

Besançon, le 6 novembre 2003

Monsieur le Président de la
Chambre régionale des comptes
de Franche-Comté
5, Rue du Général Sarrail
BP 143 – 25014 - Besançon Cedex

Monsieur le Président,

Par courrier du 9 octobre 2003, vous m'avez communiqué le rapport d'observations définitives sur les comptes et la gestion de la Région arrêté par la chambre en séance du 6 octobre 2003.

Comme le Code des juridictions financières m'y autorise, en son article L 241 – 11, je vous fais parvenir ci-joint une réponse écrite, qui sera annexée au rapport d'observations.

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

Jean-François Humbert

**Réponse aux observations définitives
relatives à l'examen de la gestion
de la Région de Franche-Comté
pour la période 1993 à 2002
(en application des articles L241-11 et R 241-16
du code des juridictions financières)**

1. L'institution et son fonctionnement (page 3)

1-1 Conseil régional et Commission permanente

La Chambre fait observer que, depuis 1998, la Commission permanente et l'Assemblée plénière ont une composition identique, dans la mesure où elles comprennent toutes deux la totalité des membres du Conseil régional.

Cette situation s'explique par les conditions politiques qui ont prévalu en début de mandat (absence de majorité), et ont d'ailleurs marqué la totalité de la période 1998/2003. Le choix qui a été effectué, dont la juridiction observe qu'il n'est pas interdit par la loi, était dicté par le souci de mettre aussi rapidement que possible la Région sur les rails, dans un climat politique apaisé. Composer la Commission permanente à la représentation proportionnelle aurait sans doute soulevé, après l'élection difficile du Président du Conseil régional, des difficultés qui auraient freiné la mise en place de la nouvelle mandature.

D'ailleurs, cette composition identique de l'Assemblée plénière et de la Commission permanente ne se rencontre pas qu'en Franche-Comté ; un certain nombre de Régions, telles que par exemple la Région Rhône-Alpes qui compte 157 élus, ont pratiqué de même en 1998. Notons du reste que deux conseils généraux de la Région connaissent une composition identique de leur Assemblée plénière et Commission permanente, sans que la Chambre, à l'occasion de ses contrôles, ait jugé bon de signaler cette situation.

1-3 Collaborateurs de Cabinet (page 5)

La Chambre relève que le Tribunal administratif de Besançon, dans son jugement du 21 juin 2001 par ailleurs frappé d'appel, a annulé les décisions implicites du Président du Conseil régional portant affectation de quatre de ses collaborateurs de Cabinet aux groupes d'élus d'opposition.

Elle constate en outre que le jugement du Tribunal administratif a l'autorité de la chose jugée, et conclut de ce jugement, sans en tirer d'autres conséquences, que la dépense afférente au paiement des salaires de ces collaborateurs « *est une dépense dont l'affectation n'était pas celle prévue.* », ce qui pourrait s'analyser comme une entorse formelle à la spécialité budgétaire.

Cette observation doit être nuancée.

Sur l'autorité de la chose jugée

Ce point n'est pas contesté par le Conseil régional qui a d'ailleurs pleinement exécuté le jugement du Tribunal administratif, comme la Chambre le relève elle-même, en mettant fin aux contrats de ces collaborateurs et, par voie de conséquence, aux affectations implicites critiquées par le juge administratif.

Le Conseil régional entend toutefois rappeler que le jugement n'est pas définitif dans la mesure où la Région a interjeté appel de ce jugement par requête en date du 21 août 2001 et rien ne permet d'affirmer à ce jour que ledit jugement ne sera pas infirmé compte tenu des doutes juridiques inhérents au rôle des Collaborateurs de Cabinet, à la rédaction de l'article 110 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 et au raisonnement suivi par le Tribunal administratif pour annuler ces « décisions implicites d'affectation ».

Sur l'affirmation de la Chambre selon laquelle le paiement des salaires des Collaborateurs de Cabinet était une dépense dont l'affectation n'était pas celle prévue

On rappellera sur ce point que le Tribunal administratif de Besançon s'est contenté d'annuler les décisions d'affectation et non les décisions de recrutement elles-mêmes des Collaborateurs de Cabinet en cause, ce dont il n'était d'ailleurs pas saisi et qui n'entraîne pas dans ses pouvoirs.

Or, la dépense afférente au paiement des salaires des personnes dont l'affectation a été annulée par le Tribunal administratif de Besançon correspondait bien aux crédits ouverts par l'Assemblée pour permettre au Président du Conseil régional de former son Cabinet et l'Assemblée était parfaitement informée des conditions effectives de l'exercice de ces emplois : cette mise à disposition n'a jamais été dissimulée, notamment lors du vote des crédits afférents, ce qui permet d'exclure toute imputation éventuelle de fictivité au niveau des mandats.

La réalité du travail effectué et du service fait n'a pas davantage été mise en cause. Aussi, si la question de savoir si le Président du Conseil régional pouvait mettre certains membres de son Cabinet à la disposition des groupes politiques reste pendante devant la Cour administrative d'appel de Nancy, celle de savoir si l'Assemblée a voté les crédits afférents en connaissance de cause ne se pose pas en réalité, ces affectations ayant toujours été affichées.

Enfin, sur le droit régissant le recrutement des Collaborateurs de Cabinet et le rôle qui leur est dévolu, il est rappelé à la Chambre

Aux termes des dispositions de l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée :

« L'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, librement recruter un ou plusieurs collaborateurs et mettre fin librement fin à leurs fonctions.

La nomination de non-fonctionnaires à ces emplois ne leur donne aucun droit à être titularisés dans un grade de la fonction publique territoriale.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités de rémunération des membres des cabinets ainsi que leur effectif maximal, en fonction, pour les communes, départements et régions, de leur importance démographique et, pour leurs établissements publics administratifs, du nombre de fonctionnaires employés.

Ces collaborateurs ne rendent compte qu'à l'autorité territoriale auprès de laquelle ils sont placés et qui décide des conditions et des modalités d'exécution du service qu'ils accomplissent auprès d'elle.

Cette disposition ne saurait interdire aux juridictions compétentes et aux autorités administratives chargées du contrôle de légalité d'exercer leurs missions dans les conditions de droit commun. »

A défaut d'une définition textuelle précise des missions susceptibles d'être confiées aux Collaborateurs de Cabinet, précisément parce que le législateur a entendu laisser toute liberté à l'autorité territoriale, il est communément admis de considérer ces emplois comme ayant une vocation éminemment politique, et à ce titre l'affectation est totalement libre : ils sont au service exclusif de l'exécutif qui peut leur confier tout type de missions contribuant à favoriser sa mission propre, selon les voies et moyens qu'il détermine.

A ce titre, il faut rappeler que les décisions d'affectation annulées ont été prises dans un contexte très particulier comportant un risque majeur de blocage du Conseil régional : une **parfaite égalité arithmétique** résultant des urnes en 1998 entre « la gauche plurielle » avec 17 élus et la « droite républicaine » avec également 17 élus, le Front National ayant pour sa part 9 Conseillers régionaux.

Cette même situation rencontrée en Rhône-Alpes avait engendré une crise politique majeure et sans précédent. Il était donc d'un intérêt régional évident, qu'il revenait à l'exécutif d'apprécier ici, d'éviter que les mêmes causes ne produisent les mêmes effets en Franche-Comté et de transcender ce blocage.

Au regard des développements qui précèdent, le Président du Conseil régional de Franche-Comté a pu légitimement et légalement décider de recruter des Collaborateurs de Cabinet et leur demander d'effectuer leurs missions en collaboration avec certains groupes d'élus dans la mesure où cette décision était animée par un souci politique d'une bonne administration de la Région.

Par ces décisions d'affectation, le Président du Conseil régional donnait tout son sens à la notion de Collaborateur de Cabinet dans la mesure où il décidait d'affecter des moyens mis à sa disposition par le législateur pour privilégier l'intérêt de la Région et son fonctionnement régulier.

2. Le personnel de la Région (page 7)

2-1 Les effectifs

La Chambre souligne que "les effectifs budgétaires de la Région varient de 180 en 1993 à 219 en 2000, soit une progression moyenne annuelle de 2,8 %". Il n'est pas inutile de faire observer à cet égard que, dans le même temps et pour reprendre les chiffres cités par la juridiction dans son rapport (page 24), les dépenses réelles totales ont progressé selon une

moyenne annuelle de 4,1 % (période 1993-2001), c'est à dire largement supérieure à celle des effectifs.

2-2 Le recrutement et la rémunération des contractuels (page 8)

2-2-1 La pratique en Franche-Comté (page 9)

S'agissant des 2 contrats signés sur la base de l'alinéa 2 de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 et qui ne respectaient pas les conditions de durée (maximum 6 mois pendant une période d'un an pour un besoin saisonnier et maximum 3 mois renouvelable 1 fois pour un besoin occasionnel), il est pris acte de l'observation de la Chambre, en précisant toutefois que le besoin, considéré dans un premier temps comme occasionnel, s'est confirmé ensuite.

Pour les 18 recrutements de contractuels fondés sur l'alinéa 3 de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984, ils sont justifiés par le fait que la collectivité régionale, après avoir publié les postes dans des délais raisonnables, comme le souligne la juridiction, n'a pas reçu de candidatures d'agents titulaires correspondant à son attente et a donc été contrainte de se tourner vers des personnes n'appartenant pas à la Fonction publique. Il appartient en effet à l'employeur d'apprécier les compétences des candidats, dans le respect des procédures de recrutement, ce qui a été fait scrupuleusement en l'occurrence.

2-2-2 Le renouvellement des contrats (page 11)

Il convient de se replacer dans le contexte législatif de l'époque avec la publication de la loi dite Hoeffel du 27 décembre 1994, qui a en particulier reprécisé les conditions de recrutement d'agents contractuels par les collectivités territoriales. Au printemps 1995, un accord verbal est intervenu entre le Conseil régional et la Préfecture de Région, chargée du contrôle de légalité des actes transmis par la collectivité régionale, prévoyant cette clause à insérer dans les contrats.

Début 2001, à la demande des services du Conseil régional, une réunion est intervenue avec les services du SGAR pour confirmer les termes de l'accord de 1995, qui, s'ils n'ont pas de base légale particulière, n'en fixent pas moins un mode opératoire clair et transparent pour les recrutements de contractuels.

Un échange de courriers est intervenu entre les services de la Préfecture de Région et le Conseil régional qui entérine le tableau remis à jour de l'ensemble des situations individuelles des contractuels concernés.

A l'expérience, cette façon de procéder s'est avérée positive et a contribué à la réduction du nombre de non-titulaires au Conseil régional de Franche-Comté. C'est ainsi qu'au seul titre de l'année 2003, 3 agents contractuels, dont le contrat prévoyait bien l'obligation de passer le

concours, ont été reçus pour 2 d'entre eux au concours d'ingénieur subdivisionnaire et pour le 3^{ème} au concours d'attaché.

2-2-3 Le rôle de l'assemblée délibérante (page 11)

Il est exact, comme le relève la Chambre, que "les contrats examinés ne visent pas une délibération portant création d'emploi mais une délibération adoptant la nomenclature des emplois permanents". Il s'agit en l'occurrence du tableau des emplois adopté par l'Assemblée régionale lors du vote du budget de l'année considérée et portant, de ce fait, la date de la séance plénière en question.

L'Assemblée délibérante n'identifie pas précisément la création d'emplois contractuels dans la mesure où les emplois créés ou devenus vacants ont vocation à être occupés par des agents titulaires. C'est par défaut, comme cela a été rappelé plus haut, qu'il est fait appel à des agents non-titulaires ou lorsque la collectivité n'a pu trouver de fonctionnaires : faute de concours et de liste d'aptitude, faute de candidatures ou en cas d'inadéquation manifeste entre le profil des candidats et celui du poste.

Il faut ici réaffirmer que l'Assemblée délibérante a toujours joué son rôle en matière de création de postes, ces derniers étant clairement identifiés à la fois dans la délibération et en annexe des documents budgétaires ; il arrive d'ailleurs qu'un débat s'engage sur ce sujet, que ce soit devant l'Assemblée plénière ou à l'occasion de la Commission des Finances qui la précède, débat qui garantit, le cas échéant, une bonne information des élus régionaux.

2-2-4 La rémunération des contractuels (page 12)

Pour illustrer son propos sur le fait que le Conseil régional recruterait ces agents contractuels à un indice élevé dans le grade, la Chambre cite le cas de Mme X, recrutée le 16 août 1983 en qualité de chargé de mission contractuel (INM 462) et titularisée le 17 décembre 1998 dans le grade d'attaché territorial 5^{ème} échelon (INM 428) avec une indemnité compensatrice mensuelle de 7 065,36 F au 1^{er} janvier 1999. L'évolution de carrière de Mme X l'avait conduite à exercer des fonctions de responsabilité qui ont justifié l'adaptation de sa rémunération de contractuelle, équivalente avant titularisation à celle d'un directeur territorial. Cette situation atypique explique le niveau de l'indemnité compensatrice qui lui est versée. Il est à noter cependant que Mme X a sa rémunération bloquée jusqu'à la fin de son parcours professionnel de fonctionnaire, sauf à réussir le concours d'administrateur territorial.

Pour ce qui est de l'intégration des primes dans la rémunération des contractuels, le dépassement constaté par la juridiction entre l'indice de rémunération et l'indice du dernier échelon de la grille de référence dans la rémunération de l'agent contractuel résulte précisément de l'intégration de la prime du grade de référence dans la rémunération de l'agent contractuel.

La Chambre souligne que la réglementation offre la possibilité aux contractuels lauréats de concours de conserver leur niveau de rémunération antérieur à leur titularisation, ce qui fait qu'un agent placé dans cette situation pourrait revendiquer avec quelques chances de succès le maintien de sa rémunération antérieure et bénéficier en plus des primes de son nouveau corps. Le risque évoqué n'a pas échappé à la Région de Franche-Comté, même si cette éventualité

n'a jamais été rencontrée, contrairement à la Région Bretagne par exemple, où ce cas a donné lieu à un contentieux. La pratique en Franche-Comté est désormais modifiée, et les primes ne sont plus intégrées dans la rémunération des contractuels.

La situation créée par l'intégration des primes dans la rémunération de base des contractuels ne se traduit pas par une compensation supérieure à l'indemnité théoriquement exclue. Si la clause stipulant que "la rémunération est exclusive de toute prime" figure au contrat, elle n'est pas de pure forme : la rémunération de l'agent non-titulaire est effectivement exclusive de toute prime.

Au demeurant, sur cette question du niveau de rémunération des contractuels au Conseil régional de Franche-Comté, il doit être souligné que très régulièrement, à l'occasion de procédures de recrutement, l'Administration régionale doit renoncer à s'attacher des compétences, les candidats concernés, dans une situation contractuelle dans leur collectivité d'origine, bénéficiant de rémunérations nettement supérieures à ce que la collectivité régionale est en mesure de leur offrir.

2-3 Le régime indemnitaire des titulaires (page 13)

S'agissant du régime des indemnités forfaitaires et horaires pour travaux supplémentaires (IFTS et IHTS), la délibération des 17 et 18 décembre 1998 adoptée dans le cadre du budget 1999 est accompagnée d'une annexe qui précise le montant des primes attribuées aux différents grades.

La Chambre relève que "l'examen des fiches de salaire des titulaires n'apporte pas un éclairage précis sur l'articulation des primes : un libellé général "prime Région" agrège en plus les différents éléments prévus dans la délibération". En fait, la "prime Région" correspond effectivement à la somme des diverses composantes du régime indemnitaire adopté par l'Assemblée délibérante.

2-5 L'évolution des dépenses et la comparaison avec les autres Régions (page 17)

La Chambre constate que "le niveau des charges de personnel en Franche-Comté est supérieur à la moyenne observée en métropole".

Au-delà de l'effet de seuil relevé à juste titre par la juridiction, et qu'il convient de souligner à nouveau, l'intégration des salariés des associations périphériques du Conseil régional a été de nature à augmenter la masse salariale de la collectivité. Le fait que de nombreuses Régions aient laissé subsister des associations périphériques (dont certaines comptent plusieurs dizaines de salariés) n'est pas de nature à faciliter les comparaisons en la matière.

Par ailleurs, l'observation relative au fait que la Franche-Comté pratique largement le mandat de maîtrise d'ouvrage doit également être relativisée ; à notre connaissance, à l'exception de la Bourgogne, toutes les Régions procèdent, à des niveaux variables, de la même façon. La Franche-Comté, de ce point de vue, n'est donc pas dans une situation exceptionnelle.

Pour ce qui est enfin de l'explication fournie par la Chambre consistant à affirmer que le niveau prétendument élevé de la rémunération des contractuels est probablement à l'origine du

niveau de la dépense de personnel, elle doit être fortement nuancée. En effet, comme cela a été rappelé plus haut, une faible part (17,2 %) du personnel régional ayant le statut de contractuel, l'effet, à supposer qu'il soit réel, ne peut donc être que marginal.

Plus globalement, s'agissant des charges de personnel, il doit être souligné que la Région de Franche-Comté, contrairement à ce qui s'est passé dans la plupart des autres Régions, a eu très modérément recours à des créations de postes dans deux circonstances particulières et récentes :

- le transfert d'autorité organisatrice des TER au 1^{er} janvier 2002, qui s'est ici accompagné de seulement 4 créations de poste, la Région ayant tenu à ne pas dédoubler les compétences déjà existantes chez l'exploitant SNCF ;
- le passage aux 35 heures qui s'est accompagné ici de la création de seulement 5 postes de catégorie C, compensant à peine les nombreux temps partiels existant dans les services ; l'objectif a été de rechercher autant que possible des gains de productivité dans l'organisation.

Cette observation est confirmée par l'étude du Cabinet **Statistiques et Finances Locales (SFL)** qui a élaboré une banque de données alimentée chaque année par les comptes administratifs des Régions. Il y est clairement confirmé que les dépenses de personnel des Régions ont en moyenne progressé de 8,3 % en 2003 après une progression de + 10,1 % en 2002 et 8,5 % en 2001. La Région de Franche-Comté ne se situe absolument pas dans ce type d'évolution.

3. Les Autorisations de programme (AP)

3-1 Le règlement financier de la Région et le budget (page 19)

Ainsi que le souligne la Chambre, le budget tel qu'il est soumis au vote des élus régionaux respecte **la présentation par chapitre**, conformément à la nomenclature comptable, pour les crédits de paiement (CP) de l'année.

En ce qui concerne les autorisations de programme (AP), les textes (article 12 de l'ordonnance de 1959, article L4311-3 du CGCT) ne précisent pas l'obligation de présenter les autorisations de programme par chapitre.

Il peut sembler toutefois pertinent de présenter également le vote des autorisations de programme par chapitre. C'est pourquoi la Région assure désormais, ainsi que le relève la Chambre, une présentation du budget par chapitre budgétaire, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, depuis le budget 2001, et à chaque étape budgétaire (BP, DM, CA).

Cette présentation permet en outre d'assurer la correspondance entre les autorisations de programme et les crédits de paiement par chapitre budgétaire.

3-2 La gestion des AP et des CP (page 20)

La **présentation du budget par programme** est une approche budgétaire fonctionnelle, indispensable pour les élus. Elle correspond à la réalité des politiques qu'ils votent concrètement en faveur du développement régional, et apparaît, dans l'ensemble, plus parlante que l'actuelle nomenclature budgétaire.

Au demeurant, ces programmes sont consolidés par politique et par chapitre.

L'affirmation selon laquelle cette approche privilégie une gestion comptable plutôt qu'une gestion budgétaire est contestable ; il s'agit au contraire, avec cette présentation, de privilégier une vision politique globale (ce qui est le propre d'une démarche budgétaire), sur une approche strictement comptable, relativement déconnectée de la réalité de l'action régionale.

Il convient d'observer à cet égard que la solution retenue par le Conseil régional conjugue à la fois cette approche politique, tout en conservant le lien comptable (présentation par chapitre budgétaire, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, depuis le budget 2001, comme rappelé plus haut).

Il faut également noter que cette présentation par programme devrait être privilégiée dans la future nomenclature budgétaire et comptable qui sera applicable aux Régions en 2005. Un groupe de travail, placé sous la responsabilité de la DGCL, conduit actuellement une réflexion qui va bien dans le sens de la présentation retenue par le Conseil régional depuis plusieurs années. Des lexiques, en cours d'élaboration, le confirment.

Il faut ici confirmer que l'utilisation du logiciel de simulation budgétaire n'est pas uniquement à usage interne. Une synthèse des travaux effectués par la Direction du Budget et des Finances figure effectivement chaque année en annexe du rapport d'orientations budgétaires. Celle-ci est destinée à alimenter le débat sur les différents choix possibles qui se présentent à la collectivité régionale pour faire face à ses engagements futurs en fonction de ses capacités financières.

Plus globalement, ce logiciel, dont le Conseiller-rapporteur de la Chambre a pu apprécier à la fois la qualité et l'intérêt à l'occasion de son contrôle dans les services de la Région, permet à la collectivité d'éclairer en permanence ses choix, et les modalités de leurs financements.

3-3 La réglementation en matière d'AP – CP (page 22)

Concernant les **échéanciers de crédits de paiement correspondant aux ouvertures d'autorisations de programme**, un suivi très détaillé est assuré en interne, au niveau du programme ou de la tranche selon le type d'opération. Cette exigence a d'ailleurs été un critère déterminant pour le choix du nouveau progiciel comptable en 1999.

Toutefois, la Région n'assurant pas la maîtrise d'ouvrage pour une large part de ses opérations d'investissement, cette répartition des crédits de paiement doit demeurer indicative et évolutive.

L'exemple de la participation au financement, par fonds de concours, du réseau routier national est éclairant à cet égard, la collectivité régionale ne maîtrisant ni le rythme ni le volume des crédits sollicités par les services de l'Etat.

D'ailleurs, comme le rappelle la Chambre, les dispositions prévoyant la répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiement dès l'ouverture de l'autorisation de programme ne s'appliquent pas aux budgets des Régions.

On peut même souligner que les projets de réforme de la nomenclature budgétaire et comptable des Régions devraient mettre en avant la spécificité de la collectivité régionale en retenant «le principe de fongibilité» des crédits de paiement.

Une réflexion est d'ores et déjà engagée avec les ministères concernés pour définir un «ratio prudentiel de couverture des crédits de paiement».

3-4 Anomalie constatée dans le découpage d'une opération (page 23)

La Chambre fait observer que, lors du contrôle du lycée du Bois à Mouchard, elle a relevé des problèmes au niveau de la programmation et de l'application de la réglementation des marchés publics.

L'opération découpée en tranches annuelles successives aurait effectivement pu faire l'objet d'un marché unique à tranches ferme et conditionnelles. Il n'est pas évident que des conditions économiques meilleures auraient été ainsi obtenues compte tenu de la durée de l'opération (4 exercices) imposée par la nécessité d'effectuer des travaux durant les vacances d'été. S'agissant des marchés de maîtrise d'œuvre, la désignation est intervenue dans le cadre plus global des missions d'architecte-conseil.

4 Les finances de la Région (page 24)

4-2-1 L'investissement (page 28)

S'agissant des dépenses d'investissement, et plus spécialement de celles concernant l'enseignement, les observations de la Chambre paraissent imputer à une gestion régionale datant de 1986, le niveau quantitatif élevé du patrimoine des lycées et sa répartition territoriale. En réalité, cette situation est le résultat de près de deux siècles de développement des politiques d'instruction publique et d'organisation de l'école dans un contexte géographique particulier. Ce constat est néanmoins réaliste : le patrimoine scolaire des lycées francs-comtois est à la hauteur de celui des Régions de Bourgogne ou d'Alsace, pour des effectifs inférieurs de près d'un quart. Il faut ajouter, pour être exhaustif, l'impact d'établissements à vocation interrégionale, voire nationale : lycée d'optique, lycée du bois, écoles d'industrie laitière.

L'effort très important de la Région était nécessaire pour remettre à niveau un patrimoine vétuste et inadapté au moment de son transfert. A ce jour, cet effort n'est pas achevé, car dans la même période il a fallu faire face à l'augmentation de la demande sociale de formation et des effectifs (plus d'élèves malgré une démographie déjà en régression). A cet égard, les choix de la Région ont conduit à un rééquilibrage territorial indispensable et intéressant les zones rurales sous-scolarisées, que l'Etat n'avait pas réalisé antérieurement. Il s'agit là d'un choix politique voulu et assumé essentiellement durant la première décennie de l'intervention du Conseil régional, pour ce qui concerne les constructions nouvelles.

Il convient de relever que les coûts engagés visent à satisfaire les besoins matériels liés aux orientations et décisions pédagogiques émanant du Ministère de l'Education nationale. Il arrive fréquemment que ces orientations soient remises en cause, rendant ainsi inopérants des équipements réalisés par la collectivité : exemple, la réduction régulière des horaires d'enseignement pratique qui réduit les plages de travail en atelier ou encore la réorganisation des diplômes des métiers de la mécanique qui provoque l'abandon de nombreuses machines-outils conventionnelles ayant bénéficié, à grand frais pour la Région, d'un vaste programme de remise à niveau globale qui a intégré la mise en conformité avec les normes de sécurité.

Il est donc évident que seule la première interprétation proposée par la Chambre, et qui souligne l'effort soutenu de la Région pour mettre aux normes et rajeunir son patrimoine scolaire, doit être retenue.

En effet, s'agissant du patrimoine des lycées, outre l'importance quantitative évoquée ci-dessus, la Chambre met en cause la dispersion géographique des établissements. Il s'agit là d'un problème particulièrement complexe qui peut trouver des réponses différentes selon les espaces (rural ou urbain) et selon les niveaux et domaines d'enseignement concernés. De ce point de vue, et pour illustrer le propos, l'exécutif régional vient de démontrer la réactivité de la collectivité en conduisant, conjointement avec le Recteur de l'Académie de Besançon, la fusion des lycées professionnels de Grand-Charmont (La Pierre Martin) et d'Audincourt (Fernand Léger). Cette fusion était souhaitable du point de vue de l'offre de formation dont la qualité sera sans doute accrue au terme de l'opération. Elle ne pénalise pas les élèves ou les familles dans l'accès au site de la formation : en milieu urbain, les transports sont disponibles et performants. Enfin, cette mesure sera génératrice d'économies importantes, essentiellement pour l'Etat à travers ses dépenses de personnel. La Région pour sa part y trouvera quelques économies dans le fonctionnement matériel qui seront largement et pour de longues années consommées par les investissements à réaliser.

Dans cette affaire, l'exécutif n'a considéré que l'intérêt des élèves. Et c'est cette même approche qui le guide en proposant dans les démarches de prospectives scolaires de porter une attention identique au maintien de formations de proximité en milieu rural. La traduction dans le réseau des établissements est naturellement différente.

4-2-2 L'endettement (page 30)

La diminution de l'endettement régional est un choix politique, assumé par l'exécutif régional au moment où s'engage l'acte II de la décentralisation et alors que le projet de TGV Rhin-Rhône entre dans une phase active de son développement ; rappelons à ce sujet que celui-ci devrait mobiliser sur une durée de 5 à 6 ans un financement régional de 80 à 100 M€.

Il faut par ailleurs observer que ce mouvement de désendettement est assez général dans les Régions françaises, et que la Franche-Comté se situe en réalité aujourd'hui seulement légèrement en dessous de la moyenne par exemple pour l'annuité de la dette par habitant. Une étude réalisée tous les ans par la Région Bretagne sur les budgets des Régions le confirme.

Une analyse équilibrée de la situation financière du Conseil régional de Franche-Comté conduit également à observer que, depuis 2002, l'emprunt d'équilibre a fortement augmenté

(BP 2002/BP 2001 : + 33 %) afin de financer de nouvelles dépenses, tout en restant compatible avec l'accroissement du volume du budget. Compte tenu des très bons taux de réalisation en investissement du Conseil régional (continuellement de l'ordre de 90 % depuis plusieurs années), cette situation ne manquera pas de peser également à moyen terme sur l'endettement régional.

Au total, il semble pour le moins curieux que l'on puisse reprocher à l'exécutif régional d'avoir engagé une vigoureuse politique de désendettement depuis près d'une dizaine d'années, et ce alors même que les taux d'intérêt, élevés, rendaient ce choix encore plus pertinent.

4.3 Les dépenses de fonctionnement (page 31)

Comme évoqué supra, au titre des dépenses de personnel, la tendance à la progression des dépenses de fonctionnement est observée dans toutes les Régions.

Toutefois, la Région de Franche-Comté est actuellement légèrement en dessous de la moyenne pour les frais généraux de fonctionnement par habitant, c'est-à-dire les dépenses comprenant à la fois les dépenses de personnel, les dépenses d'administration générale, celles relatives aux ensembles immobiliers et mobiliers et au fonctionnement des groupes d'élus, et les dépenses réelles de fonctionnement (étude Bretagne BP 2003 : 135,95 € / hab. (FC) – 139,18 € / hab. (moyenne des Régions de métropole hors Ile-de-France et Corse)) et dans la moyenne pour les intérêts de la dette par habitant (5,50 € / hab. pour une moyenne de 5,45 € / hab.).

4.4 Les recettes de fonctionnement (page 33)

Concernant **les recettes fiscales**, il faut souligner que :

- . si le tarif de la taxe sur les cartes grises (27,44 €) est légèrement supérieur (quoique d'une façon non significative) au tarif moyen pratiqué par les Régions (27,12 €), il est inchangé depuis 1996.

- . la taxe régionale additionnelle aux droits de mutation (TRADE) est loin d'être entièrement compensée par l'Etat : la compensation versée depuis 1999 engendre un manque à gagner estimé à 19,4 M€ par rapport au produit reconstitué à partir de l'assiette théorique communiquée par les services fiscaux.

- . le maintien de la taxe sur les permis de conduire résulte d'un choix de l'exécutif dans une période de bouleversement important des recettes fiscales régionales ; il est en effet apparu inopportun, alors que l'autonomie fiscale des Régions a subi, depuis de nombreuses années, un nombre important d'atteintes, de « s'automutiler », fût-ce pour un produit fiscal modeste.

- . la hausse des taux de fiscalité directe de 5 % en 2001, après une pause fiscale de quatre années, justifiée par l'augmentation des compétences régionales et la perte progressive d'autonomie fiscale des Régions, doit être relativisée, compte tenu du

poids relativement faible de la collectivité régionale dans le prélèvement des impôts directs locaux francs-comtois (7,6 % en 2001).

5 La planification en matière d'éducation et de formation

5-1 Les dispositifs de programmation spécifiques (page 43)

La Chambre traite longuement des dispositifs de planification scolaire et de programmation des formations. Il faut rappeler que l'organisation du système éducatif sur le territoire régional est fondée sur une architecture complexe voulue par le législateur qui a traduit une double préoccupation :

- conserver au niveau national les grandes orientations, les programmes, les diplômes, les itinéraires de formation, le recrutement et la gestion des personnels...
- impliquer les collectivités locales dans la mise en œuvre de ces dispositions nationales sur leur propre territoire, sachant qu'à chaque niveau d'enseignement correspond un niveau de collectivité.

C'est ainsi qu'un ensemble d'éléments qui se complètent selon une géométrie de type « gigogne », a été mis en place. La loi prévoit d'ailleurs des contenus plus ou moins précis selon le caractère plus ou moins contraignant du document concerné. Ainsi, le schéma prévisionnel des formations des collèges, des lycées et des établissements d'éducation spéciale est défini dans la loi du 22 juillet 1983 par un article de quelques lignes. Il est complété dans un autre article de la même loi par deux Programmes Prévisionnels des Investissements (PPI) établis par le Conseil régional pour les lycées et par les Conseils généraux pour les collèges. Le Plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes de moins de 26 ans recouvre une partie des domaines intégrés au schéma prévisionnel des formations et au PPI des lycées. Cet ensemble aboutit –en dérogation aux principes fondateurs définis de la loi du 2 mars 1982 qui pose, en particulier, le principe de l'homogénéité des blocs de compétence- à un système de compétence partagée entre l'Etat (Education nationale et Agriculture) et les collectivités.

Aucun des documents relevant de la délibération du Conseil régional n'est prescriptif (ni dans l'apparence, ni dans la réalité). Le PPI peut le devenir dans la mesure où le représentant de l'Etat s'engage à pourvoir les établissements inscrits au PPI, des emplois nécessaires à leur fonctionnement : c'est alors à l'Etat que revient la réalité du pouvoir. Il est à noter que la concertation conduite à l'initiative de l'exécutif a abouti à une harmonisation totale des démarches dans les PPI qui ont consacré la création de nouvelles capacités d'accueil.

Au plan des formations, la décision revient exclusivement au seul Recteur (ou au Ministre de l'Agriculture, pour les enseignements agricoles) qui peut, s'il le souhaite, tenir compte des orientations du Schéma prévisionnel. Dans ces conditions et sauf à considérer que le Conseil régional a systématiquement tort dans ses orientations si le Recteur en décide autrement, il faut rendre à chaque structure ses responsabilités propres : il est clair que la responsabilité globale de l'organisation du système éducatif en Franche-Comté ne relève pas du Conseil régional. Sur

les champs où il est en responsabilité, il assure ses compétences et les assume pleinement : elles ne sont a priori pas contestées dans leur contenu.

Les prévisions effectuées par le Conseil régional ont été élaborées en étroite concertation avec les Autorités académiques. S'agissant des écarts entre les prévisions et la réalité constatée, la critique émise à ce titre doit intégrer les décisions et orientations données pour la mise en oeuvre des orientations nationales qui relèvent du seul Ministre de l'Education nationale. Par exemple, plus de 7 000 élèves sont maintenus en collège au nom du principe fondamental qui régit le collège unique. En Franche-Comté, ces effectifs étaient antérieurement scolarisés (référence faite à la date du transfert des compétences) en lycée professionnel. Le Conseil régional et son exécutif ont en permanence rappelé leur attachement au maintien de ces élèves en lycée professionnel et ce dans leur seul intérêt. Doit-on pour autant imputer l'erreur à la planification régionale, qui, comme tout exercice de ce type, est intrinsèquement risquée ?

5-2 Le schéma prévisionnel des formations et la période 1994-1999 (page 44)

La Chambre relève que le Conseil régional a abandonné le concept de « Programme Prévisionnel des Investissements » des lycées... Le Conseil régional s'est fondé sur la lecture de la loi du 22 juillet 1983 qui définit le PPI comme devant définir la localisation des établissements, leur capacité d'accueil et le régime d'hébergement de leurs élèves. A l'évidence, il s'agit à travers ce document de programmer les créations de capacités d'accueil nouvelles. Le Conseil régional de Franche-Comté a rempli ses obligations en élaborant, en temps utile, les PPI correspondant au développement des capacités nécessaires à l'accueil des effectifs supplémentaires (délibération de l'Assemblée régionale en octobre 1987 pour le premier PPI). A cet égard, on doit souligner que la planification régionale a alors effectué un rééquilibrage des structures au profit de zones notoirement sous-scolarisées (Haute-Saône et Haut-Doubs en particulier), rééquilibrage toujours éludé jusqu'alors. Il suffit de rappeler que la dernière approbation par l'Etat de la carte scolaire (lointain ancêtre du schéma prévisionnel des formations) remontait à 1969...

L'élaboration d'un programme pluriannuel de réhabilitation lourde (PPRL) des lycées est apparue mieux adaptée à une situation nouvelle : la nécessité de donner une lisibilité améliorée aux interventions dans les lycées, par le biais d'engagements pluriannuels chiffrés. La réhabilitation ainsi programmée, si elle n'induit pas de développement significatif des surfaces permet tous les ajustements nécessaires pour traduire les évolutions pédagogiques prévisibles (non garanties dans leur durée !).

Ainsi, quand la Chambre évoque les procédures de programmation pour aborder la situation du lycée de Mouchard et son recrutement national, elle méconnaît le fait que la création des classes de « seconde indifférenciée » dans cet établissement, l'a privé de son recrutement spécifique dès le niveau de la seconde. La réponse réside peut-être dans le traitement appliqué à ce lycée (avant la décentralisation) alors qu'il avait été tenu, par le ministère, hors l'application du décret du 27 novembre 1962 qui transférait la construction des lycées et collèges aux communes (cinq établissements en France ont alors bénéficié de ce traitement dérogatoire !). L'imputation à la planification régionale des avatars qui affectent le lycée de Mouchard est excessive, car elle méconnaît l'histoire de cet établissement et plus largement de notre système éducatif.

5-3 La stratégie de la Région entre 1999 et 2002 (page 46)

La planification régionale est, à l'inverse des observations formulées, fondée sur une analyse réaliste de la situation. Elle traduit la volonté de l'exécutif régional de maintenir un appareil régional bien adapté aux besoins des jeunes, et ce quelque soit leur domicile. Le cas, évoqué ci-dessus (paragraphe 4.2-1), des lycées professionnels de Grand-Charmont et d'Audincourt confirme bien la réactivité de l'Institution, dans le seul intérêt des élèves.

Dans un autre domaine, il faut rappeler que les effectifs des établissements ne sont pas captifs. Au cours des années antérieures, la reprise économique a conduit de nombreux élèves, à abandonner leur scolarité en cours d'année, souvent à quelques mois de l'examen (BEP ou Bac-pro...). Ce constat est mal vécu par les enseignants, par les chefs d'établissement, par les Autorités académiques et bien entendu, également, par les responsables régionaux. Ces derniers sont, comme tous les acteurs et responsables de l'Ecole, prêts à recueillir les conseils que la Chambre pourrait formuler pour pallier cette situation.

5-4 La programmation 2002-2007 (page 49)

Enfin, il faut rappeler que les petits établissements dont la Chambre relève l'existence, font partie du paysage scolaire et de l'histoire de l'Académie et de la Région. Et le Conseil régional n'a pas toujours pris sur les décisions de les maintenir ou de les supprimer, à supposer qu'une telle décision soit à prendre dans ce domaine, ce qui n'est pas démontré. En effet, les petits établissements peuvent être justifiés par leur spécificité : le lycée de Moirans-en-Montagne par exemple qui prépare à Bac+3 avec moins de 250 élèves. En milieu rural, le maintien de ces structures est indispensable. C'est une mesure d'équité et de cohésion sociale. Le Conseil régional a fait ce choix dans ses démarches prospectives confiées par la loi et il l'assume, y compris dans ses budgets. On peut se demander quel serait le sens de la décentralisation dans ce domaine si la carte scolaire arrêtée par l'Etat devait comme par le passé régenter l'organisation du système éducatif.

La Chambre relève un manque de communication entre les services académiques et le Conseil régional ainsi que des divergences entre les institutions.

Les travaux de planification et de préparation des rentrées successives ont toujours été conduits en concertation. C'est ainsi que les services académiques sont membres permanents du comité de pilotage du schéma prévisionnel ou du PRDF. Il n'y a rien dans ces processus qui puisse choquer.

Le législateur, dans sa grande sagesse, a prévu l'intervention des collectivités dans des domaines précis et encadrés tout en laissant à l'Etat la réalité du pouvoir dans les cursus d'études, dans l'orientation et l'inscription des élèves, dans l'organisation des filières... Les points d'accord sont les plus nombreux. Ils sont le résultat d'un travail commun important et d'un réel apport de la collectivité. Les points de divergence sont bien identifiés et suivis par les services.

Dans une région de la taille de la Franche-Comté, le travail en commun est quotidien entre les cadres et agents du Rectorat et les services de la Région. L'absence de formalisation, par l'un ou par l'autre des partenaires ne doit pas cacher la réalité du travail effectué en permanence. Sur ce point, il apparaît utile d'évoquer un document diffusé par le Ministère de la jeunesse, de

l'Education Nationale et de la Recherche en juin 2003 et qui concerne le rapport des Inspections générales de l'Education nationale et de l'Administration de l'Education nationale, chargées de faire le « bilan des dix premières évaluations de l'enseignement en académie ». Dans son chapitre consacré aux « relations avec les partenaires » les Inspections générales relèvent, en matière d'organisation des formations, la qualité de l'apport des régions qui agissent sur l'ensemble du champ des formations (éducation nationale, enseignement agricole, apprentissage.....) et ce, malgré une tendance à porter une attention trop grande à l'impact d'une structure de formation dans l'équilibre d'un bassin. Le rapport note en particulier que « le manque de rigueur n'est ainsi pas le seul fait des collectivités territoriales ». A cet égard, la région de Franche-Comté est certainement comparable aux dix académies qui constituent l'échantillon concerné.

La Chambre formule plusieurs remarques sur les orientations données à la prospective scolaire par le Conseil régional. Ces documents traduisent des positions de l'Institution régionale, élaborées dans un cadre bien spécifique : les décisions principales reviennent dans tous les cas à l'Etat. Pour autant, la Région doit-elle ne pas avoir d'orientation à afficher ?

Les enjeux identifiés en 1994 subsistent. Par exemple, la cohésion sociale demeure une préoccupation forte. Sa déclinaison en termes de laïcité par exemple le démontre abondamment, y compris au plus haut niveau de l'Etat. Le fait de l'avoir évoquée dans le premier schéma prévisionnel devait-il conduire à ne plus y faire référence ?

Les enjeux lourds demeurent. Ils sont appréhendés à partir du contexte qui a évolué entre les deux derniers schémas, en particulier dans la démographie. L'école n'est pas un outil au service de l'aménagement du territoire. Elle est au service des jeunes. Elle doit répondre aux besoins de leur formation en s'adaptant à des contraintes incontournables : par exemple, la proximité est nécessaire dans les formations de niveau V. Elle s'apprécie différemment dans les niveaux IV et III. L'offre de proximité doit être maintenue, comme une réelle préoccupation pour les responsables du système éducatif, sauf à écarter certaines catégories de population de l'accès à la formation. Cela, le Conseil régional le refuse. Ce faisant, il prend une position claire.

La Chambre porte des jugements qu'il faut nuancer sur le « maintien à tout prix d'établissements en perte d'attractivité et d'effectifs » et sur l'équilibre entre les filières générales et « technologiques et techniques ». Il convient de rappeler que l'orientation, l'inscription et l'affectation des élèves demeurent des attributions régaliennes. La collectivité régionale n'a aucune possibilité d'infléchir les décisions de l'espèce. Il y a lieu de noter que dans ce contexte de gestion relevant exclusivement de l'Etat, la Franche-Comté voit un cinquième de ses bacheliers poursuivre ses études dans une autre académie. La moyenne nationale est de l'ordre de un dixième.

Comment dès lors, peut-on déplorer que la Région ne propose pas de solution à l'attractivité de l'Université de Franche-Comté, alors qu'elle ne détient pas de responsabilité propre dans ce domaine ?

Il est renvoyé au paragraphe précédent, avec le rappel de ce que le Conseil régional consacre, en dehors de toute obligation autre que celle qu'il s'est imposé en signant le contrat de plan, à l'amélioration des structures universitaires.

6 Les établissements d'enseignement du second cycle

6-1 Le nombre d'établissements et 6-2 : un patrimoine éclaté (page 53)

Dans ses observations, la Chambre revient sur la dispersion des établissements et sur le caractère « éclaté » du patrimoine. C'est un constat sur lequel des éléments de réponse ont été formulés ci-dessus.

S'agissant du regard porté sur cet aspect de la situation à travers le fonctionnement des établissements, il faut préciser que le Conseil régional a fait évoluer les choses dans ce domaine également à travers des regroupements d'établissements (dans la mise en œuvre du premier PPI : lycée et lycée professionnel devenus le lycée polyvalent Paul-Emile Victor de Champagnole – lycée et lycée professionnel devenus le lycée polyvalent Lumière de Luxeuil-les-Bains – lycée et lycée professionnel devenus le lycée polyvalent Edgar Faure de Morteau...), à travers des regroupements de services (internat commun des lycées Belin et Munier de Vesoul – restauration commune des lycée professionnel et collège de Saint-Amour – restauration commune du lycée hôtelier et de l'ENIL de Poligny).... On peut affirmer que la volonté de la Région a été déterminante dans l'évolution favorable des dossiers évoqués ci-dessus, qui sont générateurs d'une gestion plus économe des deniers publics, sans pénaliser les élèves, voire en améliorant leur cadre de travail.

De telles démarches doivent être conduites dans le respect de l'autonomie des EPLE (loi du 25 janvier 1985 et décret du 30 août 1985 pour les lycées dépendant de l'Education nationale) dont les actes de gestion relèvent du conseil d'administration et du chef d'établissement, par ailleurs représentant de l'Etat dans l'établissement. La complexité du système se retrouve également dans les établissements.

6-3 Le financement des établissements du second cycle (page 55)

Pour le fonctionnement des établissements, il appartient au Conseil régional de procéder à l'attribution de la dotation annuelle. Il le fait obligatoirement avant le premier novembre de l'année précédant le budget en cause. S'agissant d'une délibération qui anticipe sur le budget de la collectivité pour l'année suivante, la loi interdit la délégation de cette compétence à la Commission permanente.

Le Conseil régional a souhaité porter l'acte de décentralisation au plus près des utilisateurs. C'est ainsi que depuis 1986, il délibère avant le premier novembre sur les crédits de fonctionnement (cf § ci-dessus) et sur deux dotations qui visent à allouer aux établissements des moyens liés à leur gestion quotidienne : « entretien courant incombant au propriétaire » et « complément et renouvellement de matériel ». Cette pratique qui donne aux instances et responsables des établissements (ordonnateur, conseil d'administration..) une connaissance des moyens « ordinaires » de leur gestion annuelle ne crée aucune confusion dans la mesure où ces crédits sont bien identifiés et normalement classés dans le budget régional, en fonctionnement pour les uns et en investissement pour les autres.

Les établissements sont pour leur gestion soumis aux contrôles prévus par la loi. Les délibérations du Conseil d'Administration et les actes du chef d'établissement (hors action éducatrice) sont soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat dans la Région, à l'Autorité académique et à la collectivité de rattachement. Il s'agit des documents budgétaires (BP-DM...), des marchés et conventions...

La comptabilité des établissements est tenue sous la responsabilité de l'ordonnateur et d'un comptable (intendant pour l'Education nationale – agent du Trésor pour l'enseignement agricole). L'élaboration du budget et l'affectation des crédits à tel ou tel poste ne relève pas de la collectivité qui commettrait un abus de pouvoir si elle procédait ainsi. Il lui revient de calculer une dotation qui traduise les besoins de l'établissement. C'est ce que fait le Conseil régional à travers une grille élaborée, dans un cadre concerté avec les Autorités académiques et des représentants des chefs d'établissement et des intendants. Les critères d'attribution sont en outre soumis à l'avis du Conseil académique de l'Education nationale (C.A.E.N.)

6-4 Les contrôles incombant à la Région (page 61)

La comptabilité est soumise aux contrôles sur place de l'inspection générale de l'administration de l'Education nationale (ou de l'enseignement agricole) et de l'inspection du trésor. Les comptes du comptable sont jugés par la Chambre. La comptabilité des établissements est tenue en application de l'instruction comptable M 9-1. Dans la pratique, de nombreux établissements inscrivent les subventions dans des comptes de tiers (classe 4), procèdent aux dépenses (classe 6) et émettent les titres de recettes (classe 7) pour le montant de la dépense. Le solde non encore utilisé demeure en classe 4 pour recevoir, sur l'exercice suivant les processus d'utilisation décrits ci-dessus. Dans ces conditions, les soldes de classe 4 ne traduisent pas, en général, la présence de reliquats inutilisés, mais davantage des opérations en cours d'exécution.

Par ailleurs, il faut noter quelques cas rares d'errements dans la tenue de la comptabilité des établissements, cas du lycée de Morteau évoqué par la Chambre. La Région ne peut que le déplorer dans la mesure où elle subit dans sa propre gestion les incidences des retards dans la production de documents nécessaires. Les personnels en cause ne relèvent pas de son autorité. Elle ne dispose à cet égard d'aucune responsabilité dans l'exécution des opérations, dans leur contrôle ou dans leur jugement. Elle est tout à fait disposée à participer à toute réflexion et à toute action qui viseraient à éliminer les rares situations litigieuses et à les prévenir.

La présence de comptables publics dans les EPLE a conduit la Région à retenir, en priorité, l'attribution des « mandats » à ces établissements.

Enfin, pour ce qui concerne le suivi des opérations d'investissement, il faut distinguer deux cas :

- Le premier concerne les mandats exercés par les lycées. Le comptable de l'établissement assume la responsabilité de l'opération, notamment à l'égard du juge financier. Il conserve les pièces justificatives des opérations (marchés, contrats, etc...). Les services de la Région reçoivent un état récapitulatif visé par l'ordonnateur et le comptable de l'établissement. Ce document permet les opérations d'intégration comptable et de régularisation des avances. Ces opérations sont délibérées chaque année à l'occasion d'une décision modificative au budget.

- S'agissant des SEM, il existe un protocole global qui définit l'intervention de ces sociétés. Il est décliné pour chaque opération par une convention d'application. La rémunération des SEM est calculée dans ce cadre de façon très transparente et les services sont évidemment en mesure d'en établir le montant à la demande. La rémunération du mandataire est imputée à chacune des opérations.

Il est clair que seul le bilan de clôture d'une opération permet d'établir le montant définitif de chaque poste de dépense de l'opération : maîtrise d'œuvre, travaux, bureau de contrôle, assurance et bien entendu la rémunération de la SEM mandataire.

Le suivi des mouvements financiers est fait mensuellement, au moment du versement des avances. Il porte sur la globalité des dépenses effectives de chaque opération. Une prise en charge plus détaillée conduirait à des tâches comptables redondantes avec les SEM et priverait le mandat de son intérêt.

7 Le suivi du patrimoine régional (page 65)

La Chambre formule un certain nombre d'observations et de remarques concernant l'état de l'actif.

Il convient de rappeler à cet égard que la tenue de l'état de l'actif ne relève pas de la compétence de l'ordonnateur, même si cette situation n'interdit évidemment pas des contacts fréquents entre les services responsables de cet inventaire et le comptable.

Un inventaire physique du patrimoine régional, actualisé systématiquement lors de nouvelles acquisitions, existe effectivement au sein des services de la Région. Cet outil important contient un certain nombre d'informations comme le descriptif précis des biens et leur date d'acquisition, par exemple. De plus, il permet la localisation physique des biens considérés, mais il est vrai que la valeur d'acquisition des biens meubles n'est pour l'instant pas renseignée dans cet inventaire.

S'agissant des biens immobiliers, un état récapitulatif est joint chaque année en annexe des documents budgétaires.

Enfin, dans la perspective des préparatifs destinés à intégrer la nomenclature M71, en gestation depuis plusieurs années, dans les meilleures conditions en 2005, ainsi que le relève la Chambre, un groupe de travail inter-services réfléchit actuellement aux conditions de définition de nouvelles modalités en la matière, qui passeront nécessairement par une démarche centralisée.

8 La formation professionnelle

8-2 Le budget de la Formation professionnelle (page 67)

Les pratiques relevées en matière d'émission des titres de recettes ne portent pas préjudice à la collectivité dans la mesure où les « factures » non honorées par les débiteurs font l'objet de l'émission d'un titre de recette qui permet dès lors au comptable de poursuivre le recouvrement par tous moyens de droit. Il sera procédé à une révision des pratiques dans ce domaine.

La Chambre relève page 75 des écarts entre les programmes prévisionnels et les réalisations. Elle indique que ces adaptations sont admissibles à la marge. C'est précisément le cas, comme le démontre le constat effectué par la Chambre dans son rapport : pour les deux années analysées, en nombre de stagiaires, la variation est de -2,2 % (1999-2000) et de +1,26 % (2000-2001) ; en nombre de journées/stagiaires, elle est respectivement de -0,2 % et - 6,5 %.

Il convient de rappeler que les programmes font l'objet d'un appel à projets (depuis 2003, dans le cadre du Code des marchés publics – art 30) lancé 18 mois avant la fin de la période de référence. Il est clair que la réactivité attendue des dispositifs de formation professionnelle continue implique des adaptations qui font l'objet du travail quotidien des délégués territoriaux, des services, de l'arbitrage de l'exécutif et des délibérations de la Commission permanente.

Il faut intégrer le fait que les programmes sont destinés à un public spécifique et particulièrement « volatile », notamment dans le domaine de la préqualification. De plus, l'environnement économique et social subit nécessairement des évolutions sur une période aussi longue.

A cet égard, les appréciations de la Chambre appellent, sur le point évoqué, deux réponses :

- l'amélioration des cahiers des charges est une préoccupation constante des services. L'application du Code des marchés publics en 2003 a confirmé et amplifié cette évolution qui se poursuivra pour tendre vers une définition encore plus précise, sans que l'on puisse prétendre obtenir un cadrage ferme et définitif dans un environnement par définition instable.
- La consommation des crédits est un objectif louable pour une collectivité. En revanche, celle-ci doit se dérouler dans le respect des priorités définies par l'Assemblée régionale. Il est clair que les objectifs de formation sont à l'origine de l'engagement de l'action régionale, avec la nécessité de faire face constamment aux évolutions. La consommation des crédits est un effet direct de cette politique et non son objectif.

8-3 Les procédures et les contrôles (page 76)

Comme le fait remarquer la Chambre, les prestations de formation relèvent dorénavant de l'application du code des marchés publics. C'est chose faite depuis l'exercice 2003.

Du fait de l'application de ce Code, la pratique d'organisation en plates-formes de préqualification et de qualification disparaît, les organismes ayant néanmoins fait, le plus souvent, le choix de répondre sous forme de groupement.

Les dispositions du Code des marchés publics seront bien entendu appliquées au « mandat » de gestion administrative et financière des programmes de formation professionnelle et de l'apprentissage. Ce mandat est actuellement géré par le CNASEA.

La Chambre évoque page 78 les contrôles effectués sur la gestion des CFA. Il est rappelé que les établissements concernés sont indépendants de l'administration régionale qui ne peut ni se substituer à la responsabilité de leurs instances dirigeantes ni se comporter en gestionnaire de

régie directe. Les Centres sont autonomes et soumis aux contrôles internes à leur structure, à l'intervention d'un commissaire aux comptes, et au contrôle de la juridiction financière.

Les services sont en permanence invités à rechercher les modalités propres à améliorer le contrôle de gestion. Le nouveau mode de financement de l'apprentissage, encore plus exigeant, adopté par la Commission permanente le 23 mai 2003, conduira à des échanges plus réguliers entre les services régionaux et l'administration des centres et renforcera ces contrôles.

Il en est de même pour la formation professionnelle. Le passage à une gestion de marchés publics entraîne des contrôles plus stricts tant sur la nature de la formation que sur les effectifs. Ces contrôles sont désormais mieux formalisés par les délégués territoriaux qui disposent de documents précisant les procédures de suivi pédagogique et financier des marchés publics de formation, procédures largement présentées et commentées aux organismes de formation, rendus par ailleurs destinataires des documents les formalisant.

8-4 Evaluation des politiques (page 81)

S'agissant de l'étude évoquée par la Chambre, il est opportun de faire deux types d'observation :

- On peut effectivement constater avec la Chambre que dans une matière aussi complexe que la formation et ses effets attendus sur l'emploi, les résultats, significatifs sur le plan statistique car concernant un nombre important de stagiaires, sont globalement encourageants pour le dispositif de formation mis en œuvre par le Conseil régional.
- Néanmoins, le rapport en question appelait l'attention sur la situation particulière des publics en grande difficulté, les plus éloignés de la qualification et de l'insertion. A cet égard, l'accent a été mis dans les programmes suivants sur les réponses à la fois quantitatives et qualitatives à apporter à ces publics. De même pour la qualification, l'aspect diplômant des formations a été plus largement pris en compte.

La Chambre s'interroge par ailleurs sur les conséquences tirées par le Conseil régional des dispositifs d'évaluation. Comme il a été souligné supra, pour répondre aux observations de la Chambre qui semblait en faire grief, les programmes s'adaptent en permanence à la réalité du besoin de formation exprimé par l'économie régionale et les demandeurs d'emploi. Il est par ailleurs précisé que dans le cadre de l'association CEDRE, cofinancée par l'Etat et la Région, l'OREF (Observatoire Régional de l'Emploi et de la Formation) a précisément pour mission d'aider les services de l'Etat et du Conseil régional à approcher de la façon la plus précise possible l'offre de formation dont ils ont la responsabilité. Cette démarche, conduite secteur par secteur, est toujours fondée sur une phase diagnostic/évaluation et une phase de proposition d'évolution.

8-5 L'intervention du CNASEA (page 83)

Enfin, la Chambre formule quelques observations sur l'intervention du CNASEA. Le CNASEA, établissement public d'Etat habilité par une loi du 3 janvier 1991, offre aux gestionnaires de la formation professionnelle, la possibilité d'effectuer les mouvements financiers liés aux programmes de formation. Il intervient pour le compte de l'Etat et pour celui de la quasi-totalité des Régions.

C'est dans ce contexte que les documents conventionnels liant la Région et le CNASEA ont été élaborés et signés, le plus souvent à partir de cadres émanant de l'établissement public national, lui-même soumis au contrôle de la Cour des Comptes.

La relation entre la Région et le CNASEA doit s'apprécier et se stabiliser autour de la notion de « mandat » et de l'application du Code des marchés publics.

S'agissant des admissions en non-valeur et des remises gracieuses, la rédaction actuelle des documents contractuels résulte de longues négociations avec le CNASEA et a effectivement, à la demande de celui-ci, évolué dans le temps.

Il est pris acte des observations de la Chambre sur ce point et précisé qu'à l'avenir, l'élaboration par la Région d'un cahier des charges en vue de procéder à une consultation préalable à la passation d'un marché, conduira à préciser les contraintes qu'elle imposera à son prestataire, dans le sens préconisé par la Chambre. La situation sera ainsi clarifiée.

Toutefois, ainsi que le Directeur général du CNASEA l'a fait savoir à la Chambre, la Cour des Comptes a émis un jugement positif sur la relation entretenue par cet Etablissement public avec ses mandants, ce qui en tout état de cause vient confirmer la complexité du problème posé.