

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE FRANCHE-COMTE

Rapport d'observations définitives sur les comptes et la gestion de la région de Franche-Comté

Rappel de la procédure

Par courrier du 25 octobre 2000, la région a été informée par le président de la chambre régionale des comptes de Franche-Comté, conformément aux termes de l'article R.241-2 du code des juridictions financières (CJF), de l'engagement d'un examen de la gestion portant sur une période courant à compter de l'exercice 1993.

En application des dispositions de l'article L.241-7 du CJF, les entretiens préalables prévus par la loi ont eu lieu le 31 janvier 2003 avec le président du conseil régional actuellement en fonction, M. Jean-François HUMBERT, et le 4 février 2003, avec M. Pierre CHANTELAT, ancien président du conseil régional jusqu'en 1998.

Dans sa séance du 20 mars 2003, la chambre a décidé d'adresser aux deux ordonnateurs successifs un rapport d'observations provisoires ; un extrait en a également été adressé à M. le délégué régional du CNASEA pour l'observation mettant en cause cet établissement.

Le président du conseil régional en fonctions, son prédécesseur, et le directeur général du CNASEA ont fait parvenir une réponse à la chambre dans le délai de deux mois fixé par la loi. Dans sa séance du 6 octobre 2003, la chambre a examiné ces réponses et, après une nouvelle délibération, a arrêté le présent rapport d'observations définitives.

La chambre rappelle que, dans sa mission d'examen de la gestion, elle relève principalement les points qui lui paraissent poser problème, notamment sur le plan de la régularité ou des risques encourus, ou, plus simplement, qui méritent réflexion. Il revient aux assemblées délibérantes, destinataires de ces observations, et à ceux qui en prendront ultérieurement connaissance, de porter un jugement d'ensemble sur la gestion et sur ses résultats.

Plan du rapport d'observations définitives

1. L'INSTITUTION ET SON FONCTIONNEMENT	3
1.1. CONSEIL REGIONAL ET COMMISSION PERMANENTE	3
1.2. LES MOYENS ACCORDES AUX GROUPES D'ELUS	3
1.3. COLLABORATEURS DE CABINET	5
2. LE PERSONNEL DE LA REGION	7
2.1. LES EFFECTIFS	7
2.2. LE RECRUTEMENT ET LA REMUNERATION DES CONTRACTUELS	8
2.3. LE REGIME INDEMNITAIRE DES TITULAIRES	13
2.4. AVANTAGES PARTICULIERS	16
2.5. L'EVOLUTION DES DEPENSES ET LA COMPARAISON AVEC LES AUTRES REGIONS	17
3. LES AUTORISATIONS DE PROGRAMME (AP)	19
3.1. LE REGLEMENT FINANCIER DE LA REGION ET LE BUDGET	19
3.2. LA GESTION DES AP ET DES CP	20
3.3. LA REGLEMENTATION EN MATIERE D'AP - CP	22
3.4. ANOMALIE CONSTATEE DANS LE DECOUPAGE D'UNE OPERATION	23
4. LES FINANCES DE LA REGION	24
4.1. LA STRUCTURE DU BUDGET	24
4.2. L'INVESTISSEMENT ET L'ENDETTEMENT	28
4.3. LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	31
4.4. LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT	33
5. LA PLANIFICATION EN MATIERE D'EDUCATION ET DE FORMATION	43
5.1. LES DISPOSITIFS DE PROGRAMMATION SPECIFIQUES	43
5.2. LE SCHEMA PREVISIONNEL DES FORMATIONS ET LA PERIODE 1994-1999	44
5.3. LA STRATEGIE DE LA REGION ENTRE 1999 ET 2002	46
5.4. LA PROGRAMMATION 2002-2007	49
6. LES ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT DU SECOND CYCLE	53
6.1. LE NOMBRE D'ETABLISSEMENTS	53
6.2. UN PATRIMOINE ECLATE	53
6.3. LE FINANCEMENT DES ETABLISSEMENTS DU SECOND CYCLE	55
6.4. LES CONTROLES INCOMBANT A LA REGION	61
7. LE SUIVI DU PATRIMOINE REGIONAL	65
8. LA FORMATION PROFESSIONNELLE	66
8.1. LES ACTIONS DE LA REGION	66
8.2. LE BUDGET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	67
8.3. LES PROCEDURES ET LES CONTROLES	76
8.4. EVALUATION DES POLITIQUES	81
8.5. L'INTERVENTION DU CENTRE NATIONAL POUR L'AMENAGEMENT DES STRUCTURES DES EXPLOITATIONS AGRICOLES (CNASEA)	83

1. L'institution et son fonctionnement

1.1. Conseil régional et commission permanente

L'assemblée délibérante de la région est le conseil régional élu au suffrage universel direct. En Franche-Comté, le conseil régional comporte 43 membres. Il peut déléguer certaines de ses attributions à une « commission permanente ».

Selon le code général des collectivités territoriales, « 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 p. 100 de l'effectif du conseil, et éventuellement d'un ou plusieurs autres membres. »

Par délibération du 6 avril 1998, le Conseil régional décide de fixer à 12 le nombre des vice-présidents, à 30 le nombre des autres membres de la commission permanente et de constituer ainsi une commission permanente composée du Président du Conseil régional, qui en assure la présidence, et des 42 autres membres que compte l'assemblée. La commission permanente du conseil régional est ainsi constituée de la totalité des membres du Conseil Régional. Ce n'était pas le cas dans la précédente mandature.

Le mode de fonctionnement retenu par la région Franche-Comté comporte deux conséquences, la première relative au fonctionnement de l'assemblée elle-même, et la seconde, de nature financière.

Les séances des assemblées délibérantes des collectivités territoriales sont publiques, alors que celles des autres instances (bureaux ou commissions permanentes) ne le sont pas obligatoirement. Le Conseil d'Etat s'est prononcé sur ce point : « Les départements et les régions sont libres, dans le silence de la loi, de prévoir que les séances de leurs commissions permanentes ne seront pas publiques » (CE Assemblée., 18 décembre 1996, Région Centre).

En Franche-Comté, selon l'article 24 du règlement intérieur adopté par une délibération du conseil régional du 24 avril 1998, les réunions de la commission permanente « ne donnent pas lieu à l'établissement de procès-verbaux. Les débats... restent donc internes. » Ainsi, en ayant un conseil régional et une commission permanente de composition identique, les débats pourront être publics ou à huis clos pour tous les sujets que la loi ne réserve pas explicitement au conseil régional lui-même.

Les conséquences financières, d'ailleurs constatées dans les comptes, sont prévues par la loi : d'une part, les élus membres de la commission permanente autres que le président et les vice-présidents bénéficient d'une indemnité majorée de 10 % et, d'autre part, l'ensemble des indemnités versées aux élus étant plus important, l'enveloppe permettant de rémunérer les collaborateurs de groupes d'élus se trouve de ce fait elle aussi majorée puisqu'elle est déterminée en pourcentage du montant des indemnités versées aux élus.

La chambre observe que la loi, - qui décrit assez précisément le mode d'élection des membres de la commission permanente pour qu'il soit possible d'en déduire que celle-ci, élue par le conseil en son sein, n'est pas censée reproduire intégralement l'effectif et la composition de ce même conseil, - n'interdit pas explicitement la solution retenue, même si la justification de la coexistence de deux organes composés de façon identique semble peu évidente sur le plan fonctionnel et si, sur un plan financier, cette façon de procéder est plus coûteuse pour les finances de la collectivité.

1.2. Les moyens accordés aux groupes d'élus

La mise à la disposition des groupes d'élus de moyens matériels et de personnels est prévue par l'article 32 bis de la loi 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique, codifié à l'article L.4132-23 du CGCT.

« ...L'autorité exécutive de la collectivité territoriale peut, dans des conditions fixées par l'assemblée délibérante et sur proposition des représentants de chaque groupe, affecter aux groupes d'élus une ou plusieurs personnes. L'assemblée délibérante ouvre au budget de la collectivité territoriale, sur un chapitre spécialement créé à cet effet, les crédits nécessaires à ces dépenses, sans qu'ils puissent excéder 25 p. 100 du montant total des indemnités versées chaque année aux membres de l'assemblée délibérante en application de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

L'autorité exécutive de la collectivité territoriale est l'ordonnateur des dépenses susmentionnées... »

La loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a porté à 30 % le pourcentage servant à déterminer les crédits utilisables.

La loi ne fixe pas d'effectif minimum pour les groupes d'élus, mais la jurisprudence admet la fixation d'un nombre de membres minimum par le règlement intérieur. En Franche-Comté, le règlement intérieur adopté le 24 avril 1998 précise (article 33) qu' « un groupe comprend au minimum deux conseillers régionaux ».

La mise à disposition de moyens et de personnels est explicitée à l'article 34 du règlement intérieur du Conseil régional : chaque groupe peut utiliser le service du courrier et les moyens reprographiques de la région et dispose en outre d'un bureau équipé d'un téléphone, d'un micro-ordinateur et d'un télécopieur. Le plafond du montant des moyens a été délibéré par l'assemblée plénière des 16 et 17 décembre 1999 pour ce qui concerne l'année 2000 et est fixé comme suit :

- part forfaitaire : 8000 F par groupe ;
- part proportionnelle à l'effectif du groupe : 4000 F par élu inscrit.

A la suite du dernier renouvellement de l'assemblée régionale, le mode de recrutement et de rémunération des assistants dans la limite légale a été délibéré dans la séance du 26 juin 1998. La délibération (annexe 11) précise que :

« le Président procède au recrutement en respectant la répartition des moyens affectés à chaque groupe d'élus fixée par l'assemblée et sur proposition des représentants de chaque groupe. La durée de ces contrats ne peut excéder 3 ans renouvelables. »

En 1999, 11 assistants de groupes politiques figurent sur l'organigramme ainsi que dans les documents concernant les effectifs.

Le total des indemnités versées aux élus est imputé au chapitre 934, article 666, et, de 1995 à 2001, les montants constatés sont rappelés dans le tableau ci-après, avec, dans la colonne suivante, le plafond des crédits de rémunérations susceptibles d'être accordés aux groupes d'élus. En regard, figure, pour chaque année, le montant total des frais de personnel imputés au chapitre 946 « Frais de fonctionnement des groupes d'élus », cotisations sociales et cotisations au CNFPT comprises.

Année	Chapitre 934 article 666 "indemnités versées aux élus"	25% (L 4132-23 du CGCT)	Chapitre 946 "frais de fonctionnement des groupes d'élus"	Marge (-) ou dépassement (+)
1995	6.372.416,29	1.593.104,07	762.484,62	-830.619,45
1996	6.435.280,35	1.608.820,09	1.592.976,39	-15.843,70
1997	6.461.675,62	1.615.418,91	1.588.718,44	-26.700,47
1998	6.671.692,73	1.667.923,18	1.333.328,69	-334.594,49
1999	6.751.721,11	1.687.930,28	1.679.689,82	-8.240,46
2000	6.866.600,91	1.716.650,23	1.688.098,29	-28.551,94
2001	6.911.108,32	1.727.777,08	1.691.242,35	-36.534,73

Pour les années examinées, les dépenses ont été inférieures à la limite autorisée.

1.3. Collaborateurs de cabinet

L'article 12 du décret 87-1004 du 16 décembre 1987 stipule :

« L'effectif maximum des collaborateurs du cabinet d'un président de conseil régional est ainsi fixé :

- cinq personnes lorsque la population de la région est inférieure à 500 000 habitants ;*
- une personne pour chaque tranche supplémentaire de 1 à 500 000 habitants. »*

Conformément à ces dispositions et compte tenu de la population franc-comtoise (1 117 059 habitants, recensement 1999), l'effectif maximum des collaborateurs de cabinet du président du conseil régional de Franche-Comté est de 7 personnes.

Apparemment les décisions d'affectation du président du conseil régional ont explicitement entremêlé à partir de 1998 les deux catégories d'emplois : collaborateurs de cabinet et assistants de groupes d'élus. La chambre a en effet relevé, en 1998, deux exemples de passage d'une fonction à l'autre : deux assistants de groupe d'élus deviennent collaborateurs de cabinet.

Le Tribunal administratif de Besançon a eu l'occasion de rappeler que, si le recrutement de ces deux catégories de personnel résulte d'un choix discrétionnaire de l'exécutif territorial et des groupes d'élus, il n'en demeure pas moins que le législateur a entendu limiter le recours aux uns et aux autres en instituant une limite en nombre pour les premiers et une limite budgétaire pour les seconds. L'accord entre certains groupes d'élus conclu en avril 1998 à la suite des élections régionales a clairement ignoré la spécificité de chacune de ces limites et abouti à transférer sur les collaborateurs de groupe d'élus une partie des emplois de cabinet autorisés (4 sur 7).

Le tribunal administratif, saisi par plusieurs conseillers régionaux ne faisant pas partie des groupes d'élus bénéficiaires de cet accord, s'est prononcé sur ce sujet le 21 juin 2001 en annulant les « décisions implicites d'affectation » du président du conseil régional de 4 postes de cabinet aux groupes d'élus de l'opposition.

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier et qu'il n'est pas contesté par le défendeur que les crédits alloués par le conseil régional de Franche-Comté pour la rémunération des assistants dont disposent les différents groupes d'élus ou « groupes politiques » constitués en son sein, qui représentaient une dotation totale de 1.720.000 F pour l'année 1998, sont calculés en fonction du plafond défini par l'article L. 4132-23 du code général des collectivités locales et sont intégralement consommés pour assurer la rémunération des agents officiellement engagés en tant qu'assistants de groupe politique ; que la rémunération dont bénéficient [MM. W, X, Y, et Z] depuis la date de leur recrutement leur est servie au titre d'un emploi de collaborateur de cabinet alors que, dans les faits, ils n'exercent pas leurs fonctions auprès du président du conseil régional mais auprès des élus du groupe « Verts » ou des élus du groupe « Socialistes - démocrates - communistes », au même titre que, d'autres agents recrutés en tant qu'assistants de groupe politique ; que, dans ces conditions, les décisions de recrutement et d'affectation prises par le président du conseil régional de Franche-Comté à l'égard de [MM. W, X, Y, et Z] révèlent alors même qu'elles s'inscrivent formellement dans le cadre fixé par l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 et par son décret d'application du 16 décembre 1987, une méconnaissance des dispositions de l'article L. 4132-23 du code général des collectivités territoriales prohibant la mise à disposition des groupes d'élus de moyens en personnel représentant plus de 25 % des indemnités versées aux membres du conseil régional ; »...

« LE TRIBUNAL DECIDE :

« Article 1^{er} : Les décisions susvisées du président du conseil régional de Franche-Comté relatives à l'affectation de W, de X, de Y et de Z sont annulées. »

La chambre a noté que ce jugement faisait l'objet d'un appel à l'initiative du président du conseil régional, appel non encore jugé par la Cour administrative d'appel de Nancy. Le jugement du TA de Besançon a donc à ce jour l'autorité de la chose jugée.

Les dépenses correspondant à la rémunération des collaborateurs de cabinet dont l'affectation a été annulée par le Tribunal administratif sont les suivantes, sachant que les personnes concernées ont été rémunérées de leur embauche, en 1998 ou 1999, jusqu'à leur licenciement au 30 septembre 2001 :

Noms	1998	1999	2000	2001	Total 1998-2001
	Coût total	Coût total	Coût total	Coût total	Coût total
W	188 587,72	301 614,35	304 908,16	229 838,52	1 024 948,74
X		298 086,72	302 637,97	228 414,85	829 139,53
Y	139 920,14	269 321,49	270 821,20	205 274,34	885 337,17
Z	44 664,92	224 176,90	295 003,11	205 274,34	769 119,27
Total	373 172,78	1 093 199,46	1 173 370,44	868 802,05	3 508 544,72

L'augmentation des moyens des groupes en année pleine est très importante.

La chambre relève que la pratique sanctionnée par le TA de Besançon avait pour résultat de dépasser la limite posée par la loi au financement de certains groupes d'élus par le budget de la collectivité. Elle s'est donc traduite par une dépense dont l'affectation n'était pas celle prévue. Le fait, invoqué par le président du conseil régional, que l'assemblée délibérante avait "voté les crédits afférents en connaissance de cause" n'autorise pas un dépassement de la limite clairement fixée par la loi.

2. Le personnel de la région

2.1. Les effectifs

Les effectifs budgétaires de la région varient de 180 en 1993 à 219 en 2000, soit une progression moyenne annuelle de 2,8%.

Effectifs emplois permanents au 31/12	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	variation moyenne annuelle
Total effectifs budgétaires	180	180	191	204	204	208	211	219	2,8%
Total effectifs pourvus (rémunérés par la région)	168	168	177	198	198	206	210	212	3,4%
Variation annuelle (%)		0,0%	5,4%	11,9%	0,0%	4,0%	1,9%	1,0%	Moyenne sur la période
% postes pourvus / effectifs budgétaires	93,3%	93,3%	92,7%	97,1%	97,1%	99,0%	99,5%	96,8%	96,10%

Les effectifs pourvus (y compris les agents mis à la disposition d'autres organismes) varient quant à eux de 168 en 1993 à 212 en 2000, soit une progression moyenne annuelle de 3,4 % sur la période.

En fait, deux pics se remarquent : en 1995, augmentation de 5,4% due notamment à l'embauche de 6 personnes pour la mise en œuvre de la loi quinquennale relative à la formation professionnelle et, en 1996, augmentation de 11,9% due au recrutement de 12 agents fonctionnaires (conformément aux dispositions de la loi Hœffel qui permettaient de recruter sans concours des fonctionnaires de catégorie C) et de 10 contractuels dont 9 viennent de l'association ACTE dissoute en 1996.

L'adéquation entre les effectifs budgétaires et les effectifs pourvus s'est améliorée au cours de la période et s'établit à 96,8% en 2000.

A. Répartition des effectifs permanents par catégorie

au 31/12	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
Répartition des effectifs permanents pourvus par catégorie - rémunérés par la région (comprend les personnels mis à la disposition d'autres organismes par la région)	168	168	177	198	198	206	210	212	Structure moyenne
dont Catégorie A	68	62	63	69	67	70	72	73	68
	40,5%	36,9%	35,6%	34,8%	33,8%	34,0%	34,3%	34,4%	35,39%
dont Catégorie B	29	30	31	34	41	43	45	43	37
	17,3%	17,9%	17,5%	17,2%	20,7%	20,9%	21,4%	20,3%	19,26%
dont Catégorie C	71	76	83	95	90	93	93	96	87
	42,3%	45,2%	46,9%	48,0%	45,5%	45,1%	44,3%	45,3%	45,35%

35,4 % des agents de la région (en moyenne sur la période) exercent des fonctions de direction et conception relevant de la catégorie A de la fonction publique. On remarque d'ailleurs une diminution du taux sur la période. Cette configuration en matière d'encadrement n'est pas propre à la région Franche-Comté : elle constitue une caractéristique commune à toutes les régions.

B. Répartition titulaires / non-titulaires

Le tableau ci-après présente la répartition des agents selon leur statut (titulaires / non titulaires) et intègre à ces derniers les agents mis à disposition de la région par d'autres organismes. Dans les effectifs des titulaires, figurent inversement les agents recrutés par la région et mis à la disposition d'autres organismes. Compte tenu du faible nombre de ces agents (entre 3 et 4 selon les années dans chaque sens), leur incidence sur la variation moyenne annuelle est voisine de 0. Les effectifs totaux ainsi constitués varient de 3,1% sur la période.

au 31/12	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	variation moyenne annuelle
Titulaires (y compris les agents mis à disposition d'autres organismes par la région)	111	118	130	151	155	161	164	168	6,1%
catégorie A	37	34	35	36	35	35	38	39	
catégorie B	15	18	21	23	33	36	36	37	
catégorie C	59	66	74	92	87	90	90	92	
Non-titulaires (y compris les agents mis à disposition de la région par d'autres organismes)	64	56	52	51	46	48	50	48	-4,0%
catégorie A	35	33	32	36	34	37	36	36	
catégorie B	16	13	10	11	8	7	10	6	
catégorie C	13	10	10	4	4	4	4	6	
Total des effectifs permanents rémunérés par la région et mis à sa disposition	175	174	182	202	201	209	214	216	3,1%
									Moyenne sur la période
Titulaires/emplois permanents pourvus %	63,4%	67,8%	71,4%	74,8%	77,1%	77,0%	76,6%	77,8%	73,2%
Non-titulaires/emplois permanents pourvus %	36,6%	32,2%	28,6%	25,2%	22,9%	23,0%	23,4%	22,2%	26,8%

Parmi les non titulaires, ce sont les cadres qui constituent la catégorie la mieux représentée : les agents de catégorie A sont pratiquement aussi nombreux chez les non-titulaires que chez les titulaires (35-36 pour chaque statut). De plus, alors que la part des non-titulaires dans les effectifs totaux a diminué de 4% en moyenne sur la période, le nombre d'agents de catégorie A est resté stable, et, de ce fait, la part des cadres dans les non titulaires a augmenté. Un cadre sur deux est un contractuel.

Dans un rapport de synthèse des données démographiques et statutaires concernant les agents territoriaux, établi par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) et le CNFPT, le taux de non-titulaires était de 20,7% des effectifs dans les régions au 31 décembre 1999 : à cette date, la région Franche-Comté se situait au dessus de la moyenne nationale avec un taux de 23,4 % de non-titulaires dans ses effectifs. La chambre prend acte de ce que, selon la région, ce pourcentage est descendu à 17,2 % en 2002 en Franche-Comté.

2.2. Le recrutement et la rémunération des contractuels

Le recours à des personnels contractuels constitue un procédé de recrutement dérogatoire au droit commun. Le statut général de la fonction publique - loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dans son article 3 - dispose que les emplois civils permanents des régions, au même titre que ceux de l'Etat et des autres collectivités territoriales, sont occupés par des fonctionnaires. Ce n'est que par dérogation à ce principe que l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 permet de recourir à des contractuels dans trois cas :

- pour assurer le remplacement momentané de titulaires autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles en raison d'un congé de maladie, d'un congé de maternité ou d'un congé parental, ou de l'accomplissement du service national, du rappel ou du maintien sous les drapeaux, ou pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu (alinéa 1) ;
- pour exercer des fonctions correspondant à un besoin saisonnier et occasionnel, dans des conditions particulières (alinéa 2) ;
- en outre, l'alinéa 3 de cet article prévoit que *« des emplois permanents peuvent être occupés par des agents contractuels dans les mêmes cas et les mêmes conditions de durée que ceux applicables aux agents de l'Etat »*. Cet alinéa renvoie à l'article 4-2 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique d'Etat qui dispose que pour occuper des emplois permanents :

« Par dérogation au principe énoncé à l'article 3 du titre I^{er} du statut général, des agents contractuels peuvent être recrutés dans les cas suivants :

1° lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ;

2 ° pour les emplois du niveau de la catégorie A ... lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient. »

2.2.1. La pratique en Franche-Comté

Le contrôle de la chambre a porté sur la totalité des contrats passés et/ou renouvelés pendant la période 1993-2000, tels qu'ils ont été produits par la région. C'est ainsi que 72 contrats ont été examinés.

On dénombre 4 grands types de recrutement :

- l'intégration de personnels provenant de satellites ;
- au titre de l'article 3, alinéas 1 et 2 de la loi du 26 janvier 1984 ;
- au titre de l'article 3, alinéa 3 de la loi du 26 janvier 1984,
- au titre de l'article 38c alinéa 2 de la loi du 26 janvier 1984 pour les travailleurs handicapés. 2 agents ont été recrutés à ce titre. La législation prévoit leur titularisation après le renouvellement de leur contrat d'un an. Ce point ne sera pas développé.

De même les emplois spécifiques, à savoir les collaborateurs de cabinet et les assistants des groupes d'élus, ne seront pas réexaminés ici.

A. L'intégration de personnels provenant de satellites

Entre 1991 et 1996, à la suite de la dissolution d'organismes satellites de la région, 26 personnes ont bénéficié de recrutements particuliers et ont été intégrées dans les effectifs régionaux. Les contrats portent le visa suivant : *«Vu la possibilité offerte aux personnels salariés de –nom de l'association- de poursuivre à compter du... leur activité dans le cadre d'un contrat conclu avec la région »*. Ces recrutements sont la conséquence d'une mesure de dissolution des associations "satellites" préconisée en son temps par la chambre régionale des comptes.

Les associations concernées sont les suivantes :

- le Centre d'Etudes Economiques Régionales de Franche-Comté (CEERFC) : 4 recrutements se sont échelonnés entre 1991 et 1995.
- le Centre Informatique Régional : 6 personnes ont intégré les effectifs de la région le 1^{er} mars 1991.
- l'Association Régionale pour l'Emploi : 6 personnes ont intégré les effectifs de la région le 1^{er} mars 1991.

- l'Association Franche-Comté Echanges internationaux : 1 personne a intégré les effectifs de la région au 1^{er} mars 1991.
- l'Association Culturelle Technique (ACTE) : 9 personnes ont intégré les effectifs de la Région le 1^{er} juillet 1996.

Selon la région, le tiers des personnes ainsi recrutées sont encore en place en 2003 comme contractuels et 16 ont intégré les effectifs des titulaires (après réussite à un concours ou application de la loi Sapin de 2001).

B. Alinéa 2 de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984

Cet alinéa prévoit le recrutement de contractuels aux conditions suivantes :

- pour un besoin saisonnier : durée maximale de 6 mois pendant une même période de 12 mois ;
- pour un besoin occasionnel : durée maximale de 3 mois renouvelable une seule fois à titre exceptionnel.

Deux contrats ont été passés à ce titre pendant la période 1993-2000. Ni l'un ni l'autre n'ont respecté les conditions de durée énoncées ci-dessus.

C. Alinéa 3 de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984

Sur la période en contrôle, 18 personnes ont fait l'objet d'un recrutement fondé sur ces dispositions. Pratiquement tous les cas concernent des emplois de catégorie A pour lesquels les possibilités de recours à des contrats sont plus ouvertes, la loi fixant comme conditions les notions de « nature des fonctions » et de « besoins des services ».

La notion de « nature des fonctions » recouvre la possibilité de recruter des contractuels pour occuper des emplois nécessitant des connaissances techniques hautement spécialisées, interprétation confirmée par la jurisprudence. La spécificité ou la technicité de certaines missions peut justifier le recours à des agents non titulaires, experts dans leur domaine. Mais peu de qualifications recrutées parmi ces dix-huit emplois paraissent spécifiques.

Les compétences définies pour les cadres d'emploi de titulaires des filières administrative, technique, culturelle et sportive sont suffisamment étoffées pour couvrir la plupart des besoins de la région.

La plupart des fonctions qui figurent parmi les 18 recrutements opérés pourraient donc être exercées par des fonctionnaires du cadre d'emploi des attachés ou du corps des ingénieurs.

La notion de « besoins des services » a été définie notamment dans l'arrêt du Conseil d'Etat, commune de BLAGNAC (13 décembre 1992) comme tenant à l'impossibilité pour la collectivité d'attendre un recrutement par la voie normale ou l'impossibilité de faire face aux besoins par des recrutements nouveaux, faute de candidats.

Le Conseil d'Etat a par la suite confirmé cette jurisprudence et considéré que les besoins des collectivités étaient justifiés du fait que les recrutements avaient été précédés d'appels de candidature infructueux.

Les services régionaux ont pu justifier de l'effectivité de la publicité des postes à pourvoir : des récépissés du Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Doubs ont été produits, la publicité étant généralement faite dans des délais raisonnables, entre 2 et 4 mois avant la date de recrutement.

2.2.2. Le renouvellement des contrats

Sur la période, la chambre relève que les contrats font presque tous l'objet de renouvellements (2 cas avec 4 renouvellements, 17 cas avec 3 renouvellements, 16 cas avec 2 renouvellements...). Certains contractuels sont présents depuis 10, 12, voire 16 ans, et la question se pose de savoir si les divers renouvellements de contrats ont réellement été effectués pour pallier une absence momentanée de titulaires ou à la suite d'appels de candidature infructueux (CE du 29 décembre 1995, Préfet du Val d'Oise et du 20 mars 1996, OPHLM de la Communauté Urbaine du Mans).

A la fin de chaque période contractuelle, la publicité de la vacance de poste doit être faite. En effet, compte tenu du statut de la fonction publique et des contrats (à durée déterminée), les agents non titulaires n'ont pas vocation à occuper définitivement les emplois sur lesquels ils ont été recrutés. Les postes permanents sont donc susceptibles d'être occupés par des agents titulaires lorsqu'ils sont vacants et notamment, à l'échéance des contrats des non titulaires. Doit donc être mise en place la même procédure que lors d'un recrutement initial.

Cette règle est confirmée par la jurisprudence (CAA de Bordeaux, arrêt du 10 juin 1996, Mme Ferland).

Jusqu'en 2001, les services régionaux ne signalaient pas la vacance d'emploi. Ce n'est qu'à compter de cette date, qu'ils satisfont à cette obligation de publicité : des récépissés de déclaration de vacance de poste attestent de la réalisation de cette condition.

2.2.3. Le rôle de l'assemblée délibérante

L'article 34 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée prévoit que :

« Les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. La délibération précise le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé et, si l'emploi est créé en application des trois derniers alinéas de l'article 3, le motif invoqué, la nature des fonctions, le niveau de recrutement et de rémunération de l'emploi créé ».

Des contrôles ont été effectués par sondage sur une dizaine de dossiers de recrutement de contractuels pour vérifier que la création de l'emploi relevait bien de l'assemblée délibérante. Mais les recrutements de contractuels ne sont pas traités en général comme des créations d'emploi, mais comme des recrutements sur des emplois vacants de la région, emplois inscrits au tableau des emplois permanents. En effet, les contrats examinés ne visent pas une délibération portant création d'emploi mais une délibération adoptant la nomenclature des emplois permanents.

Sur les dernières années, les contrats ne visent plus que « le tableau des emplois permanents de la Région Franche-Comté », sans non plus le dater. Certes, l'assemblée approuve la mise à jour de ces tableaux lors des discussions budgétaires, mais jamais elle ne se prononce sur le recrutement de contractuels.

Quant au niveau de rémunération, le tableau présente l'échelle complète, allant du début à la fin du grade. Si l'on prend l'exemple des ingénieurs, leur rémunération prévue dans le tableau varie du niveau correspondant à l'indice nouveau majoré 344 au niveau correspondant à la hors-échelle A. Pour les attachés principaux, la rémunération peut varier de l'indice nouveau majoré 474 à l'indice 780. La marge offerte par le tableau des emplois est donc importante.

De plus, malgré la souplesse autorisée par un tel dispositif, quelques cas de dépassement ont été relevés :

- M. X est engagé à compter du 1^{er} mai 1999. L'emploi budgétaire correspondant sur le tableau des emplois permanents porte le numéro d'ordre « Tech.06 » ; il est assorti d'une échelle de rémunération variant des indices 284 à 460 (échelle des techniciens). Or, la rémunération

réellement accordée correspond à l'indice nouveau majoré 487 (dernier échelon de technicien principal). Elle dépasse ainsi de 27 points celle qui correspondait à l'emploi ;

- la rémunération de M. Y lors du 2^{ème} renouvellement de son contrat à compter du 1^{er} août 1995 a été portée à l'indice nouveau majoré 696, alors que la rémunération afférente à l'emploi « AP 07 » auquel il est fait référence dans le contrat était limitée à l'indice 655 dans le tableau des emplois permanents mis à jour au 1^{er} janvier 1995. On constate un dépassement de 41 points.
- la rémunération de Mme Z, lors du renouvellement de son contrat à compter du 1^{er} septembre 1999, a été portée à l'indice nouveau majoré 821, alors que la rémunération de l'emploi était bornée à l'indice 795 dans le tableau des emplois permanents mis à jour au 1^{er} janvier 1999.

Une telle amplitude permet en outre de ne pas nécessiter une délibération de l'assemblée pour tout renouvellement de contrat, ou changement de rémunération ou de grade.

La chambre rappelle que la décision de recrutement d'un contractuel ou de renouvellement d'un contrat doit respecter le niveau de rémunération fixé par la délibération créant l'emploi concerné et que tout changement affectant la rémunération fixée pour l'emploi doit donner lieu à une nouvelle délibération.

2.2.4. La rémunération des contractuels

L'examen du niveau de rémunération des contractuels fait ressortir deux caractéristiques :

- un recrutement direct à un indice élevé dans le grade,
- une rémunération majorée du fait de l'intégration des primes.

A. Un recrutement direct à un indice élevé dans le grade

Plusieurs cas examinés par la chambre concernent des recrutements presque au sommet de l'échelle de référence des emplois de titulaires correspondants, voire même qui les dépassent comme dans les cas cités ci-dessus. Certes un niveau de rémunération élevé pour un non titulaire peut être justifié par des conditions de diplômes, d'ancienneté, ou d'expérience professionnelle. Mais le niveau de rémunération retenu doit tenir compte des cas où les agents passant un concours, deviennent fonctionnaires, et où la rémunération antérieure ne peut être maintenue que par l'octroi d'une indemnité compensatrice.

Ainsi est parlant le cas de Mme X, recrutée le 16 août 1983 en qualité de chargé de mission contractuel à l'INM 462, correspondant au grade d'attaché principal, qui, titularisée le 17 décembre 1998, dans le grade d'attaché territorial au 5^{ème} échelon (INM 428) perçoit une indemnité compensatrice mensuelle de 7 065,36 F au 1^{er} janvier 1999, représentant 60 % de son salaire brut.

B. Une rémunération avec intégration des primes

L'examen des contrats en vigueur aujourd'hui fait apparaître un niveau de rémunération particulièrement élevé qui ne fait plus référence aux cadres d'emploi de la fonction publique territoriale. N'est donc plus directement possible la comparaison du niveau de rémunération des agents non titulaires avec celui des titulaires occupant les mêmes fonctions non plus que celle des régimes indemnitaires.

Lorsque l'on examine les documents portant renouvellement des contrats sur la période, on constate une augmentation généralisée des rémunérations avec des « bonds » pouvant aller de 142 à 250 points d'indice.

Concomitamment à l'augmentation indiciaire, la référence à des primes commence à disparaître sur la période 1992-1994. Les contrats portent la mention suivante : « *la rémunération est exclusive de toute indemnité à l'exception du supplément familial* ».

La région a confirmé que l'augmentation indiciaire correspondait à l'intégration des primes dans la rémunération principale. Elle a précisé que ce procédé avait été mis en place à la suite d'une remarque du contrôle de légalité sur un dossier individuel.

Pourtant, dans la délibération des 17 et 18 décembre 1998 relative au régime indemnitaire du personnel, figure un régime indemnitaire spécifique pour les agents contractuels notamment de la filière administrative (annexe 10-1 de la délibération).

L'existence d'un régime indemnitaire pour les agents non titulaires n'est pas critiquable. En effet, depuis l'entrée en vigueur du décret de 1991, l'attribution d'indemnités aux agents non titulaires est possible, pourvu que l'assemblée ait délibéré sur le principe.

La situation qui a été créée par l'intégration des primes dans la rémunération de base des contractuels se traduit par une compensation indiciaire supérieure à l'indemnité théoriquement exclue.

Cette façon d'opérer aboutit à ne plus distinguer les indemnités de la rémunération principale et, par voie de conséquence, à modifier les conditions de comparaison de la situation des contractuels avec celle des titulaires de la fonction publique territoriale et de la fonction publique d'Etat. L'appréciation du respect du principe de parité en est plus difficile. De plus, la collectivité, pour fixer le niveau de rémunération, ne fait plus référence aux grilles de la fonction publique ; il n'est donc plus possible de vérifier directement que des fonctions identiques ouvrent droit au même niveau de rémunération, quel que soit le statut de l'agent qui les exerce.

En outre la réglementation offre la possibilité aux contractuels lauréats de concours de conserver leur niveau de rémunération antérieur à leur titularisation. Un agent placé dans cette situation pourrait donc revendiquer avec quelques chances de succès le maintien de sa rémunération antérieure et bénéficier en plus des primes de son nouveau corps.

Par ailleurs le document qui mentionne l'existence d'un régime indemnitaire pour les contractuels (annexe de la délibération des 17 et 18 décembre 1998 précitée) fait ressortir une situation plus avantageuse pour les contractuels que pour les titulaires. La majoration représente annuellement 7 333 F pour un directeur, soit 20,3% du montant de son indemnité. Pour un attaché, le montant de la majoration est de 4 429 F, soit 21,1% ; pour un rédacteur et un adjoint administratif la majoration représente 17% du montant des indemnités.

Cette situation anormale résulte du fait que la collectivité, en accordant des indemnités majorées aux contractuels, a souhaité compenser les effets des charges sociales plus élevées pour les contractuels (car assises sur le salaire et les primes). L'octroi de cet avantage est irrégulier en ce qu'il contrevient au principe de parité. Si la collectivité a voulu rétablir une relative égalité des traitements nets (avec ou sans primes) entre les deux catégories de personnels, elle a omis de considérer que, lors de la liquidation des droits à pension, la retraite des contractuels tiendra compte des primes soumises à cotisation. La chambre prend acte de ce que désormais « les primes ne sont plus intégrées dans la rémunération des contractuels » et que, « depuis le 1^{er} janvier 2002 », les charges sociales supportées par les contractuels sur leurs primes ne font plus l'objet d'une compensation.

2.3. Le régime indemnitaire des titulaires

Le régime indemnitaire des agents des collectivités territoriales est défini par le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié pris pour l'application du 1^{er} alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

« Le régime indemnitaire fixé par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales... pour les différentes catégories de fonctionnaires territoriaux ne doit pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat exerçant des fonctions équivalentes... L'assemblée délibérante de la collectivité... fixe, dans les limites prévues..., la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires de ces collectivités ou établissements.

...L'autorité investie du pouvoir de nomination détermine, dans cette limite, le taux individuel applicable à chaque fonctionnaire. »

Le régime indemnitaire des agents de la région précédemment institué par une délibération d'avril 1992 a été redéfini pour toutes les filières (administrative, technique, culturelle et sportive) dans la délibération des 17 et 18 décembre 1998 ; elle transpose notamment aux agents de la région l'indemnité d'exercice des agents des préfectures instituée par le décret n° 97-1223 du 26 décembre 1997.

Un tableau récapitule par filière et par grade, la nature des primes et indemnités accordées, le montant annuel maximum ainsi que le total annuel et mensuel par grade, en opérant une distinction selon le statut des agents : titulaires ou non titulaires.

L'analyse de cette délibération et des pratiques observées montre que le dispositif adopté par l'assemblée délibérante mérite d'être précisé sur plusieurs points.

A. Indemnités pour travaux supplémentaires (IFTS et IHTS)

Les montants forfaitaires présentés sous l'appellation IHTS, pour l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires, et IFTS, pour l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires regroupent en fait deux catégories d'indemnités :

- les IFTS et IHTS proprement dites ;
- l'enveloppe supplémentaire prévue par l'article 5 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991.

D'après la réglementation, les IFTS sont attribuées à partir d'un crédit global calculé sur la base d'un taux moyen annuel maximum fixé par arrêté. Ce taux varie selon la catégorie hiérarchique dont relève l'agent. Le crédit global est calculé par grade et réparti par l'autorité hiérarchique, selon les critères retenus par la délibération, entre les bénéficiaires du même grade.

En ce qui concerne les IHTS, qui doivent correspondre à un travail effectif, la délibération doit fixer les catégories d'emplois concernées, autorisées à effectuer des travaux supplémentaires. Les travaux supplémentaires ne peuvent excéder, au cours d'un même mois, en moyenne une heure par jour ouvrable. De plus, le montant cumulé des indemnités horaires avec l'indemnité supplémentaire ne peut excéder la valeur de 25 heures supplémentaires.

Par ailleurs, aux termes du 1^{er} alinéa de l'article 5 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié, il peut être constitué *« une enveloppe indemnitaire représentant au maximum 50% de la masse des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires et, dans la limite de 10 heures par agent et par mois, des indemnités horaires pour travaux supplémentaires. »*.

C'est à l'assemblée qu'il revient de fixer les critères retenus : pourcentage de la masse globale, taux moyen et nombre d'heures.

Etant donné que la présentation amalgame les deux primes, on ne peut pas distinguer leur poids respectif dans le montant forfaitaire. De plus, la délibération ne précise pas le taux retenu pour déterminer l'enveloppe des IFTS, ni les catégories d'emplois autorisées à effectuer des heures supplémentaires non plus que les critères retenus pour constituer l'enveloppe supplémentaire. L'assemblée n'a jamais délibéré sur ces points.

L'examen des fiches de salaire des titulaires n'apporte pas un éclairage plus précis sur l'articulation des primes : un libellé général « prime région » agrège en plus les différents éléments prévus dans la délibération. La répartition n'apparaît nulle part. Les services régionaux malgré plusieurs demandes n'ont pas été en mesure de fournir cette répartition.

L'enveloppe supplémentaire est calculée sur la totalité des agents ouvrant droit aux IFTS et IHTS.

Les agents des grades allant de rédacteur (à partir du 8^{ème} échelon) jusqu'à directeur territorial perçoivent leur primes de grade IFTS cumulée avec l'enveloppe supplémentaire aux taux maximum individuel, ce qui entraîne une consommation importante de l'enveloppe supplémentaire.

Les grades en dessous de rédacteur 8^{ème} échelon, admissibles aux IHTS, ne perçoivent pas le maximum d'IHTS autorisé. D'après le montant forfaitaire indiqué dans la délibération, ils reçoivent entre 140 et 176 d'heures supplémentaires annuelles, nombre inférieur aux 300 heures autorisées par la réglementation. On peut en déduire que l'enveloppe supplémentaire ne leur est destinée que dans une faible mesure.

Les vérifications effectuées n'ont pas montré de dépassement des limites individuelles et l'enveloppe semble calculée conformément à la réglementation. Toutefois, étant donné qu'il n'y aucune indication ni sur le poids respectif des IFTS/IHTS et de l'enveloppe supplémentaire, ni sur la répartition de cette dernière, la vérification du volume de l'enveloppe n'a pas pu être effectuée.

En conclusion, l'examen des différents documents (délibération, fiches de paie, état de calcul fourni par les services) fait ressortir que l'assemblée n'exerce pas toutes ses prérogatives. De la même façon, l'information du comptable n'est pas suffisante pour lui permettre d'exercer sa responsabilité.

La chambre rappelle les obligations qui incombent à chacun des acteurs :

- L'assemblée doit :
 - déterminer la liste exhaustive des primes accordées ;
 - fixer dans la limite du taux moyen maximal, le taux moyen de chaque prime qui servira à déterminer l'enveloppe budgétaire des IFTS ;
 - fixer les catégories d'emplois autorisées à effectuer des travaux supplémentaires ;
 - pour le calcul de l'enveloppe supplémentaire, fixer le nombre d'heures supplémentaires pris en compte (dans la limite de 10 par agent et par mois) et fixer le pourcentage de la masse globale retenu.
- L'ordonnateur attribue individuellement les primes dans la limite et les conditions fixées par l'organe délibérant et doit fournir au comptable, à l'appui des paiements, les décomptes individuels prévus par le décret n° 83-16 du 13 janvier 1983 modifié portant établissement de la liste des pièces justificatives des paiements des communes, des départements, des régions et des établissements publics locaux.

B. La filière technique

Le régime indemnitaire de la filière technique résultant de la délibération des 17 et 18 décembre 1998 prévoit les primes et indemnités suivantes :

- une prime de rendement et de service,
- une indemnité pour participation aux travaux. Depuis le 1^{er} janvier 2000, l'indemnité spécifique de service s'est substituée à l'indemnité pour participation aux travaux (décret n° 2000-136 du 18 février 2000),
- une indemnité complémentaire de missions.

L'attribution des deux premières primes est conforme à la réglementation (décret n° 91-875 du 6 septembre 1991) et les taux se situent dans la fourchette maximum autorisée. Pour la prime de rendement, les taux appliqués correspondent exactement aux taux moyens prévus pour la prime de rendement afférente aux corps de l'Etat retenus comme corps de référence. Quant à l'indemnité pour participation aux travaux, les taux attribués sont inférieurs aux taux moyens fixés par la réglementation. Il apparaît cependant que ce différentiel est compensé pratiquement au franc près par l'indemnité complémentaire de missions.

Or l'attribution de l'indemnité complémentaire de missions pose problème. En effet, l'article 1^{er} du décret du 26 décembre 1997 qui institue cette prime dispose :

«une indemnité d'exercice est attribuée aux fonctionnaires de la filière administrative et de service du cadre national des préfectures, de la filière technique (corps des ouvriers professionnels et maîtres ouvriers, corps des services techniques du matériel) et de la filière médico-sociale (infirmiers, assistants et conseillers techniques des services sociaux) qui participent aux missions des préfectures dans lesquelles ils sont affectés. »

Conformément aux dispositions du décret du 6 septembre 1991 pris pour l'application de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, cette indemnité n'est transposable qu'aux agents dont le corps équivalent de la fonction publique de l'Etat est mentionné par le décret de 1997 précité. Or, les agents territoriaux de la filière technique n'ont pas pour corps de référence les corps mentionnés par le décret de 1997, mais les corps des services techniques de l'équipement qui ne bénéficient pas de l'indemnité complémentaire de mission.

La chambre relève que, même si les avantages indemnitaires accordés globalement aux agents de la filière technique de la région ne dépassent pas le montant maximum autorisé par grade, l'attribution à la filière technique de l'indemnité complémentaire de missions n'est pas fondée. Elle prend acte de la suppression de cette attribution injustifiée depuis le 1^{er} janvier 2002.

2.4. Avantages particuliers

A. Nouvelle bonification indiciaire (NBI)

Actuellement, vingt-deux agents de la région perçoivent la nouvelle bonification indiciaire (NBI) au titre, soit de régisseur de recettes (20 points), de maître d'apprentissage (également 20 points), de directeur exerçant des fonctions d'encadrement d'un service requérant une technicité en matière de gestion financière (25 points). Des agents perçoivent également 10 points pour des fonctions qu'ils assurent à titre exclusif dans un service assujéti à des obligations spéciales, en matière d'horaires surtout (secrétaires, agents du standard, de l'accueil...).

L'examen des arrêtés d'attribution montre que les fonctions ouvrant droit à cette indemnité ainsi que le nombre de points attribués sont conformes à la réglementation en la matière, sauf dans trois cas.

En effet trois contractuels figurent au titre des bénéficiaires de la NBI. Or le décret n°91-711 du 24 juillet 1991 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale réserve cet avantage aux seuls fonctionnaires territoriaux : *« Une nouvelle bonification indiciaire prise en compte pour le calcul de la retraite est versée mensuellement à raison de leurs fonctions aux fonctionnaires territoriaux suivants ... »*.

Le payeur départemental n'a pu produire une délibération exécutoire de l'assemblée étendant ces dispositions aux personnels non titulaires de la région et les paiements correspondants ont été considérés par la chambre comme susceptibles d'engager sa responsabilité pécuniaire. La chambre prend acte de l'arrêt de ces attributions irrégulières depuis le 1^{er} septembre 2002.

B. Prime d'habillement

Au cours de la période en contrôle, la région a procédé à l'achat de chaussures et de vêtements pour certains de ses agents pour les sommes annuelles suivantes :

1993 :	72.937,76 F
1994 :	66.670,20 F
1995 :	83 833,25 F
1996 :	79 995,95 F
1997 :	92 671,00 F
1998 :	91 397,90 F
1999 :	101 278,60 F
2000 :	104 364,54 F

Les mandats sont appuyés d'une facture du fournisseur et d'un bon de commande signé du directeur des ressources humaines indiquant le nom de l'agent et le montant maximal. Selon les indications données à la chambre par la région, les montants vont de 1 500 F à 6 000 F pour les fonctions d'accueil, de cabinet et de communication et pour les fonctions à l'imprimerie et au service intérieur. Vingt-deux personnes étaient concernées en 2000.

Ces achats constituent, pour le petit nombre d'agents bénéficiaires, des avantages en nature et leur création est soumise au principe de parité avec la fonction publique de l'Etat.

Si la collectivité souhaite attribuer un avantage de ce type à certains de ses agents, il revient à l'assemblée d'en délibérer. Dans le cas d'espèce, aucune délibération exécutoire définissant le principe et les modalités de cet avantage préalablement à son attribution n'a pu être produite à la chambre. L'ouverture de crédits au budget ainsi que la liste des bénéficiaires établie après consultation du comité technique paritaire définissaient cette dépense. La chambre note qu'une délibération du conseil régional fixant les règles d'attribution de cet avantage est intervenue le 21 juin 2002.

2.5. L'évolution des dépenses et la comparaison avec les autres régions

De 1993 à 2001, la progression moyenne des dépenses de personnel est de l'ordre de **5,4%** par an. La part des frais de personnel dans les dépenses réelles totales est globalement stable depuis 1993 (entre 7,9% et 8,5% selon les années) ; en revanche, ces dépenses progressent régulièrement en valeur absolue ainsi qu'en francs par habitant (35 F en 1993, 52 F en 2001).

ratios DGCL	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Frais de personnel (en MF)	37,9	38,8	41,9	46,0	48,9	51,1	54,2	55,1	57,9
Structure (%)	7,9%	8,7%	8,0%	8,5%	7,9%	8,5%	8,4%	8,2%	8,4%
Métropole hors Île de France	6,0% (+)	6,1% (+)	6,2% (+)	6,3% (+)	6,0% (+)	6,0% (+)	6,3% (+)	6,6% (+)	NC
Métropole	5,8% (+)	5,8% (+)	6,0% (+)	6,0% (+)	5,8% (+)	5,8% (+)	6,1% (+)	6,4% (+)	NC
En francs par habitant	35	35	39	42	45	46	49	49	52
Métropole hors Île de France	23 (+)	26 (+)	30 (+)	33 (+)	35 (+)	36 (+)	39 (+)	43 (+)	NC
Métropole	21 (+)	23 (+)	27 (+)	30 (+)	32 (+)	33 (+)	36 (+)	39 (+)	NC

En analysant les chiffres disponibles pour l'ensemble des régions, la chambre a constaté que le niveau des charges de personnel en Franche-Comté est supérieur à la moyenne observée en métropole (avec ou sans Ile de France), qu'il s'agisse de la part de ces charges dans les dépenses totales ou de leur volume en francs par habitant. Cette constatation mérite examen.

Un classement élaboré à partir des données du guide DGCL 1998 (dernier exercice qui fait apparaître des données relatives aux effectifs) montre que la région se situe au quatrième rang en termes d'effectifs par habitant alors qu'elle arrive en 22^{ème} position de par sa population.

Les services régionaux estiment qu'un effet de seuil est inévitable, compte tenu des missions dévolues à la collectivité. Une autre explication est avancée dans le bilan social de 2000 (Evolution de l'effectif permanent depuis 1982, page 10) : « *Le choix de la Région [il s'agit de l'intégration des salariés de 4 associations proches du Conseil régional] participe à la volonté de clarification de la dépense publique et contribue à une recherche d'homogénéité dans la gestion. Cette démarche a eu pour conséquence d'augmenter en valeur relative l'effectif de la région en Franche-Comté par rapport à celui d'autres Régions qui disposent encore d'un réseau non négligeable d'associations...* ».

Ce niveau d'effectif et de dépenses plus élevé résulterait donc pour l'essentiel d'un effet de seuil lié à la nécessité d'avoir tous les services pour une petite région et du choix d'une gestion directe plus importante en Franche-Comté qu'ailleurs.

Si ces deux arguments peuvent être pris en considération, la chambre estime toutefois qu'ils ne suffisent peut-être pas à expliquer la situation : d'une part les chiffres ne mettent pas en évidence un effet de seuil pour d'autres régions de taille presque comparable comme Auvergne ou Champagne - Ardennes et, d'autre part, la gestion de deux importants secteurs d'intervention de la région, à savoir la construction et l'entretien des lycées ainsi que la formation professionnelle, a été largement confiée à

des organismes extérieurs (SEML et CNASEA). Enfin, le niveau élevé de la rémunération des contractuels (à la fois du fait de leur niveau de recrutement et de l'intégration des primes et cotisations sociales dans leur traitement) constitue probablement un facteur partiel d'explication du niveau de la dépense de personnel.

Une étude d'ensemble n'a apparemment pas été faite sur ce sujet. Si, comme l'avance le président du conseil régional, l'analyse des budgets primitifs 2002 et 2003 des régions effectuée par une société privée montre une amélioration de la situation relative de la région Franche-Comté sur ce point malgré l'intervention des 35 heures et le transfert de compétence intervenu en matière de transports régionaux (TER), la chambre suggère que cette évolution soit vérifiée a posteriori au vu des chiffres des comptes administratifs.

3. Les Autorisations de programme (AP)

Lors du précédent contrôle, la chambre avait critiqué la gestion des autorisations de programme par la région, notamment la confusion née de l'absence d'une véritable comptabilité d'engagement.

Dans ce contexte, il a paru intéressant d'examiner le suivi des AP et des crédits de paiement (CP) depuis le précédent contrôle et leur inscription dans les différents documents budgétaires.

3.1. Le règlement financier de la région et le budget

Un règlement financier a été adopté par le conseil régional lors de sa réunion des 14 et 15 décembre 1995. Ce règlement, applicable à compter du 1^{er} avril 1996, était toujours en vigueur au moment du contrôle, même si les services financiers ont indiqué qu'une nouvelle rédaction était en cours.

L'article 3 « Structure du budget » précise : « la section d'investissement est présentée en autorisations de programme (AP) et en crédits de paiement (CP). La section de fonctionnement ne comporte que des crédits de paiement. »

L'article 4 du règlement définit les conditions d'ouverture, de révision et de transfert, d'individualisation, d'affectation et de couverture d'une **autorisation de programme**.

L'AP est votée en session budgétaire et peut intervenir à l'un des quatre niveaux suivants :

- La politique (agrégation de sous politiques) ;
- La sous-politique (agrégation de composantes) ;
- La composante (agrégation d'actions) ;
- L'action (correspondant à une ou plusieurs opérations).

L'article 5 du règlement financier définit les procédures applicables aux **crédits de paiement** en distinguant l'inscription, les virements de chapitre à chapitre et les virements à l'intérieur d'un même chapitre.

« Les CP sont votés **par chapitre** ». Ils sont inscrits par l'assemblée plénière réunie en session budgétaire.

Chaque session budgétaire a à connaître des autorisations de programme **par « politique »**. Le budget primitif reprend pour chacune des politiques régionales les autorisations de programme votées antérieurement et ouvre les nouvelles AP. Les crédits de paiement sont également ventilés par politique.

Le budget tel qu'il est présenté aux élus respecte la présentation par chapitre, conformément à la nomenclature comptable, **pour les crédits de paiement** de l'année. Dans les délibérations budgétaires (BP et DM) sont produites des annexes récapitulant le volume des AP et des CP par politique. Seulement la correspondance n'est pas faite entre les autorisations de programme et les crédits de paiement détaillés par politiques et les chapitres budgétaires. Le décret n° 88-139 du 10 février 1988 prévoit pourtant dans son article 6 que « *la délibération indique le ou les comptes d'imputation budgétaire de la dépense* ».

A partir du budget 2000 voté au cours de l'assemblée plénière des 16 et 17 décembre 1999, il est fait mention des chapitres budgétaires de référence en face de chaque politique mais ils ne sont pas servis par des montants. Certaines politiques concernent 2, voire 3 chapitres budgétaires :

Politiques	Chapitres budgétaires
Habitat	905 Logements
	906 Développement urbain
Economie	909 Action économique
	925 Mouvements financiers
Education	901 Enseignement formation
	925 Mouvements financiers
Culture	902 Culture, vie sociale
	922 Opérations immobilières et mobilières hors programme
Tourisme	907 Développement rural et aménagement de l'espace naturel
	908 Transports, postes et télécommunications
	909 Action économique
Moyens de l'institution régionale	900 Services généraux d'intérêt régional
	922 Opérations immobilières et mobilières hors programme

Pour avoir une vision d'ensemble budgétaire des autorisations de programme et des crédits de paiement ouverts et restant à ouvrir pour un exercice donné, il faut se livrer à une compilation de données éparées dans les documents annexés aux délibérations budgétaires et dans ceux relatifs aux affectations et annulations d'autorisations de programme, données qui ne sont pas synthétisées dans les budgets publiés. Le faisant pour 1999, la chambre a dû se contenter d'une présentation par politique, la répartition entre chapitres budgétaire n'étant pas précisée.

La chambre prend acte que la présentation des AP par chapitre est opérée par la région depuis le budget 2001.

3.2. La gestion des AP et des CP

Depuis le 1^{er} janvier 2000, la région a mis en œuvre un nouveau système informatique de gestion financière dénommé « Grand Angle ». Il s'agit d'un système à divers niveaux d'entrée : par politique, par sous-politique ou par programme. A chaque politique ou programme correspondent des « tranches de financement ».

L'action de la région est scindée en **20 politiques** (aménagement du territoire, transports et communications, habitat, agriculture, agroalimentaire, forêt - bois, aménagement rural, environnement - eau, énergie, économie, éducation, enseignement supérieur, recherche, formation, culture, tourisme, jeunesse et sport, coopération internationale, fonds d'intervention régional, moyens de l'institution régionale) et environ **145 programmes** régionaux sont répertoriés aujourd'hui. Chaque service de la région a désigné un « référent Finances » ou « correspondant SIF (système d'information financière) » qui est chargé d'alimenter le système notamment en matière d'engagement des dépenses. La direction des finances centralise les données. Quatre-vingt personnes dans les différents services de la région utilisent Grand angle.

Cet outil privilégie l'approche par politique ou par programme, à des niveaux très fins. Le rapprochement avec les chapitres budgétaires est possible mais cette présentation n'est pas assurée précisément dans les documents budgétaires, certaines politiques n'étant pas individualisées entre les deux (voire trois) chapitres qu'elles concernent.

Selon les services financiers de la région, la présentation des autorisations de programme et des crédits de paiement par politique, sous-politique, et programme est d'un emploi plus commode pour les élus régionaux et permet une approche très fine des programmes. Cette approche privilégie néanmoins une vision morcelée de la situation budgétaire générale, la gestion comptable prenant le pas sur la gestion budgétaire.

1999	BP			DM1			DM2			CA	
POLITIQUES (en francs)	AP antérieures	AP ouvertes en 99 (BP)	Crédits de Paiement (BP 99)	Total AP après DM1	Total CP après DM1	CP/AP (après DM1)	Total AP après DM2	Total CP après DM2	CP/AP (après DM2)	Dépenses réalisées en investissement	Dépenses réalisées/CP ouverts
Aménagement territoire-FRAT	25 596 498	8 800 000	14 200 000	40 096 498	14 800 000	36,9%	40 284 710	14 800 000	36,7%	12 790 153	86,4%
Transports-Communications	116 148 257	77 500 000	61 800 000	194 648 257	61 800 000	31,7%	177 807 662	61 800 000	34,8%	58 063 189	94,0%
Habitat	15 400 000	8 500 000	9 200 000	21 400 000	9 200 000	43,0%	18 810 628	9 200 000	48,9%	7 201 725	78,3%
Agriculture et forêt	29 000 000	74 800 000	40 000 000	62 680 598	30 750 000	49,1%	58 451 226	30 620 000	52,4%	30 522 719	99,7%
Aménagement rural	18 028 250	15 650 000	10 000 000	33 678 250	10 000 000	29,7%	23 849 165	10 000 000	41,9%	7 257 410	72,6%
Environnement	3 864 404	3 700 000	3 600 000	7 174 404	3 210 000	44,7%	6 931 431	3 210 000	46,3%	2 180 765	67,9%
Eau	4 645 755	6 000 000	5 000 000	10 285 755	4 640 000	45,1%	12 788 203	4 640 000	36,3%	2 173 950	46,9%
Energie	922 479	3 000 000	1 600 000	3 762 479	1 440 000	38,3%	3 543 400	1 440 000	40,6%	1 027 267	71,3%
Economie	55 049 934	61 000 000	55 000 000	119 949 934	55 400 000	46,2%	117 125 267	55 400 000	47,3%	55 399 999	100,0%
Emploi	0	0	0	0	0		-7 487	0	0,0%		
Education	430 568 980	337 800 000	310 000 000	819 135 813	346 370 305	42,3%	771 466 953	346 370 305	44,9%	346 238 176	100,0%
Enseignement supérieur	53 299 503	20 667 000	25 000 000	73 966 503	25 562 284	34,6%	69 966 503	25 562 284	36,5%	6 411 753	25,1%
Recherche	24 100 000	13 200 000	10 000 000	37 300 000	10 000 000	26,8%	36 816 999	9 800 000	26,6%	9 800 000	100,0%
Formation	31 072 416	25 000 000	21 000 000	57 222 416	25 650 000	44,8%	50 821 402	25 650 000	50,5%	24 147 908	94,1%
Culture	9 459 538	21 160 000	15 000 000	32 419 538	15 131 540	46,7%	32 463 468	15 153 115	46,7%	13 425 450	88,6%
Tourisme	19 300 215	29 900 000	21 000 000	47 220 215	20 820 000	44,1%	45 709 866	20 820 000	45,5%	20 707 064	99,5%
Jeunesse et sports	10 500 000	15 500 000	9 000 000	26 000 000	10 402 500	40,0%	25 978 705	10 402 500	40,0%	6 760 016	65,0%
Communication	0	0	0	0	0		0	0			
Coopération internationale	0	300 000	200 000	300 000	200 000	66,7%	0	200 000		0	0,0%
Social	50 000	0	0	560 000	510 000	91,1%	560 000	510 000	91,1%	510 000	100,0%
Fonds d'intervention régionale	0	4 000 000	4 000 000	1 030 500	1 030 500	100,0%	258 925	258 925	100,0%		0,0%
Subventions et participations	0	0	0	0	0		-258 925	0	0,0%		
Moyens de l'institution régionale	8 028 837	6 000 000	9 500 000	13 802 026	12 460 152	90,3%	13 352 190	12 460 152	93,3%	7 873 130	63,2%
					0		0				
Total	855 035 066	732 477 000	625 100 000	1 602 633 186	659 377 279	41,1%	1 506 720 291	658 297 279	43,7%	612 490 674	93,0%
Dette	0	0	108 000 000		108 000 000			123 300 000		122 174 782	99,1%
Gestion de dette et trésorerie	0	0	200 000 000		200 000 000			200 000 000		166 401 787	83,2%
Crédits de paiements reportés					149 860 506			149 860 506		149 860 506	0,3%
Autres dépenses										483 396	
Total général	855 035 066	732 477 000	933 100 000	1 602 633 186	1 117 237 785	69,7%	1 506 720 291	1 131 457 785	75,1%	1 051 411 144	92,9%

Le service financier de la région a cependant une vision d'ensemble du budget. Mais il recourt pour cela à un autre logiciel dit « de simulation budgétaire » : cet outil établit en permanence le lien entre les autorisations de programme et les crédits de paiement et permet de visualiser les mesures nécessaires pour obtenir l'équilibre budgétaire à court et à moyen terme. Selon la région, ce logiciel alimente une annexe du rapport d'orientations budgétaires soumis à l'assemblée délibérante, mais il n'est pas ensuite utilisé pour présenter une vue synthétique du budget, avec les échéanciers correspondants, dans les documents budgétaires proprement dits .

A la demande de la chambre, les services financiers de la région ont produit un document qui détaille, en euros et pour chaque chapitre budgétaire, les autorisations de programme restant à réaliser au 31 décembre 2001, les autorisations de programme ouvertes au budget primitif 2002 ainsi que les crédits de paiement ouverts au budget primitif 2002.

Mais ce document (présenté ci-après avec deux colonnes ajoutées : Total des AP et Part des CP) n'est pas produit avec le budget, ni d'ailleurs l'échéancier des crédits de paiement nécessaires pour couvrir le total des autorisations de programme.

(en euros)						
Chapitre budgétaire	Intitulés	AP restant à réaliser au 31/12/2001 (*)	AP ouvertes au B P 2002	Total des AP ouvertes	Crédits de paiement ouverts au BP 2002 (**)	Part des CP (en %)
900	Services généraux d'intérêt régional	99.561,42	396.367,44	495.928,86	396.367,44	79,9%
901	Enseignement - Formation	76.659.040,99	59.533.769,14	136.192.810,13	56.561.012,85	41,5%
902	Culture, vie sociale	6.736.965,22	3.978.919,34	10.715.884,56	4.725.919,56	44,1%
905	Logements	150.528,91		150.528,91	80.274,01	53,3%
906	Développement urbain	1.614.145,76	1.646.449,39	3.260.595,15	1.444.216,16	44,3%
907	Développement rural & aménag. de l'espace naturel	4.262.129,60	2.210.510,76	6.472.640,36	3.323.388,58	51,3%
908	Transports, postes et télécommunications	39.655.590,90	37.265.885,59	76.921.476,49	26.012.393,54	33,8%
909	Action économique	33.630.992,13	27.413.745,71	61.044.737,84	25.386.173,79	41,6%
922	Opérations immob. & mob. Hors programme	736.950,95	1.876.647,41	2.613.598,36	1.876.647,41	71,8%
925	Mouvements financiers	822.157,68	1.366.200,98	2.188.358,66	1.366.200,97	62,4%
total		164.368.063,56	135.688.495,76	300.056.559,32	121.172.594,31	40,4%

(*) : Le montant total des autorisations de programme restant à réaliser au 31 décembre figurant dans ce tableau diffère de celui annexé au budget primitif 2002, ce dernier étant une estimation par rapport à une prévision de consommations de crédits sur l'année

(**) Les reports de crédits de paiement ne sont pas pris en compte

Même si la « modernisation » en cours des instructions comptables va dans le sens d'une vision budgétaire par programme, la réglementation budgétaire et la nomenclature comptable actuelles exigent une présentation **des autorisations de programme et des crédits de paiement** par chapitre budgétaire.

3.3. La réglementation en matière d'AP - CP

L'article L 4311-3 du CGCT et le décret n°88-139 du 10 février 1988 relatif au régime financier et comptable des régions traitent des autorisations de programmes et des crédits de paiement, l'article 6 du décret étant ainsi rédigé :

« Le conseil régional établit un programme des dépenses d'investissement envisagées par la région. Ce programme est annexé au budget de la région.

Lorsqu'il décide de faire application des dispositions de l'article 6-1 de la loi du 5 juillet 1972 susvisée, le conseil régional vote des autorisations de programme et les crédits de paiement correspondants.

Le conseil régional ou le bureau, lorsque celui-ci a reçu délégation, affecte les autorisations de programme à des opérations d'investissement. La délibération indique le ou les comptes d'imputation budgétaire de la dépense. Un état récapitulatif des délibérations est annexé au compte administratif de la région.

Une même opération d'investissement sous forme de dépenses, de subventions ou de prêts peut être divisée en tranches. Chaque autorisation de programme doit couvrir une tranche constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent de nature à être mis en service sans adjonction. »

Un éclairage plus récent est donné par le décret n° 97-175 du 20 février 1997, qui dispose que « chaque AP comporte la répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiement correspondants et une évaluation des ressources envisagées pour y faire face ». Certes ces dispositions sont applicables aux budgets des communes de plus de 3 500 habitants et ne s'appliquent pas directement aux budgets des régions, mais il apparaît toutefois de bonne gestion de prévoir un échéancier des CP au moment de l'ouverture de l'autorisation de programme.

Le caractère d'autorisation budgétaire des AP ressort clairement des textes applicables et rien n'indique qu'elles peuvent peu ou prou échapper aux règles de présentation, de vote et d'exécution du budget. Les AP permettent un engagement pluriannuel des dépenses de la collectivité, et, à ce titre, doivent faire l'objet d'un suivi selon la même nomenclature budgétaire que les crédits de paiement, avec l'indication claire des crédits restant à ouvrir pour couvrir les engagements autorisés. Les documents budgétaires adoptés et diffusés par la région jusqu'en 2001 ne répondent pas à ces exigences.

Dans un souci de transparence et de clarté budgétaire, la région pourrait produire dans ses budgets, DM et comptes administratifs un document faisant un lien précis entre les chapitres budgétaires et les politiques, et donnant par chapitre, à titre indicatif, un échéancier des crédits de paiement nécessaires à la couverture de l'ensemble des autorisations de programme ouvertes.

3.4. Anomalie constatée dans le découpage d'une opération

Lors du contrôle du lycée du Bois à Mouchard, la chambre a relevé la délégation à l'établissement en mandat, par la région, d'AP « annuelles » (notifiées annuellement) dont la mise en œuvre a posé des problèmes au niveau de la programmation et de l'application de la réglementation des marchés publics. Dans le budget de la région, les AP affectées à l'opération ont été imputées à la « Politique : Education, sous-politique : Réhabilitation du patrimoine, maintenance, Libellé : Lycée du bois - Mouchard. »

Cette opération a donné lieu à une convention de mandat suivie de quatre avenants : de 1995 à 1999, le montant des AP allouées par la région s'est élevé à 5 200 000 F. En analysant l'opération, la chambre a constaté que le découpage en tranches non formalisées avait conduit l'établissement à conclure quatre « commandes » de maîtrise d'œuvre sans appel à la concurrence et sans fixation d'un coût d'objectif.

4. Les finances de la région

4.1. La structure du budget

Les dépenses réelles totales annuelles sont passées de 1 153,2 millions de francs (175,80 millions d'euros) en 1993 à 1 589,8 millions de francs (242,36 millions d'euros) en 2001, soit une progression moyenne annuelle de 4,1%. Globalement, sur la période 1993/2001, les dépenses réelles totales ont représenté 12 578,7 millions de francs (1 917,61 millions d'euros), la part des dépenses d'investissement (y compris le remboursement du capital des emprunts) s'établissant à 58,6 %.

Ressources (1993-2001)			Emplois (1993-2001)		
Intitulés	Montants	Structure (%)	Intitulés	Montants	Structure (%)
Recettes de fonctionnement	9.425.852.734	74,94%	Dépenses de gestion	4.610.770.344	36,66%
Recettes d'investissement	1.510.506.197	12,01%	Investissements	5.447.320.371	43,31%
Emprunts	1.226.474.421	9,75%	Remboursement du capital des emprunts	1.443.290.357	11,47%
Emprunts de refinancement	403.440.968	3,21%	Remboursements anticipés d'emprunts	471.251.712	3,75%
			Frais financiers	606.021.976	4,82%
<i>Sous total</i>	<i>12.566.274.320</i>		<i>Sous total</i>	<i>12.578.654.760</i>	
Diminution du fonds de roulement	12.380.440	0,10%			
Total	12.578.654.760	100%	Total	12.578.654.760	100%

Les recettes de fonctionnement, 9 425,9 MF (1 436,97 M€), ont été employées sur la période 1993-2001 à concurrence de :

- 48,9 % pour les dépenses de gestion, 4 610,8 MF (702,91 M€) ;
- 21,7 % pour les annuités d'emprunts (hors remboursements anticipés), 2 049,3 MF (312,41 M€);
- 29,3 % représentant la marge d'autofinancement courant.

Les investissements d'un montant total de 5 447,3 MF (830,44 M€) ont été financés à raison de :

- 27,7 % par des recettes spécifiques, 1 510,5 MF (230,27 M€) ;
- 22,5 % par l'emprunt, 1 226,5 MF (186,98 M€) ;
- 0,2 % par prélèvement sur le fonds de roulement, 12,4 MF (1,89 M€) ;
- et 50,8 % par autofinancement.

Au cours de la période, 471,2 MF (71,83 M€) d'emprunt ont été remboursés par anticipation, 85,6 % de ces remboursements ont fait l'objet de nouveaux emprunts (dits de refinancement). La différence, soit 67,8 MF (10,34 M€) a été autofinancée par la collectivité régionale.

Sur la période 1993-2001, les recettes réelles de fonctionnement, 9 425,9 MF (1 436,97 M€), ont représenté 74,9 % des recettes réelles totales.

Le tableau de la page suivante présente, année par année, l'évolution des principales données financières des comptes de la région.

EQUILIBRES FINANCIERS (en milliers de francs)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Variation moyenne annuelle	Variation 93/01 (%)	Totaux 1993-2001	Structure moyenne (%)
Recettes de fonctionnement (total rec. de fonct.-excédent antérieur)	784 479	851 660	962 834	1 078 737	1 081 022	1 137 854	1 143 711	1 195 414	1 190 141	5,3%	51,7%	9 425 853	100,0%
Dépenses de gestion (total dép. réelles de fonctionnement - déficit antérieur- intérêts)	386 927	360 085	431 316	465 748	563 219	560 505	605 366	636 359	651 044	6,7%	68,3%	4 660 570	49,4%
EPARGNE DE GESTION	397 552	491 575	531 518	612 988	517 803	577 349	538 346	559 056	539 097	3,9%	35,6%	4 765 283	50,6%
Intérêt de la dette (c/671)	94 196	89 238	91 468	79 270	56 979	40 900	36 259	33 109	34 802	-11,7%	-63,1%	556 223	5,9%
EPARGNE BRUTE	303 356	402 337	440 049	533 719	460 824	536 448	502 086	525 947	504 295	6,6%	66,2%	4 209 060	44,7%
Rembt total des emprunts en capital	52 129	69 369	93 630	263 047	301 516	291 532	294 528	294 718	254 071	21,9%	387,4%	1 914 542	20,3%
Rembt des emprunts par anticipation	0	0	0	79 535	100 564	76 080	59 868	118 010	37 194			471 252	5,0%
Rembt en capital (hors rembt anticipés)	52 129	69 369	93 630	183 513	200 952	215 452	234 660	176 708	216 877	19,5%	316,0%	1 443 290	15,3%
EPARGNE DISPONIBLE (= M.A.C.)	251 226	332 968	346 419	350 206	259 872	320 996	267 426	349 238	287 418	1,7%	14,4%	2 765 770	29,3%
Dépenses d'investissement (dep. invest. - déficit antérieur - provisions - emprunts)	619 996	652 622	579 645	596 900	565 980	528 690	607 022	646 584	649 881	0,6%	4,8%	5 447 320	100,0%
Recettes d'investissement (rec. invest. - excédent antérieur - Cpte138 -prov. - emprunts)	191 706	171 742	194 159	138 279	172 591	150 598	170 715	148 520	172 197	-1,3%	-10,2%	1 510 506	27,7%
BESOIN DE FINANCEMENT	428 290	480 880	385 486	458 621	393 390	378 092	436 307	498 064	477 683	1,4%	11,5%	3 936 814	72,3%
Emprunts de l'exercice	170 000	176 232	30 000	179 067	226 533	132 800	222 017	266 767	226 500	3,7%	33,2%	1 629 915	29,9%
Emprunts de refinancement de dettes	4 941	18 000	0	79 500	100 000	36 000	60 000	68 000	37 000	28,6%	648,8%	403 441	7,4%
EMPRUNTS DE L'EXERCICE (hors emp. de refinan.)	165 059	158 232	30 000	99 567	126 533	96 800	162 017	198 767	189 500	1,7%	14,8%	1 226 474	22,5%
MAC	251 226	332 968	346 419	350 206	259 872	320 996	267 426	349 238	287 418	1,7%	14,4%	2 765 770	50,8%
Emprunt de l'exercice	165 059	158 232	30 000	99 567	126 533	96 800	162 017	198 767	189 500	1,7%	14,8%	1 226 474	22,5%
Différentiel emprunt de refinancement et rembt anticipés	4 941	18 000	0	-35	-564	-40 080	132	-50 010	-194			-67 811	-1,2%
moins le besoin de financement	428 290	480 880	385 486	458 621	393 390	378 092	436 307	498 064	477 683	1,4%	11,5%	3 936 814	
RESULTAT DE L'EXERCICE	-7 064	28 320	-9 067	-8 883	-7 548	-377	-6 732	-70	-960			-12 380	-0,2%
Résultats antérieurs (au 31/12/1992)	12 783												
FONDS DE ROULEMENT	5 719	34 040	24 972	16 089	8 541	8 164	1 432	1 362	403				

De 1993 à 2001, les recettes de fonctionnement ont progressé à un rythme moins élevé que les dépenses de gestion (hors intérêts) : 5,3% contre 6,9%, mais la baisse régulière et continue des charges d'intérêts de la dette a neutralisé les effets de la hausse plus rapide des autres dépenses et a permis d'obtenir, puis de maintenir un niveau d'épargne élevé.

Sur toute la période, l'épargne brute s'est élevée au minimum à 303,3 MF (46,24 M€) en 1993 et au maximum à 536,4 MF (81,77 M€) en 1998. La moyenne sur les 9 années s'établit à 467,7 MF (71,30 M€). L'épargne disponible (ou marge d'autofinancement courant) s'est maintenue depuis 1993 à un niveau moyen supérieur à 300 MF (45,73 M€). Le remboursement soutenu des emprunts en capital constaté à partir de 1996 n'a pas pénalisé l'autofinancement.

Le taux de couverture des dépenses d'investissement ou du besoin de financement par l'épargne disponible atteint un niveau élevé : les dépenses d'investissement sont très souvent financées à plus de 50 % par des fonds propres.

Marge d'Autofinancement Courant en % ...	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
... des Dépenses d'investissement	40,5%	51,0%	59,8%	58,7%	45,9%	60,7%	44,1%	54,0%	44,2%
... du Besoin de financement	58,7%	69,2%	89,9%	76,4%	66,1%	84,9%	61,3%	70,1%	60,2%

Les tableaux reproduits ci après détaillent annuellement le volume des dépenses et des recettes régionales en francs par habitant et leur structure ; les résultats sont comparés aux données nationales moyennes connues (Métropole et métropole hors Ile de France).

A partir de 1996, les dépenses réelles totales et les dépenses réelles d'investissement de la région en francs par habitant sont toujours supérieures à la moyenne de celles constatées en métropole (avec ou sans Ile de France), alors que les dépenses de fonctionnement deviennent légèrement inférieures à la moyenne.

DEPENSES REELLES	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<u>Dépenses réelles totales</u>									
en F par hab.	1.051	1.067	1.090	1.280	1.356	1.273	1.381	1.442	1.423
en F par hab. métro. hors IDF*	998	1.082	1.113	1.201	1.288	1.251	1.354	1.380	NC
en F par hab. métropole	1.043	1.121	1.129	1.220	1.299	1.255	1.335	1.357	NC
<u>Dép. réelles d'investissement</u>									
en F par hab.	613	658	614	783	791	735	807	843	809
en F par hab. métro. hors IDF	609	661	634	683	708	652	733	743	NC
en F par hab. métropole	676	721	675	722	749	688	743	749	NC
dép. d'invest./dép. totales	58,3%	61,6%	56,3%	61,2%	58,3%	57,7%	58,4%	58,4%	56,9%
métropole hors IDF	61,0%	61,1%	57,0%	56,9%	55,0%	52,1%	54,1%	53,8%	NC
métropole	64,8%	64,3%	59,8%	59,2%	57,7%	54,8%	55,7%	55,2%	NC
<u>Dép. réelles de fonctionnement</u>									
en F par hab.	438	409	476	497	565	538	574	599	614
en F par hab. métro. hors IDF	389	421	479	518	579	599	621	637	
en F par hab. métropole	367	400	453	498	550	567	591	608	
dép. de fonct./dép. totales	41,7%	38,4%	43,7%	38,8%	41,7%	42,3%	41,6%	41,6%	43,1%
métropole hors IDF	39,0%	38,9%	43,0%	43,1%	45,0%	47,9%	45,9%	46,2%	
métropole	35,2%	35,7%	40,2%	40,8%	42,3%	45,2%	44,3%	44,8%	

* IDF : Île de France

La part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales est plus importante en Franche-Comté qu'en moyenne au niveau national. En 1999 et 2000, la part des dépenses d'investissement se maintient à 58,4% des dépenses réelles totales, pour amorcer une légère baisse à 56,9 % en 2001.

RECETTES REELLES	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<u>Recettes réelles totales</u>									
en F par hab.	1.045	1.093	1.082	1.272	1.349	1.272	1.375	1.442	1.422
en F par hab. métro. hors IDF*	1.003	1.088	1.104	1.207	1.288	1.262	1.349	1.384	NC
en F par hab. métropole	1.046	1.126	1.121	1.231	1.293	1.273	1.328	1.356	NC
<u>Rec. réelles d'investissement</u>									
en F par hab.	330	317	205	289	364	253	351	372	357
en F par hab. métro. hors IDF	305	294	247	282	274	237	265	288	NC
en F par hab. métropole	337	323	274	305	293	268	269	291	NC
rec. d'invest./rec. totales	31,6%	29,0%	18,9%	22,7%	27,0%	19,9%	25,6%	25,8%	25,1%
métropole hors IDF	30,4%	27,0%	22,4%	23,3%	21,3%	18,8%	19,7%	20,8%	NC
métropole	32,2%	28,7%	24,4%	24,8%	22,6%	21,0%	20,3%	21,4%	NC
<u>Rec. réelles de fonctionnement</u>									
en F par hab.	715	776	877	983	985	1.019	1.024	1.070	1065
en F par hab. métro. hors IDF	698	794	857	925	1.014	1.025	1.084	1.096	
en F par hab. métropole	709	803	847	926	1.000	1.005	1.059	1.065	
rec. de fonc./rec. totales	68,4%	71,0%	81,1%	77,3%	73,0%	80,1%	74,4%	74,2%	74,9%
métropole hors IDF	69,6%	73,0%	77,6%	76,7%	78,7%	81,2%	80,3%	79,2%	
métropole	67,8%	71,3%	75,6%	75,2%	77,4%	79,0%	79,7%	78,6%	

* IDF : Île de France

Les recettes totales ont évolué en moyenne annuelle presque au même rythme que les dépenses (4,2 % par an depuis 1993 pour les recettes, 4,1 % pour les dépenses) ; si les recettes de fonctionnement ont progressé régulièrement de 1993 à 2000 et à un niveau soutenu (+6,2% par an), un léger tassement est observé en 2001 : -5,3 MF (0,81 M€), mais s'explique notamment par le décalage sur 2002 de deux recettes importantes (FSE et fonds de péréquation de la taxe d'apprentissage) pour un total de 34,2 MF (5,21 M€).

L'évolution des recettes d'investissement est plus modérée (+2% par an) et plus contrastée (204 F/hab. en 1995, 357 F en 2001). Depuis 1996 et jusqu'en 2000, le niveau des recettes globales et des recettes d'investissement est plus élevé que la moyenne de métropole, avec ou sans l'Île de France.

4.2. L'investissement et l'endettement

4.2.1. L'investissement

Les principaux domaines d'intervention de la Région en matière d'investissement (hors mouvements financiers) sont par ordre d'importance les suivants :

- Enseignement formation (lycées et autres établissements visés par la loi du 22/07/1983, enseignement supérieur, opérations pour la formation professionnelle)

ratios DGCL	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Enseignement/Formation* (en MF)	392,6	373,6	305,1	363,8	309,0	331,1	371,5	373,9	393,7
Structure (%)	58,3%	51,6%	44,8%	42,2%	35,2%	40,3%	41,2%	38,8%	41,4%
Métropole hors Île de France	47,2%	41,9%	41,8%	41,3%	39,4%	36,7%	33,6%	31,9%	NC
Métropole	42,9%	38,9%	39,3%	38,8%	36,8%	34,7%	33,5%	32,4%	NC
En francs par habitant	358	340	278	332	282	296	333	335	352
Métropole hors Île de France	287	277	265	282	279	239	246	237	NC
Métropole	290	281	265	280	275	239	249	243	NC

* déduction c/25 recettes (op. d'ordre)

L'importance de l'investissement en matière d'enseignement et de formation se traduit à la fois par sa part élevée dans la structure de la dépense et par son niveau en francs par habitant. Selon ces deux critères, la région Franche-Comté est toujours, depuis 1993, au dessus de la moyenne nationale, avec ou sans l'Île de France. Le montant par habitant est encore supérieur de 92 francs à la moyenne en 2000.

Ce niveau élevé de dépense peut donner lieu à plusieurs interprétations très différentes, et cependant probablement vraies l'une et l'autre à des moments différents :

- La première, positive, met en avant l'effort soutenu de la région pour mettre aux normes et rajeunir un patrimoine d'établissements reçus en mauvais état : ce fut certainement vrai pour la première décade entre 1986 et 1996, et, encore à présent, pour certaines opérations.
- La seconde, inévitable, conduit à s'interroger sur le bien-fondé du maintien d'un patrimoine aussi important et coûteux pour rendre un service certes essentiel, mais peut-être trop dispersé géographiquement dans des établissements trop nombreux.

La chambre estime que la collectivité ne peut pas faire l'économie d'une réflexion sur ce sujet, notamment dans le cadre d'une révision du schéma régional des formations. Elle prend acte de la fusion récente des lycées professionnels de Grand-Charmont et d'Audincourt, réalisée conjointement par la région et le rectorat, qui témoigne de la possibilité et de l'intérêt d'une évolution des structures d'accueil et de formation des élèves du second cycle.

- Action économique (affaires économiques, agriculture et forêts, énergie, fonds régional d'aménagement du territoire, recherche, tourisme)

Les interventions économiques constituent le second poste des dépenses d'investissement de la région et, comme pour l'enseignement et la formation, se situent à un niveau plus élevé que le niveau national. Depuis 1997, on constate d'ailleurs un effort accru d'intervention de la région dans ce domaine.

ratios DGCL	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Action économique (en MF)	91,2	94,2	91,2	84,7	120,3	126,9	129,9	154,7	160,7
Structure (%)	13,5%	13,0%	13,4%	9,8%	13,7%	15,4%	14,4%	16,1%	16,9%
Métropole hors Île de France	11,7%	9,9%	11,4%	11,3%	10,6%	12,1%	11,2%	12,4%	NC
Métropole	9,1%	7,7%	9,0%	9,1%	8,5%	9,7%	9,4%	10,6%	NC
En francs par habitant	83	86	83	77	110	114	116	138	144
Métropole hors Île de France	71	66	72	77	75	79	82	92	NC
Métropole	61	55	61	65	64	67	70	79	NC

- Transports, postes et télécommunications (frais d'études, routes et transports routiers, transports ferroviaires, voies navigables, transports aériens)

ratios DGCL	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Transport, postes et télécom. (en MF)	90,7	105,0	143,3	111,4	94,7	28,3	58,1	77,5	90,0
Structure (%)	13,5%	14,5%	21,1%	12,9%	10,8%	3,4%	6,4%	8,1%	9,5%
Métropole hors Île de France	15,7%	15,2%	15,3%	15,9%	18,1%	16,3%	14,6%	14,3%	NC
Métropole	21,4%	19,9%	21,9%	22,2%	24,0%	22,6%	19,2%	16,8%	NC
En francs par habitant	83	96	131	101	86	25	52	69	81
Métropole hors Île de France	95	100	97	109	128	106	107	106	NC
Métropole	144	143	148	160	180	155	142	125	NC

Ce domaine est le troisième par ordre d'importance, mais la région se situe en dessous de la moyenne nationale pour la structure et le niveau des dépenses par habitant. Le transfert de compétence TER devrait se traduire, dans les années à venir, et déjà en 2001, par un accroissement du niveau des investissements.

- Les autres secteurs d'intervention :

En 2000, le secteur « culture et vie sociale » représente 3,3% des dépenses d'investissement, celui du « développement rural et de l'aménagement de l'espace naturel » 1,8%, celui du « logement et du développement urbain » 0,7%.

La Franche-Comté réalise des investissements proportionnellement inférieurs à la moyenne, avec ou sans Ile de France, dans les domaines du « logement et développement urbain » (en 2000, 6F/hab en Franche-Comté contre 29 F en métropole) et du « développement rural et de l'aménagement de l'espace naturel » (en 2000, 16F/hab en Franche-Comté contre 44F en métropole).

Si l'on analyse les dépenses par nature (par type d'imputation), une caractéristique mérite d'être soulignée, c'est l'importance des avances versées, qui correspond au mode choisi de réalisation de la plupart des investissements : le mandat donné à des SEMI ou aux établissements.

Les prêts et avances consenties par la région (C/25) atteignent un niveau très largement supérieur à la moyenne nationale (rubrique « Autres » de la DGCL) ; le différentiel, qui était de 238 francs en 1993, n'a pas cessé de se réduire depuis cette date tout en restant à un niveau plus élevé que la moyenne. En 1999, la Franche-Comté est au 1^{er} rang des régions françaises pour ce qui concerne les avances à des tiers pour travaux.

ratios DGCL	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Autres dépenses d'invest.* (en MF)	351,6	281,5	233,3	271,8	214,8	202,8	259,5	242,5	272,0
- c/13 (moins c/130 et c/133)	2,8	2,5	3,8	12,4	2,9	0,8	0,0	0,0	10,3
- c/14	0,0	2,7	0,0	6,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
- c/25	348,8	276,4	226,3	253,3	199,9	202,0	251,0	229,2	255,1
- c/26 + c/27			3,2		11,8		8,5	13,3	6,6
Structure (%)	52,3%	39,0%	34,6%	31,6%	24,8%	24,7%	29,4%	26,5%	30,0%
Métropole hors Île de France	NC	NC	NC	NC	13,9%	13,5%	13,2%	12,7%	NC
Métropole	NC	NC	NC	NC	15,4%	14,4%	13,8%	12,7%	NC
En francs par habitant	320	257	213	248	196	182	238	223	243
Métropole hors Île de France	82	78	78	100	98	88	97	94	NC
Métropole	111	107	93	113	115	97	103	95	NC

* c/13 frais d'investissement

+ c/14 participations à des travaux d'équipement

+ c/ 25 prêts, avances créances à L ou MT

+ c/26 titres et valeurs et c/27 dépôts et cautionnements versés

4.2.2. L'endettement

DETTE (en milliers de francs)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	variation moy. annuelle
Endettement (c/16+18) (au 1/1)	979.793	1.102.450	1.220.422	1.164.817	1.085.506	1.021.737	865.211	798.341	791.829	-2,6%
Endettement (c/16+18) (au 31/12)	1.102.450	1.220.422	1.164.817	1.085.506	1.021.737	865.211	798.341	791.829	815.632	-3,7%
Endettement (franc/hab.) (au 1/1)	893	1.005	1.112	1.062	989	931	789	715	709	
Capacité de désendettement : endettement (au 1/1) / épargne brute (années)	3,2	2,7	2,8	2,2	2,4	1,9	1,7	1,5	1,6	

Depuis 1993, l'endettement de la région a diminué, en moyenne de 3,7% par an. Le nombre théorique d'années au bout duquel la dette peut être remboursée à l'aide de la seule épargne brute (capacité de désendettement) se réduit d'année en année ; il n'est plus que d'une année et demi en 2000, alors que le ratio moyen pour les régions est de près de 2 ans.

Durant la période 1996 à 2000, la région a procédé d'une part à des remboursements anticipés de dette à hauteur de 434 057 263 francs et, d'autre part, à des souscriptions d'emprunts de refinancement pour 343 500 000 francs.

La part limitée de l'emprunt dans le financement des dépenses réelles d'investissement peut être soulignée.

En moyenne sur les 9 années, l'emprunt finance l'investissement à hauteur de 22%, son niveau le plus élevé étant relevé en 2000 et 2001 avec un taux de 29%. L'autofinancement atteint 52% en moyenne sur la période.

Années	Dépenses réelles d'investissement*	Autofinance-ment en %	Subventions et part. (c/10, 13, 14) en %	Emprunts en %	Total
1993	615.055.104	43%	30%	27%	100%
1994	634.621.767	50%	25%	25%	100%
1995	579.645.123	63%	32%	5%	100%
1996	596.934.848	61%	22%	17%	100%
1997	566.544.333	49%	29%	22%	100%
1998	568.769.894	58%	26%	17%	100%
1999	606.890.790	46%	27%	27%	100%
2000	696.594.119	51%	21%	29%	100%
2001	650.075.137	46%	25%	29%	100%
Total 1993-2001	5.515.131.115				
Moyenne 9 années	612.792.346	52%	26%	22%	100%

* hors remboursement de dette et différentiel dette renégociée

4.3. Les dépenses de fonctionnement

MOUVEMENTS BUDGETAIRES	1993	1997	1998	1999	2000	2001	VMA*
60 Denrées et fournitures consommées	2.426.020	1.565.723	1.482.536	1.363.511	1.602.075	1.486.785	-5,9%
61 Frais de personnel	37.964.453	48.894.059	51.124.827	54.212.329	55.113.747	57.925.713	5,4%
62 Impôts et taxes	44.786	384.405	455.707	430.531	427.906	445.514	33,3%
63 Travaux et services extérieurs	8.525.702	11.657.781	12.882.039	15.480.489	10.438.503	11.862.823	4,2%
64 Participations et prestations au bénéfice de tiers	250.163.629	378.598.923	395.604.697	400.072.109	400.543.247	412.514.431	6,5%
65 Allocations, subventions	57.664.315	64.519.348	76.758.878	109.354.581	140.543.747	136.143.374	11,3%
66 Frais de gestion et de transport	23.524.910	22.721.697	20.683.989	23.555.120	26.512.244	30.395.237	3,3%
67 Frais financiers	100.440.360	98.327.707	45.036.295	36.503.069	33.753.914	34.802.652	-12,4%
68 Dotations aux amortissements		6.535.047	6.247.924	6.288.168	6.491.852	6.524.723	
69 Charges exceptionnelles	57.096	357.285	696.226	182.103	59.734	2.700	-31,7%
828 Titres annulés ou non valeurs	312.000	171.762	152.034	609.200	472.669	267.352	-1,9%
TOTAL(hors prélèvement)	481.123.270	633.733.738	611.125.152	648.051.210	675.959.639	692.371.306	4,7%
831 Prélèvement sur recettes de fonctionnement	254.536.058	450.162.723	465.272.362	529.635.972	475.940.513	539.514.908	9,8%
TOTAL(avec prélèvement)	735.659.328	1.083.896.461	1.076.397.514	1.177.687.183	1.151.900.152	1.231.886.214	6,7%

Les dépenses de fonctionnement (hors prélèvement pour financer l'investissement) ont augmenté en moyenne de 4,7 % par an depuis 1993 et de 6,7 % (y compris le prélèvement pour financer l'investissement). Les participations et les prestations au bénéfice de tiers, qui ont progressé de 6,4 % par an depuis 1993 pour atteindre pour la première fois la barre des 400 millions de francs en 1999, constituent le premier poste de dépenses (hors prélèvement).

A partir de 1998, le deuxième poste de dépenses concerne les allocations et les subventions versées par la région ; sa progression est encore plus nette : + 11,3 % par an depuis 1993. En 2001, 136 millions de francs ont été distribués.

Jusqu'en 1997, les frais financiers constituaient le deuxième poste de dépenses, pour devenir, en 1998, le quatrième, après les participations (c/64), les allocations, subventions (c/65) et les charges

de personnel (c/61). La chute des frais financiers depuis 1993 (-12,4 % par an en moyenne) explique ce bouleversement dans la hiérarchie des dépenses.

Les charges de personnel ont progressé en moyenne de 5,4 % par an depuis 1993 (+ 52,6 % entre 1993 et 2001).

Par rapport à la moyenne des autres régions (métropole avec ou sans Ile de France) tant en structure qu'en francs par habitants, la Franche Comté se situe différemment selon la période et selon la nature de dépenses.

La part des **dépenses de personnel**, globalement stable depuis 1993 entre 7,9% et 8,5%, se situe un peu au dessus de la moyenne comme la chambre l'a souligné ci-dessus.

En ce qui concerne les **transferts**, qui regroupent les comptes 64 « participations et prestations au bénéfice de tiers » et 65 « allocations, subventions », de 1993 à 1998, leur part est inférieure à la moyenne constatée en métropole (avec ou sans Ile de France). A partir de 1999, la tendance s'est inversée.

En francs par habitant, depuis 1994, la région Franche-Comté dépense moins que la moyenne des régions de métropole hors Ile de France ; le différentiel passe de 25 francs en 1994, à 48 francs en 1998, pour revenir à 18 francs en 2000.

ratios DGCL	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Transferts (c/64 et 65)(en MF)	307,8	287,7	357,5	379,5	443,1	472,3	509,4	541,1	548,7
Structure (%)	64,0%	64,1%	68,4%	69,6%	71,4%	78,1%	79,4%	80,8%	80,0%
Métropole hors Île de France	67,8%	68,1%	72,0%	72,5%	76,4%	78,6%	78,6%	78,7%	NC
Métropole	67,6%	67,8%	70,4%	71,2%	74,6%	76,7%	76,8%	77,1%	NC
En francs par habitant	281	262	326	346	404	423	456	484	491
Métropole hors Île de France	264	287	345	376	443	471	488	502	NC
Métropole	248	272	319	354	410	435	454	468	NC

Les **intérêts de la dette** (c/671) ont vu leur part régresser sensiblement dans le budget régional, tant en volume, qu'en structure ou en francs par habitant. Cette tendance se vérifie au niveau national avec cependant un rythme beaucoup moins soutenu. En Franche-Comté, les intérêts ont diminué en moyenne de 12,4 % par an de 1993 jusqu'en 2001 ; de 1993 à 2000, la baisse moyenne annuelle était de 7,3 % en métropole hors Ile de France et de 3,1 % en métropole avec l'Ile de France.

ratios DGCL	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Intérêts de la dette (en MF)	94,2	89,2	91,4	79,3	56,9	40,9	36,2	33,1	34,8
Structure (%)	19,6%	19,9%	17,5%	14,5%	9,2%	6,8%	5,7%	4,9%	5,1%
Métropole hors Île de France	16,2%	15,4%	12,6%	11,4%	8,4%	7,2%	6,6%	5,8%	NC
Métropole	16,4%	16,1%	14,6%	13,4%	10,9%	9,7%	8,8%	7,9%	NC
En francs par habitant	86	81	83	72	52	37	32	30	31
Métropole hors Île de France	63	65	60	59	49	43	41	37	NC
Métropole	60	65	66	67	60	55	52	48	NC

A partir de 1998, les intérêts représentent, en pourcentage des dépenses totales, une part moins élevée en Franche-Comté que celle observée en moyenne pour la métropole hors Ile de France.

Examinée par fonction, selon la nomenclature budgétaire, l'évolution des dépenses de fonctionnement entre 1993 et 2001 est la suivante :

Dépenses par fonctions	1993	2001	VMA (%)*
930 Service financier	100.440.360	34.802.652	-12,4%
931 Personnel permanent	36.466.369	56.207.359	5,6%
932 Ensembles mob. et immob.	5.633.420	15.128.648	13,1%
934 Administration générale	20.918.917	19.310.911	-1,0%
Services indirects	163.459.066	125.449.570	-3,3%
940 Relations publiques	5.711.655	8.102.660	4,5%
943 Enseignement	97.054.319	132.730.114	4,0%
945 Sports et beaux arts	17.756.645	27.439.271	5,6%
946 Frais de fonc. des groupes d'élus		1.771.268	
Services administratifs	120.522.620	170.043.313	4,4%
961 Interventions éco. générales	15.439.973	38.897.374	12,2%
962 Interventions en matière agricole	1.933.446	4.740.080	11,9%
963 Interventions en matière indus. et com.		3.315.051	
964 Interventions socio-économiques	179.399.070	349.655.865	8,7%
Services économiques	196.772.489	396.608.370	9,2%
970 Charges et produits non affectés	254.848.058	539.782.260	9,8%
dont prélèvement	254.536.058	539.514.908	11,3%
971 Impôts obligatoires	57.096	2.700	-31,7%
Services fiscaux	254.905.154	539.784.960	9,8%
Total général	735.659.328	1.231.886.213	6,7%

* Variation moyenne annuelle

En volume, les services économiques ont connu une forte progression, les dépenses ont été multipliées par 2 depuis 1993 passant de 196,7 millions de francs en 1993 à 396,6 millions de francs en 2001.

Le service financier, à l'inverse, a vu ses dépenses divisées par 3 entre 1993 et 2001 (100,4 millions de francs en 1993, 34,8 millions de francs en 2001).

L'analyse de la structure des dépenses de fonctionnement (hors prélèvement) montre bien les évolutions intervenues depuis 1993. La part des services économiques n'a cessé de progresser depuis 1993 passant de 40,9% à 58,2 % en 2000, et 57,3 % en 2001.

En 2001, les services administratifs (relations publiques, enseignement, sports et beaux arts, frais de fonctionnement des groupes d'élus depuis 1995 arrivent en seconde position avec 24,6 %, suivis par les services indirects avec 18,1 % (service financier, personnel permanent, ensembles mobiliers et immobiliers, administration générale). Les services indirects ont globalement diminué de 3,3 % par an depuis 1993 ; la part du service financier, qui représentait près de 21 % des dépenses en 1993, n'en représente plus que 5 % en 2001, diminuant en moyenne de 12,4 % par an.

4.4. Les recettes de fonctionnement

Les principales recettes de fonctionnement sont :

- les subventions et participations (c/73) : FSE, fonds de péréquation de la taxe d'apprentissage et participations des départements, des communes, etc...
- les dotations versées par l'Etat (c/74) plus particulièrement la dotation générale de décentralisation (DGD) (c/749),
- la fiscalité directe et indirecte (c/75 et 76).

4.4.1. Les subventions et les participations (c/73)

Le chapitre « interventions socio-économiques » reçoit entre 81,1% (en 1999) et 94,5% (en 1996) des subventions et des participations perçues par la Région. En 2000, 36,3 millions de francs ont été versés à la région pour la formation professionnelle au titre du fonds social européen (FSE) et 29,3 MF au titre du fonds de péréquation de la taxe d'apprentissage. En 2001, par contre, ces deux versements n'ont pas eu lieu car ils ont été décalés sur 2002 : 3 171 000 € (20 800 396,47 F) et 2 039 000 € (13 374 963,23 F) ont ainsi été comptabilisés début 2002 pour respectivement le FSE et le fonds de péréquation de la taxe d'apprentissage.

c/73	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total c/73	54.812.396	42.582.881	114.108.446	121.985.752	113.821.557	119.514.720	57.052.509	78.338.188	10.270.563
Dont:									
943 Enseignement en % du total	2.173.216 4,0%	1.872.919 4,4%	1.876.447 1,6%	2.688.836 2,2%	2.635.538 2,3%	2.967.367 2,5%	2.669.829 4,7%	3.624.009 4,6%	4.936.492 48,1%
961 Interventions éco. générales en % du total	5.397.964 9,8%	4.638.408 10,9%	3.183.370 2,8%	2.934.617 2,4%	5.808.895 5,1%	4.017.583 3,4%	5.961.858 10,4%	155.874 0,2%	401.355 3,9%
964 Interventions socio-éco. en % du total	46.747.762 85,3%	35.548.359 83,5%	107.514.063 94,2%	115.221.609 94,5%	103.040.410 90,5%	111.194.269 93,0%	46.248.186 81,1%	72.341.711 92,3%	3.327.600 32,4%

4.4.2. Les dotations versées par l'Etat (c/74)

Les dotations versées par l'Etat, plus précisément la dotation globale de décentralisation (DGD) constituent une deuxième source importante de recettes. Les crédits reçus concernent les lycées (chap. 943) et la formation professionnelle (chap. 964). La dotation destinée à la formation professionnelle a progressé plus rapidement que celle destinée aux lycées (+14,8 % par an contre 1,9 %).

En plus de la DGD, la région a bénéficié en 1999 d'une dotation spécifique destinée à la formation professionnelle d'un montant de 45,9 millions de francs.

en milliers de francs arrondis à l'unité									
c/749 DGD	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
934 Administration générale	0	0	0	226	228	231	238	240	248
943 Enseignement (lycées)	78.419	79.988	81.347	84.235	85.108	86.286	88.684	89.412	92.474
964 Interventions socio-éco. (formation profes.)	50.235	62.739	45.476	80.210	81.308	82.464	84.808	131.800	136.287
Total	128.655	142.727	126.823	164.671	166.645	168.981	173.730	221.452	229.009

4.4.3. Les recettes fiscales

Elles constituent de loin la principale ressource de fonctionnement ; de 598,1 millions de francs en 1993, elles sont passées à 949,9 millions de francs en 2001, soit une progression de 58,8 %. La variation moyenne annuelle est de 6 % l'an. La recette par habitant générée par la fiscalité en Franche-Comté a toujours été supérieure à celle de la métropole hors ou avec l'Ile de France. Le différentiel

entre la région et la moyenne pour la métropole est de 38 F en 1995, 52 F en 1996, 45 F en 1997, 71 F en 1998, 52 F en 1999, 63 F en 2000 (soit entre 5 et 10 % supérieur).

Recettes fiscales totales (directes et indirectes)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Recettes fiscales totales (MF) (*)	598,1	662,4	721,7	776,9	799,9	845,9	864,3	895,2	949,9
variation annuelle %		10,8%	9,0%	7,6%	3,0%	5,7%	2,2%	3,6%	6,1%
en francs par habitant	545	604	658	708	729	757	774	801	850
métropole hors Île de France	532	601	633	660	688	690	729	752	NC
métropole	528	598	620	656	684	686	722	738	NC
Part recettes <u>directes</u>	69,5%	69,2%	69,8%	71,0%	72,2%	71,0%	71,4%	71,1%	71,7%
Part recettes <u>indirectes</u>	30,5%	30,8%	30,2%	29,0%	27,8%	29,0%	28,6%	28,9%	28,3%

(*) en millions de francs (MF), y compris subventions fiscales

Depuis 1993, plusieurs textes législatifs ont modifié la structure de la fiscalité régionale :

- La suppression de la part régionale de la taxe d'habitation (loi de finances rectificative pour 2000). La perte de recettes en résultant est compensée par l'institution d'une dotation budgétaire. A compter de 2002, le montant de la compensation évolue chaque année comme la dotation globale de fonctionnement.
- La suppression de la part salaire de la taxe professionnelle. L'article 44 de la loi de finances pour 1999 prévoit la suppression progressive de la part salaires de la base de la taxe professionnelle. Cette mesure est compensée par une dotation de l'Etat, actualisée, chaque année de 2000 à 2003, en fonction du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement entre 1999 et l'année de versement. A partir de 2004, la compensation afférente sera intégrée à la dotation globale de fonctionnement et évoluera comme cette dernière.
- La suppression de la taxe additionnelle régionale aux droits de mutation à titre onéreux (article 39 de la loi de finances pour 1999 et article 45 de la loi de finances rectificative pour 1998) est intervenue à compter du 1er septembre 1998 pour les immeubles à usage d'habitation et à partir du 1er janvier 1999 pour les immeubles professionnels et les parts de sociétés constituées essentiellement d'actifs immobiliers. La compensation de la perte initiale de recettes enregistrée par les régions est revalorisée en fonction de l'évolution de la dotation globale de fonctionnement.

4.4.3.1. Les « subventions fiscales »

Les compensations ainsi versées par l'Etat, appelées « subventions fiscales » par la région, se sont élevées à :

Subventions fiscales	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Montant	31.687.168	26.217.760	26.780.096	26.373.689	25.986.163	25.758.582	47.426.673	64.336.750	194.388.238
Variation annuelle		-17,3%	2,1%	-1,5%	-1,5%	-0,9%	84,1%	35,7%	202,1%
En % du total des recettes "fiscales"	5,3%	4,0%	3,7%	3,4%	3,2%	3,0%	5,5%	7,2%	20,5%

De 1994 à 1998, elles sont relativement stables, voir même en légère baisse. En 1999, elles augmentent de 84,1% par rapport à 1998 ; sur les 47,4 millions de francs perçus, 24,8 millions de francs concernent les compensations TH et TF, le solde, soit 22,6 millions de francs, les compensations ou perte de taxe professionnelle. En 2000, elles progressent encore de 35,7% par rapport à 1999 du fait de la poursuite de la suppression de la part salaires des bases de la TP. En 2001, la forte augmentation correspond à la compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation.

4.4.3.2. La fiscalité indirecte

Fiscalité indirecte (en milliers de francs)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Taxe sur les permis de conduire	6.074	6.144	5.970	6.487	6.428	6.492	6.194	5.869	6.107
var%		1,1%	-2,8%	8,7%	-0,9%	1,0%	-4,6%	-5,2%	4,0%
en F par habitant	5,54	5,60	5,44	5,91	5,86	5,81	5,54	5,25	5,47
métropole hors IDF	5,00	5,60	5,00	6,00	6,00	5,00	4,00	3,02	NC
métropole	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	3,00	2,43	NC
Taxe sur les cartes grises	127.814	148.295	157.049	167.289	155.400	169.206	177.529	188.447	196.430
var%		16,0%	5,9%	6,5%	-7,1%	8,9%	4,9%	6,1%	4,2%
en F par habitant	116	135	143	152	142	151	159	169	176
métropole hors IDF	108	123	127	137	131	137	145	146	NC
métropole	110	127	128	140	133	139	147	151	NC
Droits de mutation (y compris compensation/perte TRADE*)	48.576	49.897	54.869	51.876	60.221	69.891	63.293	64.120	66.011
dont compensation réduction TRADE			7.712	8.570		18.254	62.448	63.759	65.525
var%		2,7%	10,0%	-5,5%	16,1%	16,1%	-9,4%	1,3%	2,9%
en F par habitant	44	45	50	47	55	63	57	57	59
métropole hors IDF	59	66	65	61	78	81	83	75	NC
métropole	71	84	77	73	93	95	103	89	NC
Fiscalité indirecte	182.465	204.336	217.888	225.651	222.049	245.588	247.015	258.436	268.548
en francs par habitant	166	186	199	206	202	220	221	231	240
métropole hors IDF	178	202	207	212	224	231	243	235	NC
métropole	191	221	218	225	239	245	263	251	NC

*TRADE : Taxe régionale additionnelle aux droits d'enregistrement (perte TRADE depuis 1999)

La fiscalité indirecte (permis de conduire, droit de mutation, carte grise) a progressé au rythme moyen de 5,1% par an depuis 1993. La recette dégagée par habitant est cependant depuis 1993 constamment inférieure à celle constatée en métropole (avec ou sans l'Île de France).

La taxe sur les cartes grises constitue la principale ressource indirecte (188,4 millions de francs en 2000 soit 72,9% des recettes indirectes), elle est celle qui a progressé le plus sur toute la période (+5,6% en variation moyenne annuelle, +47,4 % entre 1993 et 2000).

Tarifs carte grise (en F par CV)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*	2001*
FRANCHE-COMTE	140	160	170	180	180	180	180	27,4	27,4
métropole sauf Île de France	144	156	162	168	170	169	170	26,0	26,1
métropole	143	156	165	172	175	193	174	26,7	26,7
Rang/22 régions	8ème	6ème	6ème	8ème	9ème	9ème	9ème	9ème	9ème

* en euros

Depuis 1996, les tarifs francs-comtois sont restés inchangés : 180 francs par CV ; ils sont depuis 1994 supérieurs à la moyenne métropolitaine sauf Île de France. La Franche-Comté occupe le 9^{ème} rang des régions françaises depuis 1997.

Les droits de mutation constitue la 2^{ème} ressource fiscale indirecte avec une recette de 64,1 millions de francs en 2000 ; le taux des droits de mutation est resté à 1,6% de 1993 à 1998. il était le même sur tout le territoire. Depuis 1999, la taxe régionale additionnelle aux droits d'enregistrement (TRADE) a été supprimée et partiellement compensée par l'Etat.

En Franche-Comté, les tarifs du permis de conduire sont inchangés depuis 1996. La recette induite est stable sur toute la période et a rapporté en moyenne 6,2 millions de francs par an depuis 1993. La Franche-comté se situe au 7^{ème} rang des régions françaises de 1996 à 1998, au 6^{ème} rang en 1999, au 4^{ème} en 2000. Plusieurs régions ont supprimé cette taxe.

Tarifs permis de conduire (en F jusqu'en 1999)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*	2001*
FRANCHE-COMTE	260	270	280	290	290	290	290	44,2	44,2
métropole sauf Île de France	265	278	279	279	279	ns	ns	ns	nc
métropole	239	252	250	254	257	ns	ns	ns	nc
Rang/22 régions	9ème	10ème	9ème	7ème	7ème	7ème	6ème	4ème	nc

* en euros

4.4.3.3. La fiscalité directe

A. Les taux

Depuis la loi de finances pour 1997, le taux de la taxe professionnelle des régions est plafonné à 2 fois la moyenne nationale de la collectivité concernée. La loi de finances rectificative pour 2000, en supprimant la part régionale de la TH, a modifié les règles de lien entre les taux qui s'appliquent désormais en fonction du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Les taux francs-comtois sont restés inchangés de 1996 à 2000 ; en 2001, les taux du foncier bâti, du foncier non bâti et de la taxe professionnelle ont augmenté entre 5 et 5,2 %.

Les taux en Franche-Comté sont tous plus élevés que la moyenne de ceux constatés en métropole avec ou sans l'Île de France.

TAUX	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Variation moyenne annuelle
Taxe d'habitation	1,52	1,61	1,71	1,80	1,80	1,80	1,80	compensation par l'Etat		2,4%
variation (%)		5,9%	6,2%	5,3%	0,0%	0,0%	0,0%			(1993/1999)
Indice (base 100 en 1993)	100	105,9	112,5	118,4	118,4	118,4	118,4			
Métropole sauf Île de France	1,56	1,71	1,76	1,79	1,76	1,76	1,78			
Métropole	1,33	1,44	1,49	1,56	1,54	1,54	1,54			
Foncier bâti	2,45	2,60	2,77	2,92	2,92	2,92	2,92	2,92	3,07	2,9%
variation (%)		6,1%	6,5%	5,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,1%	(1993/2001)
Indice (base 100 en 1993)	100	106,1	113,1	119,2	119,2	119,2	119,2	119,2	125,3	
Métropole sauf Île de France	2,04	2,26	2,32	2,36	2,34	2,33	2,37	2,43	NC	
Métropole	1,62	1,78	1,83	1,90	1,89	1,88	1,89	1,94	NC	
Foncier non bâti	6,44	6,83	7,27	7,65	7,65	7,65	7,65	7,65	8,03	2,8%
variation (%)		6,1%	6,4%	5,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,0%	(1993/2001)
Indice (base 100 en 1993)	100	106,1	112,9	118,8	118,8	118,8	118,8	118,8	124,7	
Métropole sauf Île de France	5,01	5,45	5,59	5,67	5,57	5,55	5,68	5,94	NC	
Métropole	4,20	4,37	4,53	4,60	4,49	4,55	4,66	4,88	NC	
Taxe professionnelle	1,95	2,07	2,20	2,32	2,32	2,32	2,32	2,32	2,44	2,8%
variation (%)		6,2%	6,3%	5,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,2%	(1993/2001)
Indice (base 100 en 1993)	100	106,2	112,8	119,0	119,0	119,0	119,0	119,0	125,1	
Métropole sauf Île de France	1,89	2,1	2,16	2,20	2,18	2,17	2,20	2,27	NC	
Métropole	1,60	1,77	1,83	1,90	1,89	1,89	1,89	1,95	NC	

B. Les bases

Bases	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	VMA*
Taxe d'habitation (en MF)	4.746	4.968	5.164	5.287	5.462	5.629	5.778	5.936		
variation (%)		4,7%	3,9%	2,4%	3,3%	3,1%	2,6%	2,7%		
indice (base 100 en 1993)	100	104,7	108,8	111,4	115,1	118,6	121,8	125,1		
en F par hab.	4.325	4.528	4.706	4.818	4.977	5.039	5.172	5.276		2,9%
Métro. sauf Île de France	4.439	4.664	4.824	4.947	5090	5.078	5.212	5.376		2,8%
Métropole	5.269	5.524	5.695	5.827	5984	5.958	6.104	6.254		2,5%
Foncier bâti (en MF)	3.767	4.008	4.192	4.368	4.538	4.720	4.865	5.024	5.126	3,9%
variation (%)		6,4%	4,6%	4,2%	3,9%	4,0%	3,1%	3,3%	2,0%	
indice (base 100 en 1993)	100	106,4	111,3	116,0	120,5	125,3	129,1	133,4	136,1	3,9%
en F par hab.	3.433	3.652	3.821	3.981	4.136	4.225	4.355	4.483	4.589	3,7%
Métro. sauf Île de France	3.708	3.950	4.143	4.303	4.465	4.487	4.640	4.789	NC	
Métropole	4.422	4.713	4.956	5.148	5.336	5.363	5.529	5.724	NC	
Foncier non bâti (en MF)	10,1	10,3	10,2	9,6	9,8	9,7	9,9	10,6	11,4	1,5%
variation (%)		1,7%	-1,2%	-5,9%	1,9%	-0,3%	1,3%	7,4%	7,5%	
indice (base 100 en 1993)	100	101,7	100,5	94,6	96,4	96,1	97,3	104,5	112,4	1,5%
en F par hab.	9	9	9	9	9	9	9	9	10	1,3%
Métro. sauf Île de France	26	19	19	18	18	17	18	18	NC	
Métropole	27	21	20	20	20	19	19	20	NC	
Taxe professionnelle (en MF)	11.075	11.709	12.166	12.700	13.576	14.141	13.676	13.365	13.272	2,3%
variation (%)		5,7%	3,9%	4,4%	6,9%	4,2%	-3,3%	-2,3%	-0,7%	
indice (base 100 en 1993)	100	105,7	109,8	114,7	122,6	127,7	123,5	120,7	119,8	2,3%
en F par hab.	10.094	10.671	11.087	11.574	12.372	12.659	12.243	11.844	11.881	2,1%
Métro. sauf Île de France	8.931	9.483	9.839	10.199	10.661	10.658	10.442	10.449	NC	
Métropole	10.038	10.637	11.004	11.344	11.792	11.729	11.480	11.478	NC	

* variation moyenne annuelle 1993-2000 pour la TH

Les variations moyennes annuelles des bases d'imposition régionales sont de 2,9% pour la TH (1993-2000) ; de 1993 à 2001, elles atteignent 3,9% pour le foncier bâti, 1,5% pour le foncier non bâti et 2,3% pour la TP ; elles suivent les moyennes nationales pour le foncier bâti et la TP.

En francs par habitant, les bases d'imposition franc-comtoises pour la TH, le foncier bâti et non bâti sont inférieures aux bases nationales (avec ou sans l'Île de France). En ce qui concerne la taxe professionnelle, la situation est inversée : les bases, en Franche-Comté, sont supérieures aux moyennes nationales avec ou sans l'Île de France.

C. Les produits

(en milliers de francs)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	VMA
Contributions directes (c/te 777)	383.954	431.860	477.042	524.826	551.889	574.562	569.878	572.428	487.004	3,0%
variation (%)		12,5%	10,5%	10,0%	5,2%	4,1%	-0,8%	0,4%	-14,9%	
Total des 4 taxes (en KF)	381.047	427.274	472.819	518.076	546.530	567.960	564.093	564.449	482.111	3,0%
variation (%)		12,1%	10,7%	9,6%	5,5%	3,9%	-0,7%	0,1%	-14,6%	
Indice (base 100 en 1993)	100	112,1	124,1	136,0	143,4	149,1	148,0	148,1	126,5	
en francs par habitant										
métropole sauf Île de France	347	389	431	472	498	508	505	514	439	
métropole	317	372	394	416	428	426	434	454	NC	
	304	353	377	405	416	414	417	434	NC	
potentiel fiscal (en francs par habitant)	276	321	344	372	390	397	395	406	NC	
coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	1,26	1,21	1,25	1,27	1,28	1,28	1,28	1,25	NC	

La différence entre le produit voté (« total des 4 taxes ») et le produit perçu (« contributions directes c/777 ») provient des régularisations effectuées en cours d'année.

Le produit des 4 taxes (TH, FB, FNB, TP) a progressé sensiblement au cours de la période ; il est passé de 381 millions de francs en 1993 à 564,4 millions de francs en 2000, soit une progression de **47 %**. L'année 1998 constitue le point culminant des produits des 4 taxes avec presque 568 millions de francs ; la réforme de la taxe professionnelle explique la baisse constatée à partir de 1999, baisse par ailleurs compensée par une dotation de l'Etat.

La variation moyenne du produit de la taxe d'habitation entre 1993 et 2000 s'établit à 5,8%. Le produit de la taxe d'habitation en francs par habitant est sensiblement le même en Franche-Comté qu'en métropole (sauf Île de France et Corse) ; en pourcentage du total des 4 taxes, il se situe en deçà de la moyenne nationale.

La variation du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties entre 1993 et 2000 s'établit à 6,8% par an. Le niveau franc-comtois par habitant est supérieur au niveau national et d'année en année, le différentiel tend même à se creuser.

La variation moyenne du produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties entre 1993 et 2000 s'établit à 3,2%. Son produit est négligeable au regard du total des produits fiscaux directs de la collectivité régionale.

Entre 1993 et 2000, la variation du produit de la taxe professionnelle s'établit à 5,3% par an. Tant en structure qu'en francs par habitant, le niveau en Franche-Comté est supérieur à celui relevé en métropole (+53 francs par habitant en 1999 par rapport à la valeur nationale).

Taxe d'habitation	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	var. moy.an.
montant en francs	72 134 608	79 989 253	88 302 808	95 159 298	98 307 291	101 317 339	104 000 743	106 848 320	Compens. ETAT	5,8%
variation (%)		10,9%	10,4%	7,8%	3,3%	3,1%	2,6%	2,7%		(1993-2000)
Indice (base 100 en 1993)	100	110,9	122,4	131,9	136,3	140,5	144,2	148,1		
TH / total 4 taxes (%)	18,9%	18,9%	18,7%	18,4%	18,0%	17,8%	18,4%	18,9%		
métropole sauf Île de France et corse	21,6%	21,6%	21,4%	21,2%	20,9%	20,8%	21,3%	21,7%		
en francs par habitant	66	73	80	87	90	91	93	96		
métropole sauf Île de France et corse	66	80	85	88	90	89	93	99		

Foncier bâti	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	var. moy.an
montant en francs	92 288 920	104 195 604	116 123 016	127 542 481	132 516 944	137 827 368	142 047 818	146 708 490	157 372 495	6,9%
variation (%)		12,9%	11,4%	9,8%	3,9%	4,0%	3,1%	3,3%	7,3%	
Indice (base 100 en 1993)	100	112,9	125,8	138,2	143,6	149,3	153,9	159,0	170,5	
FB / total 4 taxes (%)	24,2%	24,4%	24,6%	24,6%	24,2%	24,3%	25,2%	26,0%	32,6%	NC
métropole sauf Île de France et corse	23,9%	24,2%	24,4%	24,5%	24,4%	24,6%	25,3%	25,6%	NC	
en francs par habitant	84	95	106	116	121	123	127	131	141	
métropole sauf Île de France et corse	73	89	97	102	105	105	110	117	NC	

Taxe professionnelle	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	var. moy.an
montant en francs	215 970 443	242 384 850	267 651 857	294 640 423	314 957 632	328 069 241	317 289 000	310 079 832	323 826 064	5,2%
variation (%)		12,2%	10,4%	10,1%	6,9%	4,2%	-3,3%	-2,3%	4,4%	
Indice (base 100 en 1993)	100	112,2	123,9	136,4	145,8	151,9	146,9	143,6	149,9	
TP / total 4 taxes (%)	56,7%	56,6%	56,6%	56,9%	57,6%	57,8%	56,2%	54,9%	67,2%	NC
métropole sauf Île de France et corse	54,1%	54,0%	53,9%	54,1%	54,4%	54,4%	53,1%	52,4%	NC	
en francs par habitant	197	221	244	269	287	294	284	278	290	
métropole sauf Île de France et corse	165	200	213	226	234	233	231	239	NC	

[illegible]

La Franche-Comté tire donc sa richesse fiscale pour une large part du produit de la taxe professionnelle.

Le produit fiscal par habitant en Franche-comté est sensiblement plus élevé que celui relevé en métropole. Le différentiel Franche-Comté - Métropole (hors IDF) n'a cessé de se creuser de 1994 à 1998 (17 F/hab. en 1994, 37 F en 1995, 56 F en 1996, 70 F en 1997, 82 F en 1998). Depuis 1999, l'écart se réduit tout en restant à l'avantage de la région (71 F en 1999, 56 F en 2000).

En francs par habitant, les bases franc-comtoises de taxe d'habitation et de foncier bâti sont moins élevées que la moyenne métropolitaine. Cependant le produit fiscal par habitant en Franche-Comté est plus élevé, en raison du niveau des taux que la stabilité observée de 1996 à 2000 n'a pas ramené en dessous de la moyenne. En francs par habitant, les impôts locaux franc-comtois en 1999 (données DGCL 1999) placent la région au 6^{ème} rang des régions françaises après la Bourgogne, la Haute-Normandie, la Basse-Normandie, le Limousin et Midi-Pyrénées.

Depuis 1993, le prélèvement que représente le produit fiscal de la région, rapporté aux bases auxquelles il s'applique, a augmenté : représentant 1,96 % des bases en 1993, il atteint 2,35 % en 2000 (+19,9 %), et 2,65 % en 2001 (+35,2 %, hors taxe d'habitation).

en millions de Francs	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total des bases	19.598	20.695	21.532	22.364	23.585	24.499	24.329	24.336	18.409
Total des produits	384	432	477	525	552	575	570	572	487
% Prélèvement (Produits/ Bases)	1,96%	2,09%	2,22%	2,35%	2,34%	2,35%	2,34%	2,35%	2,65%

L'appréciation de l'évolution du « pouvoir d'achat » du produit fiscal au cours de la période mérite d'être considérée : en prenant comme référence les indices de prix à la consommation ou du coût de la construction, la comparaison met en évidence une progression importante du « pouvoir d'achat » des recettes fiscales directes de la collectivité.

Indices INSEE (ramenés à l'indice 100 en 1993)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	VMA 93/01
Indice prix à la consommation (avec tabac)	100	101,7	103,4	105,5	106,8	107,5	108,1	109,9	111,7	1,4%
variation indice (avec tabac) (%)		1,7%	1,7%	2,0%	1,2%	0,7%	0,5%	1,7%	1,6%	
Indice du coût de la construction	100	100,1	100,1	101,9	104,3	104,4	105,5	108,0	111,9	1,4%
variation indice (%)		0,1%	0,0%	1,8%	2,4%	0,1%	1,0%	2,4%	3,6%	
SMIC horaire en francs	34,83 F	35,56 F	36,98 F	37,91 F	39,43 F	40,22 F	40,72 F	42,02 F	43,72 F	2,9%
variation (%)		2,1%	4,0%	2,5%	4,0%	2,0%	1,2%	3,2%	4,0%	
Base 100 en 1993	100	102,1	106,2	108,8	113,2	115,5	116,9	120,6	125,5	2,9%
Indice Trait. bruts de la fonction publique	104,6	106,2	109	110,6	111,2	112,6	114,1	116,1	116,7	1,4%
variation indice (%)		1,5%	2,6%	1,5%	0,5%	1,3%	1,3%	1,8%	0,5%	
Base 100 en 1993	100	101,5	104,2	105,7	106,3	107,6	109,1	111,0	111,6	1,4%

Pour une évolution des prix de 9,9 % (prix à la consommation, avec tabac) de 1993 à 2000, les produits fiscaux ont progressé sensiblement plus :

- Taxe d'habitation + 48,1 %, soit 38,2 points de plus ;
- Foncier bâti + 59 %, soit 49,1 points de plus ;
- Taxe professionnelle + 43,6 %, soit 33,7 points de plus, et davantage si la réforme des bases était neutralisée.

Certes la structure des indices de prix à la consommation ne représente pas exactement celle des dépenses de la région, mais, en prenant d'autres indices, comme celui des traitements ou des salaires, le gain en pouvoir d'achat demeure significatif. De 1993 à 2000, le SMIC horaire a progressé de 20,6 %, et l'indice des traitements bruts de la fonction publique de 11 %.

Si l'on prend la période 1993-2001, l'écart augmente encore, même pour les taxes dont la détermination a changé comme la TP : + 49,9 % comparé à 11,7 % pour les prix. Pour le foncier bâti, l'augmentation atteint 70,5 % comparée à 11,7 % pour les prix, 11,9 % pour l'indice du coût de la construction, et 25,5 % pour le SMIC horaire. Les produits fiscaux procurent à la région, sous l'effet conjugué du volume et de la revalorisation des bases imposables et, certaines années, du relèvement des taux une augmentation significative du pouvoir d'achat.

Ces écarts montrent également que le relèvement des taux agit comme un multiplicateur, dans la mesure où les bases connaissent déjà une revalorisation et progressent en volume. Ainsi, en rapprochant les différentes évolutions moyennes annuelles de la période les unes des autres, les différences de rythme de chacun des facteurs ressortent bien.

Le tableau ci-après met en parallèle les variations moyennes annuelles 1993/2000, puis 1993-2001, des taux, des bases d'imposition et des produits fiscaux perçus avec celles des indices à la consommation et du coût de la construction. On relèvera que dans tous les cas sauf celui du foncier non bâti (d'ailleurs d'un montant très marginal), les variations moyennes des bases sont, à elles seules, supérieures à celles des prix ou du coût de la construction.

Variation moyenne annuelle	1993/2000			1993/2001		
	Taux	Bases	produits	Taux	Bases	produits
Taxe d'habitation	2,4%	3,1%	5,7%			
Foncier bâti	2,5%	4,2%	6,8%	2,9%	3,9%	6,9%
Foncier non bâti	2,5%	-0,4%	2,1%	2,9%	1,4%	4,3%
Taxe professionnelle	2,5%	3,6%	5,2%	2,8%	2,3%	5,2%
Indicez prix à la consommation (hors tabac)	1,2%			1,3%		
Indice prix à la consommation (avec tabac)	1,4%			1,4%		
Indice du coût de la construction	1,1%			1,4%		

La progression des dépenses de fonctionnement, les investissements et le désendettement marqué de la région ont été financés grâce au maintien de la fiscalité à un niveau supérieur à la moyenne, même si les taux sont restés inchangés de 1996 à 2000.

5. La planification en matière d'éducation et de formation

Les lois de décentralisation ont confié à la région des responsabilités dans le fonctionnement du système éducatif dans le cadre d'un partage des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. Elles ont aussi consacré la compétence de la région en matière de formation professionnelle.

Ces deux domaines sont présents dans la planification opérée par les contrats de plan Etat - Région. Ils sont également pris en compte dans le schéma Franche-Comté 2005, schéma régional d'aménagement du territoire.

Mais les textes déterminant les compétences respectives de l'Etat et de la Région comportent également des dispositions visant à planifier et à programmer les interventions de la région dans les domaines spécifiques de l'éducation et de la formation professionnelle : le schéma prévisionnel des formations et le programme prévisionnel des investissements, ainsi que le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes.

5.1. Les dispositifs de programmation spécifiques

5.1.1. Les schémas régionaux de formation et le programme prévisionnel des investissements

L'article 13 de la loi du 22 juillet 1983 a donné à la région compétence pour établir le schéma prévisionnel des formations des lycées, des collèges et des établissements d'éducation spéciale.

*« ... Le conseil régional établit et propose au représentant de l'Etat, après accord des collectivités concernées et compte tenu des orientations fixées par le plan, le **schéma prévisionnel des formations des collèges, des lycées et des établissements d'éducation spéciale**.*

*...Le conseil régional établit, après accord de chacune des collectivités concernées par les projets situés sur leur territoire, le **programme prévisionnel des investissements** relatifs aux lycées et aux établissements d'éducation spéciale qui résulte du schéma prévisionnel mentionné au paragraphe II du présent article.*

A ce titre, le conseil régional définit la localisation des établissements, leur capacité d'accueil et le mode d'hébergement des élèves.

*IV. -- Chaque année, les autorités compétentes de l'Etat arrêtent la **structure pédagogique générale** des établissements en tenant compte du schéma prévisionnel mentionné ci-dessus. Le représentant de l'Etat arrête la liste annuelle des opérations de construction ou d'extension des établissements que l'Etat s'engage à pourvoir des postes qu'il juge indispensables à leur fonctionnement administratif et pédagogique. Cette liste est arrêtée, compte tenu du programme prévisionnel des investissements et après accord des collectivités concernées... »*

Les lois de juillet et décembre 1994 relatives à l'enseignement agricole ont prévu un schéma prévisionnel national des formations de l'enseignement agricole ainsi qu'une section relative à l'enseignement agricole dans les schémas prévisionnels régionaux des formations.

Le code de l'éducation a intégré l'ensemble de ces dispositions aux articles L.214-1 et suivants.

5.1.2. Le plan régional de développement des formations professionnelles

La loi du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, dans son article 52, a redéfini le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes que l'article 83 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 avait prévu.

Ces dispositions ont d'ailleurs été codifiées dans le code de l'éducation, article L. 214-13, modifié et complété par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, art. 108, 1°), en vue notamment d'étendre aux adultes le dispositif de planification régionale :

« - I. - Il est institué un plan régional de développement des formations professionnelles. Ce plan a pour objet de définir des orientations à moyen terme en matière de formation professionnelle des jeunes et des adultes. Il prend en compte les réalités économiques régionales de manière à assurer l'accès ou le retour à l'emploi et la progression professionnelle des jeunes et des adultes.

...Le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes et des adultes est élaboré par le conseil régional en concertation avec l'État et les organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives à l'échelon national.

Il est approuvé par le conseil régional après consultation des conseils généraux, du conseil économique et social régional, des chambres de commerce et d'industrie, des chambres de métiers et des chambres d'agriculture au niveau régional, du conseil académique de l'éducation nationale, du comité régional de l'enseignement agricole et du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle.

Pour la période contrôlée, le PRDF concernait les jeunes de moins de 26 ans.

5.2. Le schéma prévisionnel des formations et la période 1994-1999

5.2.1. Le schéma prévisionnel des formations

Le schéma prévisionnel des formations, adopté par le Conseil régional de Franche-Comté le 20 juin 1994, s'articule en cohérence avec le schéma Franche-Comté 2005 et le contrat de plan Etat - région établi en janvier 1994.

5.2.1.1. Les objectifs

Les objectifs du schéma prévisionnel des formations, tels qu'ils apparaissent dans son préambule sont de constituer un instrument de la politique régionale d'aménagement du territoire et également un document de référence et de dialogue à l'attention des partenaires de la politique de formation. Il doit définir, à partir des évolutions prévisibles de la démographie scolaire, les flux de sortie de l'appareil de formation initiale, les filières et les niveaux de formation à développer.

Compte tenu des évolutions prévues, le schéma prévisionnel des formations a identifié trois enjeux pour le système de formation :

- - la cohésion sociale : offrir à tous les jeunes la possibilité d'obtenir une qualification ;
- - l'élévation générale du niveau des formations ;
- - l'aménagement du territoire régional : compléter et organiser le réseau.

Les enjeux partent de constats (3 constats chacun) et sont assortis d'objectifs chiffrés et de registres d'actions à mettre en place pour les atteindre.

Les registres d'actions sont ensuite déclinés et chiffrés très précisément par filière, par niveau et par zone de formation, en ce qui concerne la formation initiale. Par exemple, l'objectif 1997 pour la filière bois, en formation initiale, est d'amener 30 élèves supplémentaires au niveau IV.

Pour ce qui est de la formation continue, les registres d'action sont moins précis. Ils font l'objet du document particulier qu'est le plan régional de développement des formations (PRDF).

Ces objectifs sont reportés sur la carte des bassins d'emplois de la région.

Une section de ce document est consacrée à l'enseignement agricole. L'établissement de la section agricole du schéma prévisionnel des formations repose sur l'analyse des flux de sortie des établissements d'enseignement agricole de juin 1992. Le document dégage des perspectives en termes de besoins à l'horizon 1997. L'analyse est conduite par filière sans référence aux bassins d'emploi.

5.2.1.2. Suivi et évaluation

La présentation du schéma prévisionnel, sous la forme d'objectifs chiffrés et cartographiés, permettait la mise en place d'une procédure de suivi et d'évaluation. Le schéma prévoit d'ailleurs, dans son préambule, une procédure de suivi et d'évaluation devant faire l'objet d'un rapport annuel.

La chambre relève qu'en fait, le bilan annuel prévu n'a pas été effectué régulièrement et qu'un seul document de suivi du schéma a été présenté au conseil régional le 20 juin 1997. Ce document rapproche les principales évolutions repérées à la rentrée 1996 des orientations arrêtées en 1994.

En matière d'effectifs, la baisse des données démographiques apparaît déjà plus accentuée que prévue dans le schéma. Les résultats ne sont pas mauvais en général ; cependant, qu'il s'agisse des enjeux ou de l'analyse par filière, la comparaison porte sur les chiffres de la rentrée 1996 rapportés à ceux de 1992, soit avant la mise en place du schéma. Les écarts ne mesurent donc pas uniquement les résultats du schéma régional des formations. La chambre a noté que cet unique bilan à mi-parcours n'a pas entraîné d'aménagement explicite du schéma.

5.2.2. Le programme prévisionnel d'investissement (PPI) et la réhabilitation

Les services régionaux ont indiqué que la région n'élaborait plus de PPI depuis au moins 1993, car tous les besoins en matière d'établissements neufs étaient depuis longtemps satisfaits et un PPI « n'aurait plus eu de sens ». La région a préféré élaborer un « programme prévisionnel des réhabilitations lourdes » (PPRL) correspondant au financement et à la réalisation de gros travaux de rénovation et de reconstruction dans les établissements existants.

Le dernier PPRL couvrait la période 1999-2003. Représentant un montant d'investissements de 500 MF (76,22 M€) en AP, il concernait 12 établissements. Exécuté à hauteur de 300 MF fin 2001, le rythme de 100 MF par an devrait être poursuivi, la dernière tranche (2003) étant reprise dans une nouvelle programmation proposée au conseil régional en novembre 2002, pour la période 2003-2006, à l'occasion de l'adoption du nouveau schéma régional prévisionnel des formations.

La chambre observe que le choix de la région de remplacer le PPI par un PPRL va au delà d'un simple choix « terminologique » et mérite examen : qui dit réhabilitation, dit remise en état « à l'identique » de la destination originelle. En réhabilitant, la région élude pour une part la question du maintien ou de l'évolution de l'établissement concerné. En outre, elle dispense l'Etat de faire connaître ses intentions en matière de personnel comme il le devrait chaque année dans le cadre d'un PPI.

Ce choix ne favorise donc pas une réflexion prospective sur le devenir des établissements et n'éclaire pas beaucoup la définition des travaux nécessaires : ainsi, dans l'exemple du Lycée du bois de MOUCHARD que la chambre a examiné, la réfection de l'internat étalée sur quatre ans n'a pas

intégré l'évolution de l'hébergement qu'aurait exigé le maintien d'un recrutement national de l'établissement. Les aléas, rappelés par les services régionaux, résultant de l'histoire de ce lycée depuis 1962 et de la création des classes de « seconde indifférenciée » en 1991 rendaient une réflexion prospective d'autant plus indispensable. De même la construction de 6000 m² de surface supplémentaire dans un établissement bisontin n'a-t-elle apparemment pas été accompagnée d'une mise en place par l'Etat et l'établissement des adaptations de personnels nécessaires.

5.2.3. Le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes (PRDFJ)

Dans l'introduction du document d'orientation, le plan fait l'objet de la présentation suivante : *« Plus qu'un document d'orientations, le PRDF est conçu comme un outil d'aménagement du territoire devant permettre une programmation des actions d'information et de formation initiale, continue et en alternance à mettre en œuvre pour une réelle prise en compte des spécificités locales ».*

Le conseil régional de Franche-Comté a donné le 9 juin 1995 un avis favorable aux orientations relatives à l'élaboration du PRDFJ en concertation avec l'Etat après consultation des partenaires dans le cadre de réunions par aire de projet. Le PRDFJ a été adopté par le conseil régional le 17 novembre 1995.

Le plan se devait d'assurer *« dans le respect des grands équilibres retenus au Schéma prévisionnel des formations, la mise en œuvre des orientations relatives aux domaines technologiques et professionnels ».*

Le plan établissait un zonage territorial assis sur les 5 aires de projet déterminées par le schéma 2005 de la Région et animées par cinq délégués territoriaux : les aires de Besançon, du Nord Franche-Comté, du Jura, frontalière et de la Haute-Saône.

Ce plan a fait l'objet d'un rapport d'étape en octobre 1999. Le bilan est « globalement positif » par rapport aux enjeux initiaux. En ce qui concerne l'enjeu de la cohésion sociale, le bilan fait ressortir l'amélioration de la qualification totale ou partielle de niveau V et la réduction significative du nombre de sortants sans diplôme. En revanche sur l'accueil des collégiens et lycéens handicapés, la question reste posée pour les handicapés moteurs.

De nouvelles orientations ont été établies pour la période 2000-2005 : valoriser le potentiel d'éducation et de formation, répondre à la diversité des publics et développer les filières porteuses d'emploi. Ces enjeux traduisent la volonté de maintenir la couverture du maillage des établissements en formation initiale et continue, qui, aux termes du document, participe à l'aménagement du territoire. Le document d'orientation a été soumis au CESR qui l'a adopté à l'unanimité le 26 octobre 1999 (rapport 8-2-E).

Il était prévu que la mise en œuvre du PRDF, dans le court terme, se fasse dans le cadre de conventions annuelles d'application co-signées par le préfet de région et le recteur. La chambre relève que seule la première convention a été signée.

5.3. La stratégie de la région entre 1999 et 2002

Le Schéma Prévisionnel des Formations, adopté en juin 1994, et le Plan Régional de développement des Formations Professionnelles des Jeunes (PRDFJ), adopté en 1995, arrivaient tous deux à échéance en 1999 et devaient logiquement être renouvelés en 2000. Dans la pratique, un retard a été pris en raison, selon les services régionaux, du retard constaté dans la disponibilité des résultats détaillés du recensement de 1999. Une consultation du conseil régional a toutefois eu lieu en octobre 1999.

5.3.1. Les orientations d'octobre 1999

En octobre 1999 (délibération du 29 octobre 1999), l'Assemblée a débattu des orientations à donner au système éducatif et aux politiques de formation professionnelle des jeunes pour la période 2000-2005, repoussant la préparation des nouveaux schéma prévisionnel des formations et plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes au moment où les données du recensement de population seront disponibles et exploitables.

Un bilan de la période 1993-1997 est fait avec une évaluation des orientations retenues dans les précédents documents de planification.

Il en ressort que « les effectifs du premier cycle ont diminué de près de 6 000 élèves et sont en retrait par rapport aux projections proposées en 1994 ».

Le contexte 1999 présenté souligne la persistance de la baisse démographique depuis 1990 (à l'horizon 2015, baisse de 10,47 % des jeunes de 16-20 ans, avec une hypothèse de migration nulle). En matière de formation, il s'agit de trouver l'équilibre entre la voie scolaire et l'apprentissage : en Franche-comté, depuis 1992, le nombre de passages en seconde générale se tasse au profit de l'apprentissage et des orientations hors Education nationale et la proportion de l'apprentissage par rapport à la voie scolaire (30,8% pour l'apprentissage) est supérieure à celle constatée au niveau national : 29,4%.

Le renouvellement de la population étudiante est directement lié au nombre de bacheliers : or leur nombre va diminuer dans les 10 prochaines années, et le phénomène pourrait être accentué du fait de l'attirance récente des bacheliers pour les formations courtes, porteuses d'emploi. En Franche-Comté, ces évolutions ressenties au niveau national sont renforcées par une proportion d'élèves en enseignement professionnel plus forte qu'ailleurs et par un départ de bacheliers vers d'autres universités.

Enfin « les grandes orientations pluriannuelles proposées pour 2000-2006 tiendront compte des évolutions de la démographie lycéenne. » Elles concernent :

- la poursuite du programme pluriannuel de réhabilitation lourde (PPRL) initié en 1999 et portant sur la période 1999/2003 ;
- l'engagement d'un programme pluriannuel de modernisation et de développement des exploitations agricoles et des ateliers technologiques des lycées agricoles ;
- la modernisation des équipements (mise en place des nouvelles technologies, matériels de haut niveau) qui sera poursuivie et intégrée au Contrat de plan Etat - Région.

5.3.2. Une assistance technique

Pour être mieux à même de traiter les résultats du recensement et d'affiner ses prévisions, la région s'est assuré une assistance technique.

Une convention de partenariat « pluriannuel » a été conclue entre le Conseil régional et l'Université de Franche-Comté (agissant au nom et pour le compte de l'IRADES-CRA CEREQ (UPRESA 6049 du CNRS)) pour l'étude de l'organisation de l'offre de formation sur le territoire franc-comtois et des structures d'accueil nécessaires à sa mise en œuvre.

Dans ce cadre, le Conseil régional confie à l'IRADES une mission d'assistance technique en vue de l'élaboration des documents régionaux de planification des formations : Schéma prévisionnel des formations, PRDF des jeunes, réseau des lycées... La mission s'articulait autour des quatre axes principaux suivants :

- l'analyse de la démographie scolaire ;
- l'élaboration d'un outil de prospective démographique ;
- la réalisation d'études spécifiques (territorialisation des effectifs et des structures) ;
- la production d'études d'ingénierie de formation.

Le coût total de la mission était de 350 000 F (53 357,16 €) TTC pour la première année.

5.3.3. La démographie

Les fiches démographiques par bassin d'emploi produites à la chambre évaluaient les principales évolutions à deux échéances : 2004 et 2009.

Zones d'emploi	Population potentielle (15-19 ans)					Effectifs scolarisés (Public et privé)				
	1982	1990	1999	2004 *	2009 *	1991	1999	2000	2004 *	2009 *
BESANCON	19.004	18.202	18.242	16.381	15.096	13.099	12.683	12.554	11.780	10.860
BELFORT	10.937	10.214	9.558	9.224	8.759	6.571	6.776	6.657	6.230	5.920
MONTBELIARD	18.657	16.345	14.527	13.292	12.037	8.650	7.738	7.365	6.330	5.740
DOLE	6.420	5.779	5.093	5.191	4.734	3.912	3.332	3.271	3.300	3.020
LONS-LE-SAUNIER	6.132	5.611	4.777	4.936	4.626	3.115	2.694	2.509	2.810	2.630
REVERMONT	3.644	2.007	1.800	1.630	1.387	2.043	1.956	1.834	1.810	1.540
CHAMPAGNOLE	2.062	1.727	1.490	1.375	1.262	1.321	1.179	1.132	1.120	1.030
MORTEAU	3.592	3.383	2.965	2.972	3.016	1.064	1.194	1.183	1.190	1.200
PONTARLIER	3.843	3.717	3.676	3.710	3.779	2.348	2.232	2.236	2.320	2.360
SAINT-CLAUDE	3.644	3.823	3.509	3.564	3.582	2.091	1.953	1.917	1.820	1.820
GRAY	3.411	3.136	2.545	2.471	2.277	1.755	1.608	1.655	1.570	1.440
LURE-LUXEUIL	7.179	6.480	5.856	5.548	4.918	3.467	3.272	3.057	2.890	2.560
VESOUL	5.971	5.840	5.331	4.911	4.243	3.663	3.389	3.224	2.860	2.470
FRANCHE-COMTE	94.496	86.264	79.369	75.205	69.716	53.099	50.006	48.594	46.030	42.590

* prévision

Traduites en pourcentages par aire d'emplois, ces variations sont les suivantes :

Zones d'emploi	Pop 1999/1982	Pop 1999/1990	Pop 2004/1999	Pop 2009/1999	Scolarisés 99/91	Scolarisés 2000//1991	Scolarisés 2000//1999	Scolarisés 2004//1999	Scolarisés 2009//1999
Aire de Besançon	-4,01%	0,22%	-10,20%	-17,25%	-3,18%	-4,16%	-1,02%	-7,12%	-14,37%
Aire nord Franche-Comté	-18,62%	-9,32%	-6,51%	-13,66%	-4,64%	-7,88%	-3,39%	-13,46%	-19,66%
Aire du Jura	-27,95%	-12,89%	0,75%	-7,91%	-12,00%	-16,05%	-4,61%	-0,78%	-9,92%
Aire frontalière	-11,42%	-7,98%	-0,16%	-0,01%	-3,90%	-5,22%	-1,37%	-1,65%	-2,26%
Aire de Haute-Saône	-17,08%	-11,15%	-5,84%	-16,71%	-6,93%	-10,68%	-4,03%	-11,48%	-21,76%
	-16,01%	-7,99%	-5,25%	-12,16%	-5,82%	-8,48%	-2,82%	-7,95%	-14,83%

La population des 15-19 ans devrait donc baisser de 5,25 % en moyenne entre 1999 et 2004 et, pendant le même temps, les effectifs scolarisés baisseraient de 7,95 %, cette baisse se poursuivant d'ailleurs sensiblement au même rythme entre 2004 et 2009. La chambre relève que le schéma 2002-2007 ne comporte plus que les prévisions 2004 et ne mentionne plus les estimations faites pour 2009.

5.4. La programmation 2002-2007

5.4.1. Un bilan du précédent schéma

Présenté sous les angles quantitatif, puis qualitatif, ce bilan note l'erreur importante de prévision de démographie scolaire. Sur le plan qualitatif, quelques uns des objectifs retenus au titre des trois enjeux ont effectivement été atteints, notamment le développement de l'apprentissage. Par contre les sorties sans qualification en cours de formation ont augmenté et si, grâce à l'apprentissage, l'offre de formation aux niveaux V, IV et III s'est développée dans plusieurs filières, en revanche la baisse des effectifs est partout présente.

Le bilan ne présente pas une analyse approfondie des causes d'erreur et des raisons de certains échecs, liés soit à des objectifs erronés, soit à des moyens inadaptés.

L'explication avancée pour l'erreur démographique est que les prévisions tablaient sur une augmentation du taux de scolarisation qui devait compenser la baisse des classes d'âge. Or non seulement cette compensation n'a pas eu lieu, mais une migration négative a accentué la baisse.

Les écarts entre les prévisions du précédent schéma et la réalité sont les suivants :

Effectifs à la rentrée 2001	Prévus en 1994 (pour 2001)	Constatés en 2001	Différence	Diff. en %
Premier cycle	66.450	60.040	-6.410	9,6%
Second cycle	50.142	41.234	-8.908	17,8%
<i>dont enseign gén. & technologique</i>	33.673	27.142	-6.531	19,4%
<i>dont second cycle professionnel</i>	16.469	14.092	-2.377	14,4%
Total 1er & second cycles	116.592	101.274	-15.318	13,1%

La chambre estime que de tels écarts entre prévision et réalité auraient mérité une analyse approfondie et auraient pu provoquer une révision du schéma en cours.

5.4.2. L'analyse du contexte du nouveau schéma

Le schéma s'accompagne de deux forts volumes décrivant « le contexte général » (démographie, environnement socio-économique, et politique éducative) et les caractéristiques de l'enseignement franc-comtois (« maillage territorial » et organisation des filières de formation) pour aboutir à des prévisions d'évolution de la démographie scolaire.

Un modèle a été mis au point et fonctionne depuis 1999, traitant et donnant des résultats par zone d'emploi. Les prévisions données « pour l'instant » vont jusqu'en 2005 à partir des réalités constatées en 2001. Selon ce modèle, la baisse des effectifs du second cycle serait de 2.355 élèves (-4,5 %) entre 2001 et 2005, *« moindre que celle observée précédemment (-7,6 % entre 1997 et 2001) ce qui est cohérent avec le ralentissement de la baisse puis la stabilisation du flux d'entrée en collège observé depuis 1998 »*.

Bien que, dans la description du contexte franc-comtois, mention soit faite de la petite taille de nombre d'établissements du second cycle (en particulier professionnels), les prévisions, pas plus d'ailleurs que les objectifs n'envisagent une réduction du nombre de ceux-ci et des regroupements. Les petits établissements sont nombreux. Les tailles sont les suivantes :

Lycées gén. & technologiques (E.N) publics & privés	
Nombre d'élèves	Nbre de lycées
plus de 1.400	4
de 1.000 à 1.399	8
de 600 à 999	6
de 200 à 599	5
moins de 200	2
Total	25

Lycées professionnels (E.N.) publics & privés	
Nombre d'élèves	Nbre de lycées
plus de 500	3
de 400 à 499	9
de 300 à 399	12
de 200 à 299	10
de 100 à 199	7
moins de 100	10
Total	51

5.4.3. Les relations avec l'Etat

Selon le domaine, enseignement ou formation professionnelle, la région a comme interlocuteur principal le rectorat et la direction régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, et dans la plupart des cas le préfet de région. Les relations sont bonnes, mais quelques divergences existent entre les institutions.

Ainsi, en matière d'enseignement, les règles fixées à l'échelon national interfèrent parfois brutalement sur la politique régionale. De ce point de vue, la région a regretté la façon dont s'est effectuée la mise en place de la réforme des BEP de la Mécanique : la création d'un BEP « Métiers de la production mécanique industrialisée » (MPMI) qui se substitue à trois formations existantes en Outillage, Microtechnique et Usinage, entraîne la suppression de formations de niveau V dans cette filière et par la suite une fermeture prévisible du niveau IV, alors que d'importants investissements pour rénover les machines ont été réalisés récemment par la région.

En sens inverse, les services de l'Etat, tout en approuvant l'effort consenti par la région en faveur de l'enseignement technique, estiment qu'un développement insuffisant de l'enseignement général peut mettre en péril le recrutement de l'enseignement supérieur des prochaines années, le nombre d'étudiants risquant de reculer fortement très prochainement. Les services pointent aussi la difficulté d'élaboration du nouveau schéma régional, si toute idée de redéploiement et de fermeture d'établissement est écartée.

Il apparaît à la chambre que ces différences de points de vue n'ont pas été explicitées ni tranchées à l'occasion de l'élaboration d'un document d'orientation comme le schéma prévisionnel des formations.

Il semble que les instances de consultations existantes ne permettent pas à la collectivité territoriale et à l'Etat (dans ses différentes responsabilités et structures) d'approfondir en commun les responsabilités respectives qui sont les leurs, ni de sortir d'une répartition des rôles permettant à chaque partenaire à la fois de rejeter toute responsabilité dans les dysfonctionnements ou surcapacités et, au contraire, de mettre en avant ses investissements ou ses initiatives dans son domaine de responsabilité propre.

5.4.4. Le schéma lui-même

Construit à peu près sur le modèle du précédent, le schéma prévisionnel des formations 2002-2007 retient « trois enjeux » et fixe trois orientations, avec, pour chaque orientation, des « registres d'action » déclinés.

Les trois enjeux sont :

- L'augmentation du taux de scolarisation ; si le taux de scolarisation des 15-19 ans est, en Franche-Comté légèrement supérieur à la moyenne (85,8 % contre 84,4 %), il est en revanche largement en dessous de la moyenne pour les 20-24 ans (31,7 % contre 35,2 %).
- La cohésion sociale ; « le maintien d'une offre de proximité, en particulier en milieu rural, permet à ces jeunes de trouver près de leur domicile, une possibilité de formation qui les conduira vers la qualification. »
- L'insertion professionnelle ; avec un taux d'insertion professionnelle déjà favorable, la Franche-Comté a des atouts pour « valoriser l'image de la formation professionnelle » pour une « main d'œuvre qualifiée, capable de s'adapter aux évolutions des métiers et des qualifications ».

Les orientations fixées sont les suivantes :

- Maintenir une offre de formation de proximité et un réseau d'établissements traduisant une réelle prise en compte de l'aménagement du territoire ;
- Réduire le nombre des sorties sans qualification ou en cours de formation ;
- Accompagner l'adaptation et le développement des établissements d'enseignement supérieur : développer les « pôles de technologie », les BTS et leur accès éventuel au supérieur, et « travailler à l'image de l'Université franc-comtoise afin de réduire les départs importants vers les régions limitrophes ».

La chambre observe que les enjeux et les orientations du précédent schéma se retrouvent formulés de manière plus ou moins identique dans celui-ci, avec toutefois une prise en compte nouvelle et explicite de l'université dans la rubrique « enseignement supérieur ». Mais plus que la similitude, ce qui retient l'attention, c'est l'ordre différent selon lequel les orientations sont arrêtées.

La chambre note que, malgré les évolutions démographiques prévues, le premier objectif devient le « maintien » d'une offre de formation de proximité, alors que l'aménagement du territoire complétant et organisant le réseau n'était en 1994 que le troisième enjeu. De ce fait, la cohésion sociale par l'acquisition d'une qualification passe de 1^{ère} en 2^{ème} position, l'insertion professionnelle, l'élévation du niveau des formations et l'enseignement supérieur venant en troisième position (au lieu de la seconde en 1994).

L'orientation n°1 du nouveau schéma : « maintenir une offre de formation de proximité et un réseau d'établissements traduisant une réelle prise en compte de l'aménagement du territoire. » est tout entière résumée dans la phrase achevant le premier paragraphe : « Cette offre de proximité doit être maintenue, malgré la baisse démographique ».⁽¹⁾

Le schéma indique que les formations professionnelles (plus courtes), « qui ont la préférence des Francs-comtois », doivent être maintenues car elles favorisent le maintien des jeunes « sur le territoire franc-comtois » sans pour autant pénaliser la région, puisque celle-ci a une proportion de bacheliers de 63,8 % par génération contre 61,7 % au niveau national. Il faut « valoriser les formations industrielles et développer les lieux ressources entre l'Ecole, les entreprises et la recherche » et

⁽¹⁾ Article L214-5 du code de l'éducation

« Le conseil régional établit, après accord de chacune des collectivités concernées par les projets situés sur leur territoire, le programme prévisionnel des investissements relatifs aux lycées, aux établissements d'éducation spéciale, aux lycées professionnels maritimes et aux établissements d'enseignement agricole visés à l'article L. 811-8 du code rural qui résulte du schéma prévisionnel mentionné à l'article L. 214-1 du présent code.

A ce titre, le conseil régional définit la localisation des établissements, leur capacité d'accueil et le mode d'hébergement des élèves. »

« encourager la mutualisation des moyens entre les établissements » notamment par la constitution de réseaux.

L'orientation 3 « Accompagner l'adaptation et le développement des établissements d'enseignement supérieur » traite surtout des STS et de l'accès des BEP en BTS (2 registres d'action sur trois). Le dernier registre, en affichant une « tâche », souligne l'existence d'un problème pour lequel aucune solution n'est proposée :

« Travailler à l'image de l'Université franc-comtoise afin de réduire les départs importants vers les régions limitrophes, et notamment lorsque les formations existent en Franche-Comté »

Ce constat ne conduit qu'à la conclusion suivante :

« Ces registres d'actions font l'objet d'une réflexion spécifique menée avec l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur, en particulier l'Université de Franche-Comté. »

A ce stade, le schéma ne précise ni les objectifs ni les étapes que la région se fixe en la matière.

Sur un plan d'ensemble, la chambre observe que le fait de privilégier le rôle des établissements existants dans leur fonction de pôle d'activité dans l'aménagement du territoire régional conduit à faire passer au second plan l'évolution du service public de l'éducation et son adaptation aux besoins des jeunes et de leur formation. La région, comme l'Etat, ne pourra faire l'économie d'une réflexion sur la répartition des moyens entre les différents objectifs à atteindre.

La chambre souligne qu'un certain nombre de questions se posent sur la taille minimale que peut avoir un établissement de second cycle pour donner à ses élèves des choix et une qualité de formation satisfaisants et pour fonctionner dans des conditions économiques acceptables.

De même, la formation et l'ouverture au monde des élèves du second cycle ne sont pas forcément compatibles avec une priorité donnée au maintien à tout prix d'établissements en perte d'attractivité et d'effectifs. Enfin, en privilégiant les filières techniques et technologiques plutôt que l'enseignement général, et en misant principalement sur les filières courtes, la région ne risque-t-elle pas d'alimenter la migration importante des jeunes étudiants vers d'autres régions (limitrophes en particulier). Le schéma adopté en novembre 2002 ne comporte pas de réponse explicite à ces questions pourtant accentuées par les évolutions démographiques et techniques.

L'examen ci-après de la politique de la région à l'égard des établissements d'enseignement relevant de sa compétence et en matière de formation professionnelle, montre qu'un effort de planification à moyen terme concerté entre l'Etat et la région pourrait favoriser une amélioration de la gestion et une meilleure efficacité de l'argent public consacré à ces activités.

6. Les établissements d'enseignement du second cycle

Vis à vis des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) que sont les lycées (général, technique, polyvalent, professionnel, agricole...), la région, collectivité de rattachement, a un triple rôle :

- Celui de **propriétaire** des locaux utilisés par l'EPLE, que la région soit effectivement propriétaire ou qu'elle en exerce tous les droits et les devoirs du fait de la dévolution opérée par la loi de décentralisation ;
- Celui de **co-tuteur** (avec le rectorat) des décisions et délibérations (notamment budgétaires) soumises à transmission et approbation ;
- Celui de **financeur** du fonctionnement de l'établissement pour toutes les charges non pédagogiques et autres que de personnel ;

Les deux derniers rôles de la région s'exercent également à l'égard des établissements privés d'enseignement sous contrat.

6.1. Le nombre d'établissements

Le nombre d'établissements publics du second cycle peut varier selon que l'on distingue ou non les différents types de lycée (général, technique ou professionnel) ayant la même adresse. S'agissant des établissements privés, le problème est le même, avec des effectifs moindres.

Le tableau ci-après a été établi d'après les chiffres donnés dans le schéma prévisionnel des formations 2002-2007.

Types d'établissements (2001)	Etablissements relevant de l'Education nationale		Etablissements relevant de l'Agriculture		TOTAUX (EN & Agri)		Ensemble
	Public	Privé	Public	Privé	Public	Privé	
Lycées	18	7		7	18	14	32
Lycées professionnels	30	10			30	10	40
Lycées polyvalents	11	1			11	1	12
EREA	2	1			2	1	3
LEGTA			5		5	0	5
ENIL			2		2	0	2
Maisons Familiales (MFREO-IREO)				12	0	12	12
TOTAUX	61	19	7	19	68	38	106

L'éducation est assurée à hauteur de 89% des effectifs d'élèves par l'enseignement public en 2000 et 89,2% en 2001.

Depuis 1992, aucune catégorie d'établissements n'est épargnée par la baisse des effectifs. Entre 2000 et 2001, la baisse des effectifs tous types d'enseignement confondus, est de l'ordre de 2,2 %, soit une baisse de 1 138 élèves. Toutes proportions gardées, l'enseignement agricole est le secteur le moins touché par la baisse démographique (baisse de 34 élèves depuis 2001).

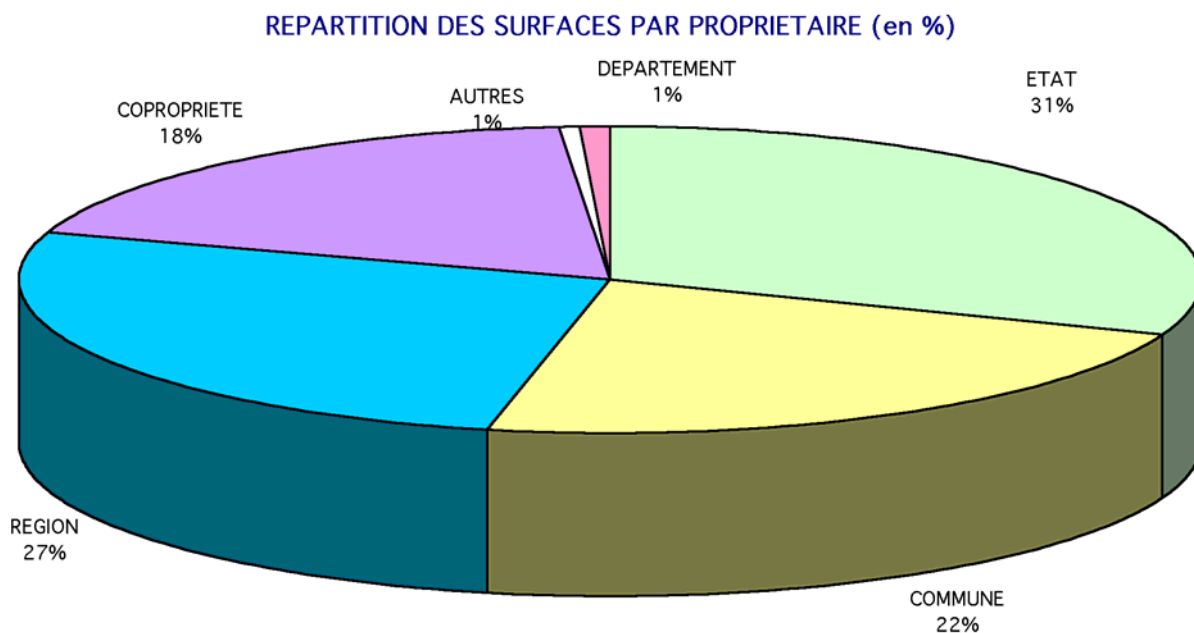
6.2. Un patrimoine éclaté

La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 a prévu, dans son article 19, que « le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence ». Les

articles suivants précisent que « la remise de ces biens a lieu à titre gratuit. La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Elle possède tous pouvoirs de gestion. Elle assure le renouvellement des biens mobiliers. Elle peut autoriser l'occupation des biens remis. Elle en perçoit les fruits et produits. Elle agit en justice au lieu et place du propriétaire. »

« La collectivité bénéficiaire peut procéder à tous travaux de reconstruction, de démolition, de surélévation, ou d'addition de constructions propres à assurer le maintien de l'affectation des biens. »

Dans les faits, la répartition effective du patrimoine utilisé par les lycées est très dispersée. Le parc immobilier des lycées compte **1.220.780 m²** en 2002. La répartition de ces surfaces entre propriétaires est la suivante (graphique fourni par la région) :



La région exerce donc, pour les EPLE du second cycle, les droits et obligations du propriétaire, même lorsqu'elle ne l'est pas à l'origine. Ces dispositions législatives sont très « opérationnelles », mais présentent cependant des difficultés en matière de gestion et de suivi comptable des patrimoines par les diverses collectivités impliquées.

Les investissements immobiliers réalisés sous convention de mandat c'est à dire le plus souvent les grosses opérations immobilières réintègrent finalement l'actif de la région. Il en est de même des achats mobiliers effectués directement par la région. Par contre, les achats mobiliers effectués par les établissements à la suite de subventions d'investissement attribuées par la région sont la propriété des établissements.

De plus les services régionaux ont fixé de façon informelle quelques critères de répartition : les opérations dont le montant est inférieur au seuil des marchés d'appel d'offre font l'objet de subventions d'investissement aux établissements, sinon la procédure des conventions de mandat est utilisée, sauf cas d'achat direct par la région. Par conséquent, le mode d'intervention choisi par la région va influencer soit sur le patrimoine régional, soit sur le patrimoine des établissements. Le choix des diverses procédures n'est donc pas neutre en matière de patrimoine.

6.3. Le financement des établissements du second cycle

6.3.1. Les subventions de fonctionnement

Les crédits de fonctionnement sont attribués par la Région aux lycées publics et établissements assimilés par voie de subventions pour leur permettre de faire face à l'ensemble de leurs charges de fonctionnement à l'exception des dépenses de personnel et des dépenses pédagogiques.

La loi du 22 juillet 1983 modifiée impose aux collectivités de notifier aux établissements le montant de la dotation de fonctionnement avant le 1^{er} novembre de l'exercice précédent, afin que ceux-ci puissent établir leurs prévisions budgétaires. Le chef d'établissement dispose alors d'un mois pour élaborer le projet de budget et le soumettre au Conseil d'administration du lycée.

La subvention de fonctionnement pour les établissements publics est calculée selon plusieurs critères :

- Viabilisation : la consommation de référence par type d'énergie est déterminée en fonction de la moyenne des consommations des 2 exercices précédents, des rapports de températures correspondantes (degrés jours unifiés) et des modifications intervenues dans les surfaces et installations. Les versements encaissés par les établissements (location de locaux, formation continue...) viennent en déduction du poste viabilisation pour la partie affectée à cette dépense. Pour les cités scolaires à partition, le calcul du crédit nécessaire au titre de la viabilisation et de l'entretien de l'externat de chaque établissement s'effectue au prorata des effectifs de chaque établissement.
- Entretien locatif : un taux par m² variable suivant la date de construction des bâtiments est appliqué. Pour 2002, il est de 1,9 € /m² pour les surfaces datant de plus de 5 ans et de 1,37 € pour les surfaces de moins de 5 ans. Un taux de 0,11 € /m² est appliqué pour les surfaces extérieures.
- Charges générales. Les crédits prennent en compte :
 - un « forfait/établissement » qui vise à réduire l'effet de seuil au profit des lycées et lycées professionnels à faible effectif. Le montant pour 2002 est de 11 433 €.
 - un « forfait/élève » destiné à couvrir les charges générales et les dépenses liées à l'enseignement général. Pour 2002, le forfait est de 54,51€ par élève.
 - un « forfait point pondéré » qui traduit la charge représentée par les enseignements techniques et professionnels. En 2002, la valeur du point est de 33,88 €. A titre d'exemple, il est appliqué un coefficient multiplicateur de 15 pour les BTS audiovisuel, de 4,5 pour les formations du bâtiment, 5 pour les 1^{ère} année CAP et BEP de carrosserie, etc...
- Charges particulières : des crédits spéciaux sont prévus pour les dépenses spécifiques à certains établissements : groupements d'achats, transports d'élèves, location de locaux, etc...

Pour les établissements privés sous contrat d'association avec l'Etat, les crédits de fonctionnement alloués sont calculés à partir de « taux/élève » forfaitaires correspondant à un coût de l'élève par catégorie d'enseignement (Exemple : pour l'enseignement général long, 1 212 F par élève). Les taux qui ont été déterminés au moment de la décentralisation sous le contrôle du préfet de région évoluent en fonction de pourcentages identiques à ceux appliqués aux lycées publics.

Les subventions de fonctionnement sont répertoriées dans deux comptes de la région :

- 64011 « participation aux charges de fonctionnement des établissements publics »
- 64012 « participation aux charges de fonctionnement des classes sous contrat des établissements d'enseignement privés »

Subventions de fonctionnement	1995	1996	1997	1998	1999	2000	var. moy. annuelle
c/64011 enseig. public % du total annuel	84.595.256 87,0%	86.363.918 86,9%	88.435.247 86,5%	85.186.600 85,6%	86.810.933 86,0%	87.419.606 86,2%	0,7%
c/64012 enseig. privé % du total annuel	12.671.861 13,0%	13.005.423 13,1%	13.845.620 13,5%	14.312.811 14,4%	14.115.125 14,0%	13.993.784 13,8%	2,0%
Total	97.267.117	99.369.341	102.280.867	99.499.411	100.926.058	101.413.390	0,8%

Les subventions sont versées en 3 fois : 50% en février, 25% en juin et le solde en septembre.

6.3.2. Les interventions régionales en matière d'investissement

6.3.2.1. Les subventions d'investissement aux établissements

Imputées au compte 133 « participations versées aux établissements scolaires pour dépenses d'équipement », les subventions d'investissement couvrent des travaux de maintenance et de sécurité, la mise en conformité de filières (électrotechnique par exemple), les nouvelles technologies de communication et d'information et des équipements en matériel (NTIC).

Le compte 133 présente les évolutions suivantes :

Participations aux dép. d'équipement	1995	1996	1997	1998	1999	2000	var. moy. annuelle
c/133	30.321.750	34.848.374	33.098.773	42.816.376	50.955.613	39.343.390	5,3%
variation annuelle (%)		14,9%	-5,0%	29,4%	19,0%	-22,8%	
dont maintenance et adaptation de locaux	10.682.092	21.244.393	23.569.092	27.938.721	23.755.472	pas de ventilation en 2000	
dont équipement matériel	8.982.090	8.299.097	8.853.160	14.777.655	26.715.388		
dont patrimoine existant	10.496.372	4.073.319	457.987	50.000	31.841		

Les variations annuelles sont très marquées à la hausse comme à la baisse, avec toutefois une augmentation sensible des dépenses d'équipement en matériel.

Deux catégories de subventions se dégagent : certaines sont subordonnées à la justification de dépenses, d'autres subventions, d'un montant forfaitaire, sont définitivement acquises à l'établissement.

A. Les subventions soumises à conditions

Pour des travaux d'entretien « de montant limité », la région « subventionne » les établissements qui réalisent les opérations pour leur propre compte. Les enveloppes détaillées par opérations sont affectées par l'assemblée plénière dans le cadre des autorisations de programme.

Les subventions sont en général versées en deux fois. Pour obtenir le solde de la subvention, l'établissement doit justifier de l'utilisation de la totalité des crédits selon la même procédure que celle utilisée pour les conventions de mandat (certificat de l'ordonnateur et attestation de l'agent comptable).

B. Les subventions forfaitaires

Des dotations à caractère forfaitaire sont distribuées par la région aux établissements ; elles leur sont définitivement acquises.

Parmi celles-ci se dégagent deux dotations spécifiques :

- la dotation pour complément et renouvellement de matériel : elle doit permettre aux établissements de renouveler tous les matériels hors gros matériels d'atelier, véhicules et équipements pédagogiques à la charge de l'Etat. Une somme de 5 672 500 francs est inscrite au BP 2000 (120 F/élève soit 18,3 €). Pour 2002, la base est de 11,39 € par élève en moyenne répartis entre les établissements proportionnellement à un nombre de points pondérés prenant en compte les effectifs totaux, les effectifs d'internes et les formations techniques et scientifiques.
- la dotation pour l'entretien courant du propriétaire : 9 563 524 F sont inscrits au BP 2000 (8F/m² soit 1,22 €). En 2002, elle correspond à 1,22 €/m².

Par ailleurs, d'autres programmes particuliers d'équipement matériel à destination des établissements sont décidés comme par exemple :

- un programme engagé depuis 1995 pour la mise en conformité du parc machines-outils des lycées. Une décision de la commission permanente du 9 juillet 1999 affecte, sous forme de subventions, une autorisation de programme de 4 997 200 francs aux établissements. Il y est précisé que les subventions forfaitaires sont versées en une seule fois.
- un programme pluriannuel d'équipement des lycées dans le domaine des nouvelles technologies d'information et de communication (délibération en date du 26 juin 1998). Chaque établissement public et privé perçoit une subvention forfaitaire versée en une seule fois.

Pour ces deux derniers programmes, la région laisse le soin aux établissements de procéder aux acquisitions soit directement auprès des sociétés de leur choix, soit par l'intermédiaire de marchés passés par l'UGAP.

C. Notions d'investissement et de fonctionnement pour la région et les EPLE

Les dotations spécifiques (dotation pour complément et renouvellement de matériel, dotation pour l'entretien courant du propriétaire) constituent pour la région des dépenses d'investissement (compte 133). La présentation de certains documents notamment les rapports budgétaires présentés au conseil régional d'octobre classe les dotations spécifiques dans les crédits de fonctionnement.

En effet, le rapport budgétaire concernant la sous politique « fonctionnement des lycées », intitulé « attribution des crédits de fonctionnement des lycées et orientations pour la gestion », englobe les dotations spécifiques inscrites en investissement avec les crédits de fonctionnement. Les services régionaux justifient cette présentation par le fait que ces dotations sont calculées automatiquement à partir des critères physiques comme ceux retenus pour l'attribution des subventions de fonctionnement.

De plus, la notification aux établissements est faite sur le même modèle que les rapports budgétaires ; cette présentation provoque un problème d'interprétation dans les établissements et par voie de conséquences génère des erreurs d'imputation comptable.

Des sommes perçues par les établissements au titre de dotations spécifiques d'investissement se retrouve imputées au compte de tiers 44122 « subventions de fonctionnement de la collectivité de

rattachement ». Au lycée PERGAUD, à Besançon, subsiste au 31 décembre 2000 un solde de 422 805,39 francs « complément et renouvellement de matériel ». La situation est identique pour le lycée FRIAND de Poligny où figurent, au solde du compte 44122 « subventions de fonctionnement de la collectivité de rattachement », les sommes de 472 998,98 francs au titre de la subvention entretien du propriétaire, et 40 391,94 francs au titre de renouvellement de matériel.

En outre, la confusion est aggravée par la destination de ces crédits ; en effet, ces enveloppes forfaitaires doivent permettre aux établissements de faire face à des dépenses de petit équipement, à des travaux d'entretien de moindre envergure ou à des interventions en urgence sans avoir à recourir aux procédures courantes d'appel à subvention.

La chambre suggère à la région de réfléchir d'une part à la nature de ces dotations et d'autre part à une présentation plus claire. Rien n'empêche les services, s'ils veulent utiliser les mêmes critères physiques que pour la dotation de fonctionnement, de différencier ces enveloppes dans la présentation des documents aux élus et dans la notification aux établissements.

6.3.2.2. Les dépenses directes de la région

La région prend directement en charge dans son budget certains investissements en matériels (micro-ordinateurs) ou certains équipements standards ainsi que la mise en conformité de nombreux équipements et installations techniques des lycées. Une liste d'équipements et de matériels est établie dans un souci d'harmonisation par le rectorat.

Ces dépenses sont effectuées soit dans le cadre d'un marché d'appel d'offres passé directement par la région, soit auprès de l'UGAP. Les achats à l'UGAP s'effectuent soit sur simples factures et l'imputation comptable se fait directement au compte 2142 « Mobilier et matériels scolaires ou culturels », soit par avances à l'UGAP sur justification de factures (conventions Région /UGAP du 21 octobre 1998).

Le compte 2142 présente les débits annuels suivants :

Mobilier et matériel scolaires ou culturels	1995	1996	1997	1998	1999	2000
c/2142	58.342.056	24.466.513	10.760.372	26.223.725	29.564.947	32.954.958
variation annuelle (%)		-58,1%	-56,0%	143,7%	12,7%	11,5%

De 1995 à 1997, les investissements en mobilier et matériel scolaires ont fortement décru ; depuis 1997, ils progressent à nouveau depuis 1997.

6.3.2.3. Les travaux réalisés par convention de mandat avec les établissements

Une convention, signée entre la région et l'établissement, précise notamment les missions confiées au mandataire, l'échéancier des crédits de paiement, l'enveloppe financière prévisionnelle ainsi que la gestion financière de l'opération :

« ...A partir du 2^{ème} paiement, l'établissement devra impérativement produire un état certifiant le montant des travaux réalisés et l'utilisation des avances antérieures (Etat A).

Afin de permettre la comptabilisation au niveau régional, il est adressé chaque année, au plus tard le 30 novembre, un état récapitulatif des dépenses effectivement réalisées au titre de la présente convention. Ce document, signé de l'ordonnateur et de l'agent comptable, attestera l'exactitude des paiements et la possession de toutes les pièces justificatives afférentes à l'opération (Etat B).

La région fera connaître ses observations dans un délai de deux mois à compter de la réception du décompte définitif. L'absence d'observation dans ce délai vaudra constat d'achèvement de l'opération et quitus pour le mandataire ».

L'état A « Etat justificatif de versement d'avances » précise globalement le montant des travaux déjà réalisés et payés par l'établissement, les factures en instance à l'établissement, les sommes déjà versées par la région ou demandées ou en cours de versement et le versement demandé par l'établissement. Il est signé par le proviseur et l'agent comptable.

Le décret relatif aux pièces justificatives (n°88-74 du 21 janvier 1988 modifié) décrit les modalités de financement des opérations réalisées sous mandat notamment lorsque le mandataire est un organisme doté d'un comptable public. La façon de procéder de la région au cours de la période 1993-2000 n'est pas conforme au décret car aucun décompte des paiements réalisés n'est fourni à l'appui de l'état B global. Ainsi des états B strictement égaux au montant des autorisations de programme sont produits sans décompte des paiements effectués.

Les avances régionales aux établissements sont répertoriées au compte 2549 « avances à d'autres tiers ».

Avances à d'autres tiers (chap 901-2)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	var. moy. annuelle
c/2549 débit	54 278 449	76 167 411	61 649 726	64 187 334	48 076 246	55 591 737	0,5%
variation annuelle (%)		40,3%	-19,1%	4,1%	-25,1%	15,6%	
réhabilitation patrimoine	9 555 182	9 728 311	18 134 567	15 645 178	11 052 889	pas de ventilation en 2000	
maintenance et adaptation locaux	7 279 794	35 376 740	22 150 142	27 542 191	15 060 764		
équipement matériel	19 209 148	23 732 981	15 610 971	19 427 269	20 983 580		
création de places	114 818	9 643	36 476	0	542 000		
patrimoine existant	18 119 506	5 919 735	5 017 571	305 259	31 450		
installations sportives	0	1 400 000	700 000	1 267 436	405 564		

Chaque année, la région procède à l'intégration des travaux :

Avances à d'autres tiers (établissements)	1995	1996	1997	1998	1999	2000
c/2549 crédit : intégration immobilisations	109 211 758	50 452 728	8 744 379	75 623 541	44 191 446	30 826 830

6.3.2.4. Les travaux réalisés par convention de mandat avec 3 SEML

Trois conventions cadres sont signées dans des termes identiques le 17 mars 1998 (exécutoire le même jour) entre la région et les 3 sociétés d'économie mixte locales suivantes :

- SEDD (Société d'équipement du département du Doubs), pour le Doubs ;
- SODEB (Société d'équipement du Territoire de Belfort), pour le Territoire de Belfort ;
- SOCAD (Société comtoise d'aménagement et de développement), pour le Jura et la Haute-Saône.

L'article 1^{er} fixe l'objet de la convention : « procéder ou ... faire procéder, en son nom et pour son compte... à la réalisation des études et des travaux de construction, de réhabilitation ou de restructuration des lycées ou de toute autre opération qui lui serait confiée en mandat ».

L'article 2 fixe une clause de non exclusivité en ce sens que la Région se réserve la possibilité de confier des mandats de maîtrise d'ouvrage à d'autres sociétés ou organismes que le mandataire signataire de la présente convention.

L'article 12 de la convention cadre fixe les contrôles opérés par la région :

« ...La Région a le droit de faire procéder à toutes vérifications qu'elle juge utiles pour s'assurer que les clauses de la présente convention sont régulièrement observées et que ses intérêts sont sauvegardés. La SEM transmet régulièrement, en application des dispositions légales et réglementaires en vigueur, notamment :

- - le bilan des marchés soldés dans les trois mois de leur solde (article 361.1 du C.M.P.), - l'état annuel de l'exécution des marchés (article 361.2 du C.M.P.),
- - le compte-rendu financier (article 1523-3 du code général des collectivités territoriales) ».

L'article 15 fixe la rémunération de la société ainsi que ses modalités :

« Pour l'ensemble des missions d'études et de réalisation qui lui sont confiées, la rémunération de la SEM est fixée par application d'un pourcentage au coût TTC définitif de l'opération ...

Le taux de la rémunération de la SEM varie en fonction du coût de l'opération confiée

- *Opération ou phase fonctionnelle dont le montant est **supérieur à 35 MF TTC**, la rémunération est établie par application d'un pourcentage de **4,5 % HT**, TVA en sus, au montant des dépenses visées à l'alinéa 1^{er} du présent article.*

- *Opération ou phase fonctionnelle dont le montant est **supérieur à 20 MF TTC et inférieur ou égal à 35 MF TTC**, la rémunération est établie par application d'un pourcentage de **4,8 % HT**, TVA en sus, au montant des dépenses visées à l'alinéa 1^{er} du présent article.*

- *Opération dont le montant est **inférieur ou égal à 20 MF TTC**, la rémunération est établie par application d'un pourcentage de **5,5 % HT**, TVA en sus, au montant des dépenses visées à l'alinéa 1^{er} du présent article.*

Ces bases de rémunération intègrent la rémunération d'une éventuelle mission de conduite d'opération assurée par les D.D.E. ou D.D.A.F... »

Les avances régionales sont répertoriées au compte 2548 « Avances à des sociétés d'économie mixte ».

Avances à des SEM (chap 901-2)	1995	1996	1997	1998	1999	2000
c/2548 débit	147 981 009	152 207 000	113 322 000	123 016 000	183 273 370	141 027 000
variation annuelle (%)		2,9%	-25,5%	8,6%	49,0%	-23,1%
réhabilitation patrimoine	76 952 000	133 491 029	98 158 808	109 345 198	177 757 370	pas de ventilation dans le CA 2000
maintenance et adaption locaux		2 290 724	3 300 000	6 465 808	2 508 000	
installations sportives		0	0	200 000	1 499 000	
création de places	9 272 000	4 686 690	9 750 000	3 230 000	1 496 000	
patrimoine existant	52 201 009	5 589 782	2 113 192	3 774 994	13 000	
filiales spécifiques	9 556 000	6 148 776	0	0		

6.3.3. Les mandats et l'absence de mise en concurrence

L'attribution systématique des « mandats » aux établissements et, surtout, aux trois SEML a jusqu'à présent échappé aux contraintes du code des marchés publics et à la directive européenne n° 92/50/CEE sur les marchés publics de services. Mais, dans un arrêt récent du 5 mars 2003 (CE n° 233372, Union nationale des services publics industriels et commerciaux et autres), le Conseil d'Etat a annulé la disposition du code des marchés publics (article 3 du code, §7°) excluant tous les mandats de son champ d'application. La région devra donc modifier sa pratique pour l'attribution éventuelle de mandats de maîtrise d'ouvrage à titre onéreux.

6.4. Les contrôles incombant à la région

La loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée définit l'organisation financière des établissements d'enseignement scolaire. L'article L 421-11 d) du code de l'éducation prévoit notamment que :

« le budget adopté par le conseil d'administration de l'établissement est transmis au représentant de l'Etat, à la collectivité de rattachement ainsi qu'à l'autorité académique dans les 5 jours suivant le vote. Le budget devient exécutoire dans un délai de 30 jours à compter de la dernière date de réception par les autorités mentionnées ci-dessus, sauf si, dans ce délai, l'autorité académique ou la collectivité locale de rattachement a fait connaître son désaccord motivé sur le budget ainsi arrêté ; ... ».

En ce qui concerne le compte financier, l'article 55 du décret n° 85-924 du 30 août 1985 prévoit :

« avant l'expiration du sixième mois suivant la clôture de l'exercice, le conseil d'administration arrête le compte financier après avoir entendu l'agent comptable.

Le compte financier accompagné éventuellement des observations du conseil d'administration et de celles de l'agent comptable est transmis à la collectivité de rattachement et à l'autorité académique dans les trente jours suivant son adoption. ».

Selon les services de la région, l'exercice de la « tutelle » est principalement assuré par les services du rectorat, la région n'intervenant que lorsqu'elle se trouve dans un des cas de « substitution » prévus par la loi : budget non voté par exemple...

L'examen des conditions dans lesquelles les financements de la région sont attribués et utilisés conduit à penser que l'investissement des services régionaux dans l'analyse des comptes des lycées est manifestement insuffisant. Ce constat se vérifie avec le suivi des subventions de fonctionnement et d'investissement.

6.4.1. Le suivi des subventions de fonctionnement et d'investissement par les services régionaux : un sondage sur 26 établissements.

Dans la procédure de délégation, la région s'entoure de garanties en exigeant pour le paiement du solde des subventions d'investissement la production d'un état (appelé état B) signé par l'ordonnateur et le comptable certifiant la réalité des dépenses. Son contrôle ne va pas plus loin. Or l'article 18 du règlement financier prévoit :

« le contrôle de l'utilisation des aides est effectué au vu des justificatifs produits au moment des demandes de versement. Les services de la région sont habilités à procéder à toute autre forme de contrôle notamment sur place, avant et après le versement de l'aide. »

La lecture des comptes financiers de 26 établissements choisis arbitrairement en cours d'instruction fait apparaître des soldes qui auraient dû éveiller l'attention de la région tant en matière de fonctionnement qu'en matière d'investissement.

A. Subventions de fonctionnement

Le compte utilisé dans les établissements est le compte 44122 « Subvention de fonctionnement de la collectivité de rattachement », les opérations en crédit retraçant le montant des subventions reçues par les établissements et les opérations en débit les dépenses engagées. Signalons que ce mode de comptabilisation employé par un certain nombre d'établissements, contrairement à ce que prévoit l'instruction comptable applicable aux EPLE a l'avantage de mettre en évidence l'utilisation des subventions perçues. Une correcte comptabilisation de la subvention aurait dû normalement faire apparaître un solde nul en bilan de sortie. Seuls 5 lycées sur les 26 ont procédé de façon correcte en 2000. Le résultat au 31 décembre 2000 est le suivant :

Total 26 lycées	DEBIT			CREDIT			BILAN DE SORTIE	
	Balance d'entrée	opérations de l'exercice	Total	Balance d'entrée	opérations de l'exercice	Total	ACTIF	PASSIF
c/te 44122	252.000	47.715.641	47.967.641	3.454.787	47.653.326	51.108.113	341.034	3.481.506

Le solde inemployé au 31 décembre 2000 par les 26 lycées en question se chiffre à 3 481 506 F représentant 7,31 % du total des subventions versées, il était de 3 454 787 F au 31 décembre 1999.

On pouvait valablement s'étonner que des crédits de fonctionnement ne soient pas intégralement budgétés dans les établissements. Les services régionaux ont, à notre demande, pris contact avec des chefs d'établissement pour qu'ils justifient des soldes inemployés. C'est ainsi qu'apparaissent de nombreuses erreurs d'imputation et que des subventions d'investissement sont en fait comptabilisées en fonctionnement.

La région n'exerce donc pas vraiment de contrôle sur les comptes financiers dont elle est pourtant l'une des autorités destinataires. Même si elle n'a pas de compétence pour exercer un contrôle global de gestion des établissements, les comptes de tiers retraçant les liaisons Région / établissements mériteraient de faire l'objet d'un suivi particulier de la part des services régionaux.

B. Subventions d'investissement

Les comptes servis dans les 26 lycées sont le 44123 « Subventions d'investissement de la collectivité de rattachement » et le 44128 « Subventions spécifiques de la collectivité de rattachement ».

Total 26 lycées	DEBIT			CREDIT			BILAN DE SORTIE	
	Balance d'entrée	opérations de l'exercice	Total	Balance d'entrée	opérations de l'exercice	Total	ACTIF	PASSIF
c/te 44123	0	3.845.305	3.845.305	2.662.962	3.246.357	5.909.319	38.790	2.102.805
c/te 44128	127.106	11.332.711	11.459.817	6.414.113	9.297.191	15.711.304	344.906	4.596.394

Le solde des subventions inemployées constaté au 31 décembre 1999 (chiffres balance d'entrée CREDIT) comme au 31 décembre 2000 (PASSIF bilan de sortie) n'est pas négligeable. Il représente, pour le compte « 44123 », 65% du total des subventions versées en 2000 (2 102 805 F/3 246 357 F), et, pour le compte « 44128 », 49,44%. Ces résultats ne concernent que 26 lycées sur les 68 en charge de la région.

A titre d'exemple, le LP Edgar FAURE (Morteau) présente le cas d'une subvention versée intégralement par la région sur production des états A et B requis avec un solde disponible dans les comptes de l'établissement.

Un acompte de 450 000 francs d'une subvention de 500 000 francs est versé par mandat 8633 du 21 décembre 1998. Le solde d'un montant de 50 000 francs est versé par mandat 6502 du 22 septembre 1999. Le mandat est appuyé d'un justificatif sommaire certifié par l'ordonnateur et l'agent comptable faisant état de travaux déjà réalisés et payés par l'établissement à hauteur de 500 000 francs, c'est à dire pour le montant au franc près de la subvention. Par ailleurs, le compte 44128-6 « *subvention spécifique région maintien sécurité* » du lycée retrace bien les 450 000 francs versés par la région en 1998 et les 50 000 francs versés en 1999 (crédit du compte) ; il retrace également les travaux réalisés en 1998 pour 249 091 francs et en 1999 pour 55 758,75 francs (débit du compte). Le solde disponible (créditeur) au 31 décembre 1999, de 195 149,30 F, reste identique au 31 décembre 2000, aucune recette, ni dépense n'ayant été constatée en 2000.

Un courrier adressé par la région le 11 septembre 2001 aux responsables des établissements leur demande de faire le point sur les dossiers antérieurs à 1992, les dossiers d'équipement et contrats de plan depuis 1992 et les dossiers de maintenance depuis 1992. Cette demande confirme que le suivi des dossiers avait pris un certain retard.

La chambre relève également que toutes les dispositions relatives aux délais n'ont pas été respectées notamment le délai de 2 ans prévu par l'article 16 du règlement financier adopté les 14 et 15 décembre 1995 :

« les aides régionales doivent donner lieu à une demande de paiement dans un délai de deux ans à compter de la date de notification, faute de quoi elles sont réputées caduques. »

6.4.2. Le suivi des conventions de mandat

6.4.2.1. Avec les établissements

Le compte 4434 « Opérations pour le compte de la collectivité de rattachement » de 26 établissements scolaires présente au 31 décembre 2000 un solde disponible cumulé de **13,8 millions de francs** (2,10 millions d'euros), qui, distribués par la région, sont gelés dans les 26 établissements au 31 décembre 2000. Rapporté au total des avances versées par la région en 2000 à ces 26 établissements, ce solde en représente 51,46%.

Ce constat ne concerne que 26 établissements ; la prise en compte de l'ensemble des établissements aboutirait évidemment à un volume disponible plus important. Dans un souci de bonne gestion, la région devrait suivre au plus près la consommation des crédits qu'elle attribue. Dans le détail, l'examen de quelques comptes financiers d'établissements a permis de déceler des soldes importants d'avances versées par la région et non utilisées au 31 décembre 2000.

Les sommes inemployées restant disponibles dans les établissements représentent des montants importants qui montrent que le contrôle présente des lacunes.

Dans de nombreux cas, la région a versé le solde de l'opération sans justification détaillée des dépenses ; générant ainsi des reliquats dans les comptes des établissements. Quelquefois des opérations ne sont toujours pas soldées plus de 10 ans après leur début. En effet l'état B demandé par la région ne comporte aucun détail mentionnant les paiements effectués, mais certifie seulement la réalisation des dépenses correspondant à l'avance ou à la subvention octroyée.

6.4.2.2. Avec les SEML

La région a choisi depuis plusieurs années de privilégier le recours aux SEML pour les gros travaux d'investissement (constructions nouvelles et restructurations). Cette solution présente l'avantage de décharger la région des contraintes administratives et techniques de suivi des travaux ; ce

qui limite son rôle hormis le volet financier à une mission de contrôle. L'article 12 de la convention cadre fixe les contrôles opérés par la région.

« La Région a le droit de faire procéder à toutes vérifications qu'elle juge utiles pour s'assurer que les clauses de la présente convention sont régulièrement observées et que ses intérêts sont sauvegardés. La SEM transmet régulièrement, en application des dispositions légales et réglementaires en vigueur, notamment :

- le bilan des marchés soldés dans les trois mois de leur solde (article 361.1 du C.M.P.), - l'état annuel de l'exécution des marchés (article 361.2 du C.M.P.),*
- le compte-rendu financier (article 1523-3 du code général des collectivités territoriales) ».*

Le service éducation reçoit, trois fois par an, les dossiers de mémoires de travaux et pièces justificatives des opérations en trois exemplaires (article 17-3 de la convention cadre). Deux des exemplaires sont adressés à la direction des finances pour contrôle notamment de conformité aux dispositions du code des marchés publics. Celle-ci adresse un exemplaire des pièces au payeur régional pour intégration dans la comptabilité des opérations. Le bilan comptable des intégrations résultant des conventions de mandat passées avec les SEML est le suivant :

Avances à des SEM	1995	1996	1997	1998	1999	2000
c/2548 crédit : intégration des immobilisations	133.094.705	135.696.167	150.439.862	112.310.761	147.854.876	117.430.546

La délégation de la maîtrise d'ouvrage a un coût prévu à l'article 15 de la convention cadre. Toutefois, interrogé sur le coût annuel de la maîtrise d'ouvrage déléguée, le service éducation a été dans l'impossibilité de le chiffrer sauf à en faire la demande aux SEM concernées. En cours d'opération, les coûts de la maîtrise d'ouvrage et des travaux sont fondus dans les avances. Ce n'est qu'à la lecture des bilans de clôture qu'apparaît un coût de la maîtrise d'ouvrage individualisé par opération. Le suivi et le contrôle des coûts mérite d'être amélioré.

7. Le suivi du patrimoine régional

L'instruction M51 prévoit l'établissement par l'ordonnateur d'un **état des biens meubles et immeubles** : *« cet état consiste en un inventaire détaillé des biens dont la région est propriétaire, affectataire ou locataire. Une fiche d'identification ouverte par bien ou par groupe de biens permet de retracer la localisation du bien, ses caractéristiques physiques, son coût d'acquisition, sa durée d'amortissement.....pour les biens immeubles et les biens meubles immobilisés, dont la région est propriétaire ou affectataire, il doit y avoir exacte correspondance entre le contenu de l'inventaire tenu par l'ordonnateur et le fichier des immobilisations tenu par le comptable ; fichier qui permet à celui-ci de dresser l'état de l'actif à joindre au compte de gestion. »*

L'instruction M51 dispose également qu'un **état de l'actif** doit être produit tous les 5 ans par le comptable à l'appui du compte de gestion. Il est établi à partir du fichier des immobilisations, lequel est à la disposition du juge des comptes. Les éléments d'actif font l'objet :

- d'un suivi détaillé, quand ils concernent les comptes 210 « terrains », 211 « bois, forêts, plantations », 212 « bâtiments », 215 « matériel de transport », 23 « immobilisations en cours », 25 « prêts, avances, créances à long ou moyen terme », 28 « affectations »,
- d'un suivi globalisé, quand ils concernent les comptes 213 « voies et réseaux », 216 « autres immobilisations corporelles », 218 « immobilisations incorporelles », 24 « immobilisations sinistrées », 26 « titres et valeurs », 27 « dépôts et cautionnements versés ». Pour ce qui concerne les immobilisations inscrites au compte 214 « matériel, outillage et mobilier », les biens sont globalisés sauf pour les biens d'une valeur unitaire supérieur à 10 000 F.

Le rapprochement des soldes du compte de gestion 2000 avec ceux de l'état de l'actif correspondant met en évidence des discordances dans les comptes 214 et 215. Le compte 212 qui doit faire l'objet d'un suivi détaillé ne retrace les opérations que par année. De plus, le compte 239 « travaux sur biens reçus à disposition » ne figure pas à l'état de l'actif 2000.

L'**état des biens meubles et immeubles** n'existe dans les services de la région que pour les biens meubles mais il reste incomplet, la valeur d'acquisition par exemple n'étant pas renseignée. La région a confirmé qu'un état récapitulatif des immeubles n'existait pas : chaque service a la responsabilité des immeubles de son secteur. Ainsi le service éducation dispose d'un logiciel qui détaille pour chaque établissement scolaire :

- les aspects juridiques : propriété foncière, servitudes connues, références cadastrales, propriété immobilière,
- les modalités de construction de l'établissement : date des travaux, maîtrise d'ouvrage, équipe d'ingénierie, les entreprises,
- les interventions dans l'établissement : entretien courant, les opérations programmées avec précision des intervenants, les travaux de maintenance et le montant total des dépenses,
- le tableau des surfaces par bâtiment, le plan de masse.

Cet outil ne permet toutefois pas encore une agrégation comptable utile à l'établissement de l'état des biens immeubles et notamment les renseignements relatifs aux amortissements.

La répartition par service du suivi du patrimoine régional ne favorise pas une bonne appréciation générale de l'actif. La chambre estime qu'un inventaire précis et centralisé du patrimoine apporterait plus de lisibilité et que le rapprochement physique et comptable de l'inventaire entre les services régionaux et la paierie régionale s'en trouverait facilité. Elle a pris note de la création d'un groupe de travail interservices chargé de réfléchir à la mise en œuvre en matière patrimoniale des nouvelles instructions comptables prévues.

8. La formation professionnelle

Les régions disposent depuis les lois de décentralisation d'une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle. La décentralisation s'est opérée en deux étapes.

Dans un premier temps, la loi du 7 janvier 1983 a confié à la région à compter du 1^{er} janvier 1984 une compétence en matière d'apprentissage des jeunes et de formation professionnelle continue des adultes et a conservé à l'Etat une compétence d'exception : la formation continue des jeunes.

Puis la loi quinquennale du 20 décembre 1993 a transféré aux régions les compétences en matière de formation professionnelle continue des jeunes de moins de 26 ans, d'abord de manière optionnelle et contractuelle pour cinq ans, puis en pleine compétence à partir de 1999.

Les compétences de l'Etat aujourd'hui sont limitées à la définition de la politique de l'emploi, au contrôle de la formation professionnelle, à des actions de portée générale, dépassant le cadre régional (article 49 de la loi de 1993) et à quelques dispositifs de formation dans le cadre des crédits globalisés pour l'emploi gérés par les services déconcentrés et l'ANPE.

A la promulgation de la loi du 20 décembre 1993, la Franche-Comté a fait partie des premières régions à prendre en charge dès le début la totalité de la compétence "jeunes" dont la mise en œuvre était transférée optionnellement à partir de 1995 jusqu'en 1999.

La région a toujours été active en matière de formation professionnelle et a, dès l'origine, établi des liens entre la formation professionnelle, l'emploi et les entreprises.

8.1. Les actions de la région

La politique du conseil régional en matière de formation professionnelle s'appuie principalement sur deux grands programmes spécifiques de formation préqualifiante et qualifiante. Elle comporte également des aides à l'insertion sociale et professionnelle de certains publics en difficulté, et des aides à la création d'emplois.

A. Les actions préparatoires à la qualification et à l'emploi (programme préqualifiant)

Elles concernent les jeunes demandeurs d'emploi de moins de 26 ans, non scolarisés, sans qualification professionnelle reconnue et sans diplôme (niveau V à VI), dont une grande majorité sont en difficulté d'insertion sociale et professionnelle.

En 2001, 5 458 entrées dans ce programme ont été recensées (source OREF).

B. Le programme de formation professionnelle qualifiante

En 2000, près de 5000 stagiaires ont préparé une qualification professionnelle allant du CAP au niveau ingénieur dans le cadre du programme régional de qualification (chiffres tirés de l'appel à projets pour la campagne 2002-2003).

En 2001, dans ce programme, 4616 entrées ont été recensées dont 2014 en direction des jeunes et 2602 en direction des adultes (source OREF). La région Franche-Comté s'est orientée progressivement vers les franc-comtois privés d'emploi et vers l'adaptation des salariés confrontés aux mutations technologiques (source : rapport CESR 5-2-E du 18 mars 1997). Aujourd'hui, le programme s'adresse à l'ensemble des publics francs-comtois, jeunes ou adultes, de toutes catégories socioprofessionnelles, mais il vise prioritairement la qualification des demandeurs d'emploi.

Pour la mise en place des formations et pour sélectionner les organismes de formation, la région lance un appel à projets au mois de juin précédant l'année du programme.

L'instruction des dossiers par les services régionaux de la formation se fait de septembre à décembre dans le premier cas et de novembre à décembre dans le deuxième cas.

En janvier, elle est suivie par la consultation des différentes instances concernées (commissions du Conseil régional et du Comité économique et social régional, Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle). Les décisions sont prises en février (préqualification) et mars (qualification) par l'Assemblée plénière ou la commission permanente du Conseil régional.

C. Le programme d'actions régionales pour l'insertion (PARI) et les aides à l'emploi

Les deux grands programmes de formation sont complétés par un certain nombre de mesures d'accompagnement individuel vers l'emploi inscrites dans le programme d'actions régionales pour l'insertion (PARI).

Dans le budget primitif 1999, les mesures pour l'emploi « Franche-Comté 2000 emplois », « Aide régionale pour l'emploi des jeunes » (ARPEJ) et « Franche-Comté amélioration des conditions de travail » (FACT) étaient inscrites dans la politique « emploi » et non pas « formation ».

Les aides à l'emploi, comme l'aide régionale pour l'emploi des Jeunes (ARPEJ) en 1997, Franche-Comté 2000 Emplois en 1999 et 2000, et le Contrat Régional Emploi Formation à partir de 2001 ont successivement été créées pour encourager les créations d'emplois durables (contrats à durée indéterminée d'abord, puis contrats à durée déterminée au moins égale à un an). L'opération Franche-Comté 2000 Emplois a fait l'objet d'une évaluation d'ensemble approfondie qui a permis d'aménager le dispositif et de mieux encourager la qualification des personnes recrutées.

8.2. Le budget de la formation professionnelle

Le budget de la formation professionnelle continue est constitué de dépenses de fonctionnement inscrites au chapitre 964-6 « Formation professionnelle » et de dépenses d'investissement enregistrées au chapitre 901-5 « Opérations pour la formation professionnelle ».

Les opérations prises en compte comprennent les dépenses de formation professionnelle et d'apprentissage, définition identique à celle des données nationales recensées et publiées par le ministère de l'intérieur.

Investissement et fonctionnement confondus, les dépenses de formation professionnelle effectuées par la région Franche-Comté étaient de 159 Francs (24,24 euros) par habitant en 1993, de 317 Francs (48,33 euros) en 1999, de 325 F (49,55 €) en 2000, et de 329 F (50,16 €) en 2001. En 1999, la Franche-Comté arrive au 3^{ème} rang des régions en volume de dépenses par habitant, après la Corse et la Haute-Normandie. Elle passe **au premier rang des régions françaises** en 2000.

8.2.1. L'investissement

Le volume des investissements pour la formation professionnelle est sans comparaison avec celui du fonctionnement. Pour autant, la Franche-Comté fait partie des premières régions françaises pour la part de son budget d'investissement consacré à la formation professionnelle, tant en structure qu'en francs par habitant.

Dépenses	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	var. moy. annuelle
Fonct. + Invest.	191.769.674	168.824.203	222.080.795	242.239.561	292.712.162	325.413.262	354.479.080	362.837.178	367.186.184	8,46%
variation annuelle (en %)		-12,0%	31,5%	9,1%	20,8%	11,2%	8,9%	2,4%	1,2%	
structure (en% des dép. réelles totales)	16,6%	14,4%	18,6%	17,2%	19,7%	22,9%	23,0%	22,5%	23,1%	
Métropole hors Île de France	12,0%	12,2%	15,8%	16,3%	16,3%	18,1%	16,9%	16,7%	NC	
métropole	11,4%	11,8%	14,9%	15,8%	15,7%	17,4%	16,6%	16,6%	NC	
En francs par habitant	159	149	202	221	267	291	317	325	329	
Métropole hors Île de France	120	132	176	196	209	227	229	230	NC	
métropole	119	132	168	193	205	219	222	225	NC	
Fonctionnement (chap 964-6)	173.695.328	152.605.120	210.990.263	229.239.562	279.514.534	292.512.178	330.331.172	345.644.602	349.628.760	9,14%
variation annuelle (en %)		-12,1%	38,3%	8,6%	21,9%	4,7%	12,9%	4,6%	1,2%	
structure (en% des dép. réelles de fonc.)	36,1%	34,0%	40,4%	42,1%	45,1%	48,6%	51,5%	51,6%	51,0%	
Métropole hors Île de France	27,3%	29,1%	34,7%	36,0%	34,6%	36,0%	34,7%	34,2%	NC	
métropole	28,5%	30,3%	34,7%	36,9%	35,6%	36,8%	35,4%	35,2%	NC	
En francs par habitant	142	134	192	209	255	262	296	309	313	
Métropole hors Île de France	NC	NC	NC	NC	200	216	215	218	NC	
métropole	NC	NC	NC	NC	196	209	209	214	NC	
Investissement (chap 901-5)	18.074.346	16.219.083	11.090.532	12.999.999	12.979.330	32.901.084	24.147.908	17.192.576	17.557.424	-0,36%
variation annuelle (en %)		-10,3%	-31,6%	17,2%	-0,2%	153,5%	-26,6%	-28,8%	2,1%	
structure (en% des dép. réelles d'invest.)	2,7%	2,2%	1,6%	1,5%	1,5%	4,0%	2,7%	1,8%	1,9%	
Métropole hors Île de France	2,2%	1,5%	1,6%	1,4%	1,3%	1,7%	1,8%	1,7%	NC	
métropole	2,1%	1,5%	1,5%	1,3%	1,2%	1,5%	1,7%	1,5%	NC	
En francs par habitant	16	15	10	12	12	29	22	15	16	
Métropole hors Île de France	NC	NC	NC	NC	9	11	13	12	NC	
métropole	NC	NC	NC	NC	9	10	12	11	NC	
Recettes	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	var. moy. annuelle
Fonct. + Invest.	101.383.062	93.756.827	153.860.122	195.831.698	184.348.541	195.974.726	178.285.830	206.661.499	140.368.916	4,15%
structure (en % des recettes réelles totales)	8,8%	7,8%	13,0%	14,0%	12,5%	13,8%	11,6%	12,8%	8,8%	
Fonctionnement (chap 964-6)	96.782.208	93.287.769	152.990.002	195.431.698	184.348.541	193.658.154	176.974.360	204.141.253	139.614.207	4,69%
structure (en % des recettes réelles de fonctionnement)	12,3%	10,9%	15,9%	18,1%	17,1%	17,0%	15,5%	17,1%	11,7%	
Investissement (chap 901-5)	4.600.854	719.057	870.120	400.000	0	2.316.572	1.311.470	2.520.247	754.709	-20,22%
structure (en % des recettes réelles d'investissement)	1,3%	0,2%	0,4%	0,1%	0,0%	0,8%	0,3%	0,6%	0,2%	

En 1999, 2,7% des dépenses réelles d'investissement contre 1,8% pour la métropole hors Ile de France et 22 francs (3,35 €) par habitant contre 13 francs (1,98€) pour la métropole.

chap 901-5	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
DEPENSES	18.074.346	16.219.083	11.090.532	12.999.999	12.979.330	32.901.084	24.147.908	17.192.576	17.557.424
dont									
Invest. dans les CFA	8.494.163	10.490.077	4.229.855	5.554.424	8.379.487	11.257.547	11.989.251		
Invest. dans les centres de formation professionnelle	9.478.371	5.210.477	5.747.866	6.571.235	3.364.489	18.746.797	8.220.568		
Equip. des structures d'insertion		168.528	444.811	325.215	578.169	881.893	2.553.334	Pas de ventilation dans le CA 2000	Pas de ventilation dans le CA 2001
Mesures d'accompa. (équip. espaces jeunes et OREF)	101.812	350.000	668.000	549.125	657.185	2.014.848	1.384.772		
Recettes externes	4.600.854	719.057	870.120	400.000	0	2.316.572	1.115.050	165.469	122.183
Financement externe (%)	25,5%	4,4%	7,8%	3,1%	0,0%	7,0%	4,6%	1,0%	0,7%
Etat	4.350.854	319.057	870.120	0	0	268.158	731.842	0	0
Europe	250.000	400.000	0	400.000	0	1.413.200	301.800	0	49.000
Autres	0	0	0	0	0	635.214	81.408	165.469	73.183
Financement région (par différence)	13.473.492	15.500.026	10.220.412	12.599.999	12.979.330	30.584.512	23.032.876	17.027.107	17.435.241
Financement région (%)	74,5%	95,6%	92,2%	96,9%	100,0%	93,0%	95,4%	99,0%	99,3%

En 2000, malgré une baisse sensible de ses investissements en matière de formation professionnelle par rapport à 1999 (-28,8 %, 1,8% en structure et 15F (2,29€) par habitant), la Franche-Comté reste une région dynamique dans ce secteur (5^{ème} rang en 2000 contre le 3^{ème} en 1999).

La participation du conseil régional à l'investissement en matière de formation professionnelle et d'apprentissage se répartit de la manière suivante entre 1993 et 1999 :

- Investissements immobiliers et équipement dans les centres de formation d'apprentis : 47% des dépenses d'investissement 1993-1999 (les dépenses 2000 ne sont pas ventilées par programme dans le compte administratif 2000) ;
- Investissements immobiliers et équipement dans les centres de formation professionnelle : 44,7% des dépenses d'investissement 1993-1999 ;
- Investissements dans les entreprises et structures d'insertion pour 3,9% des dépenses ;
- l'équipement des espaces - jeunes et de l'Observatoire régional de l'emploi et de la formation (OREF) représente 4,5% des dépenses sur la période 1993-1999.

Une autre présentation des dépenses de la période par grande catégorie de destinataires montre que les organismes publics ne sont pas les seuls bénéficiaires des investissements réalisés par la région.

chap 901-5	Total 1993/2001	Structure 1993/2001
DEPENSES (article)	163.162.282	100,0%
Subventions d'équipement (art.130.)		
1300 à 1305 Etat, Communes, Départ., groupements collectivités et établ. pub. locaux	11.982.443	7,3%
1306 Entreprises privées (équip. structures d'insertion)	2.171.491	1,3%
1307 Particuliers et organismes privés	87.332.776	53,5%
1308 Autres organismes publics et semi-publics	29.423.727	18,0%
Frais d'études (OREF) (art. 132)	2.865.704	1,8%
Travaux, équip. Matériels (art.21.. À 23..)	21.607.455	13,2%
Avances à des SEM et autres tiers (art. 25..)	7.778.687	4,8%
Recettes externes	10.309.305	100,0%
Financement externe (%)	6,3%	
Etat	6.540.031	63,4%
Europe	2.814.000	27,3%
Autres	955.274	9,3%
Financement région (par différence)	152.852.995	
Financement région (%)	93,7%	

Le conseil régional a adopté les règles d'intervention suivantes (exemple de la délibération du Conseil régional des 18 et 19 décembre 1997, budget primitif 1998) :

- tous financements publics confondus, le subventionnement est plafonné à 80% du coût total TTC (HT si le bénéficiaire peut récupérer la TVA), avec une participation maximale du Conseil régional à hauteur de 60% ;
- dans le cas d'établissement public relevant du patrimoine de la région, le financement public total peut atteindre 100% du coût de l'opération.

Le financement externe des dépenses d'investissement est assez réduit. Les recettes externes ne dépassent jamais 8% sauf en 1993 où elles ont atteint 25%. C'est donc la région qui fait l'effort de financement des dépenses d'investissement. A titre d'exemple, en 2000, la région a financé 99% des dépenses d'investissement. Les partenaires financiers que sont l'Etat et l'Europe n'interviennent pratiquement que pour financer la sous politique « formation professionnelle ».

8.2.2. Le fonctionnement

A. Les dépenses de fonctionnement

L'essentiel des dépenses de formation professionnelle concerne des dépenses de fonctionnement qui représentent, depuis 1999, plus de la moitié du budget de fonctionnement de la région (51,5% en 1999 et 51,6% en 2000). La part de ces dépenses dans les autres régions de métropole n'atteint pas un tel niveau puisque les régions consacrent en moyenne en 2000 35,2% de leur budget de fonctionnement (34,2% pour la métropole hors Ile de France).

Ainsi, en 2000, 345,6 millions de francs (MF) ont été consacrés à la formation professionnelle et à l'apprentissage sur les 669,4 MF de dépenses réelles de fonctionnement de la région Franche-Comté. La variation moyenne annuelle qui s'établit à 10,33% de 1993 à 2000 consacre une forte progression des dépenses de formation professionnelle.

Trois progressions annuelles fortes se remarquent : 1995 avec 38,3% qui correspond à l'élargissement des compétences de la région, 1997 avec 21,9% et 1999 avec 12,9%. Exprimée en

francs par habitant, la politique régionale franc-comtoise atteint globalement un niveau supérieur à celui de la métropole depuis 1997 (premiers chiffres connus) ; le différentiel est de 55 francs en 1997, 46 francs en 1998 et 91 francs en 2000.

L'articulation des dépenses par mode d'intervention de la région, examinée sur la période 1995-2000, obéit à la répartition comptable suivante :

- les participations versées aux organismes de formation, imputées au compte 6409 « *Autres contingents et participations diverses* » représentent environ 60% du budget de fonctionnement de la formation professionnelle ;
- la rémunération des stagiaires imputée au compte 6473 « *Stagiaires formation professionnelle Remboursement CNASEA* » et la participation au transport des apprentis imputée au compte 6474 « *Stagiaires formation professionnelle, autres remboursements* » représentent 30% du budget de fonctionnement de la formation professionnelle ;
- enfin, au compte 657 « *Subventions* » sont imputées différentes mesures en faveur de l'emploi, de la formation et de l'information des stagiaires, pour environ 10 % du budget de fonctionnement comme par exemple :
 - le financement des actions prévues par les contrats d'objectif signés avec les branches (transport - logistique, métallurgie, métiers du sport...) : il s'agit principalement d'actions complémentaires de formation - recrutement et d'opérations de communication qui sont donc **co-financées** par l'Etat, les professions et la Région ;
 - la validation des acquis (organisation de sessions d'examen pour les stagiaires relevant du programme régional de formation et d'apprentissage, candidats aux épreuves du CAP, BEP, etc..., fonctionnement de la commission d'étude des projets de validation des acquis (CREPVA)), bilans de compétence, visites médicales ;
 - le suivi des stagiaires surtout par les espaces -jeunes mais également par des organismes de statut divers dont notamment les organismes consulaires ou syndicats professionnels. Ces organismes se voient attribuer 75 heures par stagiaire, rémunérées à 25 F. ;
 - les frais de fonctionnement du CIFP et de l'OREF ;
 - le fonctionnement des espaces -jeunes et la formation des conseillers des espaces – jeunes ;
 - l'installation délocalisée des délégués territoriaux. Le conseil régional a souhaité renforcer sa présence sur les territoires en matière de formation professionnelle par le recrutement d'un délégué territorial par aire de projet chargé d'animer et de développer une large concertation territoriale en la matière.
 - Le conseil régional a proposé une installation de délégués territoriaux, dans les 2 structures (financées par ailleurs par le conseil régional) que sont le CFA Interprofessionnel du Pays de Montbéliard pour l'aire de projet du Nord-Est de la Franche-Comté et l'Espace Jeunes de Lons le Saunier pour l'aire de projet de la Plaine Jurassienne. Le conseil régional participe ainsi aux frais de fonctionnement (locaux, matériel) et aux frais de personnel : 50 % des charges salariales de l'apprenti recruté à mi-temps sur cette opération (l'autre mi-temps étant consacré à la gestion administrative et financière du CFA).
 - et enfin les frais de gestion du CNASEA, qui représentent environ 1% du budget de fonctionnement. Ce poste risque d'augmenter, étant donné que la gestion des actions du conseil régional de Franche-Comté est de plus en plus déléguée à cet organisme.

La répartition des dépenses par action

Le premier tableau ci-après, établi par les services de la région, présente les actions de formation professionnelle. On notera deux discordances non expliquées avec le tableau des dépenses

globales établi par nos soins (page 68 ci-dessus) : 233 000 F en 1997 et 172 000 F en 1999. Ces sommes sont cependant négligeables au regard des volumes de dépenses traités.

Les actions de formation professionnelle qui s'articulent autour de la **préqualification** et de la **qualification** des jeunes et des adultes représentent sur la période 1993-1999 **60,6 %** des dépenses de formation professionnelle. Arrive ensuite l'**apprentissage** qui représente sur la même période **34,6%** des dépenses. Les mesures d'accompagnement, quant à elles, représentent 1,9% du budget formation professionnelle. Enfin, les mesures pour l'emploi nécessitent un traitement particulier dans la mesure où seules les années 1993 et 1999 sont concernées par ce poste avec une part respective de 11% et 8,9%. Globalement sur la période, cette part représente 2,8%.

B. Les recettes de fonctionnement

Comme pour les dépenses, la variation moyenne annuelle sur la période tourne autour de 10% : 10,7% en recettes totales et 11,3% en recettes de fonctionnement, ce qui n'est pas négligeable sur une période aussi longue de 8 ans.

Le financement externe est variable selon les années ; il va de 53,6% des dépenses de formation professionnelle en 1999, à 85,3% en 1996. Sur les 8 années, les dépenses de fonctionnement de la formation professionnelle sont couvertes à 64,4 % en moyenne par les recettes externes (Union Européenne, Etat et entreprises, notamment). La région intervient donc pour le solde, à hauteur de 35,6 % en moyenne sur la période, par la fiscalité régionale et plus particulièrement par le produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules à moteur. En effet, le produit des cartes grises a été transféré aux régions le 1^{er} juin 1983 parallèlement aux charges de formation professionnelle, dans le but de financer ce secteur (Loi du 7 janvier 1983, art.99-1).

Le second tableau ci-après récapitule, par origine, le financement des dépenses de fonctionnement de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

On recense parmi les financeurs externes :

- l'Etat, à travers ses diverses dotations (dotation de décentralisation, dotation au titre de la loi quinquennale et enfin, plus marginalement, dotation de péréquation de la taxe d'apprentissage), reste le financeur le plus important avec une contribution annuelle moyenne de 121,9 MF (18,6 M€). Il intervient à hauteur de 48,4% dans le financement des dépenses de fonctionnement du secteur. Sa participation évolue positivement de 15,2 points en moyenne sur la période, passant de 59,7 MF (9,1 M€) en 1993 à 161,1 MF (24,6 M€) en 1999, cette dernière contribution représentant 78,9% des finances externes. On peut noter que l'Etat a abondé sa subvention en 1996 pour tenir compte des frais de gestion versés par les régions au CNASEA en 1995 ;
- la part de l'Europe, quant à elle, est de 13,4 % en moyenne sur la période, avec un apport moyen de 33,7 MF (5,1 M€) par an. Les fonds structurels européens (FSE) ont culminé à 49,8 MF (7,6 M€) en 1997, ce qui faisait passer leur part à presque 25% des financeurs externes ;
- viennent enfin les entreprises dont la contribution annuelle représente 3,4% des financements externes et 2,2% des dépenses : 5,4 MF (0,8 M€) en moyenne par an.

Le produit des cartes grises et les financements externes cumulés représentent une somme toujours supérieure aux **dépenses directes** de formation professionnelle. Le différentiel varie beaucoup sur la période, passant de 133,4 MF (20,3 M€) en 1996 à 24,1 MF (3,7 M€) en 1999, puis à 46,9 MF (7,1 M€) en 2000.

Répartition des dépenses par actions	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	VMA*	Structure 93/99
Dépenses réalisées (total)	173.695.328	152.605.120	210.990.263	229.239.562	279.281.747	292.512.178	330.159.645	11,3%	100%
APPRENTISSAGE	51.572.834	57.896.157	71.650.543	83.877.708	107.033.580	97.309.341	108.221.954	13,1%	34,6%
PREQUALIFICATION			45.102.883	49.005.995	50.224.902	56.423.707	58.165.906		15,5%
QUALIFICATION JEUNE	102.756.742	92.517.053	21.816.615	44.515.497	62.967.999	76.321.362	77.160.592		28,7%
QUALIFICATION ADULTES			69.219.629	47.277.796	54.336.151	54.967.728	49.129.489		16,5%
FORMATION PROFESSIONNELLE (total)	102.756.742	92.517.053	136.139.127	140.799.288	167.529.052	187.712.796	184.455.987	10,2%	60,6%
MESURE D'ACCOMPAGNEMENT	1.677.181	2.191.910	3.200.593	4.562.566	4.719.115	7.490.041	8.154.140	30,2%	1,9%
EMPLOI	17.688.571						29.327.564		2,8%

* Variation moyenne annuelle 1993/1999

FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (*)	Variation moyenne annuelle	TOTAUX 1993- 2001	Part financeurs 93/2001
Dépenses (chap.964-6)	173.695.328	152.605.120	210.990.263	229.239.562	279.514.534	292.512.178	330.331.172	345.670.623	349.628.760	9,1%	2.364.187.541	
Recettes externes (chap.964-6)												
Europe FSE (Objectif 2)	7.372.607	6.825.299	10.511.877	10.240.674	15.775.525	9.651.745	11.595.868					
Europe FSE (Objectif 5b)	15.041.961	578.233	9.107.744	8.331.741	16.512.691	7.257.652	7.738.231					
Europe FSE (Objectif 3)	3.699.254	3.846.491	10.479.712	13.615.778	17.351.196	24.765.592	4.592.384					
Europe FSE (Objectif 4)	3.032.837	9.157.729		1.971.520								
Europe (autres)	879.076	864.816	222.279	712.682	113.528	1.150.183	692.286					
s/s total Europe	30.025.735	21.272.568	30.321.612	34.872.395	49.752.940	42.825.172	24.618.769	36.314.724	20.800.396		290.804.311	12,3%
Etat (péréquation Taxe)			33.588.193	65.384.602	45.142.708	56.685.887	58.812.614	29.326.369	13.774.963			
Etat (DGD)	45.181.777	58.887.410	74.507.846	84.725.261	81.308.131	82.463.885	84.807.658	131.799.542	136.286.607			
Etat (autre)	14.545.041	9.148.597	4.957.701	5.537.000	2.166.434	328.127						
Etat (prog except 95)			5.229.029	1.307.257								
s/s total Etat	59.726.818	68.036.007	118.282.769	156.954.120	128.617.273	139.477.899	143.620.272	161.125.911	150.061.570	12,2%	1.125.902.639	47,6%
Autre (remboursement trop perçu)	6.991.292		137.627		77.275	127.515	378.439	529.491	575.994		8.817.633	0,4%
Autre (dont rembours. entreprises)	38.363	3.979.194	4.247.995	3.605.183	5.901.053	11.227.568	8.356.880	6.171.127	2.751.606		46.278.968	2,0%
Financement par des recettes externes (europe, Etat, entreprises...)	96.782.208	93.287.769	152.990.002	195.431.698	184.348.541	193.658.154	176.974.360	204.141.253	174.189.566	7,6%	1.471.803.551	62,3%
Financement externe en %	55,7%	61,1%	72,5%	85,3%	66,0%	66,2%	53,6%	59,1%	49,8%			
Financement région notamment par fiscalité régionale (par différence)	76.913.120	59.317.351	58.000.261	33.807.864	95.165.993	98.854.024	153.356.812	141.529.371	175.439.194	10,9%	892.383.990	37,7%
Financement région en %	44,3%	38,9%	27,5%	14,7%	34,0%	33,8%	46,4%	40,9%	50,2%			
Produit fiscal des cartes grises	127.813.854	148.295.389	157.049.056	167.288.666	155.400.389	169.205.999	177.529.027	188.446.530	196.430.491	5,5%	1.487.459.401	62,9%
en % des dépenses	73,6%	97,2%	74,4%	73,0%	55,6%	57,8%	53,7%	54,5%	56,2%			
Total recettes avec cartes grises	224.596.062	241.583.158	310.039.058	362.720.364	339.748.930	362.864.153	354.503.387	392.587.783	370.620.057	6,5%	2.959.262.952	125,2%
en % des dépenses	129,3%	158,3%	146,9%	158,2%	121,5%	124,1%	107,3%	113,6%	106,0%			

(*) INTEGRATION EN 2001 DU FSE 2001 ET PEREQUATION TAXE APPRENTISSAGE 2001 PERCUS DEBUT 2002

8.2.3. Les difficultés qui transparaissent

A. L'émission des titres de recettes

La chambre a relevé l'émission avec plus d'un an de retard de titres de recettes relatifs aux contributions mensuelles dites « d'entraide à l'emploi » que versent les entreprises (il s'agit d'une participation financière que versent les entreprises qui accueillent des stagiaires de niveau V validé et IV). A titre d'exemple, le titre n°63 établi le 2 février 1999 pour la somme de 21 352,65 F (3 255,19 €) correspond à la participation d'une entreprise au fonds régional de la formation professionnelle pour ses stagiaires d'octobre 1997 à octobre 1998.

Si les factures adressées aux entreprises semblent régulièrement établies, les titres de recettes ne sont pas émis en fonction du fait générateur de la créance mais en fonction des encaissements. Les tableaux joints aux titres de recettes collectifs mentionnent d'ailleurs la date de règlement et non pas la date de la facture. Jusqu'à la mi-mars 1999, les titres de recettes établis correspondent pour au moins 900 000 F à des factures de 1998. La comptable n'est donc pas en mesure de suivre les règlements.

D'ailleurs, dans une note du 8 mars 99 jointe à un mandat, le directeur de la formation professionnelle et de l'apprentissage demande à la directrice du budget et des finances « *d'établir des titres de recettes individuels afin de procéder à un recouvrement forcé des créances* » de mars à mai 1998.

Les services de la région ont indiqué qu'ils pratiquaient ainsi pour faciliter le travail de l'agence comptable dont l'effectif est limité. Les titres de recettes sont effectivement émis au vu d'un état des chèques encaissés produit par l'agence comptable. Le service de l'ordonnateur fait le rapprochement avec les factures émises et procède à l'émission de titres exécutoires pour les débiteurs qui ne se sont pas libérés de leurs dettes.

Cette façon de procéder n'est pas régulière : l'instruction M51 rappelle en effet que « les titres de recettes doivent être émis dès que les droits de la collectivité peuvent être constatés et liquidés ».

B. Un budget modulable dans son contenu

Un examen sur deux cycles des crédits consacrés aux actions de préqualification et de qualification a été effectué à partir des données informatiques fournies par le service de la formation professionnelle de la région. L'analyse met en évidence des écarts importants entre les actions prévues et celles réalisées, tant en nombre de stagiaires qu'en heures de formation. Par contre les coûts globaux sont relativement proches. Les écarts sont d'ailleurs très répartis et la globalisation du tableau ci-après n'en donne qu'une idée partielle.

Cycles	Effectifs			Durée		
	Eff. Prévu	Eff. Réel	Ecart	Durée Prévue	Durée Réelle	Ecart
1999-2000	9.373	9.169	-204	263.386	262.873	-513
2000-2001	14.033	14.210	177	412.040	385.251	-26.789

Cycles	Subvention					
	Subvention prévue (€)	Subvention prévue (F)	Subvention réelle (€)	Subvention réelle (F)	Ecart (€)	Ecart (F)
1999-2000	13.777.320	90.373.293	12.513.403	82.082.544	-1.263.917	-8.290.749
2000-2001	19.511.676	127.988.206	16.539.393	108.491.309	-2.972.283	-19.496.897

Quelques exemples pris dans les chiffres du cycle 2000-2001 illustreront ces « adaptations » :

	Effectif prévu	Effectif réel	Durée prévue	Durée réelle	Subvention prévisionnelle (€)	Subvention réelle (€)
Organisme V	36	26	1.800	1.854	98.712,00	98.712,00
Organisme W	10	36	800	222	30.480,00	30.489,00
Organisme X	23	25	1.300	1.182	67.636,00	67.581,00
Organisme Y	20	9	600	447	54.840,00	53.189,46
Organisme Z	124	39	1.970	1.947	139.710,00	135.260,39

Cette variation a été présentée comme témoignant de la capacité d'adaptation du système, les modifications permettant, avec l'accord des services de la région, de mieux répondre aux besoins.

Ce raisonnement, tout à fait admissible à la marge, ne peut constituer la règle pour une activité dont la programmation est annuelle et fait l'objet d'appels à projets à partir de cahiers des charges établis en principe au plus près des besoins.

La chambre formule donc deux observations :

- d'une part, les cahiers des charges ne sont apparemment pas établis sur des données très fiables pour devoir à ce point être adaptés, et il convient certainement d'améliorer la définition des besoins et des projets ;
- d'autre part, ces modifications de grande ampleur introduisent un doute sur la conformité des résultats aux objectifs définis, sauf peut-être si l'objectif est de consommer la plus grande partie du budget attribué. La définition du contenu et des modalités de la formation dont le financement a été décidé ne devrait pas être aussi instantanément transformée.

8.3. Les procédures et les contrôles

8.3.1. Contrats de prestations en matière de formation professionnelle

Les nombreux contrats et conventions passés par la région en matière de formation professionnelle, qu'il s'agisse du contrat de mandat passé avec le CNASEA ou des contrats de formation proprement dits, ont jusqu'en 2002 été conclus hors des règles de procédure fixées par le code des marchés publics, ou par les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux délégations de service public. Or la réglementation et la jurisprudence ont évolué et confirmé l'application de certaines règles aux divers contrats concernant des prestations de services délivrées à titre onéreux.

A. Prestations du CNASEA

Comme la chambre l'a précédemment indiqué, le Conseil d'Etat (CE n° 233372, Union nationale des services publics industriels et commerciaux et autres) a récemment annulé la disposition du code des marchés publics (article 3 du code, §7°) excluant tous les mandats de son champ d'application. La chambre suggère que les activités du CNASEA exercées jusqu'alors par mandat de la Région soient réexaminées à la lumière de cette jurisprudence.

B. Prestations de formation professionnelle

L'article 1er du nouveau Code des marchés publics (CMP) prévoit que « les marchés publics sont des contrats conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par les personnes morales de droit public mentionnées à l'article 2, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services ».

Il y a donc marché public lorsqu'un prestataire de services intervient en contrepartie d'un prix pour répondre aux besoins de la personne publique.

En revanche, les versements effectués pour permettre à un tiers d'exercer des activités qu'il a initiées et qui ne font pas l'objet de contreparties peuvent être qualifiés de subventions. (Conseil d'Etat, 6 juillet 1990, Comité pour le développement industriel et agricole du Choletais).

Tous les versements effectués au titre de la formation professionnelle ne peuvent être qualifiés de subventions ; un grand nombre relève de l'achat de prestations à titre onéreux.

Cependant, un assouplissement est apporté par l'article 30 du CMP aux marchés publics ayant notamment pour objet « des services d'éducation ainsi que des services de qualification et insertion professionnelles... » qui « ...sont soumis aux seules obligations relatives à la définition des prestations par référence à des normes, lorsqu'elles existent, ainsi qu'à l'envoi d'un avis d'attribution... ».

Le décret n° 2001-806 du 7 septembre 2001 pris pour l'application de l'article 30 précité précise que relèvent de la catégorie des services d'éducation et services de qualification et insertion professionnelles :

« les services d'enseignement préscolaire, primaire, secondaire et supérieur à caractère général, technique ou professionnel ;

les services de qualification et d'insertion professionnelles réalisés sous la forme de prestations d'appui et d'accompagnement à l'emploi, de formations ou d'expériences préqualifiantes, qualifiantes ou certifiantes, et destinés aux jeunes sans emploi, aux personnes rencontrant des difficultés d'accès ou de maintien dans l'emploi, aux personnes handicapées. ».

Les règles de passation de ces marchés sont assouplies : les services sont soumis, en ce qui concerne leur passation, aux seules obligations relatives à la définition des prestations par référence à des normes, lorsqu'elles existent, ainsi qu'à l'envoi d'un avis d'attribution à l'Office des publications officielles de la Communauté européenne pour tous les marchés, quel que soit leur montant et quel que soit le statut juridique du cocontractant.

L'apprentissage et les actions de formation, d'appui et d'accompagnement à l'emploi destinées aux jeunes sans emploi, aux personnes rencontrant des difficultés d'accès ou de maintien dans l'emploi et aux personnes handicapées relèveraient maintenant de la procédure assouplie prévue à l'article 30 du CMP. Relèveraient par contre des procédures de droit commun les actions de promotion, acquisition, entretien ou perfectionnement de connaissances en faveur des salariés en place dans les entreprises ou dans les administrations.

C. Les plates-formes

Les programmes préqualifiant et qualifiant sont organisés, à partir de 1995, autour de plates-formes d'organismes de formation qui regroupent des organismes de formation de tous statuts, de droit public ou privé (par exemple chambres consulaires, CFA et autres organismes). A partir de 1996, le conseil régional a imposé aux organismes de formation intervenant auprès des jeunes les plus éloignés de l'insertion professionnelle le principe d'un regroupement. L'objectif était de proposer une offre à la fois diversifiée et cohérente en amenant les organismes à gérer eux-mêmes leur concurrence réciproque.

Une plate-forme peut réunir entre 3 et 9 organismes ayant un projet pédagogique commun, mais un seul d'entre eux en assure le pilotage. Plusieurs plates-formes peuvent fonctionner sur une même aire de projets et les jeunes ne sont pas tenus de poursuivre leur formation dans un organisme de la même plate-forme. Le territoire régional est structuré en 22 plates-formes réparties sur les cinq aires de projet pour favoriser une plus grande cohérence dans la réponse qui est apportée au besoins des jeunes. Chaque plate-forme doit s'engager à former au moins 30 jeunes.

Cette obligation de rejoindre une plate-forme pour intégrer les programmes régionaux est rappelée dans l'appel à projets pour l'année de programme 2002-2003 : *« les organismes non conventionnés, désireux de s'intégrer dans le programme 2002, devront se rapprocher des plates-formes déjà constituées ».*

Il apparaît à la chambre que, considérée sous l'angle des contrats de prestations, cette obligation de rejoindre une « plate-forme » contrevient aux dispositions de l'article 45 du code des marchés publics qui énumère limitativement les conditions pouvant être exigées des candidats et devrait être réexaminée par la région.

8.3.2. Les dossiers de financement et de bilan

Les différentes interventions de la Région en matière d'apprentissage et de formation professionnelle sont formellement bien cadrées. Chaque action fait l'objet d'une fiche de procédure. Les relations avec les tiers sont formalisées dans des conventions qui reprennent les conditions auxquelles sont soumises les aides et que les stagiaires, comme les employeurs, doivent respecter.

Cependant, l'indication du concours financier éventuel de l'Europe dans tout document d'information ou toute opération de communication relative aux actions n'était pas exigée des bénéficiaires du moins jusqu'en 2000, alors que la mention du financement régional figure bien au titre des obligations à respecter par les bénéficiaires. Cette omission est corrigée dans l'appel à projets publié en 2001.

Il existe également un dossier technique décrivant la procédure de notification des aides ainsi que d'établissement des bilans financiers. Des formulaires - types sont prévus pour les modifications ou report des programmes de formation.

Les modalités de paiement de la participation aux opérateurs de formation diffèrent selon qu'il s'agit de formation préqualifiante ou qualifiante : versement d'un acompte de 70% ou 50% selon les cas.

La région a progressivement imposé, tant pour les demandes de subventions que pour les comptes-rendus, l'utilisation de la télématique. Actuellement, les procédures sont complètement automatisées.

La chambre relève que ce dispositif, formellement assez satisfaisant, présente toutefois quelques faiblesses à la fois dans la définition des rubriques des comptes rendus et, surtout, dans le contrôle de la manière dont elles sont remplies et, éventuellement, justifiées.

8.3.3. Les contrôles opérés

A. En matière d'apprentissage et plus particulièrement des contrats qualité.

La région attribue des subventions aux centres d'apprentissage au titre du FSE pour financer les contrats qualité. L'exemple détaillé ci-après a été sélectionné par sondage ; il concerne un contrat qualité 1999 passé avec un CFA agricole qui prévoit 5 thèmes dont le 3^{ème} qui s'intitule « Agir en direction des entreprises » se décline dans les 2 actions ci-dessous :

- Formation des maîtres d'apprentissage ;
- Augmentation du nombre de visites en entreprises.

Le projet de cette action précise que « pour renforcer le partenariat, une troisième visite s'avère indispensable . Ce qui correspond à :

- | | | |
|---|-------------------------------|-------------------|
| • 100 demi-journées, équivalent à 200 heures de cours | 200H X 250F : | 50 000 F |
| • Déplacements (100 km aller retour) | 100 X 100 = 10000 km X 1,70 F | <u>17 000 F</u> |
| • Coût | | 67 000 F » |

Le bilan produit joint par la région au mandat de versement du solde de la subvention est présenté comme suit, sans plus de détail :

Détail des dépenses		Détail des ressources	
Coût des visites	50.000 F	Autofinancement	33.500 F
Frais kilométriques	17.000 F	Subvention région (50% sur prévisions : 67 000 F)	33.500 F
	67.000 F		67.000 F

A la demande de la chambre, les services de la région ont demandé les justificatifs des dépenses au CFA concerné.

Ceux-ci consistent en une liste des déplacements effectués par des formateurs sans que ne soit joint un seul justificatif de dépenses (état de frais, fiche de carburant, etc...) ; cette liste est complétée par un état récapitulatif manuel indiquant :

« 63 visites
 40 visites X 3h = 120 H
 23 visites X 5h = 115 H
 235 H
 Km : 21 271 km »

Les lieux et dates des déplacements ne sont pas toujours indiqués ; certains déplacements, dont les distances peuvent être élevées (746, 1022, et même 1632 km), sont pris en compte en km alors que le formateur a entouré la mention « appel téléphonique » ou a barré la mention « visite ».

Enfin, la subvention est accordée non pas sur les dépenses réelles mais sur le prévisionnel. En effet, la fiche financière récapitulative du contrat qualité 1999 de ce même CFA donne les chiffres suivants :

coût prévisionnel 1999, au total : 409 895 F
 coût réel 1999 : 406 589 F
 et subvention versée en 1999 : 50% de la prévision, soit 204 947 F.

La différence entre le coût prévisionnel et le coût réel (3 306 F) n'est pas très élevée. Le montant de subvention ainsi calculé n'est supérieur que de 1 653 F à ce qu'aurait donné l'application correcte de la convention, la notification de décision attributive de subvention, et plus particulièrement son annexe 1 précisant : « S'agissant d'une subvention proportionnelle, le paiement sera effectué au prorata des dépenses effectivement réalisées... ».

B. En matière de formation

Les exemples qui suivent mettent en évidence d'une part des problèmes de délais dans le respect des conventions passées avec des centres de formation et d'autre part, un manque de précisions dans la rédaction des états financiers. L'examen des justificatifs joints aux mandats de paiement des soldes des subventions appelle différentes observations.

Les exemples concernent le programme qualifiant 1997-1998 et plus particulièrement la « Formation des ouvriers à la qualité (AS) » dispensée par trois entreprises de travaux publics de la région.

Les conventions (article 7) liant les entreprises X, Y et Z prévoient une durée d'exécution bien limitée : « La présente convention est conclue pour une durée de 21 mois. Elle prend effet à compter du 3 avril 1997 pour s'achever au 31 décembre 1998. La durée de validité de la convention ne pourra excéder le 31 décembre 1998 ou le 15 février 1999 uniquement pour les formations préparant au diplôme professionnel d'aide-soignant(e). ».

De plus, l'article 2 des conventions encadre très précisément le délai de production des comptes-rendus : « Le compte rendu d'exécution et le bilan financier (phase de fermeture par voie télématique) doivent être produits dans un délai d'un mois à compter du terme de(s) (l)action(s) prévue(s) à la convention sous peine de forclusion. ».

Compte tenu de ces dispositions, la limite maximale de production du compte-rendu d'exécution était le 31 janvier 1999.

L'examen des annexes aux conventions fait apparaître des conditions pratiquement identiques pour les trois actions. En effet, la durée prévue de la formation va de 16 heures par stagiaire pour la Sté Y à 29 heures pour la Sté Z ; la Sté X quant à elle, ayant prévu une durée de formation de 22 heures. Le taux de « l'heure /stagiaire » est fixé à 25 F de l'heure et le pourcentage de prise en charge est de 100% pour les trois entreprises.

Une avance de 50% de la subvention prévisionnelle a été versée à la signature de la convention.

Les soldes de la subvention, quant à eux, ont été versés aux dates suivantes : X : mandat n° 6373 du 11 septembre 2000, Y : mandat n° 10851 du 24 janvier 2001, et Z : mandat n° 5589 du 27 juillet 2000, soit bien au-delà du terme de la convention et dans un délai qui traduit un retard soit dans la production des justificatifs par les entreprises/centres de formation selon les services de la région.

L'examen des documents relatifs à l'exécution des conventions fait aussi ressortir que les comptes rendus sont effectués par voie télématique : ils sont composés d'un compte rendu d'exécution et d'un bilan financier. Les justificatifs produits à l'appui du mandat sont donc des transcriptions de ces documents, sur papier à en-tête de la région.

En premier lieu, rien n'indique la date à laquelle ont été saisis les comptes-rendus. Seule figure une date d'édition du document qui, dans tous les cas, dépasse très nettement, le délai accordé : de 11 mois dans le meilleur des cas et de 20 mois, dans le pire des cas.

En second lieu, les conditions de réalisation des formations initialement prévues n'ont été respectées que par une entreprise : la SA X : durée en heures prévue de 23 heures/durée réelle de 22 heures par stagiaire. L'effectif prévu aurait été respecté (94 stagiaires). Mais deux comptes-rendus sont joints au mandat de paiement, l'un faisant ressortir la présence effective de 47 stagiaires, l'autre (celui qui a été retenu pour le mandatement) la présence de 94 stagiaires, ce qui amène à se poser des questions sur la fiabilité des renseignements.

En revanche, pour les deux autres entreprises, les conditions initiales n'ont pas du tout été respectées :

SA Y : 125 stagiaires et durée en heures de 16 heures prévus initialement : effectif réel de 19 stagiaires et durée réelle de 62 heures.

SA Z : les aménagements sont moins importants : prévision de 70 stagiaires et d'une durée en heures de 29 heures/effectif réel de 63 stagiaires pour une durée de 32 heures par stagiaire.

De plus, ces aménagements substantiels tant en durée d'exécution, qu'en H/S et qu'en nombre de stagiaires ont été apportés unilatéralement par les entreprises, sans qu'ils aient été autorisés par avenant, comme il est stipulé dans l'article 3 de la convention.

Enfin, alors qu'il s'agissait d'une formation identique, l'intitulé étant « Formation des ouvriers à la qualité (AS) » dans trois entreprises de travaux publics de la région et si les conditions étaient **à peu près** cohérentes au niveau de la prévision (fourchette allant en de 16 à 29 heures par stagiaire), elles ne l'ont pas du tout été au niveau de l'exécution (fourchette de 22 à 62 heures).

L'examen du bilan financier appelle également des observations. La région n'exige pas un niveau de renseignement détaillé tant en dépenses qu'en recettes : toutes les rubriques prévues ne sont pas forcément renseignées dans leur détail ; par exemple, le montant des dépenses de personnel n'est pas forcément réparti entre rémunérations et charges, les différents autres financeurs publics ne sont pas précisés. Si l'on peut admettre que les trois entreprises n'aient pas forcément le même type de dépenses, que leur mode de règlement de leurs prestataires de service puisse également différer (honoraires, prestations de services...), il est beaucoup moins admissible que deux d'entre elles intègrent dans les

dépenses celles de leurs propres salariés (Z pour 254 156 F et X pour 22 000 F) alors que la troisième ne renseigne pas cette rubrique.

De plus le résultat final est sans commune mesure entre les entreprises : la SA Y indique un coût de personnel enseignant extérieur de 656 547 F pour une formation de 62 heures ayant concerné 19 stagiaires, soit pour 1 178 H/S ; la SA X indique un coût de personnel enseignant extérieur de 56 620 F pour une formation ayant intéressé 94 stagiaires ayant suivi une formation de 22 heures, soit pour un total de 2068 Heures. Pour les deux entreprises ayant réalisé une action de formation à peu près équivalente au global : 2068 H/S (SA X) et 2016 H/S (SA Z), les coûts sont très différents : 78 620 F contre 441 068 F.

En fonction des éléments indiqués dans les bilans financiers, il a été possible de comparer les coûts : le coût de l'heure stagiaire varie de 38 F (X) à 219F (Z) et atteint même 557 F (Y). Quant au coût de cette formation par stagiaire, il varie de 836 F (X) à 34 555 F (Y), en passant par 7 001 F (Z).

Devant des modifications des conditions initiales et des distorsions dans la réalisation aussi importantes, les services instructeurs auraient pu exiger la production de justificatifs.

C. En matière de suivi des stagiaires

Le suivi des stagiaires est effectué surtout par les espaces jeunes mais également par des organismes de statut divers, dont notamment les organismes consulaires ou syndicats professionnels d'employeurs. Ces opérateurs reçoivent une subvention de 75 heures par stagiaire au taux de 25 F pour le suivi pendant toute la durée du stage.

La notion de suivi, telle qu'elle est décrite dans la convention "recouvre d'une part, l'instruction du dossier (recherche de l'entreprise d'accueil, élaboration et suivi des conventions, concertation avec les plates-formes de préqualification ou les organismes chargés du programme qualifiant pour l'élaboration du plan de formation et pour la rémunération du stagiaire) et, d'autre part, l'accompagnement du jeune au sein de l'entreprise d'accueil et de l'organisme de formation (contacts réguliers, visites dans l'entreprise, bilans de la partie formation et entreprise) ";

La subvention est versée sur présentation, deux fois par an, d'un état récapitulatif faisant apparaître le nombre de jeunes accueillis dans chaque dispositif. Les états établis au 31 mai et au 31 décembre de l'année comprennent les noms des stagiaires pour lesquels une convention a été signée jusqu'au dernier jour de la période concernée : rien n'indique donc si le stagiaire poursuit son stage ; certains états comprennent également les noms des stagiaires ayant quitté le stage en cours. La subvention est accordée même si le stage n'a duré qu'une semaine. La notion de « suivi pendant toute la durée du stage » (libellé de la délibération et des conventions), et donc de service fait, mériterait d'être précisée et contrôlée.

En conclusion, les contrôles effectués par la région sur l'exécution des conventions de formation professionnelle mériteraient d'être plus rigoureux, en veillant à ce que les cocontractants respectent les conditions d'exécution et de compte-rendu prévues.

8.4. Evaluation des politiques

Une étude a été réalisée pour la région par un cabinet de consultants, en mai 2000. L'enquête a concerné les 3255 stagiaires demandeurs d'emploi à l'entrée de la formation et a été réalisée en mai 2000 ; 1213 réponses ont pu être exploitées (soit un peu plus d'un tiers des envois).

D'après les résultats de l'enquête, 45 % des stagiaires ayant répondu avaient un emploi à la sortie de leur stage et 42 % étaient demandeurs d'emploi. Ces résultats sont légèrement différents de ceux provenant des données recueillies par les organismes de formation, selon lesquels 57 % des stagiaires ayant effectué une action du programme qualifiant avaient un emploi à la sortie et 17 % étaient demandeurs d'emploi.

Le cabinet consultant émet la possibilité que cette différence soit *due « soit au fait que les organismes donnent au Conseil Régional une photographie de la situation de leurs stagiaires dans les trois mois suivant la sortie de formation alors que l'enquête pose la question de la situation à la sortie du stage, soit à une vision trop optimiste des organismes ou des stagiaires dans leur déclaration de fin de stage »*.

Le cabinet ajoute que *« cette question nécessite un retour d'information vers les organismes de formation afin de les sensibiliser à une grande rigueur quant aux informations qui leur sont demandées »*.

L'enquête montre cependant qu'environ un an après leur formation, presque 70% des stagiaires qui ont répondu ont un emploi (contre 45% à la sortie du stage) et 16% sont encore à la recherche d'un emploi, 9% des anciens stagiaires sont en formation. Le cabinet compare ces chiffres avec ceux d'une étude que l'AFPA avait réalisée en 1997 sur le devenir des stagiaires du programme qualifiant 1995-1996. A cette époque, 6 mois après leur sortie, seuls 50% des stagiaires demandeurs d'emploi à l'entrée du stage avaient un emploi et 30% étaient à nouveau demandeurs d'emploi.

En ce qui concerne la qualification des personnes actuellement en emploi, le cabinet conclut *« qu'entre 1997 et 2000, le rapport entre ouvriers non qualifiés et ouvriers qualifiés s'est modifié en faveur de ces derniers.... Il semble donc que le niveau de qualification se soit élevé. »*.

Pour ce qui est de l'adéquation entre la formation spécifique suivie et l'emploi trouvé dans le secteur correspondant, le cabinet constate une bonne adéquation notamment pour l'agriculture (94% des emplois trouvés dans l'agriculture sont occupés par des stagiaires formés à ce métier), les services privés (68%) et l'industrie (62% d'adéquation) mais seulement 13% pour le bâtiment.

Enfin, en ce qui concerne leur parcours, le cabinet constate que *« seuls 11% des stagiaires ayant répondu ont effectué une action préqualifiante avant cette formation qualifiante. Ceci confirme l'analyse faite lors de l'évaluation selon laquelle peu de stagiaires réalisaient un parcours structuré passant d'abord par la formation préparatoire à l'emploi et à la qualification, puis par la formation qualifiante. »*.

La chambre se demande si le système d'évaluation a fonctionné comme un mécanisme efficace de correction et de rétroaction, s'il a eu une influence non seulement sur les types de dispositifs adoptés, et sur leur contenu, mais aussi, après une étude « coûts-avantages », sur la remise en cause éventuelle des moyens affectés ne produisant pas les résultats attendus.

Les éléments les plus récents recueillis concernent 2000-2001 et ne démontrent pas, comme on l'a vu, une très bonne adaptation des dispositifs aux besoins. Il semble que ce soit une tâche urgente pour la région si elle veut améliorer l'efficacité et l'efficience de ce poste très important de son budget.

Enfin un autre problème qui a été posé par le comité économique et social régional et qui a reçu une première réponse mérite de rester présent à l'esprit des décideurs : le taux de l'heure stagiaire.

Le taux de l'heure stagiaire est fixé presque sur toute la période en contrôle à 25 F (maintenu à ce taux dans le budget 1999 en tout cas) avec la possibilité de le porter à 30 F pour les organismes de formation ayant passé un contrat de qualité avec le conseil régional. Le CESR dans son rapport 10 E sur le budget formation du 11 décembre 1998 avait formulé la recommandation suivante :

« Prenant acte de la reconduction depuis plusieurs années à 25 F de l'heure / stagiaire a manifesté sa préoccupation de voir certains organismes demander une participation de plus en plus importante – voire trop - aux stagiaires. Aussi se réjouit-il de la mise en œuvre des contrats de qualité qui justifient un engagement plus fort de la région, en améliorant les prestations grâce au suivi pédagogique en entreprise, à l'individualisation des parcours, à l'utilisation des outils multimédias et à l'ouverture européenne.

Le problème du prix de revient et de la qualité devrait retrouver une vraie actualité si l'analyse des besoins et la définition des objectifs progressent et si l'application du code des marchés publics s'effectue dans de bonnes conditions.

8.5. L'intervention du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA)

Au cours de la période 1993-2001, l'intervention du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) dans la gestion des crédits de formation professionnelle de la région a progressé.

En 1998, la région a transféré au CNASEA la gestion des crédits de fonctionnement, c'est à dire les versements aux opérateurs de formation pour les programmes 1998 de qualification et de préqualification professionnelles, la région se réservant de solder les contrats en cours à cette date (convention n° 98-0305-14 du 5 mars 1998).

En définitive, depuis 1999, la Région confie au CNASEA pratiquement la totalité de ses interventions en matière de formation professionnelle. Elle ne conserve en gestion directe que le versant « apprentissage » de sa politique, hors la gestion de l'aide au transport des apprentis qui est, elle aussi, confiée au CNASEA.

L'évolution de l'enveloppe confiée au CNASEA lors de la signature des conventions est retracée ci-dessous. Cette enveloppe représente en 1993 environ 18% des dépenses de fonctionnement inscrites au budget primitif de la formation professionnelle (15,8 millions de francs pour un budget de 90 millions de francs), ce taux passe à 26% en 1996 puis 61% en 1998. Il atteint même 78% pour ce qui concerne la convention 2000 (224,2 MF pour 288 MF de budget).

(en francs)	1993	1994	1996	1998	1999	2000
Montant des interventions prévues dans convention et BP	15 775 000	22 800 000	56 800 000	170 775 000	208 200 000	224 200 000
Dépenses de fonctionnement inscrites au BP	90 000 000	97 500 000	219 525 000	282 000 000	318 000 000	288 000 000
% d'externalisation	18%	23%	26%	61%	65%	78%

Les conventions prévoient un montant de frais de gestion estimé lors de la signature, par exemple, à 4 millions de francs pour l'année 2000. Le montant doit être régularisé à partir des dossiers effectivement traités et des subventions effectivement versées, en fonction de tarifs arrêtés par type d'intervention, comme il apparaît dans le tableau ci-dessous :

INTERVENTIONS DU CNASEA	1993	1994	1996	1998	1999	2000	
Subventions de fonctionnement				1,25%	1,60%	1,60%	du montant subvention
crédits de rémunération stagiaires							
premiers dossiers	400 F	430 F	435 F	470 F	445 F	450 F	par dossier
suites de parcours			415 F		330 F	335 F	" "
supplément pour traitements particuliers / charges sociales de droit commun / E.V. à temps plein			35 F				
dossiers stagiaires/protection sociale seule			190 F	190 F	195 F	198 F	" "
accompagnement des postes d'insertion				100 F	100 F	101 F	par poste et par salarié
Franche-Comté 2000 emplois					100 F	101 F	par poste et par salarié
ARPEJ					30 F	35 F	par poste et par an
Aide au transport des apprentis				50 F	75 F	76 F	par dossier et par an
Estimation frais de gestion dans convention			1,596MF	3MF	3,8MF	4MF	

Des hésitations apparaissent au cours de la période dans la rédaction des dispositions relatives aux ordres de reversement et aux décisions relatives aux remises gracieuses. La répartition des

compétences entre les deux organismes pour ce qui concerne les ordres de reversement évolue dans la période au profit du CNASEA qui voit ses prérogatives augmenter.

La première convention qui mentionne ce type de dispositions est celle de 1996 qui, dans son article 6 : Ordres de reversement indique : *« Le CNASEA est chargé : de l'émission des ordres de reversement pour les sommes indûment versées, du recouvrement des indus et de l'apurement des ordres de reversement selon les règles fixées par le décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 (articles 198 à 203) portant règlement général sur la comptabilité publique ».*

« ...Le CNASEA instruit les demandes de remises gracieuses exprimées par les débiteurs et les soumet au Conseil Régional pour avis... »

L'article 11 « Clôture de la convention », précise : *« La clôture est la date du dernier paiement. Après la clôture, le CNASEA est chargé de poursuivre le recouvrement des ordres de reversements. A la date de clôture, le solde disponible diminué des restes à recouvrer est reversé au Conseil Régional s'il est positif ou payé au CNASEA s'il est négatif.... ».*

Dans la convention de 1999, la décision d'accorder une remise gracieuse est rendue au Conseil régional mais pas celle d'admettre la non valeur. L'article 5 à partir de son alinéa 2 est ainsi rédigé :

« Le CNASEA instruit les demandes de remises gracieuses exprimées par les débiteurs et les soumet au Conseil Régional pour décision et notification aux débiteurs.

...Lorsque l'insolvabilité du débiteur est constatée ou en cas de recherches infructueuses, le CNASEA est compétent pour prononcer les admissions en non valeurs. Le CNASEA informe le Conseil régional des décisions prises. »

La convention de 2002 prive à nouveau le Conseil régional de sa décision en matière de remise gracieuse. Le premier alinéa est identique, mais la rédaction est modifiée ensuite :

« Le CNASEA instruit les demandes de remise gracieuse exprimées par les débiteurs et les soumet pour avis au Conseil régional. Le CNASEA décide ensuite, dans le cadre des procédures en vigueur dans l'établissement, soit d'accorder une remise gracieuse totale ou partielle, soit de rejeter la demande. Le CNASEA transmet les décisions au Conseil régional pour notification aux débiteurs.

Lorsque l'insolvabilité du débiteur est constatée ou en cas de recherches infructueuses, le CNASEA est compétent pour prononcer les admissions en non valeurs. Le CNASEA informe le Conseil régional des décisions prises. Les sommes admises en remise gracieuse ou en non valeurs sont à la charge du Conseil régional . »

Dans le cahier des charges n°2 (convention 2002) relatif à la gestion du paiement des subventions aux opérateurs de formation, aux OPCA et au FONGECIF de Franche-Comté, il est prévu :

« Le CNASEA informe mensuellement le Conseil régional des ordres de reversement qu'il émet pour le compte du Conseil régional auprès des opérateurs de formation. Il informe également mensuellement le Conseil régional des recouvrements qu'il encaisse pour son compte.

Le CNASEA édite deux fois par an un état récapitulatif des ordres de reversement émis, recouverts ou restant à recouvrer. »

Dans les clauses relatives au reversement des indus, les cocontractants ont souvent hésité, la convention étant remaniée sur ce point presque chaque année. Cette question a d'ailleurs, encore en 2002, « été responsable du retard apporté au retour de la convention signée » du CNASEA vers les services de la région (lettre du 18 avril 2002 du délégué régional du CNASEA au Président du Conseil régional).

La décision de remise gracieuse, déjà en 1996, puis en 2002, appartient en dernier ressort au CNASEA, le conseil régional n'étant consulté que pour avis. En 1999, le Conseil régional décidait et notifiait sa décision aux débiteurs. Quant à l'admission en non valeur, autre prérogative exclusive de l'assemblée régionale, elle ne lui revient jamais.

Le CNASEA dit appliquer la procédure prévue par le décret du 29 décembre 1962 portant règlement de la comptabilité publique. Il s'autorise ainsi par son directeur général à agir en qualité

d'ordonnateur direct de la dépense. L'article R.313-27 du Code Rural, issu du décret n°2000-837 du 29 août 2000 précise effectivement que le directeur général du CNASEA est ordonnateur principal des recettes et des dépenses du budget de l'établissement. Mais cette qualité n'est pas étendue au delà de la mise en œuvre des actions dont l'établissement est le « maître propre ». Lorsque le directeur du CNASEA gère les fonds des prestations qu'il exécute, compétence prévue par l'article R. 313-30 du Code Rural, pour le compte d'autres organismes, il n'a pas compétence pour consentir des remises gracieuses ou des admissions en non valeurs au nom de la région sur des sommes payées à tort ou non recouvrées.

La convention qui lie le CNASEA à la région est une convention de mandat par laquelle la région ne confie au CNASEA que la gestion du paiement de ses interventions au titre de la formation professionnelle... Cette convention spécifie bien que « le CNASEA agit pour le compte du conseil régional », sur des supports de communication à entête du conseil régional (sauf pour ce qui est de la poursuite du recouvrement des ordres de reversement). Le président du conseil régional conserve donc ses prérogatives d'ordonnateur principal, d'autant que, comme le spécifie la convention, les sommes admises en remise gracieuse ou en non valeur sont à la charge du conseil régional ainsi que les frais de poursuite non recouvrés.

Les services régionaux ont fourni au cours de l'instruction la liste des sommes ayant fait l'objet de remise gracieuse ou d'admission en non valeur en 1999 et 2000. Elles se montent pour les remises gracieuses à 27 462 F en 1999 et 51 419 F en 2000 et pour ce qui est des admissions en non valeur à 385 442 F en 1999 et 328 971 F en 2000.

Les dossiers de remises gracieuse pour les deux années ont également été produits : ils comprennent notamment une fiche synthétique faisant apparaître les ressources et charges mensuelles des stagiaires ainsi que la proposition du CNASEA et la décision du conseil régional. Pour ce qui est des admissions en non valeur, le CNASEA ne fournit que la liste des débiteurs en ayant profité avec la somme concernée.

La chambre souligne que la loi confie au conseil régional et à lui seul la compétence pour décider en matière d'ordre de reversement, de remise gracieuse ou d'admission en non-valeur des fonds inscrits au budget de la région ou devant l'être. Elle prend acte de la décision de la région d'élaborer un cahier des charges prenant en compte cette exigence pour la conclusion du prochain contrat de prestations./