le 31 mars 2010.

Votre réponse écrite, ainsi que celle de Monsieur Valéry GISCARD D'ESTAING, ancien dirigeant sont parvenues au greffe de la juridiction les 29 avril et 3 mai 2010. Elles sont jointes au rapport d'observations de la chambre.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, il vous appartient de communiquer l'ensemble de ces documents à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Ils doivent être joints à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donner lieu à un débat.

Je vous invite en conséquence :

- **à me faire connaître la date de la plus proche réunion du conseil régional au cours de laquelle il sera procédé à cette communication au moyen de l'imprimé joint, à me retourner dans les meilleurs délais ;**
- **à me transmettre l'extrait du registre des délibérations de la séance du conseil régional au cours de laquelle il aura été procédé à cette communication aussitôt après celle-ci ;**

J'ajoute qu'en application des dispositions de l'article R.241-23 du code des juridictions financières, une copie de ces observations est transmise au Préfet et au Trésorier-Payeur général de la région Auvergne et du département du Puy-de-Dôme.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Pierre-Alain BAUDET

Les courriers seront envoyés de manière impersonnelle à l'adresse suivante :

Chambre régionale des comptes d'Auvergne, 20, rue Barrière de Jaude - B.P. 409 - 63011 CLERMONT-FERRAND CEDEX 04.73.43.46.73 - Fax 04.73.93.70.81 M&I1 - :
crauvergne@auvergne.comptes.fr

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

REGION AUVERGNE

Les courriers seront envoyés de manière impersonnelle à l'adresse suivante :

Chambre régionale des comptes d'Auvergne, 20, rue Barrière de Jaude - B.P. 409 - 63011 CLERMONT-FERRAND CEDEX 04.73.43.46.73 - Fax 04.73.93.70.81 M611 - :
crcauvergne@auvergne.ccomptes.fr

SOMMAIRE

A – LA PROCEDURE	4
B – LES OBSERVATIONS DEFINITIVES	4
<u>LA PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE</u>	4
<u>I- LA GESTION FINANCIERE</u>	6
1-1 <u>La situation financière</u>	7
1-1-1 La détermination de la capacité d'autofinancement	7
1-1-2 La section d'investissement.....	8
1-1-3 La détermination de la capacité d'investissement	9
1-1-4 L'endettement	10
1-1-5 La gestion de la dette	11
1-1-6 Le résultat comptable	15
1-1-7 La fiscalité	15
1-1-8 La trésorerie	18
1-1-9 Conclusion sur la situation financière.....	19
1-2 <u>Le pilotage de la gestion budgétaire et financière</u>	19
1-2-1 Les services gestionnaires.....	19
1-2-2 La mise en place et l'évaluation des procédures	19
1-2-3 Les autorisations de programme et les crédits de paiement (AP/CP)	20
1-2-4 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice et la comptabilisation des restes à réaliser.....	23
1-2-5 Les différentes catégories d'engagements pluriannuels	24
1-2-6 Les subventions	27
<u>II - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES</u>	29
2-1 <u>L'évolution des effectifs et de la masse salariale</u>	29
2-2 <u>Le régime indemnitaire</u>	30
2-3 <u>La gestion du temps de travail</u>	31
2-4 <u>Le recrutement du personnel</u>	31
2-4-1 Le recrutement de personnels contractuels.....	31
2-4-2 Le recrutement de travailleurs handicapés	33
2-5 <u>Le transfert des personnels de l'éducation nationale et du ministère de l'agriculture</u>	34
2-5-1 Les catégories de personnels transférées	34
2-5-2 Les étapes des transferts	34
2-5-3 La compensation financière des compétences transférées	35
2-6- <u>Le pilotage des ressources humaines</u>	41
2-6-1 L'évolution du service des ressources humaines.....	41
2-6-2 Les instruments de pilotage de la gestion des ressources humaines.....	41
<u>III - LA FORMATION PROFESSIONNELLE</u>	43
3-1 <u>L'évolution du cadre juridique de la formation professionnelle</u>	43
3-1-1 La réforme de la loi de 1971 <i>portant organisation de la formation</i>	44
3-1-2 La compétence « <i>formation professionnelle</i> » de la Région	44
3-1-3 L'application du code des marchés publics aux achats de formation professionnelle	44
3-2 <u>Le contexte économique et social</u>	45
3-2-1 L'impact de l'évolution démographique sur la demande de formation professionnelle	45
3-2-2 La connaissance de l'évolution des emplois, des compétences et des qualifications	46
3-2-3 Les attentes en matière de formation professionnelle.....	47
3-3 <u>Le marché régional de la formation professionnelle continue</u>	47
3-4 <u>La stratégie de la région en matière de formation professionnelle</u>	48
3-4-1 Les instruments de planification antérieurs au PRDF 2007	48

3-4-2	La concertation préalable à l'élaboration du PRDF 2007.....	50
3-4-3	Le contenu du PRDF 2007	52
3-5	<u>Les modalités de financement de la formation professionnelle par la Région</u>	55
3-5-1	Les moyens consacrés à la formation professionnelle par la Région.....	55
3-5-2	Les prestations de service réalisées par des partenaires externes	58
3-5-3	Les modalités de financements des opérateurs de formation.....	62
3-6	<u>L'évaluation de la politique de formation professionnelle de la Région</u>	66
3-6-1	L'évaluation des risques liés à la mise en œuvre du PRDF	66
3-6-2	Le contrôle des opérateurs de formation professionnelle et d'apprentissage.....	67
3-6-3	La charte d'évaluation des politiques publiques.....	70
IV	<u>LE PARC EUROPEEN DU VOLCANISME (VULCANIA)</u>	72
4-1	<u>Le coût de la maîtrise d'ouvrage</u>	73
4-1-1	L'évaluation des biens mis initialement à disposition du délégataire	73
4-1-2	Les perturbations intervenues dans la conduite du chantier	74
4-1-3	Les dépenses d'investissement réalisées en cours d'exploitation de l'équipement.....	76
4-2	<u>L'intervention de la Région en qualité de délégataire de service public</u>	77
4-2-1	Le choix des gestionnaires successifs.....	77
4-2-2	L'actionnariat de la SEM Volcans	78
4-2-3	Le contrôle du délégataire par le délégant	79
4-2-4	Les contributions financières de la Région Auvergne en qualité de délégant (1999-2008).....	80
4-3	<u>Le soutien à l'aménagement de l'espace territorial</u>	81
4-4	<u>L'évaluation du coût et de l'impact de Vulcania pour la Région</u>	82
4-4-1	L'évaluation du coût global de l'opération.....	82
4-4-2	L'évaluation de l'impact économique de Vulcania	83
4-4-3	L'évaluation de la notoriété de la région Auvergne.....	84
V	<u>LES RELATIONS AVEC DES CLUBS SPORTIFS PROFESSIONNELS</u>	85
5-1	<u>Le cadre juridique des aides publiques aux clubs sportifs professionnels</u>	85
5-2	<u>Les montants des concours financiers versés par la Région</u>	86
5-3	<u>L'évolution du cadre des relations financières entre la Région et les clubs sportifs</u>	86
5-4	<u>Les objectifs et les contreparties des concours financiers de la Région</u>	87
5-4-1	Les missions d'intérêt général	87
5-4-2	Les prestations de service.....	88

A – LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la Région Auvergne à partir de l'année 2000.

Au cours de la période examinée, trois présidents du conseil régional se sont succédé : M. Valéry GISCARD d'ESTAING jusqu'au 28 mars 2004, M. Pierre-Joël BONTE du 29 mars 2004 au 18 janvier 2006, date de son décès, et M. René SOUCHON depuis le 13 février 2006.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens préalables se sont tenus le 20 mai 2008 avec M. Valéry GISCARD d'ESTAING et le 24 juillet 2008 avec M. René SOUCHON.

Dans sa séance des 16 et 18 décembre 2008, la chambre a formulé les observations provisoires qui ont été adressées à M. René SOUCHON par courrier de la présidente de la chambre du 12 mai 2009.

Des extraits les concernant ont été adressés le même jour à M. Valéry GISCARD d'ESTAING, ancien ordonnateur, et à des tiers mis en cause, conformément aux dispositions de l'article R. 241-12 du code des juridictions financières.

La chambre a arrêté, dans sa séance des 8 et 9 octobre 2009, les observations définitives objet du présent rapport, après avoir examiné les réponses écrites apportées par M. Valéry GISCARD d'ESTAING, le 3 juillet 2009, par M. René SOUCHON, le 10 juillet 2009, ainsi que par divers tiers concernés, et procédé à l'audition, à leur demande, le 23 septembre 2009, de M. René SOUCHON, président du conseil régional d'Auvergne, et de M. Pierre COURBEBASSE, président de l'association CARIF-OREF Auvergne et destinataire d'extraits du rapport d'observations provisoires.

B – LES OBSERVATIONS DEFINITIVES

Préambule

LA PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE

- Les aspects géographique, démographique et économique

D'une superficie de 26 013 km² (4,8 % de la superficie française), l'Auvergne est une région de moyenne montagne (entre 250 m et 1 889 m d'altitude), la moitié de ses 1 310 communes étant classée en zone de montagne. La très forte proportion de communes de moins de 500 habitants marque le caractère rural des départements du Cantal et de la Haute-Loire tandis que les départements du Puy-de-Dôme et l'Allier sont proches de la moyenne nationale.

La population totale de l'Auvergne (population légale), qui est estimée par l'INSEE à 1 379 138 habitants au 1^{er} janvier 2009, s'est accrue au cours des dernières années. La progression de la population, qui est due aux flux migratoires et non pas à un excédent des naissances sur les décès, reste néanmoins inférieure de moitié à celle constatée en France métropolitaine. En outre, l'INSEE prévoit une baisse de la population de l'Auvergne à partir de 2015, situation partagée avec trois autres régions (Champagne-Ardenne, Lorraine, Bourgogne). La densité démographique moyenne (51 habitants/km²) est, en Auvergne, inférieure de moitié à la moyenne nationale, avec, toutefois, une grande disparité entre les départements (76 habitants/km² dans le Puy-de-Dôme et 26 habitants/km² dans le Cantal).

En février 2008, le taux de chômage en Auvergne était inférieur au taux national (respectivement 6,7 % et 7,5 %) bien que la baisse annuelle des demandes d'emploi fût quasiment identique dans cette région et dans l'ensemble de la France (respectivement - 8,1 % et - 8,2 %) et que l'évolution annuelle des offres d'emploi fût très différente (- 3,2 % en Auvergne ; + 6,6 % dans l'ensemble de la France).

- L'organisation et les compétences de l'institution régionale

Le conseil régional comprend 47 membres.

Dans le cadre des dispositions de l'article L. 4132-21 du code général des collectivités territoriales (CGCT), sept commissions ont été créées.

Aux termes de l'article 59 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, codifié à l'article L. 4221-1 du CGCT, le conseil régional « *a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégralité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes* ».

Les compétences des régions ont progressivement évolué depuis leur accession au statut de collectivités territoriales :

- elles ont tout d'abord reçu une compétence en matière de développement économique et d'aménagement du territoire qui leur permet notamment d'intervenir dans un certain nombre de secteurs ou de projets par contractualisation avec l'État ou partenariat avec d'autres collectivités ;
- la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 *relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat* a attribué aux régions une compétence en matière d'apprentissage et de formation professionnelle continue ;
- la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi précitée du 7 janvier 1983 a transféré aux collectivités régionales une compétence en matière de construction, d'équipement, d'entretien et de fonctionnement (à l'exception des dépenses pédagogiques) des lycées et établissements d'éducation spéciale ;
- la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 *relative à la solidarité et au renouvellement urbains* a attribué aux régions une compétence en matière d'organisation des transports régionaux à compter du 1^{er} janvier 2002. Les régions sont chargées de l'organisation, en plus des services routiers non urbains d'intérêt régional, des services ferroviaires régionaux de voyageurs et des services routiers effectués en substitution des services ferroviaires précités ;

- la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 *relative à la démocratie de proximité*, applicable à compter du 1^{er} janvier 2003, a modifié et étendu les compétences des régions dans plusieurs domaines, notamment les aides économiques aux entreprises, domaine dans lequel le rôle de chef de file des régions a été affirmé, la formation professionnelle, le tourisme ainsi que l'élaboration des plans régionaux d'élimination des déchets industriels spéciaux et des plans régionaux pour la qualité de l'air ;
- la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales* a poursuivi par étapes le processus de transfert de compétences de l'Etat au profit des régions : ainsi, à partir de 2005, le rôle des régions est-il renforcé et élargi, notamment dans le domaine de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage et dans le domaine de l'éducation. Elles ont plus particulièrement reçu compétence en matière d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien général et technique des lycées ; par voie de conséquence, leur sont transférés le recrutement et la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service exerçant leurs missions dans les lycées.

L'avant dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution issu de la révision intervenue le 28 mars 2003 dispose que : « *tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ».

En application des dispositions des articles L. 1614-1 et suivants du CGCT, la compensation financière des charges transférées aux collectivités territoriales est intégrale, concomitante et fixée après avis d'instances consultatives. En outre, les transferts de ressources consécutifs aux transferts de compétences doivent être conformes à l'objectif d'autonomie financière inscrit comme suit à l'article 72-2 de la Constitution : « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre* ».

Les modalités de compensation financière des compétences transférées font parfois l'objet de divergences d'appréciation entre les services de l'Etat, d'une part, et les collectivités territoriales concernées et leurs instances représentatives, d'autre part.

I- LA GESTION FINANCIERE

En remarque liminaire, il convient de souligner qu'au cours de la période examinée, différents événements ont modifié la présentation, la structure et le niveau des budgets de la collectivité régionale.

A partir de l'exercice 2005, les comptes sont présentés conformément à l'instruction budgétaire et comptable M. 71 qui s'est substituée à l'instruction M. 51 appliquée au cours des exercices précédents.

En raison de la montée en charge des dépenses consécutives aux nouvelles compétences transférées, la dépense régionale a connu une importante hausse de 2000 à 2007 : les charges réelles de fonctionnement ont été multipliées par 3,2 et les emplois d'investissement réels (hors amortissement de la dette) ont été multipliés par 1,7. Cette augmentation a plus particulièrement concerné trois domaines fonctionnels. Ainsi la dépense relative aux transports a été multipliée par 6,9 et elle est passée du 4^{ème} rang, par ordre décroissant, en 2000 au 2^{ème} rang en 2007. Au vu de l'« *annexe budgétaire concernant le*

transport régional ferroviaire de voyageurs » jointe aux comptes administratifs 2005 et 2006, l'excédent des dépenses supportées en cette matière par la Région sur les recettes transférées a atteint respectivement 11,7 et 6 millions d'euros. En ce qui concerne l'enseignement, la dépense a été multipliée par 3,8 et elle est passée du 3^{ème} rang en 2000 au 1^{er} rang en 2007. Celle de la formation professionnelle et de l'apprentissage a été multipliée par 2,6 et elle est passée du 1^{er} rang en 2000 au 3^{ème} rang en 2007.

1-1 La situation financière

1-1-1 La détermination de la capacité d'autofinancement

a) Les produits et charges de fonctionnement

Les produits réels de fonctionnement ont été multipliés par 1,9 de 2000 à 2006 et par 2,3 de 2000 à 2007. Parmi ceux-ci, les produits fiscaux et les dotations et attributions de l'Etat, dont la dotation globale de fonctionnement (DGF) depuis 2004, ont respectivement été multipliés par 1,9 et 4,3 de 2000 à 2007. Ainsi, en 2007, le montant des produits réels de fonctionnement rapporté à l'habitant s'établissait à 346 € en Auvergne contre un montant moyen de 303 € pour l'ensemble des régions de métropole hors Ile-de-France et Corse (source : direction générale de la comptabilité publique).

La dotation globale de fonctionnement (dotation forfaitaire et dotation de péréquation) versée à la Région en substitution à des dotations et compensations fiscales versées avant 2004 a augmenté de 3,8 % en moyenne annuelle de 2004 à 2007, année au cours de laquelle son montant a atteint 150 M€. De 2000 à 2004, son montant rapporté à l'habitant était en Auvergne supérieur à la moyenne métropolitaine hors Ile-de-France et Corse : en 2004, 102 € en Auvergne et 79 € en moyenne nationale ; en 2007, 113 € en Auvergne et 89 € en moyenne nationale (source : direction générale de la comptabilité publique). Toutefois, alors qu'elle a perçu en 2007 11,4 M€ de dotation de péréquation, l'Auvergne n'est plus éligible, depuis 2008, à cette dotation réservée aux régions disposant d'un faible potentiel fiscal. A titre transitoire, une somme de près de 5,7 M€ lui a été attribuée en 2008 mais à partir de 2009 elle perd près de 2,5 % de ses recettes réelles de fonctionnement (calcul effectué sur la base des montants de l'année 2007).

Les charges réelles de fonctionnement, quant à elles, ont été multipliées par 2,6 de 2000 à 2006 et par 3,2 de 2000 à 2007. Elles ont donc davantage augmenté que les produits de fonctionnement. Cette progression est essentiellement imputable aux subventions et contingents qui ont été multipliés par 3,3 et aux frais de personnel qui ont été multipliés par 4,2 de 2000 à 2007.

Les frais d'information, de relations publiques et de réceptions ont pour leur part été contenus, au cours des années 2002 à 2007, entre 0,07 % en 2007 (233 k€) et 0,19 % en 2003 (308 k€) des dépenses réelles de fonctionnement. En revanche, le montant des indemnités de fonction des conseillers régionaux et des membres du conseil économique et social régional (CESR) a augmenté de 70 % de 2002 (1 251 k€) à 2007 (2 121 k€). Cette évolution est essentiellement due, pour le CESR, à un changement des modalités de liquidation des indemnités versées à ses membres et, pour le conseil régional, à plusieurs raisons : le versement à ses élus, à partir du 1^{er} juillet 2004, des indemnités maximales instituées par la loi (articles L. 4135-15 et suivants du CGCT) ; l'augmentation, à partir de 2004, du nombre des vice-présidents de 6 à 13, dans la limite autorisée par l'article L. 4133-4 du CGCT ; enfin, l'élection à la commission permanente, depuis 2004, de l'ensemble des conseillers régionaux.

Cette pratique, dont l'incidence financière annuelle est évaluée à plus de 70 k€ (sur la base du montant des indemnités de fonction en vigueur en février 2007), semble contraire à la loi puisque l'article L. 4133-4 du CGCT dispose que « *Le conseil régional élit les membres de la commission permanente. La commission permanente est composée du président du conseil régional, de quatre à quinze vice-présidents, sous réserve que le nombre de ceux-ci ne soit pas supérieur à 30 % de l'effectif du conseil, et éventuellement d'un ou plusieurs autres membres* » ; et puisque l'article L. 4221-5 du CGCT dispose que « *Le conseil régional peut déléguer une partie de ses attributions à sa commission permanente, à l'exception de celles relatives au budget, à l'approbation du compte administratif et aux mesures de même nature que celles visées à l'article L. 1612-15* ». Admettre que le conseil régional et la commission permanente aient la même composition revient à admettre que le conseil régional puisse se déléguer des attributions à lui-même. De surcroît, du fait de la composition de sa commission permanente, la Région Auvergne ne dispose pas de l'échelon intermédiaire entre le conseil régional et le bureau que le législateur a institué pour faciliter les prises de décisions dans les domaines qui ne touchent pas aux actes budgétaires. Par ailleurs, si les règlements intérieurs adoptés en 2004 et 2006 prévoient une réduction du montant des indemnités en fonction de l'absentéisme des conseillers régionaux, comme le rendent possible les dispositions de l'article L. 4135-16 du CGCT, cette disposition n'a été mise en application que tardivement et partiellement.

Comme pour les produits, le montant des charges réelles de fonctionnement de l'année 2007 rapporté à l'habitant était en Auvergne plus élevé que pour l'ensemble des régions de métropole hors Ile-de-France et Corse : respectivement 241 € et 220 €.

b) La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF) nette (produits de fonctionnement réels – charges de fonctionnement réelles – annuité de la dette en capital) a toujours été positive de 2000 (75 872 k€) à 2007 (107 034 k€). Elle a augmenté de 40 % de 2000 à 2007 et représentait près de 38 % des recettes réelles de fonctionnement en 2000 et 23,1 % en 2007.

Le montant de la CAF nette rapporté à l'habitant a été, sur toute la période examinée, supérieur à la moyenne nationale (source : direction générale de la comptabilité publique) : en 2004, respectivement 59 € et 54 € ; en 2007, respectivement 80 € et 62 €.

Au cours de la période examinée, la Région Auvergne a pu autofinancer une part satisfaisante de ses dépenses d'investissement.

1-1-2 La section d'investissement

a) Les recettes d'investissement

Les recettes réelles d'investissement ont plus que doublé de 2000 à 2007 (+ 115 %). Cette évolution est imputable aux souscriptions d'emprunts évoquées *infra* et aux subventions reçues. Ces dernières ont été multipliées par 10,6 de 2000 à 2003 et par 5,6 de 2000 à 2007. Elles ont représenté 39 % des recettes réelles d'investissement en 2006 (45 381 k€) et 13,1 % en 2007 (35 588 k€) alors qu'elles en constituaient moins de 11 % en 2000 (6 290 k€). Il s'agit essentiellement, depuis 2003, de crédits FEDER (24,3 M€ en 2007), pour lesquels la Région a obtenu la délégation de gestion, et de la dotation régionale d'équipement scolaire (10,8 M€ en 2007). Les concours financiers de l'Etat, hors FEDER, sont restés stables au cours de la période examinée.

Le montant de ces subventions rapporté à l'habitant s'est élevé en 2000 à 5 € en Auvergne, sur un total de recettes réelles d'investissement de 45 € contre respectivement 2 € et 29 € en moyenne nationale, en 2005 à 40 € en Auvergne sur un total de recettes réelles d'investissement de 84 € contre respectivement 12 € et 59 € en moyenne nationale et en 2007 à 27 € en Auvergne sur un total de recettes réelles d'investissement de 94 € contre respectivement 12 € et 65 € en moyenne nationale (source : direction générale de la comptabilité publique).

b) Les dépenses d'investissement

De 2000 à 2007, les dépenses réelles d'investissement ont moins progressé que les recettes (+ 70 %) mais, rapportées à l'habitant, elles ont néanmoins été supérieures à la moyenne nationale : en 2000, 122 € en Auvergne, dont 48 € de dépenses directes d'équipement contre respectivement 96 € et 30 € en moyenne nationale ; en 2005, 204 € en Auvergne, dont 41 € de dépenses directes d'équipement, contre respectivement 138 € et 36 € en moyenne nationale ; en 2007, 202 € en Auvergne, dont 65 € de dépenses directes d'équipement, contre respectivement 150 € et 42 € en moyenne nationale (source : direction générale de la comptabilité publique). L'écart entre le montant des dépenses directes d'équipement, rapporté à l'habitant, de l'Auvergne et de l'ensemble des régions était encore plus important en 2002 et 2003 en raison de la comptabilisation de dépenses de construction de la Grande Halle d'Auvergne et de VULCANIA : ainsi, en 2003, il s'établissait à 99 € en Auvergne et à 39 € en moyenne nationale.

Comme pour les subventions reçues et pour la même raison, les subventions versées ont fortement augmenté : elles ont été multipliées par 2,3 de 2000 (60 867 k€) à 2007 (140 405 k€). En 2007, elles constituaient 52 % des dépenses réelles d'investissement et atteignaient 105 € par habitant alors que, pour l'ensemble des régions de métropole hors Ile-de-France et Corse, elles représentaient près de 55 % des dépenses réelles d'investissement et s'élevaient à 82 € par habitant.

Il n'est pas inutile de préciser que les enseignements qui peuvent être tirés de la comparaison entre les résultats d'une région et les moyennes nationales ne sont qu'indicatifs. Ils n'ont d'autre but que de permettre à la collectivité de se situer et de faire apparaître, le cas échéant, des disparités qui devraient alors être expliquées.

1-1-3 La détermination de la capacité d'investissement

Compte tenu des montants respectifs de la CAF nette et des recettes et dépenses d'investissement hors souscriptions et remboursements d'emprunts, il est constaté sur toute la période examinée un besoin de financement, égal à la différence entre les dépenses totales d'investissement hors emprunts et le financement propre disponible. Celui-ci s'est élevé au minimum à 29 M€ (en 2000) et au maximum à 98,5 M€ (en 2004), la moyenne annuelle s'établissant à près de 67 M€.

Les investissements de la Région ont dû être financés à hauteur des besoins de financement constatés par l'utilisation d'excédents de gestion et par la souscription d'emprunts.

1-1-4 L'endettement

Le tableau ci-dessous récapitule les principales données sur l'endettement de la Région au cours de la période 2000-2007 :

Montants en milliers d'euros

annuité dette	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	évolution 2000-2007
intérêts	10 229	11 689	11 776	12 009	12 401	12 098	12 791	13 550	32,47 %
capital	26 253	26 310	26 590	19 782	27 731	32 507	31 584	34 890	32,90 %
Total	36 482	37 999	38 366	31 791	40 132	44 605	44 375	48 440	32,78 %
souscriptions									
	30 197	50 059	72 398	64 200	82 200	21 000	58 500	73 000	141,7 %
encours dette									
	218 456	242 426	288 979	333 170	387 639	376 132	403 048	442 052	102,3 %
n/n-1		10,97 %	19,20 %	15,29 %	16,35 %	-2,97 %	7,16 %	9,67 %	

a) Les souscriptions d'emprunts

Le montant des souscriptions annuelles a plus que doublé de 2000 à 2007 avec un écart extrême de 1 à 4 entre les exercices 2005 (21 M€) et 2004 (82,2 M€). L'importance des souscriptions réalisées en 2004 s'explique par un besoin de financement des investissements élevé dû à une CAF nette et à des ressources d'investissement hors emprunts en baisse, alors même que les dépenses d'investissement étaient maintenues à un niveau moyen.

b) L'annuité de la dette

L'annuité a augmenté de près de 33 % de 2000 à 2007, ce qui constitue une augmentation inférieure à celle de l'encours. Cette situation s'explique notamment par une évolution à la baisse du taux moyen d'intérêt. En 2007, elle a représenté 36 € par habitant contre 28 € en moyenne nationale hors Ile-de-France et Corse (source : direction générale de la comptabilité publique).

En 2005, le montant des intérêts financiers imputés au compte 6611 incluait un montant de 4 844 k€ correspondant aux intérêts courus non échus (ICNE) de l'exercice 2005 dont la comptabilisation était mise en œuvre pour la première fois en application de la règle du rattachement des charges et produits à l'exercice instaurée par l'instruction comptable M. 71. La Région Auvergne n'a pas utilisé la possibilité offerte aux régions de neutraliser, au cours de l'exercice 2005, la conséquence budgétaire de la mise en œuvre de la comptabilisation du rattachement des charges et produits, notamment des ICNE, et il en est résulté une réduction de son résultat budgétaire de 4,8 M€.

c) L'encours de la dette

L'encours de la dette a doublé de 2000 à 2007, et ce de façon quasi linéaire. Il a toutefois baissé en 2005 en raison du faible niveau des souscriptions de cette année.

Rapporté à l'habitant, le stock de dette s'avère très supérieur en Auvergne par rapport à celui constaté en moyenne nationale métropolitaine (source : direction générale de la comptabilité publique) : 332 € contre 189 €, soit +75 % en fin d'année 2007. Toutefois, l'écart tend à se réduire puisqu'en 2004, il était deux fois plus élevé en Auvergne qu'en moyenne nationale : respectivement 296 € et 148 €.

Le ratio encours de la dette/CAF brute est sur toute la période examinée moins favorable en Auvergne qu'en moyenne nationale métropolitaine hors Ile-de-France et Corse, comme le montre le tableau suivant :

	2000	2004	2007
Région Auvergne	2,1	3,7	3,1
Moyenne des régions de métropole	1,7	2,1	2,3

1-1-5 La gestion de la dette

a) Le service de gestion de la dette

Le service de gestion de la dette et contentieux est limité à une seule personne qui est rattachée pour ordre à la direction Budget et Finances puisqu'elle est en relation directe avec la direction générale des services et le président.

Au moment de l'instruction, ce service disposait de moyens et d'informations limités eu égard aux montants de l'encours de la dette et des souscriptions, au nombre des renégociations d'emprunts et à la complexité des emprunts souscrits au cours des dernières années (emprunts structurés qui sont la combinaison d'un produit bancaire classique et d'un ou de plusieurs produits dérivés et dont les taux d'intérêts améliorés en début de période de remboursement, en contrepartie de la prise d'un risque par l'emprunteur, évoluent en fonction de paramètres complexes : par exemple, les taux du marché monétaire américain, britannique, suédois, tchèque, le cours de devises telles que la couronne suédoise et la livre turque, le différentiel des courbes de taux à court et long terme, etc ...). Il a été constaté que pour apprécier les avantages et les inconvénients des produits offerts par les organismes prêteurs et leurs risques sous-jacents, notamment en termes de taux réel d'intérêt et de risque de déclenchement des clauses de variation des taux d'intérêt, le service s'en remettait aux publications et sites internet des banques et aux articles de l'Agence économique et financière (AGEFI) et ne bénéficiait pas des conseils et de l'expertise de cabinets spécialisés. La chambre, qui considérait que la souscription de tels emprunts impliquait la détention d'un savoir-faire et de moyens d'analyse et de modélisation mathématique adaptés, prend acte qu'à présent le service gestionnaire est en relation avec plusieurs salles de marché et bénéficie ainsi de leur expertise et de leur connaissance de l'évolution des marchés financiers.

b) La procédure de souscription des emprunts

Lors du vote du budget primitif, le conseil régional décide du niveau des souscriptions d'emprunts prévues au cours de l'exercice. Les emprunts sont réalisés par le président, dans la limite des crédits ouverts au budget, en application d'une délégation d'attribution accordée par le conseil régional, conformément aux dispositions du 1^o de l'article L. 4221-5 du CGCT. Cette délégation couvre également les opérations financières utiles à la gestion de la dette, notamment les éventuelles opérations de couverture des risques de taux et de change.

En fin d'exercice, le président rend compte, dans le rapport spécial prévu par l'article L. 4132-19 du CGCT, des décisions prises dans le cadre de la délégation.

Ainsi en 2007, les souscriptions d'emprunts ont fait l'objet de la procédure suivante : le service de gestion de la dette a demandé à plusieurs organismes prêteurs de formuler des propositions d'offres à partir du cadre et des objectifs qu'il a fixés ; les offres définitives des banques remises après une phase de dialogue avec le service gestionnaire de la dette ont été converties en fiches de présentation et adressées au président de la Région, sous couvert du directeur général des services, accompagnées d'une note synthétique formulant des propositions et d'un tableau de présentation de la structure de la dette. C'est à partir de ces informations que le président a entériné les propositions de souscriptions d'emprunts formulées par le gestionnaire de la dette.

c) La gestion active de la dette

De 2000 à 2006, une cinquantaine d'emprunts ont été remplacés ou refinancés, dont certains étaient déjà issus de renégociations. L'encours cumulé de ces emprunts s'élevait à 355 M€. Ces renégociations sont le plus souvent intervenues à l'initiative des organismes prêteurs. Elles n'ont pas eu pour objectif l'allongement des durées d'amortissement des prêts ou la modulation dans le temps du montant de l'annuité de la dette mais ont été motivées par la seule volonté de profiter des opportunités du marché, de consolider des positions ou d'anticiper les risques de hausse des taux d'intérêt résultant, par exemple, des clauses de variation ou de révision des index ou d'« options à barrière » sur index. Selon le président, le taux d'intérêt moyen est passé de 5,16 % en 2002 à 3,45 % en 2007 sous l'effet conjugué d'une baisse des taux d'intérêt au cours des dernières années et de la conduite d'une politique de gestion active de la dette.

Les réaménagements n'ont pas donné lieu, sauf exceptions, à paiement de pénalités ou d'autres frais de renégociation, même si les contrats d'emprunt en prévoient le plus souvent. Cette situation présente un risque pour la collectivité dans l'hypothèse où, pour des raisons qui leur seraient propres ou liées à l'environnement économique et financier, des banques imposeraient que l'ensemble des clauses des contrats soient appliquées. La Région devrait alors subir les augmentations des taux d'intérêt, en application des clauses contractuelles de variation, ou réaménager les emprunts dans des conditions financières peu avantageuses.

d) La structure de la dette

Un état établi en cours d'année 2007 à partir du logiciel de gestion de la dette présente les caractéristiques de la dette en cours de la Région à partir des critères de taux, de devise, de durée et d'organisme prêteur. Les informations suivantes sont extraites de cet état :

- les emprunts à taux fixe constitueraient 63 % de l'encours au 1^{er} janvier 2007 : cela signifie qu'à cette date près des deux tiers du montant de la dette donnaient lieu au paiement d'intérêts calculés sur la base de taux fixes, sans que cela permette toutefois de préjuger de l'avenir. En effet, le taux d'encours des emprunts souscrits à taux fixe sur toute leur durée d'amortissement était en réalité moins élevé et l'exposition de la dette au risque d'augmentation des taux est plus importante que ne l'indiquent les documents réglementaires ou de gestion édités par la Région (sur la soixantaine d'emprunts renégociés de 2000 à 2006, seuls cinq étaient à taux fixe) ;
- globalement, le taux moyen calculé par le logiciel utilisé était de 3,45 % au 1^{er} janvier 2007, mais il est évolutif du fait des emprunts à taux indexé ;
- la durée résiduelle moyenne était, tous emprunts confondus, de 13 ans et 1 mois au 1^{er} janvier 2007 ;

- la quasi-totalité des emprunts en cours d'amortissement au 1^{er} janvier 2007 a été souscrite auprès de 4 grandes banques nationales dans les proportions suivantes : 51,6 %, 20,6 %, 17,1 % et 9,2 % de l'encours. Cette diversification entre organismes bancaires de l'encours de dette de la Région tend à s'accroître (2 prêteurs en 2000, 3 en 2004 et 5 en 2008).

Les emprunts souscrits et renégociés en 2006 et 2007 présentent tous, comme d'autres souscrits antérieurement, la caractéristique d'être des emprunts à taux indexés monétaires, obligataires, sur indices étrangers ou sur devises étrangères ou des produits structurés même si, pour certains, les premières échéances annuelles -de 2 à 6- sont assorties d'un taux fixe. Ainsi ont été souscrits :

- des emprunts à taux d'intérêt variables en fonction d'indexations étrangères : par exemple, en 2001, un prêt dont le taux d'intérêt des 6 premières années d'amortissement est calculé en fonction du PRIBOR CZK¹ 12 mois - 0,80 % et dont le taux d'intérêt des 6 dernières années est calculé en fonction de EURIBOR 12 mois + 0,10 % ;
- des emprunts à indexations étrangères ou européennes et sur écarts de cours de change : par exemple, en 2002, des prêts dont le taux d'intérêt est calculé en application de la formule suivante : LIBOR USD 12 mois multiplié par [cours pivot de 116,42 yens pour 1 euro/cours de l'euro en yen] ;
- des emprunts à taux susceptible de varier en cas de franchissement d'une « *barrière activante ou désactivante* »² appliquée à des indexations étrangères ou européennes ou à des écarts de cours de change : par exemple, en 2001, un prêt souscrit sur une durée de 10 ans au taux fixe de 4,86 % si LIBOR USD 3 mois en début de période est inférieur à 7 % et, dans le cas contraire, au taux égal à LIBOR USD 3 mois + 0,10 % ; en 2005, un prêt souscrit sur une durée de 17 ans à un taux égal à EURIBOR 12 mois - 0,27 % si le cours €/CHF est supérieur ou égal à 1,41 et, dans le cas contraire, égal à EURIBOR 12 mois - 0,27 % + [45 % multiplié par (€/CHF)] ;
- des emprunts à stratégie de pente, c'est-à-dire dans lesquels le taux d'intérêt payé par l'emprunteur dépend de l'évolution de l'écart entre des taux courts (taux du marché monétaire) et des taux longs (taux des obligations, par exemple l'OAT 10 ans ou bien la courbe des swaps à 10 ans ou plus) : par exemple, en 2005, quatre prêts souscrits sur une durée de 12 ans avec des taux fixes de 3,66 %, 3,56 % et 3,28 % si l'écart entre CMS³ € 10 ans et CMS € 2 ans est supérieur ou égal à 0,30 % et, dans le cas contraire, avec des taux égaux à 6,50 % - 5 multiplié par [CMS € 10 ans - CMS € 2 ans] ;
- un emprunt à indexation sur l'inflation : en 2007, un prêt au taux fixe de 2,75 % au cours des 2 premières années d'amortissement et au taux égal à 3,55 % + [inflation en France - 4 multiplié par (inflation en France - inflation en Europe)] avec un minimum de 3,30 % et un maximum de 9 %.

¹ Index court terme tchèque

² En cas de barrière désactivante, un taux fixe n'est garanti que tant que le résultat d'une formule contractuelle atteint ou n'atteint pas un taux donné. En cas de barrière activante, un taux fixe n'est appliqué que si le résultat d'une formule contractuelle atteint un taux donné

³ Constant Maturity Swap (swap de maturité constante) : le CMS permet d'échanger un taux variable indexé sur des taux d'intérêt à court terme contre un taux variable indexé sur un taux d'intérêt à moyen ou long terme

Mis sur le devant de la scène par la crise financière internationale de 2008-2009, les emprunts structurés, s'ils ont souvent l'avantage d'offrir pour les premières années de remboursement des taux d'intérêts inférieurs aux emprunts classiques, présentent des caractéristiques défavorables qui ont été commentées dans le Rapport public annuel de la Cour des comptes de 2009 consacré aux risques pris par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux en matière d'emprunt :

- les emprunts structurés manquent de clarté dans la mesure où ils font fréquemment intervenir, comme le relève le Rapport public précité, des évolutions d'indices ou de valeurs économiques sans lien avec l'activité ou le financement de l'emprunteur, et aussi des hypothèses d'évolution des marchés financiers et des indicateurs économiques difficiles à interpréter et à suivre ;
- ils sont trompeurs, car ils offrent souvent aux emprunteurs des conditions très favorables sur les toutes premières années du prêt, cet avantage étant toutefois la contrepartie de risques élevés et croissants avec le temps supportés par les collectivités qui n'en ont pas toujours conscience ;
- ces produits sont donc complexes et souvent risqués. C'est notamment le cas des « *produits de pente* » dans lesquels le taux d'intérêt payé par l'emprunteur dépend de l'évolution de la pente de la courbe des taux ;
- l'utilisation de ces produits conduit à un défaut de transparence dans la tenue des documents réglementaires, comme le montre l'observation formulée au paragraphe suivant.

Le montant total de tels emprunts ayant fait l'objet d'une souscription initiale ou d'une renégociation, au cours des seules années 2006 et 2007, a dépassé 220 millions d'euros pour la Région Auvergne, ce qui représente la moitié de l'encours de fin d'année 2007 (les emprunts renégociés à deux reprises au cours de cette période n'étant comptabilisés qu'une fois). La dette de la Région est donc, pour une large part, constituée de produits potentiellement risqués et la collectivité est exposée à des hausses sensibles de taux d'intérêt puisque la renégociation des prêts avant la survenue de telles hausses est tributaire du bon vouloir des prêteurs.

La chambre estime que la Région pourrait être amenée à constituer des provisions, en application du principe de prudence dont s'inspirent les instructions budgétaires et comptables des collectivités locales en référence au plan comptable général.

e) L'information financière

Les informations sur la dette de la Région données en annexes des documents budgétaires ne sont pas toujours précises, voire exactes. En effet, les états de la dette annexés aux documents budgétaires et le tableau intitulé « *emprunts de remplacement ou de refinancements reçus* » annexé au compte administratif de 2006 mentionnent des taux fixes pour les emprunts dont les taux fixes sont soumis à conditions. S'il est vrai que, pour l'année considérée, les intérêts payés ont bien été calculés sur la base de taux fixes, les taux sont susceptibles d'augmenter en application des formules contractuelles de variation. Le même constat peut être formulé sur la limite de l'information donnée par la mention des taux actuariels pour les emprunts à taux indexé. D'une manière générale, les clauses des contrats susceptibles d'entraîner une hausse des taux d'intérêt ne sont pas mentionnées. Ainsi, sont passés sous silence le risque de hausse de ces taux d'intérêt et, par voie de conséquence, l'exposition de la collectivité à une augmentation de ses charges financières.

En revanche, comme l'a précisé l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires, le rapport spécial du président sur la situation de la Région, présenté au conseil régional en application de l'article L. 4132-19 du CGCT, détaille les caractéristiques des emprunts souscrits et renégociés.

Par ailleurs, l'état issu de l'application informatique utilisée par le service de gestion de la dette, qui présente de manière synthétique les caractéristiques de la dette en cours (état intitulé « Répartition financière (année N) en Euro »), contient des informations réductrices, ce qui en fait un outil de gestion et d'aide à la décision peu performant. En effet, si sa présentation et son contenu ont le mérite de la simplicité, ils ont l'inconvénient de ne pas mettre en évidence les risques de hausse des taux et les difficultés de suivi des paramètres pris en compte pour leur fixation et, partant, de sous-estimer les difficultés à anticiper les éventuelles hausses des taux.

La chambre estime nécessaire que l'information sur la dette à destination des élus régionaux et des citoyens soit améliorée.

Il lui paraît également indispensable, au vu des constats qui précèdent, qu'une meilleure adéquation entre les moyens humains et matériels du service de gestion de la dette et son positionnement au sein des structures administratives soit recherchée.

Enfin, elle attire l'attention de la collectivité sur la structure de la dette en cours composée de nouveaux produits financiers sophistiqués et lui recommande d'engager dès à présent une réflexion sur les moyens à mettre en œuvre pour la préserver des risques encourus, à moins qu'elle ne décide de les provisionner.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président a informé la chambre que la Région dispose à présent d'un logiciel informatique plus performant qui lui permet de suivre l'évolution des paramètres de variation des taux d'intérêt et, dès lors, d'anticiper les éventuelles hausses.

1-1-6 Le résultat comptable

Le résultat de chaque exercice, résultante de la différence entre le besoin de financement et les emprunts souscrits, a été positif au cours de la période examinée, à l'exception de l'exercice 2004 en raison du niveau élevé du besoin de financement de cette année. Il en a été de même du résultat net comptable affiché (résultat cumulé de fin d'exercice), même si son niveau moyen a été bien inférieur au cours des années 2004 à 2007 (1,8 M€) au niveau moyen des années 2000 à 2003 (16,4 M€).

Sous réserve de l'existence de restes à réaliser non pris en compte à ce niveau d'analyse, (cf. § 1-2-4), les budgets ont été exécutés en équilibre. Ce résultat a cependant été obtenu au prix d'un appel assez important à l'emprunt, mais aussi à la fiscalité.

1-1-7 La fiscalité

a) L'évolution du produit fiscal

- La fiscalité locale directe

Après une période de stabilité de 2000 à 2004, les taux ont augmenté en 2005 puis en 2007 de près de 63 % au total.

Les taux des 3 taxes directes sont en Auvergne, au moins depuis 2003, supérieurs aux taux moyens nationaux. Ainsi, en 2007, les taux votés en Auvergne et les taux moyens nationaux hors Ile-de-France et DOM étaient les suivants (source : ministère de l'intérieur):

	TFB	TFNB	TP
Auvergne	4,54 %	10,40 %	3,58 %
Moyenne nationale	2,68 %	6,19 %	2,68 %

Les bases ont modérément augmenté de 2000 à 2007 : l'augmentation moyenne annuelle a été de 3,73 % pour la taxe sur le foncier bâti, de 3,24 % pour la taxe sur le foncier non bâti et de 1,22 % pour la taxe professionnelle (TP).

Sous l'effet conjugué de l'évolution des taux et des bases, les produits des taxes directes ont augmenté de près de 88 % de 2000 à 2007 sans prise en compte du plafond de participation prélevé en 2007 sur le produit de la taxe professionnelle et de 67 % après prise en compte de ce « *plafond de participation* » (voir *infra*).

En 2006, le produit des impôts directs rapporté à l'habitant était en Auvergne égal à la moyenne métropolitaine hors Ile-de-France et Corse (75 €). En 2007, il est monté à 86 € en Auvergne, le produit moyen national restant égal à 75 € (source : direction générale de la comptabilité publique).

La loi de finances pour 2006 a notamment réparti, entre l'Etat et les collectivités locales, le coût des dégrèvements consécutifs au plafonnement de la taxe professionnelle à 3,5 % de la valeur ajoutée. A compter de l'année 2007, les dégrèvements ne sont pris en charge par l'Etat qu'à concurrence du produit résultant du taux voté en 2004, majoré d'un coefficient (de 5,1 % pour les régions), ou du taux ultérieur le plus réduit s'il est inférieur au taux de 2004 corrigé. Le reliquat de dégrèvement constitue le plafond de participation (ou « *ticket modérateur* ») à la charge de la collectivité.

Le plafond de participation appliqué à la Région Auvergne s'est élevé à 14 M€, au vu d'un état édité en mars 2007 par la trésorerie générale du Puy-de-Dôme. Elle se trouve donc très pénalisée en raison de l'augmentation du taux de la TP intervenue à partir de 2005, alors que celui-ci avait été maintenu à un niveau constant de 2000 à 2004.

- Les autres impositions

- Les taxes sur les certificats d'immatriculation des véhicules à moteur (cartes grises) et permis de conduire

En 2005, la Région a renoncé à percevoir le produit de la taxe sur les permis de conduire, lequel s'est élevé à 490 k€ en 2004, plus un reliquat de 75 k€ comptabilisé en 2005.

La taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules à moteur a apporté 32,6 M€ de recettes à la Région, en 2007, soit près du quart du produit des trois taxes directes, bien que la taxe par cheval fiscal ait été, de 2000 à 2007, inférieure à la moyenne de la France métropolitaine et bien que le conseil régional ait décidé en 2005 une exonération partielle des véhicules les plus écologiques.

- La taxe intérieure de consommation des produits pétroliers (TIPP)

La loi de finances pour 2005 a attribué aux régions une fraction de tarif de la TIPP afin de financer les transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. La fraction transférée aux régions en 2005 a été calculée en rapportant le montant total du droit à compensation à l'assiette nationale de la taxe en 2004. Chaque région s'est vu attribuer une quote-part de cette fraction de tarif, correspondant au poids des compétences qui lui ont été transférées en 2005.

La loi de finances pour 2006 a régionalisé l'assiette de la TIPP ; son article 40 dispose que « *la fraction de tarif ... est calculée, pour chaque région, ... de sorte que, appliquée aux quantités de carburants vendues aux consommateurs finals en 2006 sur le territoire de la région ..., elle conduise à un produit égal au droit à compensation tel que défini au I de l'article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 ...* ». La répartition initiale des fractions régionales de tarif de TIPP a été réalisée, pour l'Auvergne, sur la base de 0,85 €/hl de gazole et de 1,22 €/hl de super SP. Elle a ensuite été modifiée par les lois de finances pour 2007 et 2008 afin de compenser le coût des compétences transférées.

Depuis le 1^{er} janvier 2007, les régions peuvent moduler en plus ou en moins les tarifs de la TIPP, à concurrence du niveau de la fraction qui leur est attribuée. Comme 17 autres régions, l'Auvergne a porté les tarifs de carburant au maximum autorisé.

La Région Auvergne a perçu, au titre de la TIPP, 9 584 k€ en 2005, 11 692 k€ en 2006 et 56 164 k€ en 2007. La TIPP représente donc, à présent, une part conséquente des recettes fiscales de la Région mais qui s'avère moins dynamique que prévu au moment de son attribution aux collectivités régionales puisque les consommations de carburant ont connu un tassement, voire une diminution, au cours de l'année 2007 et que ce phénomène a dû s'amplifier en 2008, en raison de l'importante augmentation des prix.

- La contribution au développement de l'apprentissage

La loi de finances pour 2005 a mis en place une contribution additionnelle au développement de l'apprentissage versée au profit des régions par toutes les personnes et entreprises redevables de la taxe d'apprentissage. Pour l'année 2005, son montant était de 0,12 % de la masse salariale brute du contribuable ; il a été porté à 0,18 % en 2006.

Le produit de cette contribution, perçu par la Région Auvergne et affecté au fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle, est passé de 2 787 k€ en 2005 à 10 617 k€ en 2006 et à 14 771 k€ en 2007.

b) Le potentiel fiscal et la pression fiscale

Le potentiel fiscal par habitant, qui correspond au montant d'impôts qu'encaisserait une collectivité si elle appliquait à ses bases nettes les taux ou montants moyens, était, en 2007, inférieur en Auvergne (90 €) au potentiel fiscal de la France métropolitaine hors Ile-de-France (99,5 €), ce qui signifie que les bases fiscales y étaient globalement plus faibles.

Compte tenu des niveaux respectifs du potentiel fiscal et des taux et montants votés, la pression fiscale, qui représente le rapport entre le produit fiscal total voté et le potentiel fiscal total, est forte en Auvergne puisque le taux y était de 1,27 en 2007 pour un taux de 1 pour la France entière et de 1,08 pour la France métropolitaine hors Ile-de-France (source : ministère de l'intérieur).

c) L'évolution de la structure des recettes fiscales et assimilées

Les sources de financement de la section de fonctionnement sont, outre la fiscalité, essentiellement les concours financiers de l'Etat constitués par :

- les compensations fiscales accordées à la suite de la suppression à compter de 2000 de la part régionale de la taxe d'habitation, de la part salaires de la taxe professionnelle et de la part régionale des droits de mutation ;
- les dotations et participations comprenant, d'une part, les dotations globales versées en contrepartie des transferts de compétences et au titre de la péréquation nationale, regroupées à partir de 2004 au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et, d'autre part, les participations spécifiques en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

Sous l'effet conjugué de l'évolution des règles de liquidation des impôts directs et de la nécessité de financer les charges des régions découlant des transferts successifs de compétences, les impôts directs, qui constituaient plus de 44 % des produits de fonctionnement en 2000, en représentaient à peine 26 % en 2006. En revanche, le poids des impositions indirectes dans les produits de fonctionnement apparaissait, dans le même temps, relativement stable : 13,5 % en 2000, 12 % en 2005 et 14,5 % en 2006.

La part des impôts directs et indirects est donc passée de 57,5 % des recettes de fonctionnement en 2000 à seulement 40,4 % en 2006.

Les concours financiers de l'Etat ont connu une évolution inverse, puisque leur part dans les recettes de fonctionnement est passée de 19,7 % en 2000 à plus de 43 % en 2006.

L'extension du champ de compétence de la Région s'est ainsi traduite par la diminution de la part des recettes de fonctionnement qui relèvent de décisions de son organe délibérant et, partant, par une réduction de sa marge de manœuvre. Toutefois, la tendance s'est inversée en 2007 en raison de l'augmentation du produit de la TIPP, les produits des impôts directs et indirects constituant 48 % des recettes réelles de fonctionnement tandis que, corrélativement, les concours financiers de l'Etat n'en représentent plus que 37 %.

1-1-8 La trésorerie

Au cours des dernières années examinées, la Région a fait un usage croissant des lignes de trésorerie puisque les intérêts payés sont passés de 32,5 k€ en 2005, à 212 k€ en 2006 et à 480,5 k€ en 2007. Les frais financiers acquittés au cours de cette dernière année correspondent aux intérêts dus pour une somme d'environ 12,3 M€ empruntée sur la totalité de l'année.

Durant la même période, les tirages sur les lignes de trésorerie ont parfois excédé les besoins de trésorerie à court terme, ce qui s'est traduit par des soldes élevés du compte au trésor (soldes quotidiens et même soldes moyens mensuels).

La gestion active de la trésorerie repose en grande partie sur le comptable qui agit en fonction des moyens techniques et humains dont il dispose. Son rôle en la matière est conforté par la convention de service comptable et financier signée entre la Région et la paierie régionale. Encore faut-il pour qu'il puisse le remplir avec l'optimisation nécessaire, que lui soient communiquées toutes les informations utiles, notamment celles afférentes aux calendriers prévisionnels des encaissements et décaissements significatifs.

La chambre considère qu'en l'état actuel des moyens respectivement mis en œuvre par les services de la Région et la paierie régionale, l'objectif de « trésorerie zéro » mentionné dans la réponse du président ne peut être atteint. Elle recommande donc à la Région, dans le cadre de son action de réduction des charges de gestion et d'amélioration de la performance de ses services, de se fixer des objectifs réalistes en matière de gestion de la trésorerie. Elle devra pour cela veiller à se doter des moyens nécessaires pour les atteindre, en liaison avec le payeur régional, et aussi à élaborer des outils de suivi du dispositif mis en œuvre. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à mettre en place une collaboration plus étroite avec le comptable public.

1-1-9 Conclusion sur la situation financière

L'évolution des compétences de la collectivité régionale s'est accompagnée d'une modification importante de la structure et du niveau de son budget. Il serait donc vain de tenter de comparer les résultats obtenus à la fin de la période contrôlée à ceux du début de cette même période.

Il peut néanmoins être constaté qu'au terme de la période examinée, la situation financière de la Région Auvergne est globalement satisfaisante au prix toutefois d'une fiscalité assez élevée.

Néanmoins, ce constat n'est pas exempt d'être remis en cause très rapidement dans la mesure où les conséquences des derniers transferts de compétences ne sont pas encore stabilisées en terme d'effectifs, de charges financières et de moyens de financement.

Enfin, la nécessaire évaluation des marges de manœuvre face à l'évolution des relations financières entre l'Etat et les collectivités régionales passe, selon la chambre, par l'amélioration des outils de gestion et une bonne connaissance des engagements financiers qui dépassent le cadre annuel du budget.

1-2 Le pilotage de la gestion budgétaire et financière

1-2-1 Les services gestionnaires

A la fin du contrôle, l'organigramme des services de la Région comprenait notamment une direction Budget et finances, composée des services Budget, Marchés publics et affaires juridiques et Gestion de la dette et contentieux, et un service (ou une mission) Contrôle de gestion et évaluation des politiques publiques- Suivi des contrats de plan Etat-Région. Ce dernier service n'était intervenu que dans les domaines de l'évaluation, avec notamment la réalisation d'une « *charte d'évaluation des politiques publiques* » et du suivi du contrat de projet Etat/Région. La Région ne disposait donc pas encore d'un véritable service de contrôle de gestion.

1-2-2 La mise en place et l'évaluation des procédures

a) Le règlement budgétaire et financier

Dans sa session des 1^{er} et 2 février 2005, le Conseil régional a adopté son règlement budgétaire et financier, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M. 71. Ce règlement est venu compléter le règlement financier et comptable de 2003 qui porte sur les modalités d'octroi des subventions régionales. Il contient, ainsi, les informations minimales exigées par l'instruction budgétaire et comptable M. 71 et quelques règles internes à caractère budgétaire et financier dont la mention audit règlement est facultative.

Ce complément de règlement budgétaire et financier, qui ne traite que de la procédure des autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP), est, néanmoins, très lacunaire puisqu'il ignore des pans entiers de la gestion budgétaire et financière de la Région, tels que la répartition des compétences entre les différents services, notamment la direction du budget et des finances, les directions opérationnelles et la direction générale des services, ou comme les choix opérés par la collectivité, d'une part, en matière de vote et d'exécution des budgets (niveau de vote du budget, règles retenues en matière d'amortissement, de provision et de rattachement des charges et produits), et, d'autre part, en matière de gestion financière (gestion de la dette et de la trésorerie). La chambre encourage l'ordonnateur à compléter et à améliorer son règlement budgétaire et financier, ce qu'il accepte de faire, afin de mieux servir les choix de gestion de l'organe délibérant et de l'exécutif et d'optimiser les procédures.

b) Les autres supports procéduraux et les instruments de pilotage

Les documents internes de procédure élaborés au cours des dernières années, en application ou en complément du règlement financier, ont été produits à la chambre, les études réalisées en interne ou en externe, dans le cadre de la définition et de la mise en œuvre d'une stratégie financière également, ainsi que les instruments particuliers de gestion et d'aide à la décision utilisés par la direction du budget et des finances, soit pour une utilisation en interne, soit à destination de l'exécutif ou d'élus (tableaux de bords, charte de qualité comptable, documents de gestion de la trésorerie ...).

Au vu des réponses obtenues, qui portent notamment sur les documents de procédure accessibles depuis 2008 via l'intranet de la collectivité, la chambre a constaté que la direction en charge du budget et des finances assure peu le contrôle de la gestion financière et budgétaire, alors que la Région ne dispose pas encore d'un service de contrôle de gestion opérationnel en capacité d'assurer tout ou partie de cette mission. En effet, la direction Budget et finances affecte ses moyens à la gestion quotidienne et ne joue pas un rôle déterminant en matière de création et d'harmonisation des procédures internes, d'animation, de pilotage stratégique et d'analyse prospective.

1-2-3 Les autorisations de programme et les crédits de paiement (AP/CP)

Conformément aux dispositions des articles L. 4311-3 et R. 4311-4 du CGCT, les conseils régionaux peuvent décider de voter les dotations affectées aux dépenses d'investissement en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) et les dotations affectées aux dépenses de fonctionnement en autorisations d'engagement et crédits de paiement (AE/CP).

Au cours de la période examinée, la Région Auvergne utilisait la seule procédure des AP/CP pour les dépenses de la section d'investissement et son règlement budgétaire et financier actuel mentionnait, comme le prescrit l'instruction M. 71, les modalités de gestion interne des AP/CP et les modalités d'information de l'assemblée délibérante sur la gestion des engagements pluriannuels au cours de l'année. Mais à partir de l'exercice 2009, la collectivité a mis en place la procédure des AE/CP pour les programmes de dépenses à caractère pluriannuel de la section de fonctionnement.

Les stocks d'engagements au 31 décembre (AP disponibles à l'affectation + AP affectées non couvertes par des crédits de paiement), les montants des crédits de paiement mandatés et le ratio de couverture des AP affectées non encore couvertes par des CP mandatés ont évolué comme suit, de 2002 à 2007 :

Au 31/12 de l'année		Montants en millions d'euros					
		2002	2003	2004	2005	2006	2007
Stock d'AP disponibles à l'affectation	A	279	293	446	390	248	288
Stock d'AP affectées non couvertes par des CP	B	223	370	394	457	485	449
Cumul des CP mandatés (1)	C	206	244	230	217	212	235
Ratio de couverture	D = B/C	1,09	1,51	1,71	2,10	2,29	1,91

(1) non compris les CP non gérés selon la procédure des AP/CP

Le ratio prévu à l'instruction M. 71 permet de suivre l'évolution du taux de couverture des AP/AE affectées en nombre d'années de CP mandatés. Il a sensiblement augmenté en 2005 et 2006 tout en restant à un niveau satisfaisant puisqu'il est communément considéré qu'un ratio de 5 ou 6 années exprime un risque de dérive financière. Il y a toutefois lieu de tenir compte du fait que toutes les dépenses réelles de la section d'investissement, à l'exception du remboursement du capital de la dette, sont gérées en AP/CP (par exemple, en 2006, 212 M€ sur 243,6 M€ de dépenses totales mandatées), ce qui augmente artificiellement le montant du dénominateur (CP mandatés) et réduit le ratio de couverture. Dans ces conditions, l'évolution de ce ratio est plus significative que sa valeur absolue.

L'examen des pratiques de la Région, en matière de gestion des AP/CP, conduit à formuler les observations suivantes :

- La réglementation n'interdit pas formellement le fait de voter et de présenter dans les documents budgétaires, selon la procédure des AP/CP, la totalité des dépenses réelles de la section d'investissement (à l'exception des remboursements d'emprunts et autres opérations financières), c'est-à-dire y compris les opérations d'investissements à caractère annuel qui n'impliquent pas des dépenses à financer et réaliser au cours des années à venir. Cette manière de faire est cependant contraire à l'esprit du texte puisque les AP/CP concernent, par définition, les dépenses pluriannuelles. Elle présente par ailleurs plusieurs inconvénients :

- gonflement du volume des AP votées et des AP affectées, ce qui nuit à l'appréhension des véritables charges budgétaires et financières qui pèseront sur les années à venir et perturbe la mise en place d'une stratégie financière fiable ;
- diminution artificielle du ratio réglementaire qui ne peut pas valablement jouer son rôle d'indicateur de « solvabilité » de la collectivité ;
- absence de suivi des restes à réaliser au titre des dépenses annuelles, puisque les CP dits annuels (par opposition aux CP afférents aux opérations réellement pluriannuelles) sont systématiquement annulés en fin d'année pour les montants non mandatés, quand bien même il y aurait un engagement juridique, et font le cas échéant l'objet du vote, l'année suivante, d'une nouvelle AP et de nouveaux crédits de paiement.

- Les AP sont votées sans détermination de leur durée et les CP correspondants ne sont pas fixés, à titre prévisionnel, pour chacune des années couvertes par l'AP. Même si les régions ne sont pas tenues de procéder, pour chaque autorisation de programme ou d'engagement, à une répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiement correspondants, comme l'impose l'article R. 2311-9 du CGCT pour les communes et les EPCI, la Région Auvergne aurait tout intérêt à le réaliser. En effet, cette méthode constituerait un instrument de pilotage pluriannuel des investissements plus performant puisque la

détermination, exercice par exercice, des besoins en crédits de paiement découlant des AP votées permettrait aux élus, par rapprochement avec la capacité d'investissement annuelle de la collectivité, de savoir si celle-ci dispose d'une marge de manœuvre disponible pour d'autres investissements ou, au contraire, si elle doit procéder à des arbitrages.

- Des pratiques divergentes apparaissent quant au fait générateur du vote des autorisations de programme, qui peut intervenir plus ou moins tôt selon le service gestionnaire, la nature de la dépense (dépense en maîtrise d'ouvrage régionale ou subvention), la nature du projet et peut-être également selon d'autres critères. En effet, dans certains cas, des AP ne sont votées qu'au moment où elles peuvent faire l'objet d'un engagement comptable, voire juridique, alors que, dans d'autres cas, elles sont votées pour des projets globaux, parfois non encore finalisés. Afin d'améliorer la lisibilité des documents budgétaires et d'optimiser le pilotage pluriannuel des dépenses d'investissement, la Région aurait intérêt à définir des règles en la matière et à les traduire dans ses documents de gestion, par exemple le règlement budgétaire et financier ; l'élaboration d'outils de gestion et de suivi des AP/CP communs à l'ensemble des services utilisateurs serait également nécessaire.

- Les documents d'information financière prescrits par le code général des collectivités territoriales et l'instruction M. 71, à savoir le rapport du président sur le bilan de la gestion des engagements pluriannuels et le tableau annexé au compte administratif présentant l'évolution de la gestion des AP/CP, sont établis de manière globalement satisfaisante. Cependant, il a été observé que, pour l'année 2006, l'état des restes à payer annexé au rapport précité du président a été arrêté au 17 janvier 2007, ainsi que l'indique la mention portée sur le document, et non pas au 31 décembre 2006, comme le tableau annexé au compte administratif ; l'établissement concomitant de ces documents aurait permis de détecter et de corriger plus aisément toute anomalie.

- Enfin, les contrôles effectués sur les états annexés aux comptes administratifs 2005 à 2007 inclus ont permis de constater que l'action de la direction du budget et des finances a porté ses fruits en matière de « toilettage », par les services opérationnels, des AP et reliquats d'AP devenus sans objet.

En conclusion, la chambre constate que la procédure des AP/CP, telle qu'utilisée par la Région, ne lui permet de connaître ni tous les engagements pluriannuels de la collectivité, ni ses seuls engagements pluriannuels ; une analyse prospective performante, notamment de sa capacité d'investissement, de sa fiscalité et de son endettement, suppose donc l'existence d'autres instruments de gestion prévisionnelle dont la Région n'est pas pourvue. Elle lui recommande, en conséquence, de se conformer à la lettre et à l'esprit de la loi et d'élaborer un référentiel commun de normes, de termes et de procédures permettant aux différents intervenants d'harmoniser leurs pratiques, notamment en matière de vote, d'affectation, de durée de vie et de retrait des AP et de chiffrage annuel des CP correspondants. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'il envisageait d'apporter aux pratiques de la Région des modifications allant dans le sens des préconisations de la chambre, telles que le recensement plus précis des opérations à caractère purement annuel qui pourraient être exclues de la gestion en AP/CP, l'établissement d'un chiffrage prévisionnel des CP sur plusieurs années et l'uniformisation des pratiques entre services gestionnaires.

1-2-4 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice et la comptabilisation des restes à réaliser

- En section de fonctionnement

La règle du rattachement à l'exercice des charges et des produits de la section de fonctionnement est exposée comme suit par l'instruction M. 71 (tome II, titre 3, chapitre 4, §1) : « *le rattachement des charges et produits à l'exercice auquel ils se rapportent est effectué en application du principe d'indépendance des exercices. Il vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et produits qui s'y rapportent, et ceux là seulement. ... Le principe énoncé ci-dessus peut faire l'objet d'aménagements lorsque les charges et les produits à rattacher ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat de l'exercice* ».

L'absence de rattachement à l'exercice des charges et produits de la section de fonctionnement implique de tenir une comptabilité des restes à réaliser pour les charges et produits générés au cours d'un exercice et comptabilisés sur un autre exercice, en application de l'article R. 2311-11 du CGCT qui dispose que « *Les restes à réaliser de la section de fonctionnement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et non rattachées ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et non rattachées. Ils sont reportés au budget de l'exercice suivant* ». Cette définition des restes à réaliser de la section de fonctionnement est reprise quasiment en termes identiques par l'instruction M. 71 (tome II, titre 3, chapitre 5, § 3).

La Région ne faisait ni l'un ni l'autre, que ce soit pour les dépenses ou les recettes de la section de fonctionnement, mais son président a informé la chambre de son intention de mettre en œuvre la procédure de rattachement des charges et des produits.

- En section d'investissement

La Région ne tient pas davantage une comptabilité des restes à réaliser en recettes et dépenses de la section d'investissement ni une comptabilité des engagements alors que l'article R. 2311-11 précité dispose également que « *Les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre* » et qu'en application de l'article L. 4341-1 du CGCT, « *le président du conseil régional tient la comptabilité de l'engagement des dépenses dans les conditions fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget pris après consultation du comité des finances locales* ». Il s'agit de l'arrêté du 26 avril 1996 qui précise que la comptabilité des dépenses engagées concerne l'ensemble des crédits votés de l'année et qu'un état des dépenses engagées non mandatées est établi au 31 décembre de chaque exercice et joint au compte administratif de l'exercice concerné, ce que prévoit également l'instruction M. 71 (tome II, titre 4, chapitre 1, § 6.1.3, notamment).

Toutefois, sous l'égide de l'instruction M. 71 dans ses versions en vigueur avant le 1^{er} janvier 2008, le problème de l'articulation entre la gestion des crédits en AP/CP et la tenue des restes à réaliser pouvait être posé, même si l'instruction n'apportait aucune dérogation explicite à la règle de comptabilisation des restes à réaliser. En effet, il y était écrit que les CP n'ayant pas donné lieu à mandatement sont annulés en fin d'exercice puis, le cas échéant, inscrits de nouveau au budget de l'exercice suivant. Mais l'instruction M. 71 applicable à compter du 1^{er} janvier 2008 (arrêté du 18 décembre 2007), mentionne au volume I, tome II,

titre 4, chapitre 1, § 2.1 que « *Dans le cadre de la gestion budgétaire pluriannuelle, les crédits de paiement compris dans une autorisation d'engagement et une autorisation de programme ont vocation à tomber en fin d'exercice sous réserve des dispositions prévues au paragraphe 2.3.2.6. S'agissant des crédits de paiement non compris dans une autorisation d'engagement et une autorisation de programme, le total des dépenses engagées et non mandatées est constaté en restes à réaliser en fin d'année ...* ».

Si l'instruction M. 71, dans sa rédaction actuelle, conforte la pratique de la Région Auvergne pour les dépenses d'investissement gérées « *dans le cadre de la gestion budgétaire pluriannuelle* », elle ne la dispense pas de comptabiliser les restes à réaliser en recettes d'investissement et rend encore plus contestable sa pratique consistant à traiter les crédits de paiement afférents à des opérations annuelles comme les crédits de paiement afférents à des opérations pluriannuelles, ce qui a pour conséquence de les faire échapper à l'obligation de tenue des restes à réaliser.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'il allait mettre en place la procédure des restes à réaliser pour les recettes de la section d'investissement.

La chambre relève que si un état des dépenses de fonctionnement engagées et non mandatées à la fin de l'exercice 2008 a été intégré au rapport spécial sur la situation de la Région, présenté par le président en application de l'article L. 4132-19 du CGCT, les restes à réaliser correspondants n'ont pas été inscrits au compte administratif 2008 et au budget primitif 2009. Elle demande donc à la collectivité régionale de poursuivre son effort d'amélioration de la fiabilité et de la sincérité des documents budgétaires en tenant une comptabilité des restes à réaliser pour les dépenses de la section d'investissement dans les cas et selon les modalités prescrits par les textes précités, c'est-à-dire pour les dépenses non comprises dans la gestion budgétaire pluriannuelle, et en prenant en compte le solde de l'ensemble des restes à réaliser dans la détermination et l'affectation des résultats cumulés d'exécution budgétaire constatés dans les comptes administratifs (instruction M. 71 : volume I, tome II, titre 3, chapitre 5, § 2 à 4 ; volume I, tome II, titre 4, chapitre 1, § 6.2). Il est à cet égard rappelé qu'en l'absence de comptabilisation des restes à réaliser, le résultat cumulé d'exécution budgétaire peut masquer un déficit effectif égal ou supérieur à 5 % des recettes de fonctionnement, taux à partir duquel le préfet saisit la chambre régionale des comptes, en application des dispositions de l'article L. 1612-14 du CGCT.

1-2-5 Les différentes catégories d'engagements pluriannuels

La procédure des AP/CP utilisée par la Région, de par sa nature, son champ et son contenu, ne permet pas de connaître l'intégralité de ses engagements pluriannuels qui sont assez nombreux en raison de l'exercice d'un grand nombre de missions par voie de contractualisation. Faute de disposer d'un recensement de tels engagements, condition *sine qua non* de l'élaboration d'une analyse prospective de la situation financière de la collectivité et d'une stratégie financière basée sur une bonne connaissance de ses marges de manœuvre, la chambre a identifié un certain nombre de ces engagements, soient qu'ils aient une traduction budgétaire ou qu'ils soient seulement présentés en annexe aux documents budgétaires (engagements hors bilan).

Peuvent ainsi être cités :

- les contrats de partenariat public privé, comme celui signé le 10 octobre 2007 avec France Télécom qui vise à rendre accessible au haut débit, en 2 ans environ, la quasi totalité du territoire de l'Auvergne (plus de 300 communes à relier) pour un coût global évalué au minimum à 38,5 M€ HT, soit 46 M€ TTC (22,4 M€ HT de dépenses d'investissement, 14,3 M€ HT de dépenses de fonctionnement et 1,8 M€ HT de frais financiers). Les paiements sont échelonnés de 2007 à 2017, dont 87 % de 2008 à 2013.

Le financement sera supporté par la Région, d'une part, et les Départements, d'autre part, à concurrence de 10,9 M€ HT chacun, par le contrat de projet Etat/Région à hauteur de 4,8 M€ (crédits Etat), par des crédits FEDER, à hauteur de 9,8 M€ et, pour le reliquat, par les recettes recouvrées sur les usagers. En plus de sa part de financement, la Région pourrait avoir à supporter des frais de trésorerie dans l'hypothèse de retards de paiements de la part de ses partenaires.

- les engagements résultant de la participation de la Région à des organismes de regroupement au rang desquels se situe le syndicat mixte créé en 2007 entre la Région Auvergne, le Département du Puy-de-Dôme et la communauté d'agglomération Clermont Communauté auquel l'Etat a transféré la propriété de l'aéroport de Clermont-Auvergne, en application de la loi précitée du 13 août 2004. Le montant de la contribution statutaire de la Région au syndicat mixte représente 40 % des contributions des collectivités publiques membres, soit 700 000 € pour l'année 2007.

La gestion de l'équipement aéroportuaire a été déléguée à compter du 1^{er} janvier 2008. Cette participation pourrait toutefois être substantiellement alourdie si le syndicat était conduit soit à supporter, d'une manière ou d'une autre, les déficits de la gestion de l'aéroport de Clermont-Auvergne, soit à réaliser les investissements nécessités par de nouvelles normes à respecter, ou résultant des exigences des compagnies aériennes ou d'opportunités de développement de l'équipement.

Au vu d'un état annexé au compte administratif 2006, la Région est membre de 5 syndicats mixtes auxquels elle apporte une contribution statutaire d'un montant total de 2 564 k€.

- les engagements résultant de la participation de la Région au capital de sociétés comme la SEM Volcans dans laquelle, en fin d'année 2007, elle détenait 3 150 k€ de parts de capital et une avance en compte courant d'associé de 2,5 M€ capitalisée en 2008, ou comme la Société de financement pour le Massif Central (SOFIMAC) dont elle possède 925 k€ du capital, dans le cadre des dispositions de l'article L. 4211-1 du CGCT, ainsi que d'autres formes de participations d'un montant total de 350 k€. L'action de la collectivité en ce domaine ne constitue cependant pas, à moins d'une inflexion sensible dans les prochaines années, un engagement pluriannuel significatif.

En revanche, les relations de la Région avec la SEM Volcans sont exposées *infra* au § IV.

Au vu d'un état annexé au compte administratif 2006, la Région détient une part du capital de 10 structures (3 fondations, 4 SEML et 3 autres sociétés), d'une valeur totale de 5 M€. Les participations au capital de la SEM VOLCANS et de la société SOFIMAC représentent plus de 80 % de ce montant.

- les engagements résultant des contrats Etat/Région. Deux contrats couvrent la période examinée. Le contrat de plan Etat/Région (CPER) 2000-2006 a engagé l'Etat et la Région respectivement à hauteur de 427 M€ (60,55 %) et de 278 M€ (39,45 %). D'autres partenaires, notamment des collectivités locales, se sont engagés à apporter 124 M€ de financements. Le bilan annuel cumulé d'exécution 2006 dressé par les services de la Région et présenté aux assemblées régionales et au comité de suivi fait apparaître que l'Etat a engagé 74,2 % des crédits prévus au contrat tandis que la Région en a engagé 88,1 %. En prenant en compte les dépassements des crédits inscrits au contrat de plan au niveau de l'article, le taux d'engagement de la Région s'établit à 135,6 %, ce qui représente une dépense de 377 M€. En moyenne annuelle, la Région a ainsi gagé contractuellement, dans le cadre de ce contrat, 39,7 M€ de crédits et a souscrit 53,8 M€ d'engagements, ce qui correspond à plus de la moitié du produit de la fiscalité directe encaissé au cours des années correspondantes.

Le contrat suivant est un contrat de projet Etat/Région (CPER) 2007-2013 signé le 5 février 2007. Les différents financements apportés dans ce cadre sont présentés dans le tableau suivant :

Montants en millions d'euros

	Crédits Etat	Crédits Région	Sous-total	Autres crédits	Total
Volet régional	235,6	141,4	377	276,2	653,2
Volet territorial	47,1	47,1	94,2	36	130,2
Total CPER Auvergne	282,7	188,5	471,2	312,2*	783,4
<i>Ensemble des CPER</i>	<i>11 932</i>	<i>14 783</i>	<i>26 715</i>	<i>?</i>	<i>?</i>

* dont Europe : 116 M€

Le contrat de projet d'Auvergne se caractérise par un financement de l'Etat supérieur à celui de la Région, respectivement 60 % et 40 %, alors qu'au niveau national le rapport est de 45 % - 55 %. La Région est ainsi dotée de 588,6 €/habitant, ce qui la place au 4^{ème} rang des 10 régions de moins de 2 millions d'habitants. Ce résultat est notamment obtenu grâce aux financements de l'Etat qui atteignent 212,4 €/habitant, (4^{ème} rang des régions de moins de 2 millions d'habitants), et aux « autres financements », puisque les financements de la Région Auvergne (141,6 € par habitant) la classent au 10^{ème} rang des régions de sa catégorie. La forte implication de l'Etat et des autres partenaires a permis corrélativement à la Région de réduire sa participation de 32 % par rapport au contrat précédent, la ramenant à un montant moyen annuel de moins de 27 M€, ce qui constitue néanmoins un engagement pour les années à venir qui est loin d'être négligeable.

- les engagements résultant d'autres contrats. En sa qualité de « collectivité de mission », la Région signe d'autres contrats avec des collectivités locales d'Auvergne, d'autres régions et l'Etat. Les engagements pluriannuels pris dans le cadre de l'exercice des compétences en matière d'apprentissage et de formation professionnelle, notamment les contrats d'objectifs, seront évoqués *infra* au chapitre III, mais d'autres exemples peuvent être cités. En premier lieu, la convention interrégionale Massif central 2007-2013 signée le 29 juin 2007, parallèlement au CPER et pour la même durée, entre l'Etat, d'une part, et 6 Régions dont l'Auvergne, d'autre part. Elle s'appuie sur le schéma interrégional d'aménagement et de développement du Massif central, document de référence à 30 ans. Pour faciliter la réalisation des actions prévues à cette convention, les Régions signataires ont créé un groupement d'intérêt économique interrégional. L'Etat apporte un financement de 61,2 M€, dont 38 M€ de crédits FNADT, les Régions 61,2 M€ également et l'Europe 40,57 M€. La contribution de la Région Auvergne s'élève à 15,83 M€, soit 2,26 M€ en moyenne annuelle.

En second lieu, le contrat de projets interrégional Loire 2007-2013 passé entre l'Etat, d'une part, et 9 Régions dont l'Auvergne, l'Etablissement public Loire et l'Agence de l'eau Loire-Bretagne, d'autre part. Le président de la Région Auvergne l'a signé le 24 août 2007. Il a pour objectifs de faire de la vallée de la Loire, de sa source à son estuaire, un territoire de développement durable, de développer l'attractivité et la compétitivité des territoires ligériens en s'appuyant sur le patrimoine naturel, culturel, architectural et paysager du bassin de la Loire et de faire de ce bassin une référence européenne en matière de gestion d'un grand fleuve. Il est financé par l'Etat (96,1 M€), l'Agence de l'eau Loire-Bretagne (33 M€), l'Etablissement public Loire (21,3 M€) et les Régions (111,4 M€), soit un total de 261,8 M€. La contribution de la Région Auvergne s'élève à 11,5 M€, soit 1,64 M€ en moyenne annuelle.

Enfin, les contrats Auvergne +. En 2005, la Région a remplacé les contrats régionaux du territoire (CRT) et les conventions d'agglomération mis en place en 2003 par des contrats régionaux de développement durable du territoire dénommés contrats « Auvergne + ». Ils sont signés pour une durée de 3 ans avec les EPCI et les structures supports des pays et s'appuient sur le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) élaboré en 1999. Ils ont pour objectif de contribuer à l'inversion du déclin démographique, au développement et à l'aménagement du territoire et au renforcement des solidarités sociales et territoriales et sont financés par une enveloppe spécifique, le fonds régional d'aménagement et de développement durable du territoire (FRADDT) pour l'essentiel et, en complément, par les « lignes classiques » du budget régional. L'enveloppe du FRADDT s'élève à 75 M€ sur 3 ans, soit 25 M€ par an.

1-2-6 Les subventions

La Région a mis en place, à partir de 2005 et de manière progressive, une contractualisation triennale pour l'ensemble des subventions de fonctionnement importantes versées à divers organismes publics ou de droit privé. La Région ayant instauré, dans le cadre du budget primitif 2009, la procédure des autorisations d'engagement/crédits de paiement pour les dépenses de fonctionnement, il est probable qu'une part significative des dépenses de subventions est à présent intégrée à cette procédure de gestion pluriannuelle des dépenses de fonctionnement.

Certaines subventions de la Région constituent pour celle-ci des engagements quasi obligatoires, ou à tout le moins prépondérants, même si elles ne s'inscrivent pas toutes dans une contractualisation pluriannuelle. Tel est le cas lorsque la collectivité ne pourrait pas interrompre brutalement sa participation financière sans mettre en péril la poursuite de l'objet social ou la pérennité des organismes bénéficiaires, en raison du montant de cette contribution ou de son poids dans l'ensemble des ressources des structures aidées.

L'information transmise par les annexes aux documents budgétaires est lacunaire puisque, pour les deux derniers exercices examinés, seule l'annexe au compte administratif 2005 comporte explicitement une liste des associations ayant bénéficié d'une subvention représentant plus de 50 % de leur budget ; quatre associations y sont recensées qui ont reçu 6,5 M€ de subventions en 2005. Les services de la Région ne semblent pas disposer de documents synthétiques et analytiques sur de telles subventions alors qu'ils pourraient être bien utiles si la Région était amenée, un jour, à rechercher des sources d'économies pour dégager de nouvelles marges de manœuvre.

L'analyse effectuée à partir des documents budgétaires permet de formuler les constats suivants :

- les subventions de fonctionnement aux organismes de droit privé ont connu une augmentation importante de 2005 à 2007 (compte 6574) : 51,8 M€ en 2005, 57 M€ en 2006 (+10 %) et 81 M€ en 2007 (+ 42 %)⁴ ; la forte progression constatée en 2007 s'explique notamment par la prise en charge de l'AFPA, en application de la loi du 13 août 2004, par des augmentations de crédits pour les CFA, le comité régional du tourisme et les dispensateurs de formations médicosociales ;
- les financements de la Région font l'objet d'une certaine dispersion : au vu de l'état des subventions annexé au compte administratif 2005, ont été octroyées 734 subventions, dont :
 - 60 subventions de plus de 75 k€, pour un montant total de 33,4 M€ (soit 80 % du montant des subventions listées) ;
 - 674 subventions de moins de 75 k€, dont :
 - 186 subventions d'un montant supérieur ou égal à 10 k€ et inférieur à 75 k€ pour un montant total de 5,4 M€ ;
 - 488 subventions de moins de 10 k€ (dont 342 subventions de moins de 5 k€) pour un montant total de 1,7 M€ ; nombre de ces subventions bénéficient à des associations culturelles, sportives, d'animation locale et de loisir, notamment, qui sont très souvent financées par d'autres collectivités locales et qui n'interviennent pas dans des secteurs d'activités a priori stratégiques pour la Région. Dès lors, la Région pourrait conduire une réflexion sur sa politique de subventionnement des organismes de droit privé et adopter, si besoin est, des critères à cet égard, notamment sur la base de ses compétences et de ses priorités, ce qui pourrait déboucher sur une révision des subventions versées.
- la liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions, annexée au compte administratif 2006 conformément au 2° de l'article L. 2313-1 du CGCT applicable aux régions en vertu de l'article L. 4312-1 du même code, présente des anomalies de forme et de fond qui la rendent peu fiable.

Sur la forme : le classement et la totalisation des subventions par catégorie de bénéficiaires (personnes de droit privé : associations, entreprises et personnes physiques ; personnes de droit public : Etat, départements, communes et établissements publics) ne sont pas toujours respectés. Des entreprises agricoles sont classées parmi les associations et les personnes physiques ; inversement, une association et des établissements publics figurent parmi les entreprises, de nombreux EPCI, des maisons de retraite et des associations sont mentionnés parmi les communes et, enfin, des associations et des sociétés de droit privé sont citées parmi les établissements publics.

Sur le fond : le montant total dégagé en fin de liste - 551 M€- est manifestement erroné puisqu'il est de très loin supérieur aux mandatements de l'année 2006 et même supérieur à l'ensemble des dépenses réelles de l'exercice (503 M€). La liste comporte ou des doubles saisies ou, ce qui est plus vraisemblable, des engagements pluriannuels (un

⁴ Le montant total des subventions listées à l'annexe au compte administratif 2005 s'établit à 40,4 M€, soit un montant bien inférieur au montant enregistré au compte administratif sur le compte 6574 « subventions de fonctionnement aux organismes de droit privé », soit 51,8 M€. L'annexe au compte administratif 2005 ne retrace donc pas l'intégralité des subventions versées aux organismes de droit privé mais, en dépit des omissions relevées, le constat suivant reste pertinent.

concours de 299 M€ est porté au bénéfice de « SNCF : caisse générale », à comparer aux 74 M€ de participations et subventions de fonctionnement versées à la SNCF et aux 11,3 M€ de subventions d'équipement versées à la SNCF et à RFF).

- La même constatation est effectuée en ce qui concerne la liste des subventions supérieures à 75 k€ ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme, annexée au compte administratif 2006 qui totalise un montant de subventions accordées de 517 M€. Par ailleurs, comme aucune subvention inférieure à 75 k€ n'y est recensée, il est probable que les subventions supérieures à la moitié des produits de fonctionnement des organismes bénéficiaires ont été omises en totalité ou en partie.

La chambre prend note que certaines des erreurs susmentionnées ont d'ores et déjà été rectifiées ou le seront dès l'élaboration du compte administratif 2009. Après cette amélioration de la tenue des documents réglementaires, la situation présentée aux élus et administrés sera plus conforme aux engagements de la collectivité. En outre, la mise en place de moyens, notamment méthodologiques, permettrait en particulier d'effectuer les arbitrages qui s'avèreraient nécessaires, par exemple dans le cadre de la procédure de préparation budgétaire et d'études de prospective financière.

En conclusion sur les engagements pluriannuels, la chambre estime que leur importance justifierait que la Région poursuive sa démarche de recensement et se donne les moyens de les chiffrer dans leur globalité et de les hiérarchiser. Les décisions des élus et de l'exécutif en matière de nouveaux engagements ou, au contraire, en matière de révision en volume ou dans le temps des engagements en cours, s'en trouveraient facilitées.

II - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

2-1 L'évolution des effectifs et de la masse salariale

- Les effectifs

Jusqu'en 2003, les effectifs globaux (emplois pourvus) ont peu varié (181 au 1^{er} janvier 2000 et 190 au 1^{er} janvier 2003). De 2003 à 2006, ils ont augmenté chaque année de telle sorte que la hausse a été de 31 % au cours de cette période (249 au 1^{er} janvier 2006). Les effectifs ont fortement progressé en 2007 (691 au 1^{er} janvier), en raison du commencement de la prise d'effet des transferts des personnels de l'éducation nationale communément dénommés « TOS ». Le phénomène s'est encore accentué l'année suivante puisque, d'après les informations communiquées par les services régionaux, 1340 emplois étaient pourvus au 1^{er} janvier 2008. Il s'est achevé en 2009 avec l'accueil d'une centaine d'agents relevant jusque là du ministère de l'agriculture.

Le nombre d'agents contractuels, en baisse quasi constante de 2000 (45 au 1^{er} janvier) à 2005 (28 au 1^{er} janvier), tend à remonter ensuite (39 au 1^{er} janvier 2007).

L'arrivée massive des personnels « TOS » dans les effectifs de la Région modifie substantiellement leur structure et fait chuter le taux d'encadrement, puisque les effectifs des catégories A, B et C représentaient respectivement 15,6 %, 8,2 % et 76,2 % des effectifs en 2007, contre 35,3 %, 16,5 % et 48,2 % en 2006.

- La masse salariale

Les charges nettes de personnel ont plus que doublé de 2000 à 2006 (6 422 k€ en 2000, 6 725 k€ en 2002, 8 950 k€ en 2004 et 13 315 k€ en 2006). Cette augmentation est bien sûr imputable à l'évolution des effectifs évoquée ci-dessus mais aussi à des causes propres à l'ensemble des collectivités territoriales (augmentation de la valeur du point d'indice, mesures catégorielles, effet GVT ...) et à des causes spécifiques à la Région Auvergne, telles que la disparition des agents occupant des emplois aidés, l'augmentation du nombre d'agents de catégorie A et la revalorisation importante du régime indemnitaire (voir *infra*).

Les charges nettes de personnel ont encore doublé en 2007 par rapport à l'année précédente (27 348 k€), essentiellement du fait du transfert d'une partie des « TOS », et, d'après les prévisions de la Région, devaient encore plus que doubler en 2008 pour les mêmes raisons. Au vu des statistiques éditées par le Ministère de l'économie et des finances, la Région Auvergne restait, en 2008, dans la moyenne des régions métropolitaines (hors Ile-de-France et Corse) en terme de charges de personnel.

2-2 Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire en vigueur au moment du contrôle a été examiné. Il concerne l'ensemble des primes et indemnités fondées sur les dispositions de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée et sur le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié, c'est-à-dire les primes et indemnités liées aux filières et aux grades. Il exclut donc celles qui sont liées aux fonctions et sujétions particulières des agents.

Ce régime est issu du dispositif adopté par une délibération du 7 avril 2003 qui a notamment consisté à instaurer une part indemnitaire variable évoluant en fonction de la valeur professionnelle de chaque agent et qui a eu pour effet une revalorisation de 13,5 % de la moyenne mensuelle des montants indemnitaires versés avant le 1^{er} janvier 2003. Il s'en distingue par le fait qu'un arrêté du président de la Région du 22 décembre 2005 a remplacé la part variable, qui n'a jamais été mise en œuvre, par une part forfaitaire valorisant les responsabilités et les fonctions particulières d'encadrement exercées par les agents, compte tenu de leur situation de grade. Par ailleurs, le régime indemnitaire de base a été étendu, par une délibération du conseil régional du 21 novembre 2006, à la filière sanitaire et sociale, suite aux transferts de compétence intervenus en application de la loi du 13 août 2004.

Le montant des primes et indemnités versées est passé de 970 k€ en 2003 à 1 218 k€ en 2005 et à 1 594 k€ en 2006 (montants communiqués par les services de la Région), soit une augmentation de 64 % au cours de cette période. Globalement, l'enveloppe maximale des crédits pouvant être consacrés au régime indemnitaire, en application du principe de parité entre fonctions publiques d'Etat et territoriale, n'était pas dépassée même si le contrôle effectué sur l'année 2005 montre que celle-ci excédait de près de 25 % le montant qui aurait résulté de l'attribution des montants de référence (ou montants moyens). Aux dires mêmes du président de la Région, ce régime indemnitaire est parmi les plus attrayants des collectivités et établissements publics locaux d'Auvergne, même si, sur le plan national, la comparaison est moins favorable à son personnel.

Il n'appartient pas à la chambre de porter une appréciation sur les choix de gestion pris par l'organe délibérant de la Région dans le passé, lorsque les effectifs ne dépassaient pas 250 agents, dans la mesure où ils étaient globalement conformes à la réglementation. En revanche, elle est fondée à observer que ces décisions pourront avoir d'importantes conséquences budgétaires, toutes choses étant égales par ailleurs, du fait de la multiplication par près de 6 des effectifs régionaux, de 2005 à 2009.

2-3 La gestion du temps de travail

Par délibération des 17 et 18 décembre 2001, le conseil régional a approuvé un document cadre précédemment adopté par le CTP portant application de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction du temps de travail et du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Ce document cadre fixe, conformément à la loi, la durée hebdomadaire du travail à 35 heures, sur une base annuelle de 1 600 heures (la durée annuelle de travail est passée à 1607 heures depuis l'instauration de la journée de la solidarité en faveur des personnes âgées et handicapées par la loi du 30 juin 2004). Les modalités d'application permettent aux agents d'organiser leurs horaires, soit à raison de 5 jours de 7 heures, soit à raison de 4 jours de 8 heures et d'un jour de 3 heures et prévoient qu'« *Une pause méridienne d'une heure est observée obligatoirement entre 11H30 et 14 H, dont 30 minutes données à l'agent pour son repas et considérées comme temps de travail effectif* ».

Le 1^{er} mars 2002, le président du conseil régional a pris un arrêté d'application reprenant les dispositions du document cadre précité. L'arrêté mentionne, en outre, que les congés annuels des agents travaillant à temps plein sont de 29 jours de 7 heures (203 heures), dont 4 jours supplémentaires au titre du fractionnement.

Le rapport sur l'état de la collectivité de 2005, communément dénommé bilan social, mentionne que le nombre de jours travaillés pour un agent à temps plein présente toute l'année est de 225. Le temps annuel travaillé s'établit donc à : $225 \times 7 \text{ H} = 1\,575 \text{ heures}$.

La durée annuelle de travail en vigueur à la Région est donc inférieure à la durée légale de 1 607 heures depuis 2005. De plus, la comptabilisation, dans le temps de travail effectif, du temps de repas de midi, à hauteur de 30 minutes, contribue également à la réduction du temps de travail effectif du personnel régional. L'incidence cumulée de ces deux mesures peut être estimée, pour l'année 2005, à une quinzaine d'équivalents temps plein (ETP), si l'ensemble du personnel en a bénéficié⁵.

2-4 Le recrutement du personnel

2-4-1 Le recrutement de personnels contractuels

Dans les trois fonctions publiques, la règle est que les emplois sont occupés par des fonctionnaires (article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983). Sauf exceptions, ces fonctionnaires sont recrutés par voie de concours (article 36 de la loi précitée). Le recrutement d'agents contractuels par les collectivités territoriales constitue donc une exception aux règles ci-dessus énoncées et il est, à ce titre, très encadré par la loi et la jurisprudence administrative.

⁵ - au titre de la durée annuelle effective de travail : $(222 \text{ agents} \times 25 \text{ h}) / 1\,575 \text{ h} = 3,5 \text{ ETP}$;
 - au titre de la prise en compte du temps de repas méridien à hauteur de 0,5 heure :

$222 \text{ agents} \times (225 \text{ jours} - 17 \text{ jours}) \times (4,5 \text{ jours} / 5 \text{ jours}) \times 0,5 \text{ heure} = 20\,780 \text{ h}$, soit 13 ETP. (17 jours = nombre moyen de jours d'absences de toutes natures, hors congés annuels, pondéré ; il est considéré, de manière théorique que la moitié des agents effectue sa semaine de travail en 5 jours de 7 heures et l'autre moitié en 4 jours de 8 heures et 1 jour de 3 heures et que, pour ce dernier jour, aucune fraction du temps de repas n'est imputée sur le temps de travail)

Lors de son précédent contrôle, la chambre a relevé, dans son rapport d'observations définitives du 13 janvier 2003, le taux élevé d'agents contractuels dans l'effectif total et des recrutements effectués dans des conditions irrégulières, notamment sur des emplois permanents.

Au cours de la période examinée dans le cadre du présent contrôle, les effectifs de la Région comprenaient encore plusieurs contractuels recrutés précédemment, dont les contrats ont été renouvelés à plusieurs reprises, conférant ainsi à leurs bénéficiaires un véritable déroulement de carrière et, pour certains, transformés en contrats à durée indéterminée en application de la loi n° 2005- 843 du 26 juillet 2005. Le président a indiqué à la chambre que la Région a voulu régler ces situations individuelles de manière humaine.

Quelques agents contractuels ont également été recrutés plus récemment dans des conditions contestables.

En premier lieu, la base juridique du recrutement, qui doit être mentionnée sur l'acte d'engagement en application de l'article 3 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 modifié, s'avère parfois absente ou irrégulière : ainsi, deux contractuels ont-ils été recrutés en 2006 et 2007 sur des emplois de catégories B et C, sur le fondement de l'alinéa 5 de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (dans sa rédaction résultant de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005) qui permet le recrutement d'agents contractuels de niveau de la catégorie A pour occuper des emplois permanents lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient.

En deuxième lieu, des contractuels ont été recrutés au niveau de la catégorie A sur la base du 3^{ème} alinéa de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 ou sur la base de ses 4^{ème} et 5^{ème} alinéas après la modification introduite par la loi du 26 juillet 2005, c'est-à dire soit parce qu'il n'existait pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes soit parce que la nature des fonctions ou les besoins des services le justifiaient. Pour deux d'entre eux, recrutés en janvier 2004 et en octobre 2005, les pièces classées dans leur dossier n'établissent pas que l'une des conditions autorisant ces recrutements dérogatoires était satisfaite. En outre, la rémunération initiale attribuée au premier des deux contractuels précités était très avantageuse pour celui-ci et, partant, contestable, compte tenu de son expérience professionnelle antérieure, eu égard à la jurisprudence des juridictions administratives qui sanctionnent l'erreur manifeste d'appréciation en la matière.

En troisième lieu, l'obligation légale de communiquer en temps voulu au centre de gestion compétent les vacances d'emploi à combler afin qu'il procède à une publicité des offres d'emploi dans la bourse d'emploi (articles 12-1, 14, 23 et 41 de la loi précitée du 26 janvier 1984), y compris au terme du contrat de recrutement d'un agent contractuel, n'a pas toujours été rigoureusement respectée. En effet, dans certains cas le centre de gestion a été destinataire d'une simple information puisque le cadre II du formulaire de déclaration de création ou de vacance d'emploi intitulé « *A remplir si vous souhaitez bénéficier d'une large publicité par le CDG et/ou le CNFPT dans la bourse d'emploi* » n'a pas été renseigné ou a même été barré. De plus, l'information du centre de gestion compétent a parfois été tardive alors que le juge administratif exige un délai d'au moins cinq semaines entre les dates de publication par le centre de gestion et de signature des contrats : à titre d'exemples, le contrat d'engagement de l'un des contractuels cités au paragraphe précédent a pris effet le 1^{er} janvier 2004 et la déclaration correspondante au centre de gestion a été signée le 31 décembre 2003 ;

un contrat renouvelant l'engagement d'un autre contractuel a été signé le 15 février 2005 avec une prise d'effet au 29 mars 2005 et la déclaration correspondante au CNFPT a été signée le 2 février 2005 et enregistrée au centre le 1^{er} mars 2005.

Ces déclarations étaient donc adressées au centre de gestion compétent pour simple information, c'est-à-dire pour satisfaire formellement à une obligation légale, et non pas pour qu'il puisse utilement assurer une publicité auprès des éventuels candidats statutaires aux postes à pourvoir par les voies de la mutation, de la promotion interne ou du concours, comme l'exige la loi hormis les situations dérogatoires étroitement encadrées et dûment justifiées. L'ordonnateur a indiqué à la chambre que les services de la direction des ressources humaines s'attacheront désormais à déclarer les vacances d'emploi dans le délai précité de cinq semaines.

2-4-2 Le recrutement de travailleurs handicapés

Le code du travail (article L. 323-1) fait obligation aux collectivités territoriales occupant au moins 20 salariés d'employer des travailleurs handicapés, dans la proportion de 6 % de l'effectif total de leurs salariés. Sont pris en compte dans ce quota les fonctionnaires qui, du fait de l'altération de leur état physique, ont été reclassés dans un autre cadre d'emploi, en application des articles 81 à 85 de la loi précitée du 26 janvier 1984 (article L. 323-5 du même code).

Les employeurs précités peuvent s'acquitter partiellement de l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés en passant des contrats de fournitures de sous-traitance ou de prestation de service avec des structures employant des travailleurs handicapés (CAT ...) et en versant au fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés une contribution annuelle pour chacun des travailleurs handicapés qu'ils auraient dû employer (articles L. 323-8 et L. 323-8-2 du code du travail).

Le bilan social 2005 recense un seul agent handicapé reconnu tel par la COTOREP. Il s'agit d'un agent non titulaire. Il mentionne également la passation d'un ou de contrats, dans les conditions mentionnées à l'article L. 323-8 précité, pour un montant de 1 641 €, ce qui correspondrait à l'emploi de 0,1 travailleur handicapé. Au total, la Région est réputée avoir employé en 2005 1,1 travailleur handicapé, ce qui correspondait à 0,45 % de ses effectifs alors qu'elle avait l'obligation légale d'en employer 14.

Au terme de l'instruction, la situation n'avait pas évolué fondamentalement depuis 2005 même si un travailleur handicapé a été recruté en 2007 en qualité de contractuel, sur un emploi de rédacteur, en application de l'article 38 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée. La Région a, par ailleurs, versé 16 311,42 € en 2007 et 32 491,33 € en 2008 au fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (dépense imputée sur le compte 6453).

En réponse aux observations provisoires, le président a présenté les actions désormais mises en place ou engagées par ses services en matière de prévention contre les risques professionnels, de connaissance des situations de handicap parmi les personnels de la Région et d'insertion professionnelle des handicapés. Ainsi, une mission handicap a été créée au sein de la direction des ressources humaines, une convention a été signée en octobre 2008 avec le fonds pour l'insertion des personnes handicapées de la fonction publique (FIPHFP) en vue de favoriser l'insertion professionnelle des personnes handicapées dans les services de la Région et une démarche de sensibilisation et de recensement des agents pouvant relever du statut de travailleur handicapé est en cours.

2-5 Le transfert des personnels de l'éducation nationale et du ministère de l'agriculture

Comme indiqué précédemment, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 a transféré aux régions, avec effet au 1^{er} janvier 2005, les missions d'accueil, de restauration, d'hébergement ainsi que d'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les lycées (article L. 214-6, 2^{ème} alinéa du code de l'éducation). Il en résulte que les régions assurent à présent le recrutement et la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service affectés à l'exercice de ces missions (article L. 214-6-1) et que ces personnels précédemment gérés par l'Etat (ministères de l'éducation nationale et de l'agriculture) sont transférés aux Régions.

Pour faciliter la mise en œuvre de ces transferts et la détermination de leurs incidences financières, la loi précitée du 13 août 2004 et les décrets pris pour son application ont créé des structures de concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales : la commission nationale de conciliation, la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), la commission commune de suivi des transferts de personnels entre l'Etat et les collectivités territoriales et des commissions tripartites locales.

2-5-1 Les catégories de personnels transférés

Les personnels transférés à la Région Auvergne sont essentiellement des techniciens, ouvriers et personnels de service (« TOS ») exerçant dans près de 70 établissements et, en nombre beaucoup plus réduit, des personnes occupant un emploi aidé (emploi solidarité, emploi consolidé et contrat d'avenir) ainsi que des personnels des rectorats et inspections académiques qui participaient aux missions de recrutement et de gestion des TOS exerçant dans les lycées et collèges (communément dénommés « GTOS »). Ces agents appartiennent donc très majoritairement à la catégorie C et proviennent, soit du ministère de l'éducation nationale (1 235 équivalents temps plein), soit du ministère de l'agriculture (145 équivalents temps plein).

La loi a donné aux « TOS » et « GTOS » fonctionnaires de l'Etat la possibilité d'opter dans le délai de deux ans, soit pour leur intégration à date fixe⁶ dans un cadre d'emploi de la fonction publique territoriale, soit pour le maintien de leur statut de fonctionnaire de l'Etat et leur détachement dans les services de la Région. Plus des trois quarts d'entre eux ont demandé leur intégration dans la fonction publique territoriale (source : Observatoire des finances locales). La loi permet aux agents non titulaires de l'Etat de conserver, au sein de la collectivité régionale, le bénéfice des stipulations de leur contrat et de l'ancienneté qu'ils ont acquise.

2-5-2 Les étapes des transferts

Le nombre d'emplois pourvus au 31 décembre 2004, sous réserve qu'il ne soit pas inférieur à celui constaté au 31 décembre 2002, est pris pour base de calcul de la compensation financière versée par l'Etat. Un arrêté interministériel du 18 novembre 2005, concernant les personnels relevant du ministère de l'éducation nationale, a fixé le nombre des

⁶ Les 1^{er} janvier 2007, 2008 ou 2009, pour les personnels de l'éducation nationale, et les 1^{er} janvier 2008, 2009 ou 2010, pour les personnels de l'agriculture.

emplois pourvus au 31 décembre 2004 à 1244 agents titulaires et non titulaires de droit public, soit 1 196,4 équivalents-temps plein (ETP), à 71 agents non titulaires de droit privé et à 10,64 ETP pour les personnels « GTOS », à répartir entre la Région et les Départements d'Auvergne. Un arrêté du ministre de l'agriculture du 22 mars 2006 a fixé le nombre des emplois pourvus au 31 décembre 2004 par des personnels relevant de ce ministère à 132 agents « TOS » titulaires et non titulaires de droit public rémunérés par l'Etat, soit 121 ETP, et à 0,4 ETP pour les « GTOS » ; il mentionne en outre qu'à la même date, étaient rémunérés sur les budgets des établissements 62 agents non titulaires de droit public ou privé représentant 39,33 ETP et 5 agents titulaires sur emplois gagés représentant 4,5 ETP.

Deux arrêtés du ministre de l'éducation nationale du 30 janvier 2006 ont fixé le nombre d'emplois affectés aux services ou parties de services transférés par l'Etat à la Région Auvergne à 1 235,60 ETP pour les « TOS », soit 1 286 personnes physiques et à 9,64 ETP pour les « GTOS ».

Au 30 novembre 2006, étaient à transférer à la Région 172 « TOS agriculture » représentant 144,58 ETP (source : DRAF Auvergne).

Les personnels « TOS » relevant du ministère de l'éducation nationale ont été mis à disposition de la Région Auvergne à compter du 1^{er} janvier 2006, date d'effet du décret de partition définitive des services. Toutefois, en application d'une convention d'assistance technique signée le 30 janvier 2006 par le recteur et le président de la Région, l'Etat s'est engagé à assurer partiellement jusqu'au 31 août 2006 la gestion des emplois et des personnels (répartition des emplois, recrutement des titulaires, formation, médecine de prévention et action sociale, gestion des suppléances, etc...).

Les personnels « TOS » relevant du ministère de l'agriculture ont été mis à disposition de la Région par arrêté du 18 avril 2006 et leur prise en charge financière par la collectivité est intervenue à compter du 1^{er} janvier 2007.

Les compensations financières des compétences transférées ont commencé à être versées à la Région à partir de 2006, pour les personnels issus du ministère de l'éducation nationale, et à partir de 2007, pour les personnels issus du ministère de l'agriculture. En 2009, doivent être versées les compensations financières au titre des emplois supprimés entre 2002 et 2004.

2-5-3 La compensation financière des compétences transférées

a) Les principes de la compensation

Les compensations financières dues aux régions ont été déterminées après évaluations par les deux ministères concernés des différentes charges transférées (contrôles et arbitrages par les ministères de l'intérieur et du budget et consultation, pour avis, des commissions consultatives sur l'évaluation des charges). Elles ont été, dans un premier temps, chiffrées à titre provisoire.

Les compensations ont été calculées sur la base des principes généraux évoqués précédemment mais, dans certains cas, la concertation organisée entre l'Etat, d'une part, les collectivités territoriales et leurs instances représentatives, d'autre part, a débouché sur l'obtention de conditions plus favorables aux régions que celles qui auraient résulté de l'application stricte de la loi. Il en est ainsi, notamment, pour :

- les charges salariales calculées sur la base du coût exact des agents au moment de leur transfert, y compris la NBI, et les cotisations patronales compensées sur la base des dépenses effectivement supportées par les collectivités territoriales ;

- l'action sociale : les dépenses de médecine préventive ne sont pas compensées sur la base des dépenses de l'Etat au cours des trois dernières années mais sur la base du coût d'une visite médicale tous les deux ans ; l'ensemble des dépenses d'action sociale sont compensées à hauteur de 91,50 €/agent de l'éducation nationale, somme qui comprend 15 € par visite, 15,50 € de prestations obligatoires prises en charge par l'Etat et 61 € de prestations d'action sociale facultative ;

- les dépenses de formation pour l'ensemble des « TOS » qui sont compensées à raison d'un montant égal à 1 % de la masse salariale, ce qui représente un montant supérieur aux dépenses de même nature supportées par l'Etat au cours des trois dernières années ;

- les comptes épargne temps acquis au moment du transfert des compétences qui sont compensés en une seule fois au moment du transfert effectif aux collectivités territoriales des premiers agents ayant fait valoir leur droit d'option.

b) Les compensations des charges de la Région pour les années 2006 et 2007

Les tableaux annexés à la circulaire du ministère de l'intérieur n° MCT 30600081C du 23 novembre 2006 et à des arrêtés conjoints du ministre de l'intérieur et du ministre du budget, dont certains revêtent un caractère provisoire, permettent de reconstituer par région les compensations financières versées par l'Etat. Ils détaillent l'intégralité des versements de recettes de TIPP par l'Etat, de 2005 à 2007, pour chaque catégorie de transferts : formations sociales, instituts de formation des professions paramédicales, AFPA, « TOS »...

Le tableau suivant, issu des tableaux précités, récapitule les compensations financières obtenues sous forme de fractions du produit de la TIPP par la Région Auvergne du fait du transfert des « TOS » et « GTOS ». Ces données n'ont pas pu être recoupées avec les documents budgétaires ou extra budgétaires de la Région, celle-ci n'affectant pas le produit de la TIPP aux domaines fonctionnels concernés et ne tenant aucune comptabilité spécifique détaillée de cette catégorie de recettes.

COMPENSATION FINANCIERE	COMPENSATION DU TRANSFERT TOS ET GTOS EDUCATION NATIONALE (TIPP)														
	<i>Crédits suppléance Education Nationale</i>	<i>Emplois aidés Education Nationale</i>	<i>TOS au 31/08/06</i>	<i>GTOS ayant opté</i>	<i>Action sociale agent ayant opté</i>	<i>1% formation TOS et GTOS</i>	<i>Emplois vacants TOS</i>	<i>FARPI</i>	<i>Forfait d'externat</i>	<i>Non titulaires droit public</i>	<i>Emplois vacants GTOS</i>	<i>Recrutement</i>	<i>Chômage non titul. et suppléance</i>	<i>dépenses de fonct. GTOS</i>	
Tranche 2006	582 175	133 330						- 3 310 143		597 715					
Tranche 2007			9 854 870	126 105	38 367	62 557	491 622		2 411 138		47 141	9 304	57 458	10 859	
	COMPENSATION TOS ET ATOS AGRICULTURE														
Suite tableau ci-dessus	<i>Non titulaires droit public</i>	<i>GTOS</i>	<i>Cotisations assurance chômage Agents non titulaires</i>	<i>Recrutement TOS</i>						TOTAL TIPP DUE COMPENSATION TOS ET GTOS EDUCATION NATIONALE ET AGRICULTURE			TIPP versée en 2007 (pour ordre)		
Tranche 2006										Tranche 2006	- 1 996 923				
Tranche 2007	179 100	1 280	8 622	2 543						Tranche 2007	13 300 966	44 355 599			
										Montant Cumulé 2007	11 304 043				

(en euros)

Les charges transférées en 2006 par le ministère de l'éducation nationale ont contribué à une attribution globale négative de TIPP de près de 2 M€ au titre des « TOS » et « GTOS ». Cela s'explique par la soustraction du montant de la TIPP due à la Région des 3,3 M€ de participations aux dépenses des services d'hébergement et de restauration que les familles ont versés en 2004 au fonds académique de rémunération des personnels d'internat (FARPI).

En l'absence de charge transférée par le ministère de l'agriculture, la Région n'a perçu aucune compensation financière en 2006. En 2007, elle a reçu des compensations financières modiques (moins de 200 k€) au titre des frais de recrutement des « TOS » et des frais de fonctionnement liés à la gestion des personnels « TOS » des EPLEA.

Les services de la Région ont adressé à la chambre les montants des dépenses qu'elle a supportées en 2006 et 2007 du fait des compétences transférées.

Pour l'année 2006, ces dépenses de rémunération des personnels non titulaires et des emplois aidés, imputées au chapitre fonctionnel 932-22, s'élèvent à 2 118 k€.

Pour l'année 2007, les dépenses de rémunération, de formation et de prestations sociales (y compris une quote-part de la subvention à l'association du personnel régional) des « TOS » et « GTOS », également imputées au chapitre fonctionnel 932-22, s'élèvent à 14 078 k€.

Les recettes à mettre au regard des dépenses mentionnées ci-dessus se sont élevées en 2006 à 1 541 k€ (- 1 997 k€ de TIPP + 3 538 k€ de participations des familles aux dépenses des services d'hébergement et de restauration des lycées versées en 2006⁷), soit un excédent des charges sur les recettes égal à 577 k€. Les recettes de même nature sont évaluées en 2007 à 15 615 k€ (11 304 k€ de TIPP + 4 311 k€ de participations des familles), soit un excédent des recettes sur les charges égal à 1 537 k€. Ainsi, sur les deux années, le solde est positif de près de 960 k€ pour la Région.

Toutefois, ces calculs, qui ont été effectués à partir de données chiffrées en partie provisoires et peut-être non exhaustives et alors que l'intégralité des charges et des recettes corrélatives n'étaient pas transférées, sont difficilement extrapolables aux années ultérieures et ne peuvent fonder une appréciation fiable et définitive sur l'équilibre financier du transfert à la Région des missions d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien général et technique dans les lycées.

c) L'évaluation des coûts supportés par la Région pour les années suivantes

Soucieuse de connaître l'incidence financière des transferts de charges issus de la loi du 13 août 2004, la Région a procédé, en interne et en faisant appel à un cabinet extérieur, au dénombrement et au chiffrage des dépenses non compensées ou insuffisamment compensées par l'Etat.

⁷ En réalité, la recette imputée en 2006 au chapitre 942, article 7067, au titre de l'ex FARPI, a été de 2 548 k€ et le reliquat a été comptabilisé en 2007.

Un rapport spécial sur la décentralisation présenté au cours de la session du conseil régional des 9 au 11 janvier 2006 évalue à près de 190 k€ les charges non compensées pour l'année 2006 au titre du transfert de la gestion des « TOS ». Dans des documents datés du 10 novembre 2006 et du 3 décembre 2007, la Région estime le « *surcoût non compensé pour 2007* » à 1 485 k€ pour la « *Décentralisation agents des lycées* » hors coûts indirects (dépenses de fonctionnement, d'équipement, de réorganisation des services ...) et à 1 403 241 € pour les « *Incidences des recrutements résultant directement de la décentralisation* » (transfert de la gestion des « TOS », formation professionnelle et apprentissage ...); pour cette deuxième catégorie de dépenses, le surcoût imputable à la seule gestion des « TOS » peut être estimé à 786 k€. D'autres coûts non compensés sont également mentionnés sans toutefois être chiffrés : la subvention à l'association du personnel régional et l'incidence, évaluée à 4,3 équivalents-temps plein, des autorisations d'absence pour activité syndicale et des crédits d'heures attribués aux représentants du personnel membres du second CTP constitué pour le service des agents des lycées.

Dans un rapport daté de janvier 2008, un cabinet de consultants en finances et contrôle de gestion estime les surcoûts de rémunération et de gestion des agents des lycées (remplacements, formation, médecine préventive, action sociale ...) à 1 471 k€, pour l'année 2006, et à 2 840 k€, pour l'année 2007.

La chambre considère qu'il est louable pour la Région de chercher à connaître les incidences du transfert de la gestion des « TOS » sur l'organisation de ses services, sur les besoins humains et matériels nouveaux qu'il génère et sur l'impact financier de l'ensemble de ces paramètres. Elle estime cependant que les chiffrages globaux dégagés par les études mentionnées *supra* doivent être pris avec circonspection. En effet, certains d'entre eux résultent de l'extension mécanique aux « TOS » de dépenses afférentes aux personnels du siège qui ne peuvent être vérifiées au moyen des documents budgétaires. Par ailleurs, l'estimation par le cabinet à 2 288 k€ du surcoût pour l'année 2007 du transfert des agents non titulaires de droit public n'est pas justifiée et des différences sont relevées entre des estimations de la Région et du cabinet. Enfin, des anomalies et erreurs méthodologiques ont été détectées dans les estimations effectuées par le cabinet de consultants : différence de montants entre le corps du rapport et le tableau de synthèse, double prise en compte des mêmes dépenses de l'année 2006 pour la détermination des surcoûts liés au transfert des agents non titulaires de droit public et aux charges de suppléance, d'où une surestimation de ces surcoûts de l'ordre de 890 k€.

Néanmoins, il peut être avancé que les surcoûts d'ores et déjà supportés par la Région et à venir peuvent être imputables à deux catégories de raisons.

En premier lieu, le transfert des compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales suppose que celles-ci sont au moins à même de faire aussi bien que l'Etat à coût égal. Or, au vu des informations transmises en cours de contrôle, il apparaît que la Région Auvergne entend améliorer les prestations d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien général et technique dans les lycées et, par voie de conséquence, mieux gérer les « TOS » qui en sont chargés. Sur certains points, le respect de ses obligations d'employeur la contraint même à prendre des mesures en faveur de cette catégorie de personnel.

C'est ainsi que la Région souhaite remplacer plus rapidement et plus systématiquement les « TOS absents », ce qui devrait porter le montant des dépenses de suppléance au-delà des compensations reçues, et qu'elle se sent tenue d'améliorer la situation des « TOS » et leurs conditions de travail qui, au vu d'états des lieux réalisés par les services de la Région, seraient souvent dégradées : isolement, formation insuffisante, situations d'endettement, état sanitaire préoccupant, suivi médical trop lâche, taux d'absentéisme élevé.

Elle a demandé au cabinet susmentionné de réaliser un état des lieux quantitatif et qualitatif de la gestion des « TOS », d'évaluer les besoins en personnel nécessaires pour l'accomplissement des missions transférées et de préconiser des pistes d'amélioration des conditions d'exercice de ces missions ainsi que des solutions en vue d'optimiser la gestion des agents en cause.

Le rapport remis à la Région en fin d'année 2007 procède à un recensement physique et à un traitement statistique des « TOS » par fonction exercée. Il évalue les besoins en personnel à partir de « *normes standards* » (et non pas à partir de choix de gestion de la Région) et conclut à une mauvaise répartition des effectifs par fonction ou métier exercé. Pour les « TOS Education nationale », il arrive à un sureffectif de 7,23 ETP avec prise en compte des emplois aidés et à un sous effectif de 22,21 ETP sans prise en compte des emplois aidés et, pour les « TOS Agriculture », à un sous-effectif respectivement de 34,87 ETP et 46,41 ETP avec et sans prise en compte des emplois aidés. Enfin, le consultant préconise des mesures afin d'optimiser le service assuré par les TOS, notamment la détermination d'objectifs régionaux et d'un niveau de service attendu, le passage d'une logique de poste à une logique de métier, l'adaptation de l'organisation aux nouvelles compétences, l'élaboration d'un plan d'action et d'un plan de formation.

A la fin du contrôle, la Région avait conduit ou initié, à partir de ces états des lieux, plusieurs actions d'amélioration de la situation des « TOS » et du service exécuté, au-delà des premières actions d'information et d'accueil, notamment la réalisation du bilan de santé de chaque agent par conventionnement avec les centres de gestion, la mise en place d'un accompagnement social avec le recrutement d'un assistant social puis d'un second, l'élaboration d'un dispositif d'aides financières et l'adoption d'un plan de formation.

En second lieu, les surcoûts invoqués par la Région résultent, pour partie, de choix de gestion des ressources humaines effectués antérieurement aux transferts de compétences résultant de la loi du 13 août 2004, et alors que ses effectifs étaient limités (moins de 250 agents). A présent, il lui est difficile de revenir sur les « avantages acquis » de son personnel historique et de ne pas étendre aux personnels « TOS » tout ou partie des mesures plus favorables dont bénéficie le « *personnel du siège* » (régime indemnitaire adopté en 2003 et modifié en 2005, déroulement de carrière, avancement d'échelon ...).

Ainsi, un arrêté du président du conseil régional daté du 15 février 2007 relatif au régime indemnitaire des agents des lycées a-t-il porté, au 1^{er} février 2007, l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) des « TOS » de 83 € par mois à 150 € par mois et celle des « EMOP » (équipes mobiles d'ouvriers professionnels) de 100 € à 167 € par mois. En outre, un protocole d'accord relatif à la situation des agents des lycées (gestion des remplacements, mobilité, formation, hygiène et sécurité, prestations sociales ...), signé le 26 juin 2007 avec les responsables des organisations syndicales, mentionne que « *le régime indemnitaire des personnels transférés aura vocation à s'aligner sur celui du siège de la Région Auvergne de grade équivalent et exerçant des fonctions de même nature* » et fixe un

« calendrier d'évolution possible du régime indemnitaire ». Il prévoit une augmentation annuelle du montant mensuel de l'IAT des « TOS » de 83 € en 2007, soit 2,2 fois le montant de référence réglementaire, à 290,90 € en 2012, soit 8 fois le montant de référence, ce qui constitue le maximum autorisé. Au terme de cet échéancier, le coût de cette mesure sera, en année pleine, d'environ 3,2 millions d'euros $[(290,90 - 83) \times 12 \times 1300]$.

Compte tenu des décisions déjà prises en matière de régime indemnitaire des « TOS » et des mesures engagées dans la perspective d'une amélioration de la situation des personnels « TOS » et du service rendu aux usagers des lycées, l'exercice de la compétence résultant de la loi du 13 août 2004 aura des conséquences financières pour la Région Auvergne. Pour autant, celles-ci ne pourront être valablement chiffrées que lorsque le montant définitif des compensations financières sera connu, que le processus de transfert progressif de la gestion des « TOS » sera entièrement achevé et que les modalités de gestion des lycées et des personnels concernés seront stabilisées.

2-6- Le pilotage des ressources humaines

2-6-1 L'évolution du service des ressources humaines

En fin d'année 2005, la direction des ressources humaines (DRH) constituait encore une entité à effectif limité (7 personnes) qui consacrait ses moyens à la gestion opérationnelle de base.

La perspective de multiplication par plus de 5 des effectifs de la collectivité, au terme du processus d'intégration des TOS, l'a conduite à renforcer et réorganiser la DRH. Selon l'organigramme adressé à la chambre, la direction est à présent structurée en trois services opérationnels (le service Gestion des carrières et rémunération, le service Recrutement, gestion des postes et formation, qui comprend notamment un pôle Recrutement, demandes d'emploi et suppléances des agents des lycées, et le service Social) renforcés par deux services d'appui (un secrétariat et un service Support Système d'information RH). La direction des ressources humaines disposera à terme d'une trentaine d'agents. Cependant, malgré cette augmentation importante des moyens humains de la DRH, le ratio Effectif DRH/effectif géré restera sensiblement le même qu'avant le transfert des « TOS ».

2-6-2 Les instruments de pilotage de la gestion des ressources humaines

Le transfert de la gestion des « TOS » a amené la Région à mettre en place, sinon de véritables instruments de pilotage, du moins des mesures d'accompagnement de ce transfert, ainsi que des outils de gestion et des structures adaptés à la nouvelle situation, ce dont profiteront l'ensemble du personnel et des services de la Région.

a) Les mesures d'accompagnement du transfert de la gestion des « TOS »

Outre le renforcement de la DRH avec notamment la création d'un service social au 1^{er} janvier 2007 et la nomination d'un chargé de mission Hygiène et sécurité, l'arrivée en nombre des « TOS » a généré la mise en place d'un second comité technique paritaire (CTP) et la création d'un comité d'hygiène et de sécurité (CHS).

La collectivité a soigneusement préparé et accompagné les premières phases du transfert des « TOS ». Au cours des quatre premiers mois de l'année 2006, elle a organisé 13 réunions d'information, délocalisées dans des lycées, qui ont rassemblé près de 1 300 personnes. L'institution régionale et la fonction publique territoriale y ont été présentées, de même que les modalités pratiques du transfert des « TOS » et les situations administratives offertes. Par ailleurs, la Région ayant adhéré au comité national d'action sociale, des réunions de présentation de cette structure ont été proposées à l'ensemble du personnel régional au cours des mois de décembre 2006 à février 2007 assorties, pour les TOS intégrés au 1^{er} janvier 2007, de présentations de l'association du personnel régional, que la Région continue de subventionner.

Toutefois, la Région n'a, semble-t-il, pas passé avec les chefs d'établissement la convention prévue à l'article L. 421-23 du code de l'éducation (modifié par la loi du 13 août 2004) qui doit préciser les modalités d'exercice des compétences respectives de la collectivité et du chef d'établissement.

b) Les instruments de gestion mis en place pour l'ensemble du personnel

Une démarche d'adoption d'un projet de service a été menée au 2^{ème} semestre de 2004.

L'état des lieux réalisé, avec l'aide d'un cabinet extérieur, à l'issue des travaux de groupes de réflexion conduits dans ce cadre et présenté en annexe au procès verbal de la réunion du CTP du 2 décembre 2004 est critique sur la gestion des ressources humaines. Il constate notamment l'absence de fiches de poste et d'évaluation individuelle, l'absence d'une véritable gestion des carrières (mobilité, promotion), l'absence d'un plan de recrutement et d'un plan de formation, l'absence d'accueil des nouveaux arrivants etc ... ; il relève également un manque d'équité : inégalités dans le cadre des demandes de congés, des heures supplémentaires, des horaires, de la reconnaissance et de la valorisation du travail accompli.

Des propositions d'actions ont été présentées. Certaines sont transversales : l'élaboration de guides de procédures internes, la systématisation de l'information par intranet, l'établissement d'un règlement intérieur commun à tous les agents, la valorisation du travail de tous, la recherche d'une plus grande égalité parmi le personnel ... D'autres sont propres à la gestion des ressources humaines : la création de fiches de postes, l'adoption de mesures en faveur de la mobilité interne et des promotions, la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois, l'établissement d'un plan de formation et la prescription d'entretiens individuels.

Certaines de ces propositions ont été mises en œuvre : la poursuite de la rédaction, à la demande de la DRH, des fiches de postes dont l'élaboration avait commencé en 2005 ; la mise en place en 2005 de l'entretien annuel d'évaluation accompagnée de la réalisation d'un guide d'entretien d'évaluation et de supports méthodologiques ainsi que de séances de formation à l'intention des évaluateurs et des évalués. La mise en place en 2004 d'une charte formation et en 2007 d'un « *plan de formation* » des agents du siège, qui n'est en fait qu'une offre de formations professionnelles et promotionnelles, a été l'occasion d'élaborer et de diffuser un schéma du « *processus de mobilité à la Région Auvergne* ». La réalisation en fin d'année 2007 de référentiels réglementaires et procéduraux propres à certaines fonctions et touchant aux domaines de l'hygiène et de la sécurité, de la « *sinistralité* » et de la santé et au domaine social peut encore être citée, ainsi que la mise en place, après élaboration d'un cahier des charges, d'un nouvel intranet/extranet avec un accès spécifique pour les « TOS » et pour les proviseurs et gestionnaires des lycées, l'intranet existant depuis 2002 s'étant avéré peu

satisfaisant et donc peu utilisé. La collectivité s'est ainsi dotée d'un outil de connaissance, d'information et de communication (réglementation, droits des agents, postes offerts à la mobilité, informations sociales ...), de diffusion et de gestion des procédures internes.

La démarche ainsi initiée au cours des dernières années doit cependant être poursuivie. La direction des ressources humaines n'a, par exemple, pas été en mesure de justifier devant la chambre l'existence d'objectifs et d'outils indispensables à une gestion moderne et efficace des emplois, des carrières et des agents tels que : des tableaux de bord et indicateurs de la situation du personnel, concernant par exemple les structures des emplois et des grades, l'ancienneté du personnel, la mobilité, la formation, l'absentéisme ; des guides des procédures ou modes opératoires ayant la même finalité et des documents déterminant précisément les habilitations en matière de gestion des ressources humaines ; des tableaux de bord de la qualité de la gestion des ressources humaines recensant, par exemple, les recours hiérarchiques et contentieux, l'évolution du respect des délais, les erreurs en matière de traitement, d'indemnités et de situation administrative et mesurant les écarts par rapport aux objectifs ; les moyens et méthodes mis en œuvre pour effectuer une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences prenant en compte, entre autres, les évolutions attendues, notamment du fait de la structure de la pyramide des âges, des prévisions de départs à la retraite, des transferts de compétences, de l'évolution des besoins des services, et pour en mesurer les conséquences en matière d'effectifs (nombre, répartition par niveau et métier...), en matière de coût salarial, de besoins de recrutement, de formation professionnelle, d'hygiène et de sécurité, de moyens logistiques, etc ... ; des documents de suivi des coûts liés aux ressources humaines et de comparaison avec les objectifs assignés en la matière : coûts de la gestion administrative du service (charges salariales, formation, locaux, équipements et logiciels informatiques ...) ; coûts par activité (coût de la fonction paie ou du bulletin de paie, des procédures de recrutement, de la formation) ; coût de l'absentéisme (par nature d'absence, par service, par catégorie de personnel ...), etc ...

En conséquence, la chambre recommande à la collectivité de poursuivre et généraliser la démarche engagée au cours des dernières années visant notamment à connaître avec précision la situation présente et à anticiper les évolutions à venir afin d'être en mesure d'élaborer une stratégie de gestion des ressources humaines et des relations de travail, condition *sine qua non* d'une amélioration de la performance des services et d'une compression des coûts, dans un contexte de très forte croissance des effectifs. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président s'est engagé à suivre les recommandations de la chambre.

III - LA FORMATION PROFESSIONNELLE

La démographie, les besoins en emplois, en compétences et en qualifications de l'économie et les attentes des bénéficiaires potentiels, conjugués à une transformation du cadre juridique, constituent le contexte dans lequel tant les filières de formation professionnelle initiale, apprentissage et lycées professionnels, que le fonctionnement du marché régional de la formation professionnelle continue, doivent évoluer.

3-1 L'évolution du cadre juridique de la formation professionnelle

Le cadre juridique relatif à la formation professionnelle, et notamment aux modalités de son financement par les collectivités territoriales, a été profondément renouvelé au cours de la période sous revue.

3-1-1 La réforme de la loi de 1971 portant organisation de la formation

Alors que la loi de 1971 imposait aux employeurs une obligation de financement et non de résultat, la loi du 4 mai 2004 *relative à la formation professionnelle tout au long de la vie* facilite l'accès à la formation des salariés en favorisant leur insertion professionnelle, en permettant leur maintien dans l'emploi et le développement de leurs compétences. La plupart de ces dispositifs ont été transposés et adaptés à la fonction publique par les lois du 2 février 2007 *de modernisation de la fonction publique* et du 19 février 2007 *relative à la fonction publique territoriale*.

3-1-2 La compétence « formation professionnelle » de la Région

Au terme d'une évolution législative initiée par la loi du 7 janvier 1983 *relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat* et conclue, à ce jour, par la loi du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*, la Région dispose, pour l'exercice de sa compétence de droit commun en matière de formation professionnelle, des instruments de programmation et de contractualisation suivants : les contrats de projet (ex-contrats de plan) ; les contrats d'objectifs ; le Plan Régional de Développement de la Formation (PRDF) et les schémas régionaux. Ces instruments portent chacun sur une filière (formation des lycées professionnels, apprentissage, formations sanitaires et sociales, formations artistiques, AFPA).

La Région Auvergne a utilisé toute la panoplie d'instruments de programmation et de contractualisation mis à sa disposition par le législateur au cours de la période sous revue, à l'exception des schémas régionaux, en cours d'élaboration lors de la clôture du contrôle, et des conventions annuelles d'application.

Ces conventions annuelles d'application doivent préciser pour l'Etat et la Région la programmation et le financement des actions de formation professionnelle. Toute convention arrivant à échéance à partir du 1^{er} janvier 2005 doit être renouvelée conformément à la loi du 13 août 2004. Elles doivent également être signées par l'autorité académique afin d'assurer la prise en compte des contraintes de gestion de personnels qui sont à la charge de cette administration.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'« [e]n pratique, c'est dans le cadre des réunions régulières des contrats d'objectifs qu'est assurée la coordination des programmations de formation, ouverture de formations etc. ». Selon la chambre, il serait souhaitable que la coordination de ces actions soit précisée dans le cadre des conventions annuelles d'application prévues à l'article L. 214-13 du code de l'éducation.

3-1-3 L'application du code des marchés publics aux achats de formation professionnelle

Jusqu'à une période récente, les conseils régionaux, à l'instar des autres financeurs publics de formation professionnelle, finançaient les actions contenues dans leurs programmes en octroyant des subventions. De telles actions, lorsqu'elles pouvaient être analysées comme des prestations acquises à titre onéreux et non comme un soutien financier à des actions propres à l'organisme de formation, relevaient déjà des règles de la commande publique.

Depuis lors, des précisions apportées par le décret du 24 août 2005 à l'article 30 du code des marchés publics ont clairement rattaché la passation des marchés de formation professionnelle à la catégorie des marchés à procédure adaptée. Le code des marchés publics entré en vigueur le 1^{er} septembre 2006 reprend ces dispositions. Les contrats conclus à titre onéreux entre la Région et des opérateurs publics ou privés pour répondre à ses besoins de formation professionnelle ne peuvent dès lors l'être qu'à l'issue d'une mise en concurrence permettant à la collectivité régionale de garantir la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

3-2 Le contexte économique et social

3-2-1 L'impact de l'évolution démographique sur la demande de formation professionnelle

L'évolution démographique de la région a connu une inversion de tendance au cours de la période sous revue. Depuis 1999, l'Auvergne gagne en moyenne 3 500 personnes par an. Entre 1982 et 1999, elle perdait en moyenne 1 400 habitants chaque année. Le taux annuel de variation de la population, + 0,26 % par an, demeure néanmoins inférieur de moitié à celui constaté en France métropolitaine.

Malgré ce regain, la population en âge de se former diminue. L'Auvergne est confrontée au départ à la retraite des générations issues du baby-boom et à l'insuffisance du nombre de jeunes pour assurer le renouvellement des actifs. Cette baisse démographique entraîne celle du nombre de personnes susceptibles de bénéficier d'une formation professionnelle, initiale ou continue. À l'horizon 2015, celles-ci pourraient être entre 5 % et 8 % moins nombreuses qu'actuellement. Toutes formations confondues, elles pourraient représenter moins de 864 000 personnes en 2030, contre 1 000 000 en 2005.

Conséquence de ces évolutions démographiques, les effectifs des lycées professionnels publics et des sections d'enseignement professionnel en lycées publics ont baissé de 15 % depuis 1996. Ceux des lycées professionnels privés et des sections d'enseignement professionnel en lycées privés ont diminué de 24 %. Ces effectifs, publics et privés, se sont toutefois stabilisés depuis 2003.

L'apprentissage a, pour sa part, connu un net rebond en 2005 (+ 16,4 % par rapport à 2004) à la suite de la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens le 7 juillet 2005. Alors que les entrées en apprentissage avaient atteint un niveau plancher (5 100-5 200 de 2001 à 2004), leur nombre était de plus de 6 000 en 2005. Elles représentent désormais près des trois-quarts des embauches en alternance contre 57 % en 2000. En 2007, l'Auvergne comptait 8 467 apprentis répartis dans 22 centres de formation d'apprentis (CFA) et 16 sections d'apprentissage ouvertes dans d'autres établissements, publics et privés, de formation.

Le poids de l'apprentissage en Auvergne, qui représente 2,3 % de la France entière, apparaît dès lors élevé au regard des 1,9 % que représente l'emploi salarié auvergnat du secteur privé. La Région doit désormais trouver un équilibre entre ces deux dispositifs de formations professionnelles initiales, sauf à promouvoir encore davantage l'apprentissage au sein des lycées professionnels.

Dans sa réponse l'ordonnateur précise que la création d'un CFA « Hors murs » a permis de promouvoir l'apprentissage au sein des lycées professionnels tout en augmentant le nombre de places en apprentissage comme le prévoyait le contrat d'objectifs et de moyens (COM) apprentissage.

L'impact de la déprise démographique touche également la formation professionnelle continue. Mais il est en partie compensé par un meilleur taux d'accès à la formation. Ce taux était de 11 % en région Auvergne en 2005, alors que la moyenne métropolitaine se situe à 8 %.

3-2-2 La connaissance de l'évolution des emplois, des compétences et des qualifications

Les principales études réalisées en région Auvergne afin d'éclairer les prescripteurs de formation professionnelle dans une perspective territoriale l'ont été par l'observatoire régional des qualifications et des formations (ORQF), en collaboration avec l'INSEE, la DRTEFP ou des cabinets privés, l'UNEDIC, dans le cadre de l'enquête Besoins en Main d'œuvre (BMO) en collaboration avec le CREDOC, et l'ANPE en collaboration avec la DARES.

Structure informelle constituée dans le cadre du contrat de plan Etat-Région 2000-2006, l'observatoire régional des qualifications et des formations a réalisé ou commandité, à la demande de la Région et de l'Etat, de nombreuses études associant une perspective sectorielle à une approche territoriale. Des études prospectives sur la métallurgie, l'hôtellerie-restauration, la coiffure et la filière bois ont ainsi été finalisées en 2006 et 2007. Elles portent sur la formation professionnelle initiale, conformément à la compétence alors exercée par la collectivité. Les plus récentes embrassent toutefois un champ plus large.

Certaines études ont été réalisées dans des conditions difficiles. Ainsi, une étude prospective régionale sur le secteur de la métallurgie en Auvergne d'un montant total de 58 604 € TTC, remise avec plus de deux ans de retard sur le calendrier initial, ne traite ni des pratiques de recrutement et de gestion des ressources humaines ni des évolutions prévisibles dans le métier.

Les travaux d'élaboration du PRDF ont mis en avant la nécessité de disposer d'un outil régional adapté pour l'analyse et la prospective dans le domaine de l'emploi et de la formation qui soit partagé par tous. C'est notamment la raison pour laquelle le PRDF prévoit la création d'un « *véritable observatoire régional emploi formation* ».

D'autres sources d'information permettent aussi d'identifier les métiers en tension au niveau régional, et même en ce qui concerne l'INSEE, l'ASSEDIC Auvergne et l'ANPE Auvergne, ou, désormais, Pôle Emploi, au niveau infrarégional, celui de chaque bassin de vie ou bassin d'emploi. Ces études sont pertinentes au regard de leur objet, mais difficiles à interpréter lorsqu'il s'agit de bâtir un PRDF ou de préparer la commande publique de formation.

Elles gagneraient à être mises en commun à l'initiative de la Région.

3-2-3 Les attentes en matière de formation professionnelle

Au regard des besoins en compétence et en qualification de l'économie régionale, l'examen des attentes exprimées par les bénéficiaires potentiels de formation professionnelle permet d'apprécier la pertinence des réponses formatives. La Région a commandé en 2006 une « *analyse des besoins en formation des différents publics et des réponses apportées par les acteurs institutionnels en Auvergne* » à un cabinet privé.

Cette étude dresse un état des lieux des sources d'information disponibles pour étudier les attentes de formation dans la région. Celui-ci met en exergue l'absence d'instruments de pilotage territorial autres que ceux mis en œuvre par l'AFPA. En ce qui concerne les dispositifs d'accueil, d'information et d'orientation financés par la Région, il relève l'absence de procédures visant à recueillir ces informations, à les administrer, à les traiter de façon à éclairer les prises de décision de la collectivité régionale. Les auteurs de l'étude préconisent d'ailleurs « *de renforcer les capacités d'observation, de suivi et d'évaluation au niveau régional* ». Cette proposition a été intégrée au PRDF deuxième génération adopté en janvier 2007.

3-3 Le marché régional de la formation professionnelle continue

Le cadre méthodologique mis au point par l'administration du travail afin d'étudier, au niveau national, l'activité contractuelle de formation continue sur le marché concurrentiel permet d'examiner la demande de formation continue en région ainsi que l'offre correspondante.

En 2006, sur les 1 103 organismes de formation qui ont adressé leur bilan pédagogique et financier à la DRTEFP Auvergne, 936 ont effectivement réalisé des actions de formation professionnelle, sur lesquels 912 ont dénombré les stagiaires formés, et 159 avaient pour activité principale la formation professionnelle continue. La progression du chiffre d'affaires réalisé par l'ensemble marque un palier à 111,2 M€ contre 111,8 M€ en 2005. Il était alors en hausse de 2,8 % par rapport à 2004 et de 20 % par rapport à 2001.

L'agrégation des bilans pédagogiques et financiers permet de distinguer six sources de financement :

(en milliers d'euros)

Sources de financement	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Entreprises	26 365	26 577	29 790	27 699	30 850	30 775
Organismes collecteurs	17 622	19 564	19 768	20 165	20 408	19 256
Pouvoirs publics	31 796	37 482	37 437	39 897	39 026	38 690
Particuliers	4 726	5 705	5 407	5 656	6 443	7 520
Autres organismes de formation (sous-traitance)	5 730	5 848	6 299	6 912	5 955	5 967
Autres	6 362	6 515	6 345	7 439	8 120	7 992
TOTAL	92 601	101 691	105 046	107 768	110 802	110 802

Sources : CRC Auvergne, d'après le service de contrôle de la DRTEFP Auvergne

En ce qui concerne les financements publics, ceux en provenance de l'Etat baissent de 35,18 % entre 2002 et 2006 tandis que ceux en provenance de la Région augmentent de 39,15 % au cours de la même période. L'ajustement entre les deux sources de financements, conséquence directe de la décentralisation des budgets correspondants, n'a toutefois pas été linéaire. L'Etat a maintenu un niveau d'intervention important jusqu'en 2005.

En région Auvergne, les prestataires privés réalisent la part la plus importante de l'activité de formation professionnelle, soit environ 70 % du chiffre d'affaire déclaré à la DRTEFP en 2006. Parmi l'ensemble des organismes exerçant à titre principal ou non une activité de formation, le pourcentage de stagiaires formés dans une structure privée est d'environ 75 %, pourcentage stable au cours de la période sous revue. En 2006, les structures privées et les prestataires individuels dispensent 54,9 % des heures de formation.

La Région n'a semble-t-il pas demandé ces statistiques à la DRTEFP Auvergne, comme la loi de modernisation sociale lui en offre la possibilité. La chambre estime que l'accès à ces informations lui permettrait d'améliorer sa connaissance du marché régional de la formation professionnelle continue.

3-4 La stratégie de la Région en matière de formation professionnelle

Le contenu du plan régional de développement de la formation (PRDF) adopté par le conseil régional d'Auvergne le 9 janvier 2007 tient compte à la fois des instruments de planification antérieurs et de concertations approfondies réalisées préalablement à son élaboration.

3-4-1 Les instruments de planification antérieurs au PRDF 2007

a) Le PRDF « Jeunes », les contrats d'objectifs et le COM apprentissage

- Après avoir adopté un schéma prévisionnel de l'apprentissage le 30 octobre 1989, un schéma prévisionnel des formations le 29 juin 1994 et un pacte régional pour la formation et l'insertion professionnelles des jeunes le 25 novembre 1994, le conseil régional d'Auvergne a entériné un plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes le 11 octobre 1996 afin de se mettre en conformité avec la loi du 20 décembre 1993. Ce PRDFJ a fait l'objet d'une évaluation en 2003. Celle-ci concluait à la nécessité de renforcer la plupart des axes définis dans le PRDFPJ et de les compléter par d'autres priorités notamment liées aux publics à prendre en compte ou à la territorialisation des politiques de formation.

Les travaux préparatoires à l'élaboration du second PRDF, adopté en janvier 2007, ne font pas référence à cette évaluation. Cette absence masque, cependant, des éléments de continuité de la politique suivie en matière de formation professionnelle au cours de la période sous revue. La communication de ce rapport d'évaluation aux partenaires associés à la concertation aurait été de nature à éclairer leurs contributions. Certains d'entre eux, notamment les membres du comité plénier du comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP), en ont toutefois pris connaissance.

- Instruments privilégiés de la mise en œuvre du PRDFJ, conformément à l'article 52 de la loi quinquennale du 20 décembre 1993, sept contrats d'objectifs ont été signés, dont deux avec la même branche professionnelle. La signature de contrats d'objectifs a permis de rapprocher les acteurs institutionnels et les acteurs du monde économique pour favoriser l'élaboration d'une culture partagée, propice à une compréhension mutuelle des enjeux et des évolutions. Mais peu d'entre eux ont réellement abouti à la mise en place d'actions de formation spécifiques, bien que la Région apparaisse comme l'acteur pivot des développements de la formation professionnelle en Auvergne.

L'évaluation des contrats d'objectifs a été prise en compte dans le cadre du PRDF adopté le 9 janvier 2007, qui, dans sa fiche-action n° 7, acte la nécessité de « rendre plus efficaces les contrats d'objectifs existants, pour passer d'un lieu de simple échange et de concertation à un lieu de mise en œuvre d'actions concrètes, décidées conjointement ». Depuis le début de l'année 2007, quatre de ces contrats d'objectifs venus à échéance sont entrés dans une phase de renégociation. Par ailleurs, la Région envisage d'aborder quatre nouveaux secteurs.

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que chaque appel à concurrence lancé par la Région pour ce type d'actions collectives est précédé de réunions de travail avec les branches signataires de contrats d'objectifs pour recenser les besoins de formation. De même, chaque demande d'ouverture de nouvelles sections d'apprentissage déposée auprès de la Région est examinée par les comités de pilotage des contrats d'objectifs concernés.

- En application de l'article 32 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, les représentant de l'Etat et de la Région, le recteur d'Académie et le DRAF, ont signé un Contrat d'Objectifs et de Moyens (COM) visant au développement de l'apprentissage le 7 juillet 2005. L'ordonnateur précise que celui-ci a été complété par plusieurs avenants.

Les partenaires sont convenus de mettre en œuvre des actions visant sept objectifs, pour l'atteinte desquels les financements suivants ont, selon l'ordonnateur, été consentis.

Financements FNDMA et Région Auvergne de 2005-2006 à 2007

(en euros)

	Années 2005-2006				Année 2007			
	FNDMA* prévu	Financement* Région prévu	FNDMA réalisé	Financement Région réalisé	FNDMA* prévu	Financement* Région prévu	FNDMA réalisé	Financement Région réalisé
Axe 1 – Adapter l'offre quantitative et qualitative de formation	2 819 010	1 868 601	2 264 068	1 827 966	2 725 947	1 337 000	2 601 987	3 855 053
Axe 2 – Améliorer la qualité du déroulement des formations	963 155	1 966 182	964 973	1 966 182	392 117	1 020 000	392 117	1 069 394
Axe 3 – Améliorer les conditions matérielles des apprentis	360 000	544 604	309 000	539 807	1 305 000	1 250 000	158 806	636 604
Axe 4 – Conduire des actions de sensibilisation auprès des jeunes et des entreprises, notamment par le préapprentissage	1 477 761	0	1 477 761	0	1 238 918	0	1 238 918	0
Axe 5 – Soutenir les initiatives pédagogiques et l'innovation	265 772	0	233 309	0	272 383	0	230 083	0
Axe 6 – Organiser le déroulement de séquences d'apprentissage dans les Etats membre de l'U.E.	68 802	100 000	68 802	43 244	74 070	100 000	74 070	6 240
Axe 7 – Faciliter l'accès des personnes handicapées à l'apprentissage	100 000	528 291	0	503 090	100 000	240 100	100 000	239 118
Total	6 054 500	5 007 678	5 317 913	4 880 289	6 108 435	3 947 100	4 795 981	5 806 409
Axe 8 - Pilotage et mise en œuvre du COM	67 500	62 500	67 500	62 500	85 000	40 000	85 000	40 000
Total avec axe 8	6 122 000	5 070 178	5 385 413	4 942 789	6 193 435	3 987 100	4 880 981	5 846 409

Source : Région Auvergne

La conclusion du COM Apprentissage a permis à la Région Auvergne d'accroître de façon significative ses dépenses d'apprentissage. En complément des financements de l'Etat, son effort propre, qui était déjà conséquent, progresse encore. L'ordonnateur reconnaît que le COM Apprentissage a été marqué par un démarrage tardif, dû notamment à la mise en place de la concertation entre les acteurs. Il précise toutefois que, depuis 2007, le dispositif COM Apprentissage connaît une réelle montée en puissance.

Au 1^{er} février 2009, 8 926 apprentis, dont 2 343 filles et 6 583 garçons, préparent par la voie de l'apprentissage des diplômes allant du CAP au diplôme d'Ingénieur. Ils étaient 7 775 au 1^{er} février 2005. Les effectifs ont donc progressé de 14,8 %.

b) Le volet « formation » du contrat de plan et des contrats Auvergne +

Le contrat de plan Etat-Région 2000-2006 fait explicitement référence au PRDFJ, mais uniquement pour en élargir le champ puisqu'il prévoit de financer également les centres AFPA. Il ne comporte pas d'autres références à ce document alors que certaines mesures portent précisément sur des orientations stratégiques prises par le conseil régional quatre ans plus tôt. Ces deux instruments de planification ont été accolés sans véritablement avoir été articulés. En revanche, le PRDF adopté le 7 janvier 2007, qui prend en considération la dimension infrarégionale, apparaît articulé aux contrats Auvergne +.

c) Le volet « formation professionnelle » du Schéma Régional de Développement Economique (SRDE)

A la lecture du SRDE, adopté le 15 mai 2006, le PRDF apparaît comme une déclinaison opératoire de la politique économique régionale, arrêtée sur la base d'un diagnostic des forces et faiblesses de la région Auvergne. La compétence formation professionnelle de la Région procède de la compétence développement économique. Il est donc logique que le PRDF décline le SRDE et ceci, tant dans sa dimension sectorielle que dans son approche territoriale. Le PRDF, s'il met en œuvre le volet territorial du SRDE en créant notamment des Comités Territoriaux Emploi-Formation (COTEF) au sein de chaque bassin d'emploi, s'avère cependant moins développé en ce qui concerne la déclinaison de la dimension sectorielle.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que la prise en compte de la dimension sectorielle apparaît dans les schémas régionaux de formation et les contrats d'objectifs.

Considérant que la localisation des établissements de formation a un impact sur l'emploi local, la Région établit un lien entre aménagement du territoire et formation professionnelle. Selon elle, le dispositif régional de formation est un atout pour conserver ses habitants et en attirer de nouveaux.

3-4-2 La concertation préalable à l'élaboration du PRDF 2007

a) Le dispositif de concertation

Une large concertation, excédant les obligations légales, a précédé l'adoption du PRDF par le conseil régional le 9 janvier 2007. La chambre relève que l'Etat, les collectivités territoriales, les organisations syndicales d'employeurs et de salariés et les ASSSEDIC n'ont pas été les seuls organismes associés à ce processus de concertation. Des organismes de formation, des structures d'accueil, d'information et d'orientation, des bureaux d'études,

quels que soient leurs statuts, privés ou publics, y ont participé. A cette occasion, les différents partenaires de la Région ont été mis sur un même pied d'égalité, quels que soient leurs poids institutionnel et financier ou encore leur statut économique, s'agissant d'opérateurs ou de régulateurs du marché régional de la formation professionnelle.

b) La place des partenaires sociaux dans le processus de concertation

Les partenaires sociaux se sont également exprimés lors de l'élaboration du PRDF dans le cadre de trois institutions dont ils sont membres : le conseil économique et social régional (CESR), le comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) et la commission paritaire interprofessionnelle régionale de l'emploi (COPIRE).

Si nombre des propositions émises par le CESR le 8 décembre 2006 ont été reprises dans la version définitive du PRDF, certaines l'ont été insuffisamment, telle celle concernant l'importance de la concertation avec les financeurs et de la mutualisation des financements, voire ont été ignorées, comme celle relative au transport des candidats à la formation, pourtant essentielle compte tenu de la géographie régionale.

Le comité plénier du CCREFP s'est réuni deux fois en 2003, une fois en 2004, trois fois en 2005 et trois fois en 2006. Il a été consulté sur le projet de PRDF lors de la réunion du 30 octobre 2006, auquel il a donné un avis favorable, des remarques émanant de ses membres y ayant été intégrées. Celles-ci portent notamment sur la création d'un service public régional de formation tout au long de la vie ; les modalités de territorialisation des politiques d'emploi et de formation ; la mutualisation des projets et des moyens et le travail en réseau ; le rôle affirmé des partenaires sociaux dans la mise en œuvre de la formation des salariés tout au long de leur vie professionnelle.

La COPIRE Auvergne n'a pas été sollicitée, en tant qu'institution, pour émettre un avis sur le projet de PRDF. Elle a cependant décidé de formuler unilatéralement un avis, communiqué au CCREFP le 30 octobre 2006. Ses membres rappellent à cette occasion leur attachement aux contrats d'objectifs. Ils réaffirment l'importance de lieux de dialogue et de réflexion paritaire. Ils souhaitent que soient précisées les relations du PRDF avec les différents schémas régionaux spécifiques, dont le contrat d'objectifs et de moyens, et insistent sur la nécessité de définir des indicateurs de performance correspondant aux actions et politiques mises en place, au-delà de simples critères de réalisation.

La chambre observe qu'il aurait été judicieux de consulter cette instance paritaire, au regard de son expérience en matière de formation professionnelle, malgré l'absence d'obligation légale. Selon l'ordonnateur, une démarche de performance conforme aux attentes de la COPIRE a été initiée en janvier 2008.

c) La concertation avec l'ASSEDIC, l'ANPE et les fonds collecteurs

Au cours de la période sous revue, les ASSEDIC, l'ANPE et les fonds collecteurs (AGEFOS-PME, OPCAREG, ...) sont d'importants financeurs de la formation professionnelle au niveau régional. A l'exception de l'ANPE, établissement public à caractère administratif dont le conseil d'administration est tripartite, ils sont constitués sous forme d'associations régies par la loi de 1901 et administrés de façon paritaire.

L'ASSEDIC a été conviée à participer au processus de concertation mis en place par la Région. Son représentant a souligné la nécessaire complémentarité des actions des différents financeurs, le besoin de coordination et d'échange d'informations et a considéré qu'avant de raisonner « financement » il faudrait penser « dispositif ». Les difficultés d'un demandeur d'emploi confronté aux différentes structures susceptibles de financer sa formation (Région, ANPE, ASSEDIC) et la nécessité d'un guichet unique ont également été mises en exergue. Ces propositions auguraient la mise en place d'un partenariat étroit entre l'ASSEDIC Auvergne et la collectivité régionale.

Si l'ANPE n'a pas été formellement consultée avant l'adoption du PRDF, la Région n'en ayant pas l'obligation légale, elle a été associée au processus de concertation et à certaines modalités de sa mise en œuvre. En particulier, la territorialisation de la politique de formation professionnelle a conduit la direction régionale de l'ANPE à bâtir des tableaux de bord territorialisés, non seulement en ce qui concerne les besoins d'emploi et de formation, comme il a été vu, mais aussi en matière de programmation de ces formations. Le succès remporté par l'expérimentation puis le déploiement de bornes de visioconférence, appelées Points Visio Publics, dans des zones rurales où les services publics sont absents, illustrent la qualité de ce partenariat.

De nombreux fonds collecteurs, dont notamment l'OPCAREG Auvergne et l'AGEFOS-PME ont également été associés au processus de concertation. Ils ont souligné les difficultés à articuler les financements régionaux, qui relèvent de l'assemblée délibérante du conseil régional, et les financements des fonds collecteurs, qui dépendent des décisions des partenaires sociaux représentés au sein du conseil d'administration de ces associations paritaires.

3-4-3 Le contenu du PRDF 2007

Le contenu du PRDF adopté le 9 janvier 2007 par le conseil régional ne correspond pas aux prescriptions légales. En revanche, il prévoit la mise en place d'instances de gouvernance des politiques territoriales d'emploi et de la formation professionnelle qui visent à faciliter la définition de schémas régionaux d'application, instruments nécessaires et privilégiés de la déclinaison du PRDF.

a) Les orientations du PRDF et la programmation des actions de formation

S'il présente de grandes orientations, le PRDF ne définit pas de « *programmation à moyen terme des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes* » comme en dispose l'article L. 214-13 du code de l'éducation. Selon l'ordonnateur, « *il doit être considéré comme un document d'orientations, fixant un cadre d'intervention commun à l'ensemble des acteurs régionaux concernés, et non comme un document de programmation pluriannuelle, dans le sens où le terme « programmation » serait entendu comme « planification* ». En cela, le PRDF 2007 s'inscrit dans la continuité du PRDFJ adopté en 1996. Celui-ci était un document intentionnellement dépourvu de tout caractère opérationnel mais comportant un ensemble d'orientations stratégiques. Or le cadre juridique a entre-temps été modifié. Depuis la formulation initiale des prescriptions relatives au contenu du PRDF, des modifications ont été introduites par la loi du 27 février 2002 et la loi du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*. La formulation antérieure était « *ce plan a pour objet de définir des orientations à moyen terme* », terme moins précis que le terme « *programmation* ».

Pour autant, des fiches action, jointes au document, déclinent de façon opérationnelle ses grandes orientations. Elles visent à améliorer la gouvernance, l'organisation, la pertinence, la portée et les modalités de mise en œuvre de la politique de formation professionnelle de la Région.

b) La gouvernance des politiques territoriales d'emploi et de la formation professionnelle

Selon le président du conseil régional, « *la Région affiche un mode de gouvernance nouveau qui se traduit par une logique de territorialisation des politiques de l'emploi et de la formation* ». Différentes instances sont créées à cette fin :

Présidé et animé par la Région, un comité d'orientation et de suivi du PRDF rassemble l'ensemble des acteurs concernés par sa mise en œuvre. Par sa composition, sa périodicité et ses prérogatives, cette instance s'apparente fortement au CCREFP, avec lequel elle fait, dans une assez large mesure, double emploi. Un comité opérationnel du PRDF et des comités de pilotage des contrats d'objectifs signés avec les branches professionnelles assurent par ailleurs la mise en œuvre opérationnelle du dispositif.

La chambre observe que la Région pourrait simplifier les instances de gouvernance du PRDF en articulant mieux les comités créés au niveau régional avec ceux qui ont d'ores et déjà une existence légale (CCREFP), réglementaire ou conventionnelle (COPIRE).

L'ordonnateur a fait, à l'usage, la même analyse.

Constatant une absence de cohérence et de complémentarité entre les programmations des différents financeurs (OPCA, ASSEDIC, AGEFIPH et Région), une superposition et une incomplétude des financements, la Région envisageait également de mettre en place une conférence des financeurs avec l'ensemble des décideurs concernés au cours de l'exercice 2007. Celle-ci n'avait pas été réunie lors de la clôture du contrôle.

Différentes raisons expliquent ce retard. Les co-financeurs pressentis, notamment l'ASSEDIC et les OPCA, ont exprimé leur prudence, voire leur retenue, quant à l'opportunité de se réunir avec la Région sur ce thème. Les politiques d'achat de formation de ces organismes relèvent de leurs conseils d'administration propres, et donc, en définitive, des partenaires sociaux qui les composent.

Ces difficultés de coordination entre les principaux financeurs de la formation professionnelle continue des demandeurs d'emploi ont nui au succès de la conférence des financeurs. Elles renforcent ainsi le cloisonnement du dispositif régional selon les différents publics en fonction de leurs statuts (jeunes débutants, salariés, personnes handicapées, chômeurs indemnisés et non indemnisés).

Selon l'ordonnateur, un important travail de coordination a été accompli depuis lors. Pour 2009, une convention a été signée avec Pôle emploi (financement Région : 70 %, Pôle emploi : 30 %). Elle prévoit la prise en charge de toutes les personnes non-salariées en formation d'aides soignants, d'ambulanciers et d'auxiliaires de puériculture.

Enfin, avec la création de 14 comités territoriaux emploi formation (COTEF), la Région recherche des périmètres d'actions cohérents pour l'ensemble des acteurs (au niveau des pays et/ou des bassins d'emploi en fonction du territoire le plus pertinent compte-tenu de la situation locale). Elle vise la réalisation de diagnostics partagés « emploi-formation » sur chacun des périmètres identifiés et promeut l'élaboration de plans d'actions convergents ainsi qu'une cohérence régionale des programmations.

Les premières réunions des COTEF, co-présidées par l'Etat et la Région, ont bénéficié d'une large participation. Plus de 300 personnes ont assisté à celle de Clermont-Ferrand. La chambre ne dispose cependant pas du recul suffisant pour apprécier l'apport de cette instance et la pérennité de l'intérêt de ses participants.

D'un point de vue juridique, les politiques publiques de l'emploi, de l'insertion et de la formation professionnelle relèvent de trois acteurs distincts. La première relève de l'Etat, la seconde des conseils généraux, la troisième enfin des collectivités régionales. D'un point de vue économique et social, il s'avère en revanche difficile de dissocier fonctionnellement des problématiques étroitement liées sur un plan opérationnel. Cette difficulté apparaît d'autant plus manifeste lorsqu'il s'agit d'articuler ces politiques au niveau territorial, dans le cadre d'un bassin d'emploi.

La Cour des comptes, dans son rapport public 2002 consacré à la territorialisation des politiques de l'emploi, avait déjà relevé ces difficultés. La notion de gouvernance, promue par la Région, vise à les lever. Il s'agit d'associer des acteurs ayant des compétences (juridiques), des intérêts (économiques) et des orientations (politiques) différentes de façon à élaborer et à mettre en œuvre une démarche concertée où chaque partie prenante doit pouvoir obtenir une amélioration de sa situation.

c) Les schémas régionaux d'application

En application de l'article L. 214-13 du code de l'éducation, la Région a initié l'élaboration de différents schémas régionaux déclinant le PRDF : schéma prévisionnel des formations de l'enseignement secondaire, schéma régional de l'apprentissage, schéma régional des formations paramédicales et de sage-femme, schéma régional des formations sociales, schéma régional des formations pour les activités artistiques, culturelles et les métiers d'art.

Les calendriers d'élaboration de ces schémas prévoient une consultation des différents COTEF, conformément aux engagements du PRDF. En revanche, ils ne prévoient pas de procéder aux consultations obligatoires prévues pour l'adoption du PRDF. Or ces schémas ne déclinent pas seulement ce document mais le complètent, puisque le texte adopté le 9 janvier 2007 ne correspond pas aux prescriptions légales. Pour des raisons matérielles, ils n'ont pas été réalisés en même temps que le document adopté par l'assemblée délibérante, mais se trouvent, en tout état de cause, soumis au même formalisme. La COPIRE pourrait également être consultée.

Par ailleurs, le calendrier d'élaboration du schéma prévisionnel des formations de l'enseignement secondaire ne prévoit, ni d'associer les représentants des établissements privés sous contrat (article L. 214-1, alinéa 2), ni de procéder à la consultation de la commission de concertation prévue sous une forme tripartite (collectivités territoriales, établissements privés, personnes désignées par l'Etat à l'article L. 442-11), à celle des conseils généraux, elle-même précédée de l'avis du conseil départemental de l'éducation nationale (CDEN) et même à celle du conseil académique de l'éducation nationale (CAEN).

Enfin, le souci d'une coordination entre le schéma régional des formations pour les activités artistiques, culturelles et les métiers d'art et les schémas départementaux n'apparaît pas. Des responsables territoriaux n'ont pas été associés à la démarche. Ainsi, comme le reconnaît l'ordonnateur, les conseils généraux, responsables de la définition des schémas départementaux, n'ont pas été consultés officiellement sur le projet de schéma régional. Conviés aux réunions de préparation, certains d'entre eux se sont toutefois fait représenter.

Ces concertations et consultations apparaissent d'autant plus incontournables que la déprise démographique devrait amener la collectivité régionale à prendre des décisions délicates. Lors de l'entretien préalable, le président de la Région a indiqué qu'il les assumerait pleinement.

3-5 Les modalités de financement de la formation professionnelle par la Région

Les moyens financiers, les moyens humains et les instruments de pilotage seront successivement examinés.

3-5-1 Les moyens consacrés à la formation professionnelle par la Région

a) Les moyens financiers

Au cours de la période sous revue, les dépenses de formation professionnelle et d'apprentissage (investissement et fonctionnement) ont augmenté de 260 % environ. En 2006, la Région dépensait 67 € par habitant, ce qui correspond à la moyenne observée en France. Les régions à la morphologie proche, Champagne-Ardenne et Franche-Comté, dépensaient toutefois davantage, avec, respectivement, une moyenne de 73 € et de 77,4 €. En 2007, la Région Auvergne a dépensé 83,5 € par habitant. En 2008, le budget de la direction de la formation professionnelle et de l'apprentissage (111,6 M€) est le troisième de la Région Auvergne, après celui de l'éducation (151,9 M€) et celui du transport (120 M€). Il serait le premier si les recettes et les charges correspondant aux lycées professionnels lui étaient rattachées, en application du concept de « *formation professionnelle tout au long de la vie* » retenu par la Région dans le cadre du PRDF.

Certaines compensations attribuées par l'Etat au titre des transferts de compétences le sont de façon globalisée, sans que la part relative de la formation professionnelle soit précisée. En conséquence, la chambre n'a pas été en mesure d'évaluer le montant de l'effort propre de la Région en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

b) Les moyens humains : le service de la formation professionnelle et de l'apprentissage

Lorsque la loi du 13 août 2004 a été promulguée, la Région, qui a par ailleurs connu une forte rotation de ses cadres dirigeants, n'était pas suffisamment structurée pour gérer le plan de charge que représentait la mise en œuvre des mesures législatives et réglementaires.

Il a été décidé en 2004 de scinder la mission éducation et formation en deux directions distinctes, l'une centrée sur les relations avec le rectorat d'académie, l'autre sur les relations avec les organismes de formation professionnelle ou d'apprentissage. Selon l'ordonnateur la coordination de ces deux directions est assurée à travers leur présence aux réunions de contrats d'objectifs et aux réunions internes préparatoires aux décisions d'ouverture de formations par apprentissage.

Les activités gérées par la Direction de la Formation Professionnelle et de l'Apprentissage (DFPA) représentent un volume financier conséquent, de l'ordre de 115 M€ par an, dont une part importante doit être engagée dans le respect des règles de la commande publique.

Selon l'ordonnateur, la mise en œuvre des marchés publics par la Région en matière de formation a marqué une profonde mutation des habitudes et des procédures. Ce changement a fait émerger de nouveaux besoins de formation en achat public qu'il était difficile de satisfaire rapidement. Les agents concernés ont toutefois bénéficié d'un certain nombre de formations et d'un accompagnement collectif. En outre, un agent à temps complet a été affecté à compter de l'automne 2008 à la mise en œuvre des procédures et au suivi des marchés publics au sein de la direction de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

La chambre estime cependant qu'en dépit de ces mesures, et indépendamment des compétences des personnels en cause, les services de la DFPA restent insuffisamment administrés au regard des enjeux auxquels doivent faire face leurs responsables.

c) Les instruments de pilotage

La direction de la formation et de l'apprentissage s'est dotée d'outils et de tableaux de bord lui permettant de suivre la consommation des crédits budgétaires et l'exécution des marchés publics. Depuis 2007, les délais de paiement des prestations sont l'objet d'une attention soutenue.

- Toutefois, les instruments de gestion disponibles apparaissent peu adaptés à l'importance des moyens financiers actuellement gérés par cette direction. Leur fragilité est apparue notamment lors de l'examen des informations communiquées par cette direction à la DARES. Celles relatives à l'exercice 2005, par exemple, se sont révélées en partie erronées. Ainsi, le bilan financier des actions de formation professionnelle continue, apprentissage et accueil, information, orientation agrège des données exprimées dans des unités distinctes (euros et milliers d'euros). Par ailleurs, les effectifs entrés en formation dans l'année dans le cadre de conventions conclues par la Région diminuent très fortement d'un exercice à l'autre : 16 354 en 2004, 7 874 en 2005 et 3 038 en 2006 ; ces évolutions reflètent davantage des erreurs de traitement statistique qu'une réduction réelle des entrées en formation.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que, depuis le 1^{er} janvier 2009, toutes les actions de formation professionnelle financées par la Région sont enregistrées de façon précise sur la base des indicateurs DARES.

- Les tableaux de suivi de l'activité communiqués à la chambre sont, pour l'essentiel, issus du logiciel CLEO, mis à la disposition de la Région par le CNASEA dans le cadre d'une convention de service. Les informations présentées dans ces documents s'avèrent riches et fouillées. Elles permettent de connaître précisément les bénéficiaires des formations, le libellé de celles-ci, les organismes prestataires, leurs dates et leurs durées, leurs validations et leurs suites, notamment trois mois et six mois après les sorties de formation. Ces informations sont toutefois partielles car elles ne concernent que la formation professionnelle continue financée dans le cadre de marchés publics ou d'aides individuelles. Elles ne portent ni sur les formations continues financées par voie de subvention ni sur les formations professionnelles initiales.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que la Région généralise progressivement le recours au logiciel CLEO à l'ensemble des formations financées afin de disposer d'un outil de suivi cohérent.

-L'instruction a permis d'établir que les informations susmentionnées sont utilisées dans le cadre de la gestion quotidienne, notamment afin de vérifier le service fait dans le cadre de marchés publics, mais ne servent pas à alimenter des tableaux de bord, et ne sont utilisées ni par les responsables de la direction de la formation professionnelle et de l'apprentissage ni par le contrôle de gestion. Elles ne font pas l'objet d'une restitution synthétique à la commission permanente. Le contrôle de gestion de la Région n'a pas non plus mis en œuvre une comptabilité analytique, même sommaire, qui permettrait au directeur de la formation professionnelle et de l'apprentissage de connaître au quotidien ses coûts de fonctionnement, internes et externes. Enfin, le contrôle de gestion n'a pas d'influence sur les relations que la collectivité entretient avec les organismes qu'elle finance par voie de subvention. Le dialogue de gestion entre la direction de la formation professionnelle et les différents satellites qui bénéficient de financements n'est ni formalisé ni éclairé par une analyse détaillée des activités et des coûts. Le visa préalable du contrôle de gestion n'est pas requis ni même sollicité pour le versement de fonds.

Ainsi les difficultés de mise en œuvre du contrôle de gestion au sein de la collectivité se font ressentir de manière importante dans le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'un dialogue de gestion a été initié avec l'association "Ecole de la deuxième chance" en 2009. Les budgets des différentes plateformes font désormais l'objet d'une analyse détaillée et d'une harmonisation au niveau régional.

- Le contrôle de gestion nécessite un système d'information à même de fournir les données nécessaires pour l'identification, la traçabilité et la vérification des processus et procédures de mise en œuvre des politiques. Il doit produire des rapports contenant des informations opérationnelles, financières et non financières, ainsi que des informations liées au respect des obligations légales et réglementaires. Or la Région Auvergne ne s'est pas dotée d'un tel outil. Les éléments portés à la connaissance de la chambre font état d'un système d'information éclaté et cloisonné. Les applications CLEO, PARCOURS 3, ARIANE (mandatement), MARCO (marchés public) ne permettent pas d'administrer les processus et procédures de la DFPA, lesquels ne sont d'ailleurs pas définis. Il serait souhaitable que cette direction se dote d'un schéma directeur de son système d'information, après avoir élaboré un diagnostic de l'existant, analysé ses besoins et défini ses priorités.

Cette recommandation vaut pour l'ensemble des services de la collectivité régionale, les mêmes lacunes ayant été relevées dans le pilotage des autres secteurs précédemment examinés.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'un travail est actuellement mené pour pallier ce manque *via* la construction d'outils permettant à la fois une meilleure identification des actions et une meilleure capacité d'anticipation et de projection budgétaire.

3-5-2 Les prestations de service réalisées par des partenaires externes

La Région a confié par voie de conventions des activités en lien avec l'animation du dispositif de formation à différents partenaires, notamment l'association CARIF-OREF, le CNASEA et les missions locales et autres PAIO.

a) Les relations avec l'association CARIF-OREF

Jusqu'en 2007, la Région Auvergne n'était pas adhérente de l'association « *Gentiane* », gestionnaire du CARIF Auvergne, et ne participait pas à son fonctionnement. L'aide financière régionale octroyée au titre du contrat de plan Etat-Région 2000-2006, en tout 152 449 €, était dévolue au financement d'actions spécifiques en lien avec le développement de l'information sur la formation.

La Région ayant adhéré à l'association au début de l'année 2007, le conseil régional a désigné, lors de sa réunion des 8, 9 et 10 janvier 2007, trois conseillers régionaux (et trois suppléants) pour siéger à son assemblée générale et à son conseil d'administration, en tant que membres de droit. Suite à cette adhésion, les statuts de l'association et, notamment sa dénomination, ont été modifiés lors de son assemblée générale du 17 janvier 2007. Depuis lors, la Région contribue au budget de fonctionnement de l'association « CARIF-OREF Auvergne », en cofinancement avec l'Etat et le FSE.

L'examen de la délibération de l'assemblée générale extraordinaire de l'association en date du 17 janvier 2007, d'une part, et de la convention relative au fonctionnement de l'observatoire régional emploi-formation pour 2007, d'autre part, montre que, tant la modification des statuts de l'association, l'extension de ses compétences que le concours financier de la Région, résultent de l'adoption du PRDF par le conseil régional le 9 janvier 2007. Celui-ci a pris l'initiative de ce dispositif afin de créer un « *véritable observatoire régional emploi formation d'Auvergne* ».

Trois lignes budgétaires distinctes ont été créées, au budget primitif 2007 de la Région, correspondant chacune à l'une des trois missions confiées par elle au CARIF-OREF : la première concerne l'activité du pôle OREF ; la deuxième se rapporte à l'activité du centre de ressources régional sur la validation des acquis de l'expérience (VAE), assuré par l'association depuis 2002 ; la troisième concerne la mission d'information sur la formation et d'harmonisation des pratiques des acteurs régionaux de l'accueil, de l'information, de l'orientation et de l'accompagnement. Les sommes correspondantes sont octroyées à l'association dans le cadre formel de conventions de subvention.

Le président de l'association est une personne qualifiée, qui dirige également un organisme de formation reconnu pour son expertise en matière de formation professionnelle. Il en est de même du trésorier, par ailleurs président de la CRCI Auvergne. Les deux vice-présidents représentent pour leur part, l'un, les organisations syndicales représentatives des employeurs, l'autre, celles des salariés. Ces dirigeants ne répondent pas de leur gestion devant le conseil régional.

La chambre attire l'attention de la Région sur la nécessité d'examiner avec soin les modalités par lesquelles elle confie la réalisation de prestations de service à l'association avant, selon le cas, de passer un marché public ou de conclure une convention de subvention.

La chambre note, par ailleurs, que, selon l'ordonnateur, un groupement d'intérêt public (GIP) sera prochainement créé afin de clarifier la gouvernance du CARIF-OREF.

b) Les relations avec le CNASEA

Au cours de la période sous revue, la gestion opérationnelle des dispositifs de formation professionnelle adoptés par la Région repose en partie sur l'intervention d'un établissement public national, le centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), auquel la Région a confié le paiement de la rémunération des stagiaires, d'une part, le versement de diverses cotisations, aides, indemnités et subventions, d'autre part. En cela la Région a pris la suite de l'Etat. En 2005, la Région a, par ailleurs, confié au CNASEA le paiement d'aides aux étudiants du secteur sanitaire et social.

Les montants gérés par cet établissement public pour le compte de la Région s'élevaient en 2006 à 9 231 356 € en ce qui concerne le paiement des rémunérations des stagiaires jeunes et adultes, à 748 568 € en ce qui concerne les indemnités des jeunes en difficulté et à 1 093 281 € en ce qui concerne l'attribution des bourses du secteur sanitaire et social.

Durant la période examinée, la Région a confié au CNASEA tant la gestion que le paiement de rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle continue et d'aides relevant de ses compétences au moyen de conventions datées des 5 mars 1999, 5 mars 2000, 7 février 2001, 3 avril 2002, 3 juillet 2003 et 15 mars 2004. Cette dernière convention portant sur la période du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2004 a été prorogée jusqu'au 31 mars 2005 par avenant en date du 28 décembre 2004. Elle a ensuite été l'objet d'avenants en date du 15 mars 2005, du 1^{er} septembre 2005, du 21 décembre 2005, du 14 février 2006 et du 22 décembre 2006. Une nouvelle convention a été signée le 20 février 2007 pour une période allant du 1^{er} janvier 2007 jusqu'au 31 mars 2008.

Ces différentes conventions présentent sensiblement les mêmes caractéristiques.

Le CNASEA assure la prise en charge pour le compte de la Région des stagiaires en formation dans le cadre du programme établi par cette dernière et leur sert différentes prestations qui leur sont dues conformément aux dispositions du code du travail, rémunération et cotisations de protection sociale principalement. A cette fin, le CNASEA a exécuté les missions et tâches suivantes : gestion des formulaires d'admission, signature des décisions de prise en charge pour compte et ordre du conseil régional, liquidation et paiement des sommes dues aux stagiaires au vu des états de présence transmis par les centres de formation et contrôle des dossiers. La Région lui a également confié différentes activités distinctes de la rémunération des stagiaires.

Pour assurer le financement des prestations, la Région verse au CNASEA, à la signature de la convention, une provision forfaitaire, puis une avance financière bimestrielle destinée à couvrir les dépenses à payer durant la période correspondante en fonction des besoins exprimés par le CNASEA. Les sommes inutilisées à la fin d'une année par l'établissement public sont reportées sur l'exercice suivant pour assurer la poursuite des paiements, la Région ayant la possibilité de demander le remboursement de l'excédent de versement de l'exercice clos, ce qu'elle a fait en 2004. En cas de versements effectués à tort à des bénéficiaires, il appartient au directeur du CNASEA d'émettre les ordres de reversement correspondants dont le recouvrement est poursuivi par le comptable public de cet établissement.

S'agissant des problèmes afférents au recouvrement des indus, ces conventions prévoient que le CNASEA dispose du pouvoir de décision en matière de remises gracieuses de dettes et d'admissions en non-valeur, le conseil régional étant simplement informé des décisions prises. La prestation du CNASEA est enfin complétée par la production à la Région de différents états financiers concernant la gestion des crédits mis à sa disposition. En contrepartie des services rendus, l'établissement perçoit une rémunération calculée sur la base de tarifs conventionnels.

Par ailleurs, la Région a confié au CNASEA le paiement d'aides aux élèves ou étudiants inscrits dans un établissement de formation des secteurs social et paramédical par le moyen d'une convention en date du 11 avril 2005 dont le terme, fixé au 31 décembre 2005, a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2006. L'informatisation de la saisie par Internet et l'instruction des bourses du secteur sanitaire et social font par ailleurs l'objet d'un marché n° 6DFPA004 notifié le 26 juillet 2006 pour une période initiale allant jusqu'au 31 août 2007. Ce marché a été reconduit jusqu'au 31 août 2008. Le 16 octobre 2006, une convention a été conclue afin « *de définir les conditions dans lesquelles le conseil régional d'Auvergne attribue au CNASEA la dotation nécessaire à assurer le paiement des bourses telles que définies au marché susvisé* ».

Les contrôles portant sur le fonctionnement même du dispositif mis en place pour gérer les rémunérations des stagiaires et le paiement des aides n'appellent pas d'observations particulières, les stipulations prévues ayant été respectées. L'examen du contenu des conventions conduit en revanche à évoquer des problèmes d'ordre juridique, financier et comptable.

La décision de la Région d'attribuer au CNASEA la gestion des rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle continue repose sur une base légale fixée par l'article L. 961-2 du code du travail qui prévoit, dans sa rédaction issue de la loi n° 91-1 du 3 janvier 1991, que celle-ci peut être confiée par voie de convention à un établissement public à caractère administratif de l'Etat, ainsi qu'à des institutions limitativement énumérées. En revanche, la décision de lui confier concomitamment la gestion de différentes aides et prestations de service sans mise en concurrence ne reposait sur aucune base légale jusqu'à la promulgation de la loi *sur le développement des territoires ruraux* du 23 février 2005. Indépendamment des considérations liées aux dispositions communautaires, la situation s'est trouvée régularisée au regard du droit interne.

Cependant, aucune disposition réglementaire ne précise pour les collectivités territoriales, contrairement à l'Etat, que des activités de paiement peuvent être confiées aux organismes mentionnés aux articles L. 313-1 du code rural et L. 961-2 du code du travail. S'agissant de l'Etat, le code du travail prévoit expressément à l'article R. 961-11, recodifié en 2008 à l'article R. 6341-39, que les rémunérations des stagiaires, lorsqu'elles sont à sa charge, sont payées selon le cas, par l'organisme auquel a été confiée la gestion ou par le CNASEA.

La question se pose dès lors de savoir si, au cours de la période sous revue, le fait de confier au CNASEA la gestion des rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle continue et d'aides publiques emportait comme conséquence de pouvoir lui confier aussi l'exécution des paiements correspondants et le maniement des fonds qui s'y rattachaient. Selon la chambre, même si le CNASEA est lui-même doté d'un comptable public, l'absence d'habilitation explicite, à l'instar de celle conférée par l'article R.961-11 du code du travail pour les seules dépenses de rémunération à la charge de l'Etat, place le

dispositif régional en contradiction avec le règlement général de la comptabilité publique instauré par le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 qui réserve l'exclusivité du paiement des dépenses et du maniement des fonds d'une collectivité territoriale à son comptable, sauf exception du régisseur éventuel dûment habilité par lui.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que les nouvelles dispositions législatives portant création de l'Agence de Services et de Paiement (ASP), résultant de la recombinaison de différents organismes, clarifient les modalités de délégation de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle continue. En application de ces dispositions la Région a lancé une procédure de mise en concurrence sous forme d'un marché négocié, afin de désigner le futur prestataire en charge de cette mission.

En tout état de cause, cependant, la délégation à un organisme extérieur du pouvoir de décision en matière de remises gracieuses de dettes et d'admissions en non-valeur de créances détenues par la Région sur des tiers, est à proscrire. Celui-ci relève de la seule compétence de l'assemblée régionale. Les stipulations contractuelles qui confiaient, dans les conventions du 5 mars 1999, du 5 mars 2000, du 7 février 2001, du 3 avril 2002, du 3 juillet 2003, du 15 mars 2004, du 11 avril 2005 et dans le marché notifié le 26 juillet 2006, de tels pouvoirs au CNASEA sont en conséquence irrégulières. Elles ont été reprises dans la convention du 20 février 2007.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que les décisions de remise gracieuse sont désormais prises par la Région.

c) Les relations avec les missions locales et les PAIO

Initiées en 1982, les missions locales (ML) et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) expriment la volonté conjointe des collectivités territoriales et de l'État de coordonner localement leurs interventions pour aider les jeunes de 16 à 25 ans à surmonter leurs difficultés d'insertion sociale et professionnelle. Leur réseau innerve aujourd'hui tout le territoire. Leur rôle et leur participation au service public de l'emploi sont, depuis la loi du 18 janvier 2005 *de programmation pour la cohésion sociale*, reconnus à l'article L. 311-10-2 du code du travail.

Sur le plan juridique, les missions locales disposent donc d'une personnalité propre. Au niveau régional, une association présidée par un élu local, l'AMPA, assure l'animation du réseau.

Un contrat d'objectifs et de moyens a été conclu le 24 mai 2006 entre l'État et la Région. Par cette convention, « *la Région Auvergne confie aux missions locales et PAIO une mission générale d'information et de sensibilisation des jeunes sans emploi sur les formations qu'elle finance et sur les secteurs d'activités et les métiers concernés par ces formations* ». La Région et les missions locales et PAIO s'engagent à signer un protocole d'accord dont l'objectif est de définir les missions que la Région confie aux structures d'accueil des jeunes. Ce protocole est décliné localement sous forme de convention annuelle avec chaque entité. En 2006, un budget de 695 870 € est ainsi réservé au financement de la mission d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement des jeunes.

Le contrat d'objectifs et de moyens rappelle par ailleurs que la Région confie « *aux missions locales et aux PAIO une mission spécifique d'accompagnement personnalisé et de suivi rapproché des jeunes en difficulté afin qu'elles conduisent ces jeunes vers l'emploi ou vers une formation, dès lors qu'ils auraient acquis l'autonomie et les pré-requis nécessaires* ». En 2006, un budget de 1 013 806 € (dont 50 % au titre du FSE, objectif 3) est consacré à la mise en œuvre de la mission d'accompagnement individualisé des jeunes bénéficiaires d'une action de formation financée par la Région Auvergne.

Cette convention prévoit aussi une aide en faveur de l'investissement dans les structures d'accueil des jeunes (75 000 € en 2006), une aide au fonctionnement de l'AMPA (30 000 € en 2006), la participation de la Région au financement d'un système d'information (Parcours 3), le financement d'actions de formation préparatoire, des aides à la mobilité des jeunes (230 000 € en 2006), des aides en faveur de la santé des jeunes (45 000 € en 2006) et des aides aux personnes recrutées dans le cadre du dispositif « *emploi tremplin* », ainsi qu'à leurs employeurs (450 000 € en 2006).

Tous ces concours financiers sont alloués sous la forme de conventions de subvention. Celles conclues au titre de l'exercice 2007 font référence au PRDF adopté le 9 janvier de la même année et aux instances territoriales qu'il institue, notamment les COTEF. Elles se présentent sous la forme de deux conventions distinctes. D'une part, une convention bilatérale entre chaque mission locale ou PAIO et la Région présente un contenu proche, sinon identique, à celui des conventions conclues en 2006. D'autre part, une convention tripartite entre l'Etat, la Région et l'organisme concerné reprend le montant de l'« aide » de la Région au titre de l'accueil des jeunes de moins de 26 ans mentionnée dans les conventions bilatérales et y ajoute une « aide » associée avec le FSE pour la réalisation de prestations d'accompagnement individualisé des jeunes bénéficiaires.

La chambre observe que la Région ne dispose pas de la compétence d'attribution en matière d'orientation professionnelle. Mais la signature de conventions tripartites avec l'Etat et chaque organisme concerné lui confère la possibilité d'intervenir dans ce champ de compétence.

3-5-3 Les modalités de financements des opérateurs de formation

L'application des principes de la commande publique au marché de la formation professionnelle conduit le donneur d'ordre à définir au préalable les besoins de formation, à s'assurer de la régularité des appels d'offre et à assurer un égal accès aux infrastructures de formation professionnelles propriété de la Région.

a) La définition préalable des besoins

Le code des marchés publics de 2001 a imposé le principe selon lequel les achats publics doivent faire l'objet d'une définition préalable. Ce principe a été conforté et précisé dans les codes successifs. Les articles 1^{er} et 5^{ème} du code des marchés publics de 2006 disposent notamment : que le marché public doit répondre à des besoins ; que ces besoins doivent être déterminés préalablement au lancement de toute consultation ; qu'ils doivent être déterminés avec précision, en prenant en compte les objectifs de développement durable ; que le marché doit avoir uniquement pour objet de répondre à ces besoins. Ces exigences sont générales. Elles concernent tous les marchés publics, y compris les marchés conclus selon la procédure adaptée, soumis à des modalités de passation allégées ou dispensés de toute publicité ou mise en concurrence préalable (article 30).

Compte tenu de ces dispositions réglementaires, trois métiers doivent être distingués dans le cadre de la réalisation d'une prestation de formation professionnelle : la maîtrise d'ouvrage, l'assistance à maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre. La distinction entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre résulte de l'application du code des marchés publics. Sa mise en œuvre opérationnelle par la collectivité régionale soulève toutefois des difficultés héritées des pratiques antérieures.

Jusqu'à une période récente, la Région Auvergne finançait, en effet, les actions de formation en concluant des conventions de subvention après avoir procédé à des appels à projet. Selon ce mode de financement, l'initiative de la prestation appartenait à l'organisme qui portait un projet de formation. A cette fin, il étudiait l'opportunité de réaliser une action au regard des besoins de compétences des entreprises et des attentes potentielles des publics ciblés, concevait le programme de la formation, évaluait son coût et proposait à la collectivité sa mise en œuvre moyennant une contribution financière. En d'autres termes, il proposait des prestations intégrées d'ingénierie de formation. Les responsabilités distinctes de la maîtrise d'ouvrage, de l'assistance à maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre étaient confondues. Cette confusion des responsabilités correspondait à ce qu'il est convenu d'appeler le pilotage du marché de la formation professionnelle par l'offre. Cette situation était contraire au principe même de la commande publique rappelé ci-dessus.

Pour respecter les règles de la commande publique, il appartenait à la Région de développer ses services internes afin d'assurer ces activités d'ingénierie, recourir à une procédure de dialogue compétitif ou encore faire appel à une assistance à la maîtrise d'ouvrage.

L'ordonnateur précise à cet égard que l'identification des besoins de formation est établie par les services de la Région, lesquels s'appuient sur les ressources (données et outils) identifiées dans le cadre du PRDF, en lien avec les branches professionnelles. Une réorganisation interne a permis une répartition des secteurs par instructeur de façon à capitaliser la connaissance des filières et des métiers professionnels, à développer les compétences et à garantir la cohérence de l'ensemble. La priorité politique régionale reste une politique concertée où les partenaires institutionnels, professionnels et sociaux, contribuent, *via* leur expertise, à la définition de la demande régionale en matière de formation

Des conflits d'intérêts sont toutefois susceptibles d'apparaître entre assistance à maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre. Si le donneur d'ordre souhaite se faire aider par un tiers dans l'analyse de son besoin, l'organisme qui l'a aidé à formuler celui-ci ne peut participer à la mise en concurrence que dans la mesure où la prestation réalisée à titre de conseil ne lui confère pas un avantage sur ses concurrents, s'agissant notamment de la connaissance d'éléments non diffusés dans le cadre de la mise en concurrence (budget, critères de choix). La chambre estime que les principes mêmes de la commande publique devraient conduire la collectivité régionale à s'interroger sur la possibilité pour un organisme l'ayant aidée à définir ses besoins, à répondre à l'appel d'offre correspondant. Elle lui recommande de l'exclure si les informations qu'il a pu détenir du fait de son association aux études constituent pour lui un avantage sur ses concurrents.

Selon son président, la Région répond, de manière générale, à ce risque grâce à la structuration de son propre service d'aide à la décision, en charge de contrôler, croiser et pondérer les données issues des phases consultatives préalables à la définition de la demande régionale en matière de formation.

b) La régularité des mises en concurrence

Depuis 2004, la Région organise régulièrement des mises en concurrence afin de confier la réalisation de formations professionnelles à des prestataires, publics ou privés. Certains organismes de formation n'y sont toutefois pas soumis.

- Les relations avec l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

Avant la promulgation du code des marchés publics de 2004, la Région finançait des actions de formation conduites par l'AFPA par le moyen de conventions de subvention. De 2004 à 2006, l'AFPA répondait à des consultations et certaines de ses offres étaient retenues. Le 3 novembre 2006, a été conclue une convention tripartite AFPA–Etat–Région en application de l'article 13 de la loi du 13 août 2004.

Cette convention tripartite organise une période transitoire du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2008. Elle prévoit que l'AFPA propose chaque année à la Région « *un programme d'activité subventionnable* ». Des conventions bipartites AFPA – Région Auvergne déclinent ainsi la convention tripartite en 2007 et en 2008. En 2007, le montant maximal de la participation financière de la Région au programme de l'AFPA s'élève à 18 473 000 €, dont 12 862 859 € au titre de la formation professionnelle continue des demandeurs d'emploi, 4 087 000 € au titre de la rémunération des stagiaires, 786 850 € au titre de l'hébergement, 646 969 € au titre de la restauration et 89 322 € au titre de la gestion des rémunérations. Des subventions d'investissement permettent par ailleurs à l'association d'assurer la maintenance du patrimoine qu'elle loue à l'Etat et de moderniser ses formations. Sur deux ans, ces dernières représentent respectivement 9 978 419 € et 9 687 571 €.

Depuis lors, par une délibération en date du 8 avril 2008, transmise au contrôle de légalité le 22 avril 2008, le conseil régional d'Auvergne a décidé « *d'autoriser le président à verser à l'AFPA, à compter du 1^{er} janvier 2009, une subvention correspondant aux prestations de service public effectuées pour la Région par cet organisme* ».

L'AFPA est donc subventionnée par la Région Auvergne sans être mise en concurrence avec d'autres opérateurs pour la réalisation des opérations ainsi financées. Ce mode de fonctionnement est susceptible de contrevenir sur de nombreux points aux règles nationales et européennes relatives à la concurrence, telles qu'elles résultent de l'avis du Conseil de la concurrence du 18 juin 2008. Aussi les relations que souhaite nouer la Région avec cette association doivent-elles s'inscrire dans le cadre juridique applicable aux achats de prestations de formation, lesquelles sont soumises au code des marchés publics.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'en 2010 les contrats passés par la Région pour satisfaire ses besoins correspondant à ceux assurés en 2009 par l'AFPA dans le cadre d'une convention de subventionnement seront soumis au code des marchés public. La situation constatée par la chambre au cours de l'exercice 2009 présente ainsi un caractère transitoire.

Par ailleurs, comme pour le CNASEA, la chambre relève, au cours de la période sous revue, l'absence de disposition réglementaire précisant pour les collectivités territoriales, à l'inverse de l'Etat, que des activités de paiement peuvent être confiées aux organismes mentionnés aux articles L. 313-1 du code rural et L. 961-2 du code du travail. Le paiement des rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle à la charge de la Région devait être assuré par le comptable assignataire des dépenses de la collectivité régionale.

Il appartiendra, là aussi, à la Région de tirer parti des nouvelles possibilités ouvertes en la matière par la création de l'Agence de Services et de Paiement.

- Les relations avec une société commerciale

Par une convention en date du 20 juillet 2006, « *la Région Auvergne apporte une aide de 80 000 € [à une société commerciale] pour le financement de 12 parcours de formation « l'artisanat bâtit son avenir » pour un volume total de 6552 heures. Cette subvention vient en contrepartie d'un programme EQUAL. (...) Les personnes bénéficiaires de l'action de formation doivent, à l'entrée de la formation : être sans emploi ; être sorties depuis au moins six mois de formation initiale ou justifier d'une activité professionnelle d'une durée minimale de quatre mois au cours des douze derniers mois* ». La Région s'engage à prendre en charge la rémunération des stagiaires qui ne bénéficient d'aucun dispositif au titre du livre IX du code du travail.

L'action s'est déroulée du 27 mars au 21 juillet 2006. La convention est donc conclue à son terme, à titre rétroactif. Le cofinancement de cette opération par le programme EQUAL n'autorise par la Région Auvergne à s'affranchir du respect du code des marchés publics. La Région s'était d'ailleurs engagée « *à vérifier le respect des politiques communautaires et notamment (...) l'application des règles de concurrence et de passation des marchés publics* ». ⁸ Il ne saurait en être autrement pour ses propres services, *a fortiori* lorsqu'ils mobilisent des fonds communautaires.

La chambre observe que la Région avait précédemment confié une action similaire, c'est-à-dire visant à favoriser la création ou la reprise d'entreprises, à une chambre des métiers dans le cadre d'un marché public. Les deux actions ciblent un public de 12 personnes, dont cinq rémunérées par la Région au titre de stagiaires de la formation professionnelle. La chambre constate que la formation ayant fait l'objet d'un marché public est tarifée au prix moyen de 22 790,88 €/12x228 heures, soit 8,33 € de l'heure de formation en face à face pédagogique, alors que celle financée par subvention l'a été sur la base de 71 196,00 €/2 891 heures, soit 24,62 € de l'heure de formation en face à face pédagogique. Aucun document joint à la liasse comptable ne permet d'expliquer, sinon de justifier, la différence de coût entre ces deux prestations, sinon la durée de la période d'application en entreprise, beaucoup plus longue dans le second cas.

La convention de subvention conclue entre la Région et cette société commerciale présente des risques d'irrégularité juridique. Elle a été conclue en dehors de toute procédure de mise en concurrence ou de publicité. Alors que la Région effectuait des appels d'offre pour ses achats de formation en 2005, elle est revenue sur cette pratique en 2006 de manière tout aussi infondée.

L'ordonnateur justifie ce constat par l'urgence et précise que des accords-cadres, prévus par la Région, dès 2009, devraient répondre, en partie, aux problématiques soulevées par cet exemple, en permettant une commande publique plus ciblée et plus réactive.

⁸ Cf. Convention de subvention globale portant attribution de FSE Objectif 2, conclue le 5 octobre 2001 entre le préfet de région et le président du conseil régional.

c) La mutualisation de locaux et d'équipements de formation

Les locaux des EPLE propriété de la Région, mais aussi ceux des CFA et des centres AFPA, et notamment, leurs plateaux techniques, exigent d'importants investissements au départ, lesquels sont consentis par la collectivité régionale, d'une part, et par l'Etat, d'autre part, pour procurer le service de formation professionnelle aux lycées professionnels, aux apprentis et aux stagiaires de la formation professionnelle. Une fois l'investissement réalisé, l'accueil d'un bénéficiaire de formation supplémentaire représente toutefois un coût marginal très faible.

L'action n° 8 du PRDF, relative au développement de pôles de compétences régionaux de formation, vise à optimiser l'utilisation des locaux des établissements de formation, de leurs plateaux techniques – et tout particulièrement des établissements ruraux – en élargissant le type de public accueilli.

Selon la Région, *« la mixité des publics contribue à favoriser la mutualisation des moyens en optimisant l'utilisation des plateaux techniques ; elle facilite une couverture territoriale équitable de l'offre de formation en permettant le maintien de formations initiales à faible effectif par l'accueil d'autres publics ; elle favorise des échanges de pratiques, d'expériences entre les enseignants et formateurs qui participent au développement d'une culture commune. Elle permet aussi des échanges entre les élèves, apprentis et stagiaires de la formation professionnelle »*. Ces nouvelles formes de coopération nécessitent toutefois, *« une révolution culturelle » au sein des différents établissements : les lycées professionnels, les CFA, les organismes de formation continue doivent apprendre, au-delà des aspects techniques et matériels, à mutualiser leurs savoir-faire, à échanger leurs pratiques »*.

La politique de mutualisation des plateaux techniques promue par la Région dans le cadre du PRDF, pertinente d'un point de vue économique, soulève cependant d'importantes difficultés juridiques. En tout état de cause, sa mise en pratique ne peut être envisagée que dans le cadre d'une concertation étroite avec l'autorité académique responsable de l'organisation et du fonctionnement du service public d'enseignement au sein des établissements.

3-6 L'évaluation de la politique de formation professionnelle de la Région

Dans la mesure où le PRDF et les schémas qui lui sont associés ont permis de définir les objectifs de la direction de la formation professionnelle et de l'apprentissage, il revient ensuite à celle-ci d'évaluer les risques qu'ils sont susceptibles d'engendrer, de mettre en place les procédures de contrôle adaptées et de procéder à une évaluation d'ensemble de leurs résultats et de leur impact.

3-6-1 L'évaluation des risques liés à la mise en œuvre du PRDF

En termes d'évaluation, la Région est confrontée à des risques qu'il est possible de classer dans les trois catégories suivantes : les risques liés à la mise en œuvre du PRDF et des schémas associés, les risques opérationnels et les risques de non-conformité aux lois et réglementations en vigueur. Or la Région dans son ensemble et la direction de la formation professionnelle en particulier n'ont pas procédé à une analyse de ces différents risques ni développé de démarche de contrôle interne.

Aucune obligation légale ou réglementaire n'impose la mise en œuvre d'un tel processus au sein de la collectivité régionale. Cependant, au regard de l'extension de ses compétences, et conséquemment de ses moyens et de ses activités, il serait pourtant souhaitable qu'elle définisse des objectifs de gouvernance, de contrôle et de gestion des risques, décline ses objectifs en processus, se dote d'outils de contrôles et organise régulièrement des campagnes de vérification interne comme le ferait toute entité économique présentant une surface financière comparable.

Un tel contrôle interne permettrait de garantir la fiabilité de l'information utilisée par l'ordonnateur et l'assemblée délibérante, notamment l'information budgétaire. Par exemple, le compte 65734 regroupe, de façon indifférenciée, des opérations par lesquelles la collectivité régionale subventionne des organismes de formation et d'autres par lesquelles elle rémunère des prestations de services dans le cadre d'un marché public, sans que son contenu ait été vérifié. Plus largement, le contrôle interne serait utile à la prise de décision permettant d'apprécier la situation financière réelle de la collectivité par rapport à sa politique de formation professionnelle tout au long de la vie, au PRDF et à ses documents associés, aux processus et procédures visant à les mettre en œuvre, ainsi qu'aux lois et aux règlements.

3-6-2 Le contrôle des opérateurs de formation professionnelle et d'apprentissage

a) Le contrôle des opérateurs de formation professionnelle initiale

Il s'agit, pour l'essentiel, des lycées professionnels, des centres de formation des apprentis et des organismes de formations sanitaires et sociales.

- Les lycées professionnels

La Région dispose de peu d'informations sur le fonctionnement interne des établissements et n'est pas associée aux travaux des inspections académiques sur ces questions. De fait, les dispositions légales et réglementaires ne lui permettent pas d'exercer un droit de regard sur les questions technico-pédagogiques. Pour autant, la Région n'utilise pas tous les moyens juridiques qui lui permettraient d'exercer un contrôle sur les lycées professionnels en rapport avec les moyens financiers qu'elle leur consacre. Les représentants de la Région aux conseils d'administration des EPLE pourraient, par exemple, rappeler aux chefs d'établissement qu'il leur appartient d'établir un « *rapport annuel sur le fonctionnement pédagogique de l'établissement et ses conditions matérielles de fonctionnement* » à présenter, chaque année, au conseil d'administration.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que ces rapports sont régulièrement produits, sans toutefois appuyer cette affirmation par des pièces justificatives.

- Les centres de formation des apprentis

La Région n'est pas associée aux contrôles des différentes inspections en charge de l'apprentissage. Mais elle est, en principe, destinataire des documents établis par le rectorat à l'issue de ces contrôles. Elle fait, par ailleurs, appel à un cabinet d'expertise comptable pour l'analyse annuelle des documents financiers des CFA (budgets et comptes financiers). Il arrive également à la Région de confier à des cabinets privés des audits organisationnels et financiers en cas de déficits récurrents présentés par certains CFA.

Cette démarche présente un intérêt certain. Elle permet d'éclairer les décisions de la commission permanente du conseil régional lorsque, notamment, une participation à la résorption d'un déficit est demandée. Il serait toutefois souhaitable que des activités d'évaluation sur place soient organisées de façon régulière, si possible sous le contrôle d'agents de la Région, dans le cadre d'une approche méthodologique cohérente et homogène.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que des visites sur place, effectuées par les services de la Région, débiteront au dernier trimestre 2009.

- Les centres de formations sanitaires et sociales

En application des articles 53, 54 et 73 de la loi du 13 août 2004, la Région procède à l'agrément des organismes de formations sociales et des directeurs des instituts ou écoles sanitaires. Elle a, à cette fin, adopté deux règlements lors de la session plénière du conseil régional du 26 juin 2007.

Sans remettre en cause l'octroi de subventions à des centres de formations sanitaires et sociales assurant des formations initiales, la chambre observe que le règlement relatif aux *« instituts de formation en travail social dispensant des formations initiales transférées par la loi du 13 août 2004 »* prévoit expressément la disposition suivante : *« la Région Auvergne a décidé que les agréments et les financements qu'elle accordera concerneront non seulement les personnes non encore engagées dans la vie active, au sens de l'article L. 900-1 du code du travail, mais également les demandeurs d'emploi relevant du conseil régional dans sa compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue »*.

Cette disposition n'est pas régulière. En effet, par leur combinaison, les articles 53 et 54 de la loi du 13 août 2004 accordent un droit d'exclusivité aux organismes de formations sociales initiales agréées par la Région. Celle-ci peut dès lors les financer sans avoir à procéder à une mise en concurrence, en application de l'article 3 du code des marchés publics. Or ce droit d'exclusivité ne vaut que pour les formations sociales initiales. Les formations sociales continues relèvent, elles, de l'article 30 du code des marchés publics, et doivent faire l'objet d'une mise en concurrence. La chambre observe à cet égard que la Région a, précédemment à l'adoption de ce règlement, procédé à de tels appels d'offre portant sur ses besoins en formation professionnelle continue.

Le régime des contrôles des opérateurs de formation initiale financés par la Région relève de cadres juridiques distincts, consignés dans quatre codes différents : celui de l'éducation nationale, celui du travail, celui de l'action sociale et des familles et celui de la santé. Certaines formations, notamment celles préparant aux emplois d'assistante de vie, peuvent être régies, à un titre ou à un autre, par ces quatre codes, sans compter ceux des marchés publics ou des collectivités territoriales.

La chambre a relevé de nombreuses irrégularités ou omissions, comme l'octroi de subventions aux organismes de formation sociale continue, mais elle admet que bon nombre d'entre elles puissent trouver leur origine dans cette complexité législative et réglementaire.

b) Le contrôle des opérateurs de formation professionnelle continue

La loi n'autorisant pas la collectivité régionale à effectuer le contrôle de la formation professionnelle en substitution de l'Etat, la Région Auvergne a imposé en avril 1997 une démarche qualité spécifique aux organismes prestataires de formation. Une charte qualité a alors été définie et bâtie autour de 14 critères présentant des principes et des valeurs vis-à-vis desquels les organismes de formation financés par la Région étaient tenus de s'engager. Cette démarche avait incité de nombreux organismes de formation à se structurer et à s'organiser. Elle a été renouvelée en 2005.

Selon l'ordonnateur, cette exigence s'est heurtée à trois difficultés. En premier lieu, certains critères de la démarche qualité renouvelée se sont révélés peu adaptés ou difficilement atteignables quant à leur seuil de validation par un grand nombre d'organismes de formation. Leur application pouvait donc conduire à les écarter de la commande publique. En second lieu, certains critères, et notamment le critère n° 8 relatif à la justification des actions de formation, se sont révélés contraires au code des marchés publics. Ce critère évaluait la capacité de l'organisme de formation à définir les besoins de formation. Or cette définition, comme il a été rappelé plus haut, doit être réalisée par le pouvoir adjudicateur. Enfin, les organismes de formation ont fait remonter, à l'occasion d'un audit externe diligenté par la Région, des dysfonctionnements de la DFPA. Celle-ci pouvait dès lors difficilement imposer une démarche qualité qu'elle ne s'appliquait pas à lui-même.

Ces raisons ont conduit le conseil régional d'Auvergne, lors de sa séance des 26 et 27 juin 2006, d'une part, à mettre fin à la démarche qualité telle qu'elle était conçue jusque là, et d'autre part, à en engager une pour ses propres services.

La Région a choisi de poursuivre la démarche qualité vis-à-vis des organismes de formation en augmentant les exigences dans les cahiers des charges lors des mises en concurrence successives. Celles-ci portent principalement sur :

- la qualité des plateaux techniques,
- la qualification des formateurs,
- l'accompagnement des stagiaires et le lien avec les prescripteurs et les entreprises,
- les mesures d'impact des formations.

Les éléments sur lesquels portait la démarche qualité figurent donc désormais dans les grilles de construction et d'analyse des offres. L'ensemble de ces éléments contribue largement à une augmentation de la qualité des formations sans pour autant constituer une ingérence dans le fonctionnement interne des opérateurs.

c) Le contrôle des programmes annuels Objectif 2 en Auvergne

Afin d'éviter l'application par la Commission européenne de la règle dite de dégageant d'office, le préfet de région a, à la demande de l'ordonnateur, délégué à la Région, par un avenant du 26 mai 2003 à une convention du 5 octobre 2001, la gestion de l'ensemble des mesures du FSE et du FEDER, à l'exception des mesures 2.2 (Aide à l'immobilier gérée par l'ANVAR) et 3.7 (Tunnel du Lioran). Ainsi, à partir du 2 juin 2003, les mesures 1.3 et 3.5, précédemment gérées par la DRTEFP, ont été transférées à la Région dans le cadre de la subvention globale FSE.

Au 3 août 2007, le montant total des dépenses justifiées par les bénéficiaires s'élevait à 200 452 484 €, dont 16 247 972 € au titre du FSE. Au sein de la collectivité régionale, la gestion de ces crédits européens se partageait entre deux structures :

- la direction de la formation et de l'apprentissage était en charge de la conduite de l'ensemble des programmes financés par la Région et, à ce titre, gérait aussi les crédits européens qui intervenaient en cofinancement ;
- la direction des affaires internationales comportait en son sein un service « Europe » qui incluait une cellule FSE. Elle assurait les relations avec les services de l'Etat.

Au sein de la direction de la formation, quatre délégués territoriaux et six gestionnaires ont été impliqués dans la gestion du FSE, ainsi que des crédits propres de la Région. La cellule FSE du service Europe disposait de trois agents. Les contrôles de service fait sur place et sur pièces ont commencé en fait au cours de l'année 2002. Les contrôles de service fait sur pièces ont été effectués de manière systématique sur toutes les actions. Pour les actions en faveur des salariés, un contrôle des pièces par sondage a été effectué par le gestionnaire du dossier. Un contrôle des actions en faveur des demandeurs d'emploi a été mis en place en 2006. Il est réalisé sur des dossiers soldés avant la déclaration de dépenses. Les contrôles de service fait sur place ont été réalisés par les délégués territoriaux de la direction de la formation en cours d'action (présence des stagiaires, conformité des feuilles d'émargement et publicité).

Cette expérience de délégation de gestion a été initiée avant l'adoption de l'article 44 de la loi du 13 août 2004 organisant les expérimentations de délégation de l'autorité de gestion aux Régions. Elle a permis, d'une part, de remettre à niveau les taux de programmation et de paiement et, d'autre part, d'éviter à la région Auvergne de se voir appliquer par la Commission la règle de dégageement d'office. Elle a aussi conduit à la collectivité régionale à acquérir une rigueur de gestion en matière de contrôle des organismes de formation professionnelle.

Cette expérience n'a pas été reconduite.

3-6-3 La charte d'évaluation des politiques publiques

La définition et la mise en œuvre d'une charte d'évaluation des politiques publiques par la Région résultent d'un engagement pris par la collectivité lors des assises territoriales en 2004.

a) Le contenu de la charte d'évaluation des politiques publiques

Le dispositif d'évaluation de la Région Auvergne a été approuvé par le conseil régional lors de la session des 17, 18 et 19 décembre 2007. L'examen du contenu de la charte d'évaluation des politiques publiques appelle trois observations.

D'une part, l'évaluation interne prévue par la charte, ou auto-évaluation, ne s'appuie sur aucun référentiel standard. La collectivité pourrait se référer à l'un d'entre eux, notamment le cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques, promu par l'Union européenne.

D'autre part, la restitution de l'évaluation se fait à un petit comité, représentant l'exécutif de la collectivité, et non à l'assemblée délibérante. Une modalité de restitution moins confidentielle serait une marque de transparence vis-à-vis de l'ensemble des conseillers régionaux et par leur intermédiaire, des électeurs et des contribuables.

La chambre relève enfin le caractère tardif de l'initiation de cette démarche d'évaluation des politiques publiques au regard, notamment, des dates auxquelles les différents transferts de compétences sont intervenus.

b) Les modalités de mise en œuvre de la charte

La mise en œuvre de la charte doit conduire la Région à planifier les évaluations des politiques publiques qu'elle entend mener, former les élus, définir un référentiel d'évaluation, adopter une approche intégrée du suivi et de l'évaluation et, notamment, appliquer la charte aux différents organismes chargés de mettre en œuvre les actions pour le compte de la Région.

Parmi ces derniers, la note de présentation de la charte des politiques publiques communiquée à la chambre énumère l'Agence Régionale de Développement Territorial d'Auvergne (ARDTA), l'Agence Régionale de Développement Economique d'Auvergne (ARDE), le Comité Régional de Développement Touristique d'Auvergne (CRDTA), le Transfo et l'Ecole de la 2^{ème} chance. Ces organismes figurent, par ailleurs, à l'annexe IV du budget primitif 2008 relative aux organismes dans lesquels la Région a pris un engagement financier.

La politique d'évaluation de la collectivité pourrait utilement être étendue à l'ensemble de ces entités. Cette démarche permettrait d'englober dans le champ de la charte des opérateurs de formation tels que l'AFPA Auvergne, l'association régionale des CIBC, le CARIF-OREF, l'IRFSSA de Moulins et l'ITSRA de Clermont-Ferrand.

Par ailleurs, la Région envisage de mettre en place, dans le cadre du SRDE, trois formes d'évaluation pour mesurer l'efficacité de ses politiques publiques : d'abord, une évaluation des réalisations ; ensuite, une évaluation des résultats de façon à permettre l'analyse des conséquences de ses projets au regard des objectifs spécifiques qui ont été définis ; enfin, une évaluation des impacts, ce qui correspond à l'analyse des effets globaux au regard des objectifs généraux fixés par la Région.

La chambre souligne tout l'intérêt que représente, pour la Région, d'une part, l'évaluation de ces structures et, d'autre part, le recours à cette méthodologie, dès lors que les résultats, validés par le comité de suivi, ont vocation à être communiqués à l'assemblée délibérante.

c) L'application de la charte à la politique publique de formation professionnelle

Le PRDF prévoit la mise en place d'un dispositif d'évaluation permettant à tous les acteurs de la formation professionnelle impliqués de mesurer son impact, et ainsi de mieux orienter leurs politiques et leurs actions. La Région a lancé à cette fin, en juin 2007, un appel à candidature pour choisir un prestataire extérieur chargé de définir, avec l'ensemble des partenaires concernés, le champ et les modalités d'une évaluation permanente. Cette action lancée en automne 2007, devait se poursuivre jusqu'à la fin de l'année 2008.

Cette démarche s'inscrit en cohérence avec la charte d'évaluation des politiques publiques, qu'elle décline de façon opérationnelle dans le champ de la formation professionnelle et de l'apprentissage. L'évaluation du PRDF met ainsi en œuvre l'option sous-traitance de l'évaluation. Elle s'inscrit en cela dans la continuité de l'évaluation du PRDF Jeune réalisée précédemment.

La Région a également entrepris courant 2007 une évaluation interne d'un dispositif en marge de la politique de formation professionnelle et d'apprentissage, mais qui s'y rattache par les publics ciblés, les jeunes demandeurs d'emploi, et les objectifs visés, le placement dans l'emploi. Il s'agit du dispositif « Emploi Tremplins », proche dans son esprit au dispositif « Emploi Jeunes ». L'étude, conduite en interne par la responsable du contrôle de gestion et de l'évaluation des politiques publiques, a été élaborée en trois phases : une étude statistique des aides accordées depuis 2005, une étude de la mise en œuvre du dispositif et une étude comparative.

Sa synthèse, établie le 28 septembre 2007, dresse un bilan nuancé du dispositif. Ainsi, si les bénéficiaires du dispositif, employés (à 86 %) et employeurs (à 78 %) s'en sont déclarés très satisfaits, d'autres critères d'évaluation se révèlent moins positifs. Sur 113 personnes recrutées sur un emploi tremplin, plus de 50 % l'avaient été à travers le réseau de connaissance des jeunes, réseau associatif et élus du conseil régional. 57 % avaient un diplôme équivalent ou supérieur à bac + 2. 22 % des jeunes ont été recrutés sur des emplois de directeur ou gestionnaire de structures, de chargé de mission ou d'agent de développement. 70 % des associations ayant bénéficié d'au moins un emploi tremplin « *estiment que [leurs] recettes propres d'activité qui seront dégagées en lien direct avec le poste créé seront nulles ou inférieures à 20 % du coût du poste* ».

Une telle évaluation, dont la chambre souligne l'intérêt, appelle la mise en place de mesures correctives, afin de tenir compte des problèmes relevés liés à la publicité de la mesure, au ciblage de ses bénéficiaires, et aux perspectives de pérennisation des emplois ainsi créés. Ces mesures correctives ne semblaient toutefois pas avoir été adoptées.

En résumé, la Région maîtrise les concepts fondamentaux d'une démarche d'évaluation des politiques publiques. Mais peu d'exemples concrets illustrent cette pratique. De plus, les rares évaluations effectuées n'ont pas suscité de plans d'actions correctives. La chambre recommande à la Région d'intensifier sa démarche en matière d'évaluation des politiques publiques de formation professionnelle et d'apprentissage, mais aussi de l'ensemble de ses politiques publiques.

La réalisation de ces évaluations, internes ou externes, sera facilitée à partir du moment où chaque politique se sera vu assigner des objectifs clairs à atteindre et que des indicateurs de suivi, de résultat et d'impact auront été définis pour mesurer l'effet de l'action menée.

IV- LE PARC EUROPEEN DU VOLCANISME (VULCANIA)

La Région Auvergne a conçu, dans une perspective de développement touristique à l'échelle de son territoire, un musée sur la volcanologie et les sciences de la terre, Vulcania. Celui-ci s'est mué en parc à thème. Implanté dans le parc des volcans, en bordure de l'agglomération clermontoise, l'équipement associe différentes dimensions : scientifique, pédagogique et ludique. Sa construction a connu des vicissitudes, hors les aléas inhérents à un

chantier de nature complexe. Dans un précédent rapport du 13 janvier 2003, la chambre a examiné la phase conceptuelle du projet et présenté les incidences de défaillances en matière de suivi des travaux et l'évolution du coût de ces derniers. Le présent contrôle vise à apprécier l'impact de cet équipement au regard des objectifs poursuivis et de son coût global pour la collectivité régionale, en ses qualités de maître d'ouvrage, de préfigurateur, d'actionnaire de la société d'économie mixte Volcans gestionnaire du parc, d'autorité délégante du service public et d'aménageur de l'espace territorial.

4-1 Le coût de la maîtrise d'ouvrage

La Région Auvergne a mis l'équipement qu'elle a construit et financé à disposition du gestionnaire le 20 février 2002, soit avec un retard de l'ordre de neuf mois en raison de fortes perturbations intervenues dans la conduite du chantier. Elle a également procédé à des dépenses d'investissement au cours de son exploitation.

4-1-1 L'évaluation des biens mis initialement à disposition du délégataire

La réception des travaux par la maîtrise d'ouvrage est intervenue le 20 février 2002, soit à la date d'inauguration du site et du commencement d'exploitation. Celle-ci a été confiée à la SEM Volcans dans le cadre d'une délégation de service public. Il n'était alors pas possible pour la Région de procéder à une évaluation précise du coût de l'équipement mis à disposition, bien que la redevance du délégataire due au délégant fût assise, au moins jusqu'en 2005, sur l'amortissement technique des biens affermés. La formulation de réserves par les entreprises et leur validation tardive des décomptes généraux et définitifs des marchés, s'agissant notamment du gros-œuvre, expliquent cette situation.

Des avenants ont contribué à augmenter le coût des biens affermés. Les marchés de gros-œuvre concentrent l'essentiel des dépassements, avec parfois d'importantes augmentations, tel celui relatif au lot 2 D, dont le montant initial a été plus que doublé. Au total, le coût du gros-œuvre a été augmenté de plus de 50 % au regard des marchés initiaux.

(en €)

Décomptes généraux par lot	Marché de base	Total des avenants	Total	Evolution
DGD HT lot 1 SPIE Batignolles sud-est	2 671 174,79 €	2 239 133,46 €	4 910 308,25 €	83,83 %
DG HT lot 2A SPIE Batignolles sud-est	2 846 815,88 €	944 374,36 €	3 791 190,24 €	33,17 %
DG HT lot 2B SPIE Batignolles sud-est	11 492 257,85 €	6 446 488,59 €	17 938 746,44 €	56,09 %
DG HT lot 2C SPIE Batignolles sud-est	224 053,25 €	94 692,89 €	318 746,14 €	42,26 %
DG HT lot 2D SPIE Batignolles sud-est	194 081,07 €	239 344,96 €	433 426,03 €	123,32 %
DG HT lot 3 GUINET-DERRIAZ	1 548 829,00 €	191 721,28 €	1 740 550,28 €	12,38 %
DG HT lot 4 POL AGRET	3 807 821,24 €	2 917 134,75 €	6 724 955,99 €	76,61 %
DG HT lot 5 CRYSTAL AIC	7 313 837,27 €	3 228 526,79 €	10 542 364,06 €	44,14 %
DG HT lot 6 MANARANCHE	3 501 763,63 €	2 174 826,79 €	5 676 590,42 €	62,11 %
DG HT lot 7 OTIS	516 878,39 €	50 935,21 €	567 813,60 €	9,85 %
DG HT lot 8 SEER	1 610 939,41 €	880 564,29 €	2 491 503,70 €	54,67 %
DG HT lot 9 SEMEN TP	528 788,06 €	91 388,87 €	620 176,93 €	17,28 %
DG HT lot 10 PINSON	1 021 561,47 €	807 711,92 €	1 829 273,39 €	79,07 %
DG HT lot 11 FIGUERAS	122 568,00 €	9 518,00 €	132 086,00 €	7,77 %
TOTAL	37 401 369,31 €	20 316 362,16 €	57 717 821,47 €	54,32 %

Sources : Décomptes généraux et décomptes généraux et définitifs- Fiches P 530 - Paierie régionale

L'évaluation des biens mis à disposition est par ailleurs compliquée par la persistance de contentieux se rapportant à la phase de réalisation. Ainsi, le marché de la maîtrise d'œuvre pour le bâtiment, le mobilier conventionnel, l'aménagement du site et des réseaux, a été porté de 3 957 489,59 € HT à 7 546 908,52 € HT au terme d'avenants successifs, sans être soldé depuis le décompte général établi le 5 juillet 2006. Ainsi qu'il a été relevé lors du précédent contrôle de la chambre, l'absence de fixation d'un coût de réalisation global assigné par la maîtrise d'ouvrage à la maîtrise d'œuvre, ne pouvait qu'engendrer des difficultés pour le règlement définitif du marché. Tel est bien le cas en raison, notamment, de divergences sur l'application de pénalités. La Région justifie l'application de pénalités par des dépassements d'un montant total de 20 588 816,19 € HT, actés par avenants, qui s'ajoutent au montant initial des marchés de travaux (40 907 149,68 € HT) relevant de la maîtrise d'œuvre. Cette dernière fait valoir qu'une partie des surcoûts est imputable aux demandes de modification du programme (avenant n° 8) incombant à la maîtrise d'ouvrage, ce que reconnaît la Région pour 9 478 735,99 €. Après le désistement du groupement de maîtrise d'œuvre devant le comité consultatif interrégional de règlement amiable et l'échec du règlement précontentieux, la Région a introduit une requête auprès du tribunal administratif de Clermont-Ferrand début décembre 2008.

La situation est différente pour la maîtrise d'œuvre sur les équipements spécifiques, scénographiques et le mobilier non conventionnel pour laquelle un coût d'objectif a été fixé. Le coût de réalisation définitif, 5 943 895,35 € HT, se situe ainsi en-deçà du seuil de tolérance (4 %) fixé à 6 018 936,24 € HT.

Les autres postes de dépenses n'ont pas connu une augmentation aussi importante. Le coût de l'équipement mis à disposition du délégataire peut être évalué, sous réserve des contentieux en suspend, à 89 156 957,10 € HT au terme des décomptes généraux et définitifs. Si l'on inclut le coût des études préalables réalisées lors de la phase préparatoire (hors marché AGSP déjà repris dans le coût de l'assistance à maîtrise d'ouvrage), qui s'élève selon un relevé établi par la Région à 776 188,27 € HT, c'est un coût global de 89 933 145,37 € HT qui peut être avancé.

	<i>(en € HT)</i>
Bâtiment + maîtrise d'œuvre (non soldée)	68 787 509,75
Entrée de site + maîtrise d'œuvre	2 821 379,97
Scénographie + maîtrise d'œuvre	8 777 049,17
Audiovisuel	3 791 197,62
Cuisine + maîtrise d'œuvre	1 136 118,70
Assistance à maîtrise d'ouvrage	3 843 701,89
Total	89 156 957,10

4-1-2 Les perturbations intervenues dans la conduite du chantier

La conduite du chantier a été émaillée de difficultés liées à des contraintes géologiques et environnementales, à la défaillance d'une entreprise, ainsi qu'à un important sinistre intervenu le 9 août 2000.

a) Les contraintes géologiques et environnementales

La localisation du chantier, en lisière du site remarquable de la chaîne des Puys, a conduit le maître d'ouvrage à adopter de strictes mesures anti-pollution sans aller jusqu'à contracter une assurance en rapport. Un plan d'assurance de qualité « *antipollution* » figurant au cahier des clauses techniques communes (article 04.145) impose aux entreprises, sous le contrôle du maître d'œuvre, des mesures préventives avec l'application de pénalités en cas d'inobservance. Le suivi des travaux est assuré à partir de 1998 par un surveillant anti-pollution pour un coût final, avenants compris, de 463 322,64 € HT. Le contrôle du terrassement s'ajoute en sus avec un montant final, avenants compris, de 865 019,18 frs HT (131 871,32 € HT). Des mesures de la qualité des eaux sont également réalisées par rapport à l'aquifère.

b) Le contentieux avec une entreprise de second œuvre

Une entreprise de second œuvre a constitué une source de difficulté rémanente. Ses insuffisances (retards, malfaçons...), maintes fois relevées par le maître d'ouvrage, le maître d'œuvre et le conducteur d'opération, attestent d'une dérive des délais avant le sinistre du 9 août 2000. La détérioration de la situation financière de l'entreprise a conduit à sa liquidation judiciaire (6 juin 2001) et à un retrait négocié du marché (à partir du 27 mars 2001) malgré une aide régionale consentie, en dehors de la réalité de ses prestations, pour parer à sa défaillance. Suite à sa saisine, le tribunal administratif a mandaté une expertise en juillet 2002. Par convention de transaction, la Région a consenti en mars 2004 au liquidateur de la société une indemnité globale et forfaitaire de 160 071,47 € TTC (133 839,02 € HT) pour solde de la part de marché de cette entreprise.

c) Le sinistre du 9 août 2000 et ses suites

En août 2000, la dalle d'un bâtiment s'est effondrée lors de son remblaiement. Le sinistre et les désordres de structure révélés à cette occasion ont provoqué une interruption et une désorganisation du chantier qui ont contribué à retarder la mise à disposition de l'équipement. La recherche de la responsabilité du sinistre demeure pendante devant le tribunal administratif dans le cadre d'un référé-expertise introduit en 2000 et financé depuis lors par la Région pour son compte et celui des 28 entreprises parties au litige.

Afin de permettre la continuation du chantier, la Région a décidé la prise en charge, comme frais avancés « *pour le compte de qui il appartiendra* », de surcoûts liés aux conséquences du sinistre. En sa qualité de maître d'ouvrage, responsable de la conduite du chantier, elle était tenue d'indemniser tous les préjudices subis par les entreprises dans le cadre de l'exécution de celui-ci. Les dépenses supplémentaires qui lui ont ainsi échu sont évaluées par ses services à 10 120 656 €. Celles-ci recouvrent à la fois les travaux supplémentaires (2 040 106,75 €), l'allongement des délais (4 794 337,43 €), le renforcement des structures (1 515 034,83 €), ainsi que les frais avancés de toute nature (1 771 177 €). Dès 2001, la Région a procédé au paiement des travaux supplémentaires et des indemnités aux entreprises sous la forme d'avenants à leurs marchés. Ils sont donc compris dans le montant estimatif du coût de l'équipement déterminé ci-dessus.

L'évaluation des indemnités versées a été faite pour partie sur une négociation directe avec les entreprises, pour partie sur une évaluation contradictoire conduite par un expert désigné par le tribunal administratif. Les honoraires de cette expertise, versés par acomptes depuis 2001, s'élèvent à 758 673,85 € TTC.

Les assurances souscrites par la Région ont également subi les contrecoups du sinistre dans un contexte plus général d'accroissement des travaux. Les cotisations d'assurances ont été augmentées, tant du fait de l'évolution de l'assiette générée par des travaux complémentaires, que du relèvement des taux.

Ainsi, l'assiette de cotisation de la Police Unique de Chantier (PUC) est passée de 35 662 855,95 € (1997) à 67 608 096,94 €. La cotisation initiale de 599 136,08 € TTC atteint 1 419 770,04 € TTC en 2003, soit 140 % d'augmentation. Sur ce montant, le rajout de 300 322,86 € TTC paraît seul imputable à l'effondrement de la dalle. En contrepartie de l'inclusion des travaux de confortement suite au sinistre, le taux de cotisation de cette assurance, non obligatoire, est majoré de 1,68 % à 2,10 %, sans que l'augmentation paraisse compenser une aggravation du risque pour les assureurs s'agissant de la responsabilité décennale.

La prime de l'assurance Tous Risques Chantier (TRC) - montage - essais et responsabilité civile, imposée par la Région aux entreprises, atteint 252 668,29 € TTC en 2002, soit 107 % d'augmentation par rapport à la prime initiale de 121 732,06 € TTC, sans que l'évolution imputable au sinistre soit quantifiable. Directement concernée par la dalle effondrée, l'assurance TRC a avancé une partie des frais nécessaires au renforcement de la structure pour un montant de 632 663,42 €.

Les assurances, censées prémunir la collectivité de pareils aléas, ne lui ont permis d'amortir qu'en partie les frais exposés pour la continuation du chantier. La Région a ainsi dû supporter sur ses propres ressources la quasi-totalité des dépenses occasionnées. Celles-ci sont néanmoins susceptibles d'être récupérées, en totalité ou en partie, à l'issue du contentieux en cours, auprès des responsables du sinistre qui seraient désignés par la juridiction administrative.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que la gestion actuelle des relations entre la Région et les assureurs lors d'opérations de construction tient compte de l'observation de la chambre.

Les frais procéduraux sont intégrés à la demande indemnitaire de la Région. De manière distincte, la rémunération de l'expertise du sapiteur-économiste est contestée sur son montant par la Région depuis 2007 devant le tribunal administratif.

Au final, les désordres de structures sont, de manière directe et indirecte, cause des surcoûts importants constatés par la chambre sans toutefois les expliquer en totalité.

4-1-3 Les dépenses d'investissement réalisées en cours d'exploitation de l'équipement

En sa qualité de maître d'ouvrage, la Région a consenti des investissements sur le site, après la mise à disposition de l'équipement, en application de la première convention d'affermage. Le total des marchés et lettres de commandes 2002-2006 s'élève à 5 814 334, 94 € HT au vu des éléments produits.

	EN € H.T.
2001	71 007,03
2002	163 549,68
2003	238 059,70
2004	92 474,15
2005	374 794,87
2006	4 874 449,51
TOTAL	5 814 334, 94 € HT

En 2006, les dépenses concernent surtout l'installation de nouvelles animations (salle de projection de film 4D, cratère, équipements scénographiques intérieurs et extérieurs...).

En outre, après l'acceptation de l'interruption anticipée de la délégation de service public (2005), l'essentiel des investissements réalisés par le délégataire, la SEML Volcans, pour parfaire l'adaptation et la fonctionnalité du parc et assimilables à des biens de retour au terme de l'affermage, ont été reclassés dans le patrimoine régional. Les avenants cumulés ont conduit la Région à verser à la société 2 007 172,57 € HT, somme comptabilisée sur l'exercice 2005, pour une valeur d'acquisition de 3 631 644,66 €.

Il convient également de considérer que la relance de Vulcania et la passation d'une nouvelle convention de délégation de service public se traduisent par des programmations d'investissements portés par le délégataire et le délégant. En matière de scénographie, la Région prévoit de consacrer de 10,9 à 16,9 M€ (avec ou sans option) contre 1,352 M€ pour la SEML sur la période 2007-2011, dont 7,7 M€ en 2007 et 2008. Pour cette même période, les travaux prévisionnels relatifs au bâtiment, à l'informatique (investissements seuls) et à la sécurité totalisent 436 000 € pour la Région contre 187 500 € environ pour la société.

La Région n'a pas été seule à contribuer au financement du projet. Les fonds européens l'ont abondé au titre de l'objectif 5b pour la période 1994-1999 à hauteur de 11 433 676,29 € sur une assiette de 46 288 552,45 € de travaux. La quatrième, et dernière tranche, de 3 155 694,66 € a fait l'objet d'une convention attributive du 28 décembre 2000 avec des versements par acomptes jusqu'en 2002. Le contrat de projet 2007-2013 prévoit, dans le cadre du projet territorial, une aide de 2 M€ de la part de l'Etat au titre du FNADT.

Au total, et au regard de ce qui précède, les dépenses du maître d'ouvrage jusqu'en 2008 en l'état actuel des éléments connus du dossier, peuvent être estimées à 104 556 442,14 € HT (cf. tableau page 83).

4-2 L'intervention de la Région en qualité de délégant de service public

Autorité délégante, la Région Auvergne a choisi les gestionnaires successifs de l'équipement tout en contribuant au financement de leurs activités.

4-2-1 Le choix des gestionnaires successifs

Préalablement à la délégation de la gestion du parc, une association de préfiguration, déclarée à la préfecture le 1^{er} septembre 1998, a été créée à l'initiative de la Région, afin de « *préparer le développement du Centre européen du volcanisme, en conduisant toutes activités se rattachant à cet objet ou pouvant contribuer à sa réalisation* ». Présidée par un vice-président de la Région et dirigée par un agent contractuel de celle-ci, mis à disposition, « Vulcania Développement » a bénéficié d'une subvention de la collectivité régionale de 762 245,09 € en 1998.

Domiciliée à Chamalières, l'association a notamment accompagné la Région dans la préparation de la stratégie marketing et le recrutement des salariés de la SEM Volcans. En accord avec ses statuts, la cessation d'activité est intervenue le 31 décembre 1999. Sa dissolution est actée par assemblée générale du 26 mai 2000.

Par une convention du 10 janvier 2000 faisant suite à appel d'offres, la Région a ensuite confié à la SEM Volcans la délégation par affermage de la gestion du parc européen du volcanisme pour une durée de 10 ans à compter du 1^{er} janvier 2001. Les biens matériels concédés, d'une surface hors œuvre brute de 27 800 m² et d'une surface hors œuvre nette de 16 150 m² avec 10 807 m² de surface utile pour une surface d'animation de 5 800 m², se répartissent en quatre ensembles : une entrée avec accueil et guichets, des parkings avec aménagements, un ensemble de bâtiments sur 9 niveaux et enfin les zones techniques, les ateliers, la régie technique et de sécurité.

Dans l'incapacité de tenir les objectifs fixés à la convention, la SEML la dénonce par un courrier au délégant du 15 juillet 2005. Le 12 septembre 2005, le conseil régional valide le principe d'une fin anticipée et celui d'une nouvelle délégation de service public. Dans l'attente de la désignation de son titulaire, l'affermage se poursuit dans des conditions financières remaniées.

En réponse au second appel d'offre, deux candidats sur les cinq intéressés remettent une proposition jugée recevable. Lors de sa séance du 20 octobre 2006, une commission *ad hoc* de la Région émet un avis favorable pour la désignation de la SEM Volcans comme délégataire. Par une délibération du 21 novembre 2006, le conseil régional d'Auvergne autorise son président à affermer Vulcania à la SEM Volcans pour une durée de 10 ans à compter du 1^{er} janvier 2007.

4-2-2 L'actionnariat de la SEM Volcans

Actionnaire de référence de la SEM Volcans, la Région a participé, à sa création, à une première recapitalisation et lui a accordé une avance en compte courant d'actionnaire qu'elle a transformée en capital lors d'une seconde recapitalisation.

La participation initiale au capital de la SEML

La Région participe au capital de la SEM Volcans constituée le 28 juin 1999 spécifiquement pour assumer la gestion du parc à thème. A sa création, elle a souscrit à 140 000 actions de 15,30 €, soit un capital de 2 142 000,00 €. Cette participation représentait 56 % du total des apports. Actionnaire majoritaire, la Région assume la présidence de la société par l'intercession de personnes physiques, élus mandataires, par ailleurs présidents ou vice-président du conseil régional.

La recapitalisation de la société en 2004

La Région a participé à la recapitalisation intervenue en 2004. Le conseil d'administration de la société motive l'opération, d'une part, par une activité supérieure générant un besoin accru en fonds de roulement et, d'autre part, par le financement d'investissements par ses moyens propres. La Région a souscrit à 56 000 actions nouvelles de 15,30 €, soit une valeur nominale de 856 800,00 €, à laquelle s'ajoute une prime d'émission de 151 200,00 €. Compte-tenu de cette augmentation, le capital détenu par la Région représente 57,50 % des apports.

L'avance en compte courant d'actionnaire de 2006 et la recapitalisation de 2008

Dans sa séance du 21 novembre 2006, le conseil régional a décidé l'attribution à la SEM Volcans d'une avance en compte courant d'actionnaire de 2,5 M€, formalisée par une convention du 3 décembre 2006. Dans le contexte de la consommation du capital de la SEML par ses résultats déficitaires de 2004 et 2005, l'apport était justifié par un besoin impérieux de trésorerie à l'intersaison.

La convention, qui paraît équilibrée entre les parties et respectueuse des obligations formelles, déroge cependant à l'article L. 1522-5 du code général des collectivités territoriales qui prohibe toute avance d'une collectivité locale à une SEML dont les capitaux propres seraient devenus inférieurs à la moitié du capital social du fait des pertes constatées. Cette règle ne souffre aucune dérogation possible. Or la SEM Volcans se trouvait dans cette situation depuis la constatation par ses instances du résultat net déficitaire de l'exercice 2005.

Les parties ont outrepassé l'impossibilité juridique d'une avance en compte courant d'actionnaire pour parer à tout incident de paiement, voire, ainsi que la société et la Région le concèdent, à un dépôt de bilan. Selon elles, le manque de trésorerie ne permettait pas d'attendre la recapitalisation en cours.

Lors de l'augmentation de capital de 2008, la souscription a été libérée par compensation avec la créance liquide et exigible détenue par la Région sur la SEML pour un montant équivalent. La recapitalisation de 2008 est sous-tendue par un véritable projet de développement plutôt que par la seule volonté de reconstituer le capital social.

Au total, les apports successifs de la Région en qualité d'actionnaire de la SEM Volcans, tels que comptabilisés par la chambre, se montent à 5,65 M€ sur la période 1999-2008. Ils se décomposent ainsi :

Participation initiale au capital (1999)	2 142 000, 00 €
Recapitalisation (2004)	856 800, 00 €
Prime d'émission liée à la recapitalisation (2004)	151 200, 00 €
Avance en compte courant d'actionnaire (2006) avec transformation en capital dans le cadre de la recapitalisation intervenue en 2008	2 500 000,00 €
Total Région actionnaire	5 650 000,00 €

L'intégralité du capital souscrit avant la recapitalisation de 2008 a par ailleurs été consommée par les pertes cumulées de la société.

4-2-3 Le contrôle du délégataire par le délégant

Les rapports annuels du délégataire de service public fournissent une information technique et financière claire et objective à l'attention des élus du conseil régional. Les conditions d'un débat sincère paraissent réunies au sein de l'organe délibérant, qui prend acte du document.

La chambre relève, cependant, l'absence, entre 2002 et 2008, des rapports des élus mandataires prévus à l'article L. 1524-5 du CGCT. Cet article dispose que « *les organes délibérants des collectivités locales et de leurs groupements actionnaires se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration* ». Fait toutefois exception le rapport de septembre 2006 relatif à la demande d'avance en compte courant établi par un représentant du conseil régional au conseil d'administration de la SEM Volcans, par ailleurs président de la SEM Volcans.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que le rapport des élus mandataires prévu à l'article L. 1524-5 du CGCT sera prochainement mis en œuvre.

Toutefois, s'agissant du contrôle de la Région exercé en sa qualité de délégant, des nuances doivent être apportées dans deux domaines.

En matière scientifique, les rapports au délégant, prévus à l'article 29 de la première convention, ne permettent pas d'apprécier l'action du délégataire au regard de la vocation pédagogique de l'équipement. Néanmoins, depuis la seconde convention, le rapport du délégataire, tant pour l'année 2007 que 2008, détaille de façon précise les actions menées dans le domaine scientifique et pédagogique. L'information de l'organe délibérant est par ailleurs complétée par le rapport annuel du conseil scientifique constitué de spécialistes des sciences de la Terre.

En matière de tarification, la collectivité publique ne semble pas avoir été formellement consultée préalablement à toute augmentation. Certes, la Région participe à la détermination des tarifs par le biais de ses administrateurs au sein du conseil d'administration. Pour autant, la définition annuelle ou pluriannuelle de la tarification doit faire l'objet d'une information préalable du délégant.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que les tarifs 2009 ont fait l'objet d'un vote de l'assemblée délibérante les 15, 16, 17 décembre 2008.

4-2-4 Les contributions financières de la Région Auvergne en qualité de délégant (1999-2008)

En sa qualité de délégant, la Région a apporté des contributions financières, prévues ou non dans les conventions, qui se répartissent entre la première et la seconde délégation de service public :

Dépenses effectives de la Région (HT)	
Compensation pour retard de la livraison du site (2000-2001), conformément à l'article 39 de la première convention	2 248 623,04 €
Diminution de la part forfaitaire de la redevance 2002 « <i>pour tenir compte des conditions très difficiles et anormalement coûteuses du début d'exploitation</i> » (2002)	300 000 €
Subvention pour la couverture des obligations et des charges liées au démarrage de Vulcania (2000-2002), conformément à l'article 27 de la première convention	1 524 490,17 €
Subvention de fonctionnement exceptionnelle pour l'ouverture (2002) - inauguration	382 943,14 €
Compensation de sujétions de service public (2007-2010)	
- versement bonifié (2007)	4 350 000 €
- versement forfaitaire (2008)	3 500 000 €
TOTAL	12 306 056,35 €

A la différence du premier affermage, qui ne prévoyait pas expressément de compensation de sujétions de service public, le délégant prend à sa charge, dans le second contrat, une partie des coûts scientifiques et des frais d'exploitation proratisés qui s'y rapportent (équipe scientifique, expositions temporaires et centre de documentation).

La seconde délégation de service public établit un partenariat en matière d'animation scientifique entre la SEM Volcans et l'association « *Volcan Terres d'Eveil* » (VTE), regroupant d'anciens salariés licenciés de la SEM Volcans, avec une convention reconduite annuellement. La Région abonde le budget de l'association, à la création de laquelle elle a contribué par une subvention annuelle de 275 000 € avec un engagement triennal, soit 825 000 € pour 2006-2008. Sur cette somme, la chambre évalue le montant des prestations assurées gratuitement à la SEM Volcans à 159 500 € pour 2006 (7 mois de présence) et 181 500 € respectivement pour 2007 et 2008 (8 mois de présence), soit au total 522 500 €.

Alors que l'exploitation du parc a été confiée à une structure de droit privé, fût-elle d'économie mixte, dans le cadre d'un contrat de délégation de service public, par essence aux risques et périls du délégataire, la Région a contribué, à plusieurs titres, au soutien de cette exploitation à hauteur de 12 828 556,35 € jusqu'en 2008.

4-3 Le soutien à l'aménagement de l'espace territorial

Pour réaliser ses objectifs généraux, la Région n'est pas seulement intervenue comme maître d'ouvrage, actionnaire et délégant, quoique ce triptyque concentre l'essentiel de ses flux financiers. Ses finances ont été également mobilisées pour façonner l'environnement dans lequel Vulcania s'insère par un cofinancement avec le Département du Puy-de-Dôme pour l'amélioration de l'accès au site, la commune de Saint-Ours les Roches en matière de raccordement aux réseaux et le syndicat mixte SIVULCANIA pour la valorisation touristique du territoire d'implantation du site.

Sur le premier point, concernant la signalisation routière, hors la signalétique touristique relevant du SIVULCANIA ou du SMADC, la Région a versé au Département du Puy-de-Dôme, compétent pour la voirie départementale desservant le site, des subventions d'équipement apparaissant aux comptes administratifs pour les montants suivants : 141 052,92 € (2002), 10 132,98 € (2003) et 53 998,02 € (2004), soit au total 205 183,92 €. Par ailleurs la navette assurant la desserte du site, ainsi que celui du Puy-de-Dôme, dont le fonctionnement est saisonnier, est financée à parité par le Syndicat Mixte des Transports en Commun (SMTC), le Département du Puy-de-Dôme et la Région Auvergne. Les subventions de la Région au SMTC sont évaluées à : 47 615,48 € (2002) ; 52 732,90 € (2003) ; 33 414,20 € (2004) ; 32 142,70 € (2005) ; 31 573,90 € (2006), soit un total de 197 479,18 €.

Le partenariat avec la commune de Saint-Ours-les-Roches, sur le territoire de laquelle le site est implanté, portait sur l'assainissement de l'équipement ainsi que sur son alimentation en eau potable et en gaz, pour un montant total de 3 166 533,78 € HT. En effet, par un avenant des 3 et 6 octobre 1997 à la convention du 13 avril 1995 relative à l'assainissement de Vulcania par la commune de Saint-Ours les Roches, annexée au contrat d'affermage du 10 janvier 2000, et par un avenant n° 2 du 10 mars 2000, la Région octroie une subvention de 2 467 311,12 € HT à la collectivité territoriale d'implantation de Vulcania. Cette subvention cofinance les études et les travaux relatifs à la réalisation d'une station d'épuration et du réseau d'assainissement desservant l'équipement. Par une convention des 3 et 6 octobre 1997,

annexée au contrat d'affermage du 10 janvier 2000, et par un avenant n° 1 du 10 mars 2000 la Région octroie également une subvention de 533 754,50 € HT à la même commune afin de financer les études et les travaux d'adduction d'eau potable. Pour le raccordement au gaz, la Région a participé à l'investissement concernant l'alimentation de Saint-Ours les Roches et de communes adjacentes avec une subvention de 165 468,16 € HT inscrite au compte administratif 1999.

Enfin, bénéficiaire du permis de construire, la Région a supporté, au titre des années 2003 et 2004, le paiement de la Taxe Locale d'Equipement (TLE) prévue à l'article 1585 A du code général des impôts pour un total de 296 891,00 €.

Le cofinancement par la Région du syndicat mixte SIVULCANIA est justifié par la nécessité de confier la valorisation du territoire d'implantation de Vulcania non pas à la SEM Volcans mais à un organisme support d'une activité d'ingénierie publique. A ce titre, la Région a aidé à la création d'un établissement public de coopération intercommunale, distinct du syndicat mixte d'aménagement et de développement des Combrailles, conçu comme un support territorial dédié à Vulcania. Le but du SIVULCANIA, présidé à l'origine par un vice-président du conseil régional, était « *d'initier, d'accompagner et de coordonner des projets, programmes et opérations, publics ou privés, de développement touristique connexes à Vulcania par leur proximité du site, par leur importance touristique ou par leur commercialisation en réseau, dans le respect de l'environnement et des paysages* », de manière à tirer parti, pour les Combrailles, de la fréquentation du parc.

Sans adhérer à l'EPCI, la Région a octroyé au syndicat mixte des subventions de fonctionnement, la positionnant comme son premier contributeur financier : 76 224,51 € (2000), 76 224,51 € (2001), 114 336,00 € (2002), 87 600,00 € (2003) et 114 300,00 € (2004), soit un total de 468 685,02 €.

La dissolution du SIVULCANIA, décidée le 23 septembre 2004 à la suite du désengagement financier de la collectivité régionale, est intervenue le 30 septembre 2006. Les compétences en lien avec la valorisation touristique du territoire d'implantation de Vulcania demeurent assumées par les intercommunalités existantes.

Au total, les dépenses régionales en lien avec l'aménagement du site, hors l'emprise de Vulcania, s'élèvent à 4 334 772,90 €.

4-4 L'évaluation du coût et de l'impact de Vulcania pour la Région

La notoriété et l'impact économique de Vulcania doivent être appréciés au regard de son coût global pour la collectivité.

4-4-1 L'évaluation du coût global de l'opération

Au cours du contrôle, dans un courrier en réponse daté du 18 février 2008, la Région évalue le coût de l'équipement à fin 2007, à un total de 123 270 381,25 € TTC. L'estimation se répartit entre la maîtrise d'œuvre (11 833 511,26 €), les travaux (88 459 395,49 €), l'audiovisuel (5 090 687,64 €), les équipements et mobiliers (2 304 734,97 €), les études et publications (10 644 647,52 €), la TLE (296 891 €), les subventions à Saint-Ours les Roches (3 001 065,61 €), ainsi que les expertises et contentieux (1 639 447,76 €).

Cette évaluation n'intègre pas les contentieux pendants et distincts du référé-instruction relatif à l'effondrement de la dalle (maîtrise d'œuvre et sapiteur). Elle n'inclut pas davantage les dépenses liées à la relance de Vulcania jusqu'en 2011, s'agissant d'un équipement qui nécessite, en tout état de cause, des refontes périodiques, pour promouvoir son attractivité dans un environnement concurrentiel.

Le décompte ne fait pas non plus apparaître les coûts de l'équipement pour la Région en tant qu'actionnaire, délégant et aménageur, ainsi qu'au titre de l'association de préfiguration.

L'évaluation du coût global de l'opération Vulcania par la chambre, telle que détaillée ci-dessous, conduit, par une approche différente, à un résultat sensiblement plus élevé.

Selon la juridiction, en effet, les dépenses de la Région en lien avec Vulcania peuvent être estimées au total à 128 132 016,48 € HT, dont 104 556 442,14 € au titre de la maîtrise d'ouvrage, 762 245,09 € au titre de l'association de préfiguration, 12 828 556,35 € au titre de la délégation de service public, 5 650 000 € au titre de l'actionnariat de la SEM et 4 334 772,90 € au titre de l'aménagement de l'espace territorial.

Décomposition du coût de Vulcania pour la Région (en €HT)

Au titre de la maîtrise d'ouvrage	104 556 442,14 €
dont études préalables (hors marché AGPS)	776 188,27 €
dont coût mise à disposition de l'équipement (y compris dépenses phase préparatoire)	89 156 957,10 €
dont investissement complémentaire dans le cadre de l'affermage (2002-2006)	5 814 334,94 €
dont reprise d'investissements réalisés initialement par la SEML	2 007 172,57 €
dont investissements pour la relance	6 801 789,26 €
Au titre de l'association de préfiguration	762 245,09 €
Au titre de la délégation de service public	12 828 556,35 €
Au titre de l'actionnariat de la SEML	5 650 000,00 €
Au titre de l'aménagement de l'espace territorial	4 334 772,90 €
TOTAL	128 132 016,48 €

Cette évaluation, *a minima*, arrêtée en 2008, ne prétend pas à l'exhaustivité. Les différents coûts identifiés n'ont pas fait l'objet d'un calcul d'actualisation, d'un exercice à l'autre, et les intérêts des emprunts contractés par la Région pour financer la réalisation de l'équipement n'ont pas été pris en compte. Elle n'intègre pas non plus les contributions d'autres partenaires publics (départements et communauté d'agglomération) et privés associés, à un titre ou à un autre, à l'opération.

4-4-2 L'évaluation de l'impact économique de Vulcania

A un modèle de développement touristique diffus, la volonté de la collectivité régionale est de substituer un pôle structurant à l'échelle de la région, capable d'exercer un effet d'entraînement sur les initiatives locales, publiques et privées, mises au service du développement économique.

La corrélation du nombre de visiteurs avec les nuitées recensées est perceptible à la fois en période de fréquentation soutenue et déclinante du parc à thème. Alors que le nombre de visiteurs a été de 626 765 en 2002, 584 189 en 2003, 420 777 en 2004, 354 866 en 2005 et 209 479 en 2006, le nombre de nuitées est passé de 21,40 millions en 2001, avant l'ouverture, à 25 millions en 2002 après l'inauguration, pour culminer à 26,09 millions en 2003, avant de redescendre à 25,6 millions en 2004, 22,8 millions en 2005 et environ 21,8 millions en 2006, soit le niveau 2001.

La relance du site dans le cadre de la seconde convention a conduit à une augmentation de sa fréquentation en 2007 et en 2008, avec, respectivement, 262 238 et 313 420 visiteurs. Toutefois, 18,69 millions de nuitées touristiques seulement ont été dénombrées en 2007. Il n'est donc pas acquis que l'équipement ait produit une augmentation pérenne du nombre et de la durée des séjours en Auvergne, ainsi que l'ouverture au tourisme européen escomptée.

Cependant, deux éléments favorables doivent en particulier être relevés, selon l'ordonnateur : la proportion élevée en fin de période des visiteurs hors Auvergne (80 % en 2007 et 85 % en 2008), ainsi que la part de l'hébergement marchand parmi les visiteurs de Vulcania, qui se situait à 70 % en 2007 comme en 2008, pour une moyenne régionale de 40 %.

S'agissant, par ailleurs, des retombées, celles-ci paraissent localisées sur certaines portions du territoire puydômois, concentrées dans un cercle isochrone d'une heure autour de Vulcania selon un rapport de 2005 réalisé par un cabinet privé, sans diffusion au-delà. Le rapport précité évaluait alors à 40-50 M€ par an les retombées depuis l'origine. Cette estimation demande à être actualisée.

Enfin, la création d'une dynamique autour de Vulcania, avec une mise en réseau des grands sites entre acteurs publics et privés, n'est pas démontrée. L'incidence sur la remise à niveau des équipements hôteliers n'est pas davantage éclairée.

4-4-3 L'évaluation de la notoriété de la région Auvergne

L'impact sur la notoriété régionale, à la fois dans sa nature et sur la durée, n'est pas établi. Après une forte valorisation médiatique, de l'émergence du projet à sa concrétisation, les difficultés récurrentes du parc à thème à partir de 2004, rapportées par la presse, ont plutôt altéré l'image de l'équipement, alors confondue avec celle de la région comme destination touristique.

La relance du site à partir de 2007, assise sur un renouvellement des attractions et de la scénographie, et appuyée par un plan média volontariste, centré sur le thème « *Vulcania, en Auvergne* » marque la détermination de revenir à la conception originelle de l'équipement, au service de la notoriété régionale.

La chambre regrette que la collectivité territoriale ne se soit pas donné les moyens de mesurer l'impact de cet investissement aux incidences financières lourdes. Il représente, au total, une dépense d'environ 128 M€ hors taxes, soit plus de 92 € par habitant.

Il est vrai qu'il convient de mettre en regard de ces dépenses les recettes liées à la réalisation de l'équipement, soit, selon l'ordonnateur, 21 367 497,75 € sur la période 1995-2008, en provenance du FEDER (11 433 675,92 €), du FNADT (5 008 868,84 €), des assurances P.U.C. (448 951,99 €) et de la SEM VOLCANS (4 476 001,00 €). Le ratio évoqué ci-dessus ne serait alors que de 77 € par habitant.

Ces évaluations ne prennent pas en considération une perte de recette consécutive à l'abandon de la redevance due par la SEML VOLCANS à la suite de la dénonciation de la première convention de délégation de service public. Cette perte est estimée par la chambre à environ un million d'euros. Elles ne prennent pas non plus en compte les indemnités que pourrait percevoir la collectivité territoriale à la suite des actions introduites devant le tribunal administratif de Clermont-Ferrand.

V- LES RELATIONS AVEC DES CLUBS SPORTIFS PROFESSIONNELS

La chambre a participé à une enquête, associant les juridictions financières, sur le thème des relations entre les clubs sportifs professionnels et les collectivités locales. Dans ce cadre, elle a vérifié les comptes et examiné la gestion de plusieurs organismes auxquels la Région apporte un soutien financier. Il s'agit de la société anonyme de sport professionnel (SASP) et de l'association Clermont Foot Auvergne, de la SASP ASM Clermont Auvergne, de la société anonyme à objet sportif (SAOS) et de l'association Stade Aurillacois Cantal Auvergne.

5-1 Le cadre juridique des aides publiques aux clubs sportifs professionnels

Les relations des sociétés sportives avec les collectivités territoriales sont actuellement définies par des articles du code du sport issus de lois de 1984, 1999 et 2000 et de leurs décrets d'application.

Les sociétés sportives peuvent recevoir des collectivités territoriales, d'une part, des subventions publiques pour des missions d'intérêt général, dans la limite de 2,3 millions d'euros par saison sportive (articles L. 113-2 et R. 113-2) et, d'autre part, des règlements en exécution de contrats de prestations de services ou de toute convention dont l'objet n'entre pas dans le cadre des missions d'intérêt général, dans la limite de 30 % du total des produits du compte de résultat de l'année précédente de la société et de 1,6 million d'euros par saison (articles L. 113-3 et D. 113-6).

La prohibition de toute aide économique aux sociétés sportives professionnelles étant la règle, le principe des subventions pour des missions d'intérêt général a été notifié par les autorités françaises à la Commission européenne qui, aux termes d'une décision du 25 avril 2001, a estimé que « *le régime de subventions notifié par les autorités françaises ne constitue pas une aide au sens de l'article 87 § 1 du traité CE en tant qu'il concerne des actions d'enseignement qui peuvent être assimilées à la scolarité et à la formation initiale au sens du règlement 68/2001 de la Commission concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides à la formation* ». Tout écart par rapport à ce dispositif fait prendre le risque au bénéficiaire d'avoir à reverser les subventions illégales qui seraient alors requalifiées « *d'aides économiques* ».

Par ailleurs, les contrats de prestations de services conclus entre des collectivités territoriales ou établissements publics locaux et des sociétés sportives constituent des marchés publics et sont soumis comme tels à l'ensemble des dispositions du code des marchés publics. Ainsi, la conclusion de tout contrat de prestations de services passe par un recensement et une détermination préalable des besoins réels de la collectivité ou de l'établissement public concerné et par une définition précise de l'objet des prestations recherchées, conditions seules à même d'asseoir le choix des modalités de mise en concurrence (voir l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 2 mars 2006, commune de Chamonix Mont-Blanc, au sujet de prestations de promotion et de communication entre une société sportive et une collectivité, et les jugements du tribunal administratif de Lyon du 19 avril 2007 portant sur des achats de billetterie). L'affirmation de l'existence d'un prestataire unique ne peut être qu'une éventuelle résultante de cette démarche et non un postulat de départ énoncé comme irréfragable.

Les relations financières et partenariales instaurées entre la Région Auvergne et les sociétés sportives professionnelles doivent être appréciées à l'aune des règles susmentionnées.

5-2 Les montants des concours financiers versés par la Région

Au cours des années 2002 à 2007, les concours financiers de la Région aux sociétés, sous forme de subventions et de rémunération de prestations de service, ont été inférieurs aux maxima autorisés :

- 1 600 k€ à la SASP Clermont Foot Auvergne, avec des montants annuels de 100 k€ à 610 k€ ;
- 3 465 k€ à la SASP ASM Clermont Auvergne, avec des montants annuels de 476 k€ à 745 k€ ;
- 600 k€ à la SAOS Stade Aurillacois Cantal Auvergne, avec des montants annuels de 59 k€ à 175 k€.

5-3 L'évolution du cadre des relations financières entre la Région et les clubs sportifs

Au cours de la période examinée, la Région a modifié sa politique à l'égard du sport de haut niveau. En effet, avant la saison sportive 2006-2007, la politique régionale était axée sur les clubs sportifs pratiquant une discipline collective, en premier ou deuxième niveau de compétition nationale, dont la renommée permettait d'attirer un public nombreux. Depuis la saison sportive 2006-2007, un nouveau dispositif a été mis en place, axé sur la volonté de cibler les aides sur les pratiques ancrées sur le territoire, de tenir compte du niveau des clubs, de favoriser les clubs développant une action de formation, d'ajuster les subventions en fonction des territoires d'implantation, de favoriser la mixité des pratiques de haut niveau et de tenir compte de circonstances exceptionnelles. C'est ainsi qu'il a été décidé d'attribuer les concours financiers selon la base suivante, à partir de la saison sportive 2006-2007 :

FOOTBALL	Niveau 1 (D1 ou ligue 1)	Niveau 2 (D2 ou ligue 2)	Niveau 3 (National)	Niveau 4 (CFA 1)	Niveau 5 Féminin D2
	/	/	100 000 €	50 000 €	20 000 €
RUGBY	Niveau 1 (Pro D1 ou TOP 14)	Niveau 2 (Pro D2)	Niveau 3 (Fédéral 1)	Niveau 4 (Fédéral 2)	Niveau 5 (1 ^{ère} division féminine)
	250 000 € + 40 000 € si centre de formation	170 000 € + 40 000 € si centre de formation	100 000 €	50 000 €	20 000 €

Alors que la montée en deuxième division, en 2002, de l'équipe fanion de Clermont Foot Auvergne avait entraîné une augmentation de l'aide annuelle accordée au club, la montée de l'équipe en ligue 2, au cours de la saison 2007-2008, après une relégation intervenue au terme de la saison 2005-2006, a eu l'effet inverse, à savoir la suppression de l'aide régionale. De même, les subventions versées à la SASP ASM Clermont Auvergne ont augmenté lorsque l'équipe fanion a été engagée dans une compétition européenne au cours des saisons 2001-2002 et 2005-2006.

Les concours financiers de la Région ont, pour l'essentiel, été versés en application de conventions triennales signées les 18 septembre 2000, 27 octobre 2003 et 10 juillet 2006 et d'avenants à ces conventions. Les conventions des 27 octobre 2003 et 10 juillet 2006 ont été conclues, pour chaque club, avec l'association et la société anonyme, ce qui ne paraît correspondre ni à la lettre et à l'esprit de l'article L. 113-2 du code du sport selon lequel « Pour des missions d'intérêt général, les associations sportives ou les sociétés sportives

peuvent recevoir des subventions publiques. Ces subventions font l'objet de conventions passées, d'une part, entre les collectivités territoriales... et, d'autre part, les associations sportives ou les sociétés qu'elles constituent... », ni à la lettre et à l'esprit de l'article R. 113-2 du code du sport selon lequel « Les missions d'intérêt général mentionnées à l'article L. 113-2 concernent...2° La participation de l'association ou de la société à des actions d'éducation, d'intégration ou de cohésion sociale... ».

Le président du conseil régional s'est déjà engagé, dans le cadre des procédures contradictoires afférentes au contrôle des sociétés, à faire une plus grande distinction entre structures sportives associatives et structures sportives commerciales.

5-4 Les objectifs et les contreparties des concours financiers de la Région

5-4-1 Les missions d'intérêt général

Elles sont définies par l'article R. 113-2 du code du sport issu du décret n° 2001-828 du 4 septembre 2001 comme portant sur la formation, le perfectionnement et l'insertion scolaire ou professionnelle des jeunes sportifs accueillis dans les centres de formation agréés ; la participation à des actions d'éducation, d'intégration ou de cohésion sociale ; la mise en œuvre d'actions visant à l'amélioration de la sécurité du public et à la prévention de la violence dans les enceintes sportives, hors dépenses de rémunération de service d'ordre et d'entreprises de surveillance, de gardiennage et de transports de fonds.

Les missions d'intérêt général mentionnées dans les conventions triennales d'objectifs signées avec les sociétés sportives postérieurement au décret précité appellent les observations suivantes.

En premier lieu, les objectifs assignés aux sociétés sportives dans ces conventions sont parfois sans rapport avec des missions d'intérêt général ; il en est ainsi lorsque l'évolution du montant de la subvention est liée aux résultats sportifs de l'équipe de la société.

En deuxième lieu, les subventions ont parfois pour contrepartie des engagements ne pouvant manifestement concerner que les seules associations, par exemple ceux qui ont trait à la formation des jeunes lorsque les centres de formation sont gérés par les associations.

En troisième lieu, la formulation des missions d'intérêt général demandées aux sociétés est le plus souvent imprécise ce qui rend difficile tout contrôle de leur exécution : comment évaluer, par exemple, la progression du « *fort sentiment d'appartenance régionale* » (1^{er} avenant à la convention triennale d'objectifs signée le 27 octobre 2003 avec la SASP ASM Clermont Auvergne) ?

En quatrième lieu, les montants des subventions prévus par les conventions d'objectifs connaissent parfois des augmentations sans lien avec la réalisation ou la modification des missions d'intérêt général.

En dernier lieu, les justificatifs produits à la Région par les sociétés, notamment dans les rapports annuels, sont trop imprécis pour permettre un réel suivi de leur exécution, par exemple dans les domaines des prestations de valorisation de l'image de la Région et de dénomination des sociétés, dans le domaine de la promotion des sports pratiqués et des valeurs qui leur sont associées ou encore en matière d'aide technique apportée aux petits

clubs. Lorsqu'au terme d'une saison sportive, la « *commission compétente* » du conseil régional, après avoir examiné la situation d'un « *club sportif* » au vu de documents souvent succincts, émet un avis favorable au versement du solde de la « *participation régionale* », elle ne motive pas son avis, ce qui ne permet de connaître ni la situation du club, et plus précisément de la société, ni surtout la manière dont elle s'est acquittée de ses obligations envers la collectivité.

L'ordonnateur a écrit à la chambre qu'il avait le projet de mettre en place une méthodologie afin de déterminer de manière plus exacte et plus concrète les retours attendus au niveau de la collectivité des actions à inscrire dans les conventions de subventionnement, ce qui devrait lever l'obstacle de la définition préalable, par les parties, à la fois du nombre, du contenu et de la valorisation des missions d'intérêt général.

En conclusion, la chambre rappelle que toute aide économique à une société sportive professionnelle est interdite en dehors des missions d'intérêt général comprises dans le régime notifié au plan européen. Le caractère d'intérêt général de ces missions et leur réalisation doivent en conséquence pouvoir être vérifiés.

5-4-2 Les prestations de service

L'examen des prestations de service que doivent exécuter les sociétés, contre rémunération, en application des conventions signées avec la Région suscite les observations suivantes.

En premier lieu, ces prestations sont parfois confondues avec les missions d'intérêt général et le fait qu'elles soient définies en termes quasiment identiques dans les conventions conclues avec les trois sociétés examinées et, de surcroît, qu'elles soient parfois libellées en termes non opérationnels (par exemple, la recherche de concert d'un « *espace qualitatif de promotion de la région Auvergne dans l'enceinte du stade Marcel Michelin* » et « *de nouveaux modes et espaces de promotion de la région Auvergne* »⁹) donne à penser qu'un niveau global d'aide aux clubs est décidé et que la répartition entre missions d'intérêt général et prestations de service n'est que formelle.

En deuxième lieu, les commandes de prestations de services ne sont pas passées dans le cadre de procédures de marchés publics et ne donnent pas lieu à une mise en concurrence, comme l'impose la réglementation et la jurisprudence évoquées *supra*. De plus, ont été payées en 2006 et 2007 à la SASP ASM Clermont Auvergne des prestations non prévues dans la convention en cours et exécutées avant la signature du bon de commande.

En dernier lieu, si le versement du solde de « *l'aide de la Région Auvergne* » est lié aux conditions dans lesquelles le club a rempli ses obligations conventionnelles, la définition de ces obligations et les justificatifs à produire par les sociétés sont parfois libellés de manière imprécise, voire, pour ce qui est des justificatifs, non prévus par la convention¹⁰. Il n'est pas surprenant, dans ces conditions, que le contrôle par les services de la Région de la bonne exécution des prestations de service demandées aux sociétés soit lui-même limité.

⁹ Convention de prestations de services signée le 27 octobre 2003 avec la SASP ASM Clermont Auvergne

¹⁰ Convention de prestations de services signée le 27 octobre 2003 avec la SAOS Stade aurillacois Cantal Auvergne

La chambre prend note des mesures d'ores et déjà prises ou envisagées par la Région dans le but de mieux respecter la réglementation afférente aux relations entre les collectivités et les sociétés sportives professionnelles et les règles de bonne gestion rappelées ci-dessus : la signature d'avenants aux conventions de prestations de service conclues avec les SASP ASM Clermont Auvergne et Clermont Foot Auvergne, l'examen en juin 2009 des pièces comptables et des justificatifs afférents à l'exécution des conventions par les clubs précités ainsi que l'étude de la redéfinition des actions d'intérêt général et de la mise en concurrence des prestations de service, conformément aux dispositions du code du sport. La juridiction ne peut qu'encourager la Région à poursuivre et à concrétiser ces actions.

