

Chambre régionale des comptes
de Franche-Comté

Besançon, le 30 JUIN 2008

Recommandé avec AR N° G.526.

Madame la présidente,

Par lettre du 23 mai 2008, j'ai porté à votre connaissance le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la région de Franche-Comté pour les exercices 2002 à 2007. Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui le concerne, à votre prédécesseur.

Vos réponses parvenues à la chambre dans le délai d'un mois prévu par les articles L. 241-11 et R. 241-17 du code des juridictions financières, ont été enregistrées au greffe le 26 juin 2008.

A l'issue de ce délai, je vous notifie le rapport d'observations définitives retenu par la chambre, accompagné de votre réponse écrite et de la réponse écrite qu'a fait parvenir à la chambre, dans ce délai, votre prédécesseur.

En application des dispositions de l'article R. 241-17 cité ci-dessus, il vous appartient de transmettre ce rapport et les réponses jointes, à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et les réponses jointes auront été portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Après cette date, en application des dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du même code, le rapport d'observations définitives et les réponses jointes sont transmis au préfet et au trésorier-payeur général du département du Doubs.

Je vous prie d'agréer, Madame la présidente, l'expression de ma considération distinguée.


YVES VALLERMAUD


Madame Marie-Guite DUFAY
Hôtel de Région
4 square Castan
25000 BESANCON



Chambre régionale des comptes
de Franche-Comté

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES FORMULÉES PAR
LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES DE FRANCHE-COMTÉ
SUR LA GESTION DE LA RÉGION DE FRANCHE-COMTÉ**

2002 à 2007

Délibéré le 16 mai 2008

TABLE DES MATIÈRES

1. LES GRANDES CARACTÉRISTIQUES DE LA RÉGION FRANCHE-COMTÉ ET DES RÉGIONS	6
2. LES SUITES RÉSERVÉES AU PRÉCÉDENT CONTRÔLE.....	6
3. LES AXES DE CONTRÔLE.....	7
4. L'ANALYSE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE	8
4.1. La forte augmentation des dépenses traduit en grande partie les transferts de compétences intervenus depuis 2004	10
4.2. Les recettes de fonctionnement	15
4.3. Les dépenses d'investissement.....	19
4.4. Les recettes d'investissement	21
4.5. Les équilibres financiers.....	22
4.6. Le financement des investissements	25
4.7. La dette.....	26
➤ Conclusion	29
5. LE FONCTIONNEMENT DE L'INSTITUTION ET DES SERVICES.....	30
5.1. Le fonctionnement institutionnel	30
5.1.1 La commission permanente (CP)	30
5.1.2. Le rapport spécial du président du conseil régional.....	32
5.2. Le fonctionnement administratif.....	32
5.2.1. Présentation administrative générale.....	32
5.2.2. Les ressources humaines	34
5.2.3. La nécessité pour la collectivité d'améliorer l'économie des moyens mis en œuvre pour remplir ses missions.....	34
➤ La politique d'attribution des primes d'habillement.....	35
➤ Le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (voir annexe 3)	37
➤ Les déjeuners et dîners de travail (voir annexe 4).....	38
➤ Les cadeaux de fin d'année	38
➤ Les marchés relatifs à la gratuité des boissons chaudes.....	39
➤ Les dépenses de vœux.....	40
➤ Les frais de formation	41
➤ Les investissements mobiliers de la période (voir annexe 5).....	42
➤ La communication via le Football club de Sochaux Montbéliard	43
➤ Les titres restaurant	43
➤ Les subventions versées à l'association du personnel « Amical ».....	44
➤ La réflexion préalable à certains investissements	45

6.	LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET L'APPRENTISSAGE.....	46
6.1.	La région comme instance de coordination des acteurs de la formation professionnelle	52
6.1.1.	Le conseil économique et social régional (CESR).....	52
6.1.2.	Les chambres consulaires.....	53
6.1.3.	La COPIRE	53
6.1.4.	Le CCREFP : un comité ressuscité après une mise en sommeil de deux ans	54
6.1.5.	La transformation en 2007 du centre de développement des ressources sur l'emploi en groupement d'intérêt public et les différents rôles joués par cette structure	54
6.1.6.	Le rectorat de l'académie de Besançon.....	55
6.1.7.	La coordination avec les branches professionnelles	56
6.1.8.	La prise en compte par la région des problématiques sectorielles, infrarégionales, interrégionales et transfrontalières	56
6.2.	La stratégie régionale : la SEF 2010	57
	➤ Rappel des dispositions légales et choix de la région Franche-Comté	57
	➤ Articulation de la SEF 2010 avec le SRDE	59
	➤ Des indicateurs foisonnants et perfectibles, des objectifs pertinents mais manquant de « lisibilité » et auxquels aucune cible chiffrée n'est associée	59
6.3.	La région comme financeur de la formation professionnelle.....	61
	➤ Les conventions de mandat avec des sociétés d'économie mixte et le non respect du droit de la concurrence	66
	➤ Le bilan des avances régionales pour la période 2002-2006 et le coût des travaux du centre de football du FCSM	68
	➤ L'intervention du CNASEA.....	70
6.4.	L'évaluation de la politique mise en œuvre par la région	70
6.4.1.	La forte implication de la région dans le domaine de la formation professionnelle	70
6.4.2.	Le passage en procédure marchés n'a pas permis de diminuer les coûts des formations.....	72
6.4.3.	La part prépondérante des dispositifs préqualifiants pour les demandeurs d'emploi 73	
6.4.4.	Le choix politique de l'aménagement du territoire, au risque d'un certain « localisme ».....	74
6.4.5.	Un système de remontée des besoins encore perfectible	74
6.4.6.	Une production de bilans satisfaisante et le manque de contrôles sur place....	74
6.4.7.	Des écarts entre les prescriptions de formation et la réalité des prestations	75
6.4.8.	La possibilité d'améliorer la transmission de certaines informations	76
6.4.9.	La validation des acquis de l'expérience, une politique à soutenir plus activement	76
6.4.10.	Le financement des espaces jeunes : des objectifs encore trop imprécis et un manque d'évaluation de leur action	77
6.4.11.	L'évaluation de la politique de soutien à l'apprentissage	78
	➤ Des contrats de qualité partiellement au service d'une valorisation des activités ...	82

7.	LA POLITIQUE CULTURELLE.....	83
7.1.	Le fonds régional d'art contemporain (FRAC).....	83
7.1.1.	Le statut juridique.....	83
7.1.2.	Le transfert des collections de Dole à Besançon.....	84
7.1.3.	Un renforcement des moyens humains et financiers.....	85
7.1.4.	La situation administrative de la directrice.....	86
7.1.5.	Les projets artistiques et culturels.....	86
7.1.6.	L'absence de conventions pluriannuelles d'objectifs avant 2007.....	87
7.1.7.	L'insuffisante valorisation de la collection.....	87
7.1.8.	La politique d'acquisitions.....	90
7.1.9.	L'inventaire de la collection.....	91
7.1.10.	Le projet de construction du FRAC.....	91
7.2.	La politique culturelle (hors FRAC).....	92
7.2.1.	Les moyens de la politique culturelle.....	92
7.2.2.	L'évolution du budget culturel et la formalisation des procédures.....	93
7.2.3.	La conclusion de conventions triennales.....	94
7.2.4.	Le suivi des conventions.....	96
7.2.5.	L'opération « le cinéma de la musique ».....	99
7.2.6.	Les manifestations « Égarez-vous » et « Ban(c)s publics ».....	100
7.2.7.	Le « pack avantages jeunes ».....	100
7.2.8.	L'aide consacrée au film <i>Indigènes</i>	102
8.	LE PATRIMOINE IMMOBILIER DU CONSEIL RÉGIONAL.....	103
8.1.	L'achat d'un lot d'immeubles sis rue de Pontarlier.....	103
8.2.	Le coût des locations immobilières depuis 2002.....	108
9.	LES DOTATIONS VERSÉES PAR L'ÉTAT À LA RÉGION FRANCHE-COMTÉ.....	109
9.1	La stratégie financière du conseil régional et les dotations perçues.....	109
9.2	Les objectifs assignés aux dotations.....	110
9.3	La maîtrise du dispositif par la collectivité.....	110

Annexes

Par lettres du 16 mai 2007, le président de la chambre régionale des comptes a informé le président du conseil régional de Franche-Comté en fonction lors du début du contrôle (Monsieur Raymond Forni) et son prédécesseur (Monsieur Jean-François Humbert) de l'ouverture d'une procédure de contrôle des comptes et d'examen de la gestion de cette collectivité.

L'examen de la gestion a porté sur l'activité de la région depuis 2002 et s'est étendu jusqu'à l'année 2007. Cet examen prenait place dans la programmation pluriannuelle du contrôle des principales collectivités de la région. Conformément à l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, il a porté sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée plénière et la commission permanente du conseil régional.

Les entretiens préalables prévus à l'article L. 241-8 du code des juridictions financières ont eu lieu le 21 décembre 2007 avec M. Raymond Forni, président en fonction du 2 avril 2004 au 5 janvier 2008, et avec M. Jean-François Humbert, président du conseil régional en fonction du début de la période sous examen jusqu'au 1^{er} avril 2004 inclus, ainsi que le 15 janvier 2008 avec Madame Marie-Marguerite Dufay, présidente en fonction depuis le 6 janvier 2008.

Le rapport d'observations provisoires délibéré par la chambre le 17 janvier 2008 a été notifié le 12 février 2008 à l'ordonnateur en fonction. Des extraits du rapport ont été communiqués à son prédécesseur en fonction jusqu'en mars 2004. Ils ont tous deux répondu à la chambre le 11 avril 2008. Par ailleurs, des extraits du rapport les concernant ont également été communiqués à 25 personnes physiques ou morales mises en cause au sens de l'article R. 241-12 du code des juridictions financières. Seuls la SOCAD, la SODEB, l'association et la SASP du football club de Sochaux Montbéliard, le théâtre le Granit, l'association Promodegel et la directrice du FRAC n'ont pas produit de réponses.

1. LES GRANDES CARACTÉRISTIQUES DE LA RÉGION FRANCHE-COMTÉ ET DES RÉGIONS

La superficie de la région Franche-Comté est de 16 202 km². Hors régions d'outre-mer, la Franche-Comté est la troisième région la plus petite de France, après la Corse et le Limousin. Couvrant 3 % du territoire national, elle comptait, en 1999, 1 117 059 habitants, soit moins de 2 % de la population française. Au 1^{er} janvier 2007, la population franc-comtoise était estimée à environ 1 146 000 habitants (+ 2,6 %), ce qui correspond à une densité de population de 71 habitants au km².

Les régions sont devenues au cours des trente dernières années des collectivités territoriales de plein exercice. D'abord simples circonscriptions de l'État selon les termes d'un décret du 30 juin 1955, elles ont acquis la personnalité morale en devenant des établissements publics avec la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972, avant d'être transformées en collectivités territoriales par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982.

Les lois « Defferre » ont renforcé la vocation traditionnelle des régions dans les secteurs de la planification et de l'économie et élargi le champ de leurs attributions. Le conseil régional a compétence « *pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, l'aménagement de son territoire, et pour assurer la préservation de son identité dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes* ». Les régions sont compétentes en matière d'**études sur le développement régional**, de participation au financement d'équipements collectifs et d'interventions économiques. Elles ont reçu la **compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage** au 1^{er} juin 1983, compétence qui a été étendue par la loi du 20 décembre 1993¹ à la formation des jeunes de moins de 26 ans en vue de leur permettre d'acquérir une qualification. Depuis le 1^{er} janvier 1986, les régions ont la responsabilité des équipements scolaires du second cycle du second degré (essentiellement les lycées).

Les régions ont également acquis de nouvelles compétences aux termes de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 ; ces compétences seront rappelées en introduction de l'analyse financière.

2. LES SUITES RÉSERVÉES AU PRÉCÉDENT CONTRÔLE

Le précédent examen de la gestion de la région Franche-Comté a fait l'objet d'un rapport d'observations définitives présenté à l'assemblée plénière du conseil régional en 2004 ; cet examen portait sur la période 1993-2002. **La chambre observe que des suites positives ont été réservées aux observations formulées lors du précédent contrôle.** La collectivité s'est manifestement attachée à mettre en œuvre les recommandations formulées par la chambre et à corriger certaines anomalies qui avaient été mises en évidence.

À titre d'exemples, la chambre avait ainsi remarqué que pour la rémunération de la filière technique, l'attribution de l'indemnité d'exercice des missions n'était pas fondée. Cette attribution a été supprimée en 2002, en cours d'instruction, et le budget primitif pour 2003 a

¹ Loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

remis à plat le régime indemnitaire des agents des filières administrative, technique, sportive et culturelle, à compter du 1^{er} janvier 2003.

Par ailleurs, la chambre avait noté que trois contractuels bénéficiaient de la NBI (réservée aux seuls fonctionnaires), au surplus sans délibération. Des achats de chaussures et de vêtements avaient, en sus, été pris en charge sans délibération. Les attributions de NBI ont cessé en septembre 2002 et le conseil régional a défini le 21 juin 2002 les règles d'attribution de la prime d'habillement (ces dernières appellent toutefois de nouvelles observations détaillées *infra* au point 5.2.3.).

La chambre avait souhaité qu'un échéancier des crédits de paiements fût prévu au moment de l'ouverture de l'autorisation de programme. Cette recommandation est respectée à compter du budget primitif pour 2005.

Les suites nombreuses réservées aux observations concernant la formation professionnelle sont commentées dans la partie consacrée à cette politique.

3. LES AXES DE CONTRÔLE

En sus de l'analyse financière (4^e partie) du conseil régional au cours de la période de 2002 à 2006, la chambre a étudié principalement quatre thèmes :

- le fonctionnement administratif et institutionnel (5^e partie) ;
- la politique de formation professionnelle et d'apprentissage (6^e partie ; les investigations correspondantes ont été conduites dans le cadre d'une enquête commune de la Cour et de plusieurs chambres régionales des comptes) ;
- la politique culturelle (7^e partie) ;
- le patrimoine immobilier de la région (8^e partie) ;
- les dotations de l'État à la région (9^e partie ; observations recueillies dans le cadre d'une enquête nationale associant la Cour et plusieurs chambres régionales des comptes).

4. L'ANALYSE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

Le taux d'exécution des dépenses prévues au budget primitif de la collectivité s'est amélioré au cours de la période, pour atteindre 98,02 % en investissement et 95,66 % en fonctionnement au compte administratif pour 2006, ce qui représente un taux d'exécution global de 96,56 %. Cette évolution traduit le fait que depuis 2004, en fin d'année, les crédits ouverts sont ajustés en fonction des crédits effectivement consommés à la date de la préparation de la décision budgétaire modificative.

➤ Une période 2002-2007 riche de compétences nouvelles et marquée par une variation des sources de financement

Depuis le 1^{er} janvier 2002, conformément à la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, les régions métropolitaines sont compétentes pour **organiser et financer des services ferroviaires de transports collectifs d'intérêt régional**. Au titre de ce transfert, l'État verse chaque année une compensation financière aux régions sous la forme d'une dotation générale de décentralisation (DGD). Depuis 2004 et la réforme des concours financiers de l'État, la dotation globale de fonctionnement (DGF) des régions regroupe 95 % de la DGD, la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle et des allègements de fiscalité (part régionale de la taxe d'habitation et droits de mutation à titre onéreux).

Depuis le 1^{er} janvier 2003, conformément à la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, les régions sont compétentes pour **prendre en charge le versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire dite « prime d'apprentissage » versée à l'employeur, à laquelle ouvrent droit les contrats d'apprentissage**. C'est à partir de 2004 que ce transfert a eu un **impact significatif sur les finances des régions**. Jusqu'en 2004, la compensation financière était versée dans le cadre de la DGD relative à la formation professionnelle. À partir de 2005, en vue de rationaliser le financement de l'apprentissage et de renforcer l'autonomie financière des régions, **la loi de finances pour 2005 a substitué une ressource de nature fiscale à une dotation auparavant versée par l'État, en conférant aux régions une ressource propre sous la forme d'une taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage : la contribution au développement de l'apprentissage**. Cette contribution est assise sur les rémunérations retenues pour l'assiette de la taxe d'apprentissage.

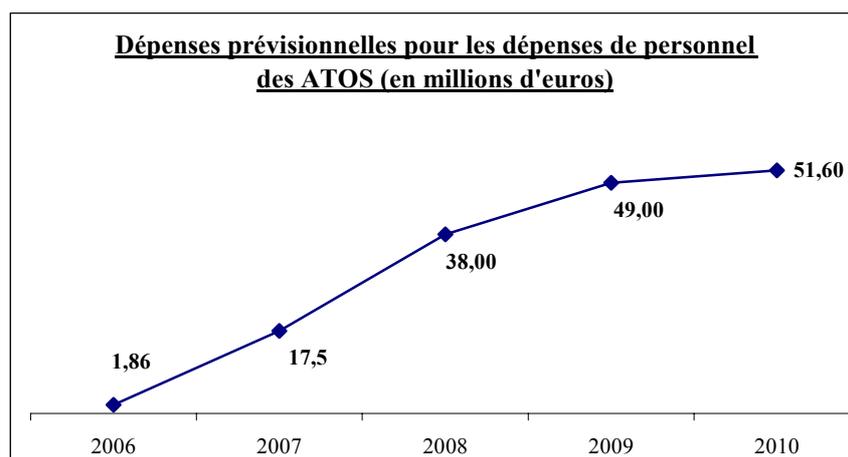
L'acte II de la décentralisation et les nouvelles compétences des régions

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a transféré, à partir du 1^{er} janvier 2005, de nouvelles compétences aux régions et élargi leur rôle dans le domaine de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage. **Depuis 2005, la région est compétente en matière de formation des travailleurs sociaux, de formation des professions paramédicales et des sages-femmes, pour les aides afférentes aux étudiants des instituts de formation des travailleurs sociaux**, pour la gestion de nouveaux lycées et pour le financement de l'inventaire du patrimoine culturel. **Ces nouveaux transferts sont compensés essentiellement par une part du produit national de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)**.

La région s'est vue confier la formation qualifiante des demandeurs d'emploi adultes en finançant les stages de formation de l'Association nationale pour la formation

professionnelle des adultes (AFPA). Ce transfert intervient sur plusieurs exercices, de 2006 à 2008, les crédits de l'État étant progressivement transférés jusqu'au 31 décembre 2008. De plus, **la région organise le réseau des centres d'information sur la validation des acquis de l'expérience.**

La loi du 13 août 2004 a également transféré à la région le recrutement et la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) relevant du ministère de l'Éducation nationale et exerçant leurs missions dans les lycées. Dès le 1^{er} janvier 2005, les services et les personnels ont été mis à disposition de plein droit, à titre provisoire et individuel. Les charges de rémunération des personnels TOS sont assurés par l'État durant la période de mise à disposition des services et ne sont totalement supportées par les régions qu'à l'issue de la période d'option ouverte aux agents, deux ans après l'entrée en vigueur du décret de partage des services, soit depuis le 1^{er} janvier 2006. Au 1^{er} janvier 2008, la région avait intégré plus de 1 100 agents, soit environ 80 % des agents techniciens, ouvriers et de service potentiellement concernés. Au total, 1 408 postes d'agents de lycées devraient être transférés à la région, ce qui représente 1 348,5 postes en équivalent temps plein. La région a choisi d'aligner le régime indemnitaire de ces fonctionnaires sur celui de ses agents, en étalant cette augmentation sur une durée de quatre ans. Le coût prévisionnel des dépenses de personnel afférentes aux ATOS pourrait évoluer ainsi :



Source : données fournies par les services de la région

➤ Le changement de l'instruction budgétaire et comptable en milieu de période

Depuis le 1^{er} janvier 2005, la région applique l'instruction budgétaire et comptable M71 en remplacement de l'instruction M51. Le suivi compte par compte et fonction par fonction n'est pas aisé sur la période examinée. Aussi l'analyse se concentre-t-elle sur les grandes masses budgétaires et sur les données statistiques fournies par la direction générale des collectivités locales (DGCL), en s'attachant à positionner la Franche-Comté par rapport aux autres régions (rang de classement décroissant) et à la moyenne des régions métropolitaines.

➤ La césure politique de la période examinée correspond à « l'acte II » de la décentralisation

Le changement de majorité régionale en 2004 devrait avoir pour conséquence de partager l'analyse financière de la chambre en deux périodes distinctes : les années 2002 et 2003 sous la présidence de Monsieur Jean-François Humbert et les années 2004 à 2006 sous la présidence de Monsieur Raymond Forni. Il n'a pas été choisi d'établir une dichotomie entre

ces deux périodes, une analyse financière portant respectivement sur deux et trois exercices n'ayant pas été jugée pertinente.

Les budgets 2002 à 2004 ont été adoptés sur le fondement de l'article L. 4311-1-1 du code général des collectivités territoriales (dit parfois « 49-3 régional »), en raison de l'opposition des élus de l'opposition. Le renouvellement de l'assemblée régionale est intervenu en mars-avril 2004, soit quelques mois avant l'adoption de la loi du 13 août 2004 précitée qui s'est traduite par de nouveaux transferts de compétences au profit des régions.

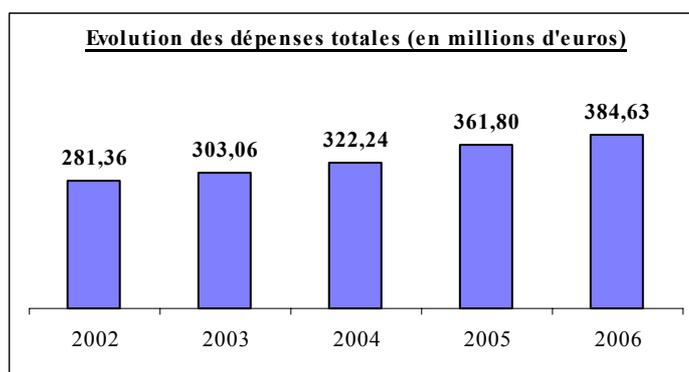
➤ Les orientations budgétaires de la collectivité

Les présidents successifs du conseil régional ont toujours présenté des orientations budgétaires dans le délai de dix semaines précédant l'examen du budget. La chambre encourage l'exercice de réflexion pluriannuelle développé dans les orientations pour 2008 et recommande à la collectivité de renouveler cet effort de prospective à moyen terme lors des préparations des prochains budgets primitifs. Cependant, elle remarque que les orientations budgétaires gagneraient à être un peu plus précises qu'elles ne l'ont été, même si le code général des collectivités territoriales reste elliptique sur ce point.

Dans ses orientations budgétaires pour 2008, les caractéristiques financières de la région sont mises en évidence et comparées aux autres régions pour 16 éléments (postes de dépenses, encours de dette, effort fiscal, potentiel fiscal, etc.). La chambre régionale des comptes a également choisi de retenir une approche comparative pour situer les principales caractéristiques budgétaires et financières du conseil régional de Franche-Comté dans son environnement métropolitain. Les éléments de comparaison ont été tirés de documents publiés par la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

4.1. La forte augmentation des dépenses traduit en grande partie les transferts de compétences intervenus depuis 2004

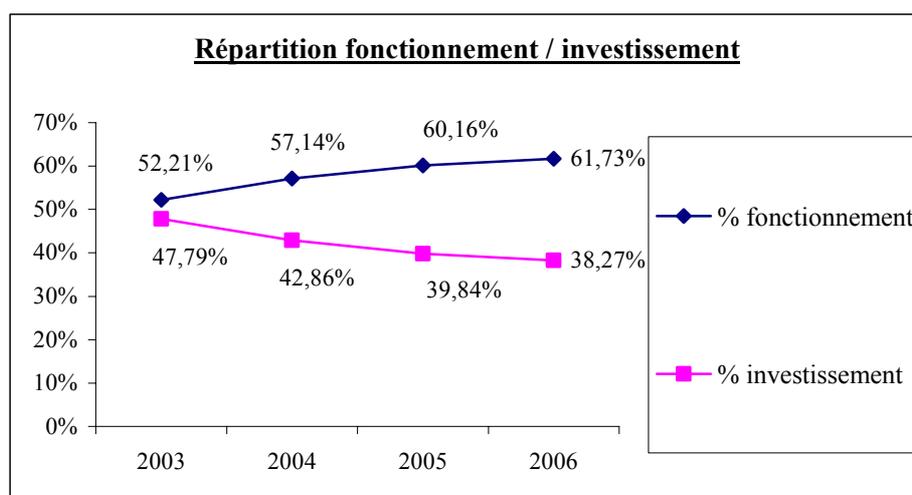
Les dépenses totales de la région ont augmenté de 36,7 % au cours de la période (8,1 % en moyenne annuelle).



	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses totales	281 362 454	303 063 041	322 237 620	361 798 805	384 625 377
- Part fonctionnement (%)	53,5%	52,2%	57,1%	60,2%	61,7%
<i>Moyenne métropole</i>	51,5%	51,3%	53,3%	55,6%	nc
<i>Rang</i>	9 ^e	10 ^e	9 ^e	7 ^e	nc
- Part investissement (%)	46,5%	47,8%	42,9%	39,8%	38,3%
<i>Moyenne métropole</i>	48,5%	48,7%	46,7%	44,4%	nc
<i>Rang</i>	13 ^e	13 ^e	14 ^e	16 ^e	nc

Montants en euros

Les dépenses de fonctionnement représentaient la moitié des dépenses totales de la collectivité en 2002, contre plus de 60 % en fin de période. Ce constat résulte principalement des transferts de compétences intervenus depuis 2004 ; la tendance est générale pour toutes les régions. La part du budget franc-comtois consacrée au fonctionnement est légèrement plus élevée que la moyenne avec un différentiel qui se creuse à partir de 2004 (+ 2 points en 2002, + 4,4 points en 2005). La taille modeste de la région entre peu dans l'explication de ce constat (il ne semble pas y avoir de « coûts fixes » qui pénaliseraient les « petites » régions). Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur de la collectivité a précisé qu'une étude « Dexia - Crédit Local - ARF », portant sur les comptes administratifs de 2006 des régions, avait montré que la progression entre 2005 et 2006 des dépenses de gestion, incluant les dépenses de personnel, s'était élevée à 12,9 % pour l'ensemble des régions de métropole, contre 9,2 % pour la région Franche-Comté.

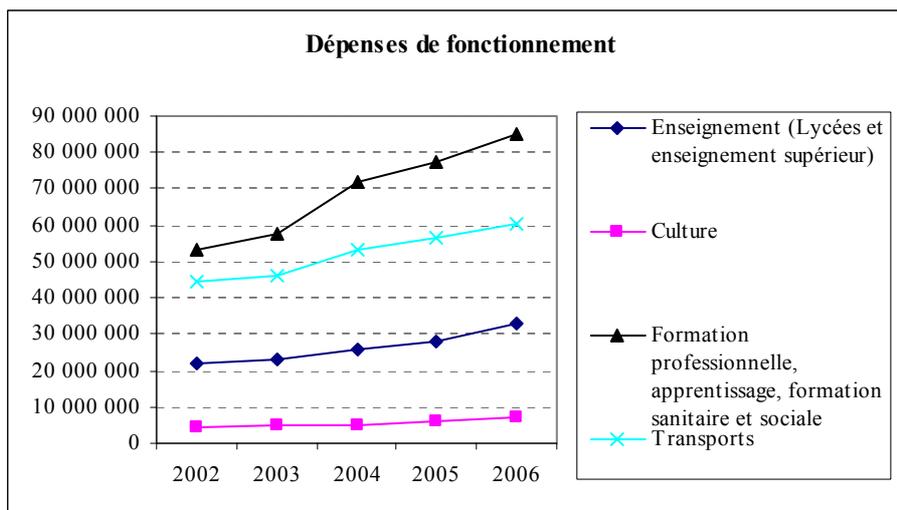


Source : comptes administratifs 2003-2007.

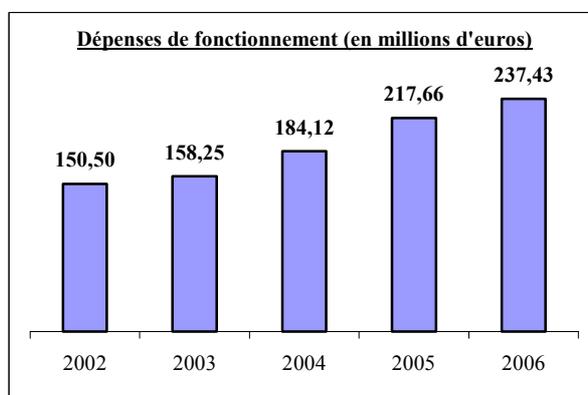
Sans être exhaustif et à titre d'exemple, l'enseignement, la formation professionnelle, les transports et la culture ont vu leurs dépenses de fonctionnement progresser globalement de 50,1 % entre 2002 et 2006. Le niveau des dépenses culturelles n'est pas comparable à celui des trois autres domaines (qui ont fait l'objet de transferts de compétences sur la période) et n'est mentionné que dans la mesure où la politique culturelle est analysée dans le rapport.

Dépenses de fonctionnement (en euros)	2002	2006	Variation moyenne annuelle	Variation 2002/2006
Enseignement (lycées et enseignement supérieur)	21 985 760	32 665 456	10.4%	48.6%
Culture	4 133 112	7 358 842	15.5%	78.0%
Formation professionnelle, apprentissage, formation sanitaire et sociale	53 143 911	85 077 421	12.5%	60.1%
Transports	44 351 620	60 441 115	8.0%	36.3%
Total	123 614 402	185 542 833	10.7%	50.1%

Montants en euros



Les **dépenses réelles de fonctionnement** (hors gestion active de la dette) **ont augmenté de 57,8 % sur la période**, passant de 150,5 millions d'euros en 2002 à 237,4 millions d'euros en 2006. Le montant des dépenses de fonctionnement est de 135 euros par habitant en 2002 (contre 123 euros pour la métropole), 191 euros en 2005 (164 euros) et 207 euros en 2006. Le décrochage par rapport à la moyenne métropolitaine est significatif mais il s'explique partiellement par la taille de la région (la Corse, le Limousin et la Picardie sont les trois régions dont les dépenses réelles de fonctionnement sont plus élevées que celles de la Franche-Comté en 2005) qui se traduit par un effet « coûts fixes » s'expliquant principalement par la faible densité de population de la région.



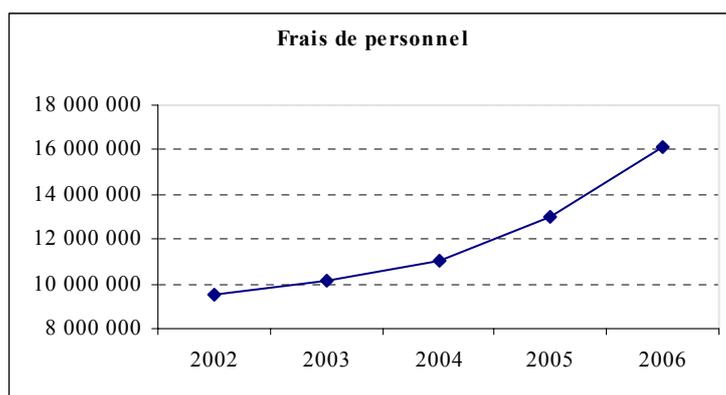
	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses de fonctionnement	150 503 128	158 245 788	184 124 328	217 655 941	237 428 517
En euros par habitant	135	142	163	191	207
<i>Moyenne métropole</i>	123	130	145	164	nc
<i>Rang</i>	6e	6e	5e	4e	nc

	2002	2003	2004	2005	2006
Frais de personnel	9 514 555	10 115 902	11 068 708	13 006 404	16 123 191
En euros par habitant	9	9	10	11	14
<i>Moyenne métropole</i>	7	8	8	9	nc
En % des DRF*	6.3%	6.4%	6.0%	6.0%	6.8%
<i>Moyenne métropole</i>	5.8%	6.1%	5.8%	5.6%	nc
<i>Rang</i>	9e	10e	9e	7e	nc
Intérêts d'emprunts	4 533 984	4 135 714	4 043 679	3 976 000	4 505 331
En euros par habitant	4.1	3.7	3.6	3.5	3.9
<i>Moyenne métropole</i>	6	5	5	5	nc
Intérêts d'emprunts (% DRF)	3.0%	2.6%	2.2%	1.8%	1.9%
<i>Moyenne métropole</i>	4.8%	3.8%	3.2%	2.9%	nc
<i>Rang</i>	9e	11e	12e	12e	nc
Transferts versés (c/64 et 65 M51), autres charges d'activité (c/65 M71)	128 438 300	135 550 583	158 439 987	185 447 127	201 454 993
En euros par habitant	115	121	140	162	176
<i>Moyenne métropole</i>	100	107	121	130	nc
<i>Rang</i>	5e	4e	4e	4e	nc
En % des DRF	85.3%	85.7%	86.1%	85.2%	84.8%
<i>Moyenne métropole</i>	81.7%	82.2%	83.2%	79.1%	nc
<i>Rang</i>	5e	6e	6e	3e	nc
Frais de gestion (euros par habitant)	5	5	4		
<i>Moyenne métropole</i>	6	6	6		
En % des DRF	3.7%	3.4%	2.7%		
<i>Moyenne métropole</i>	4.9%	4.9%	4.0%		
<i>Rang</i>	19e	20e	20e		
Charges à caractère général (euros par hab.)				12	13
<i>Moyenne métropole</i>				19	nc
En % des DRF				6.1%	6.2%
<i>Moyenne métropole</i>				11.4%	nc
<i>Rang</i>				20e	nc

* DRF : Dépenses réelles de fonctionnement

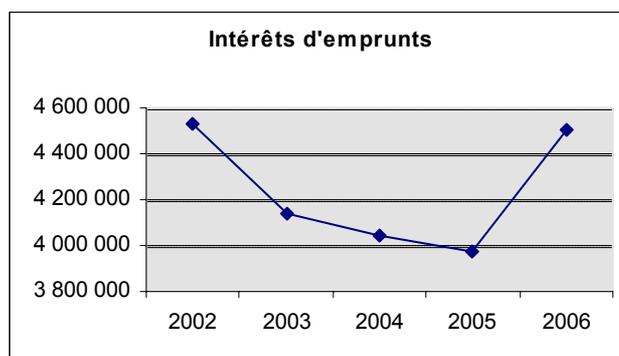
Montants en euros

Les transferts de compétences à la région expliquent pour une grande partie **l'augmentation du nombre de ses agents (229 agents en 2002, 311 agents en 2006)** et des charges correspondantes. Les **charges de personnel** ont ainsi augmenté de 69,5 % entre 2002 et 2006 et la charge par Franc-comtois est passée de 9 euros en 2002 à 14 euros en 2006. La Franche-Comté ne fait donc pas exception par rapport aux autres régions, si ce n'est qu'elle se caractérise par un **différentiel toujours supérieur à la moyenne métropolitaine**. L'effet lié au transfert des agents des lycées était encore faible en 2006, même si, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur en fonction a précisé que la collectivité avait assuré, dès le 1^{er} janvier 2006, le remplacement d'environ 150 agents techniques des lycées non titulaires.



Pour les **transferts versés par la région** (participations, dotations et subventions versées), **la Franche-Comté dépense plus que la moyenne nationale des régions, avec un différentiel qui se creuse**. Le classement place la Franche-Comté au quatrième rang des régions quant à la dépense par habitant de 2003 à 2005 et entre le troisième et le sixième rang en pourcentage des dépenses totales. Ce poste budgétaire est important et son niveau augmente d'année en année mais, là aussi, **la faible densité de population semble jouer un rôle significatif**.

Pour les **intérêts d'emprunt**, la charge annuelle a connu une diminution sensible entre 2002 et 2005, avant d'enregistrer une hausse en 2006 avec un niveau sensiblement identique à celui de 2002. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur en fonction a souligné que la hausse constatée en 2006 s'expliquait pour partie par les intérêts versés au titre des crédits long terme renouvelable (CLTR) et des lignes de trésorerie du fait de retards dans le versement de dotations de l'État. Quelles que soient les années, **la charge en intérêts d'emprunt (rapportée au nombre d'habitants) est inférieure à la moyenne nationale**.



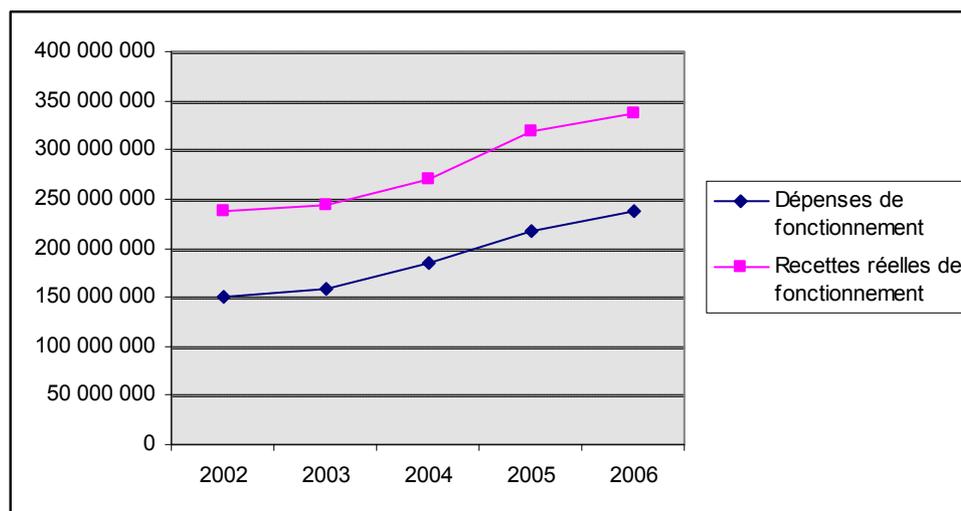
Quant aux **frais de gestion**², de 2002 à 2004, et aux **charges à caractère général**³, en 2005 et 2006, le niveau de dépenses par habitant place la **Franche-Comté en queue de classement, parmi les régions les moins dépensières** (au vingtième rang sur les vingt-deux régions métropolitaines).

² Ils intègrent les denrées et fournitures consommées, les impôts et taxes, les travaux et services extérieurs, les frais de gestion générale et de transport.

³ Ils représentent les dépenses de la ligne 011 en mouvements réels.

4.2. Les recettes de fonctionnement

Les recettes de fonctionnement ont progressé de 42,3 % entre 2002 et 2006 et les dépenses de fonctionnement de 57,8 %. En données brutes, ce sont un peu plus de 100 millions d'euros de recettes de fonctionnement supplémentaires qui ont été dégagés entre 2002 et 2006, pour 86,9 millions d'euros de dépenses de fonctionnement. De telles évolutions laissent entrevoir que **la région en 2006 n'est plus la même collectivité qu'en 2002**. Le graphique ci-dessous met en parallèle les recettes et les dépenses de fonctionnement avec un différentiel entre les deux courbes qui se creuse : 87 millions d'euros en 2002, 86,5 millions d'euros en 2004, enfin 100,5 millions d'euros en 2006.



Pour les **recettes réelles de fonctionnement par habitant**, la Franche-Comté se place entre le cinquième et le sixième rang des régions métropolitaines, avec un différentiel déjà important en 2002 (15,90 euros) qui se creuse à partir de 2004 (24,90 euros) pour atteindre 33 euros en 2005. On notera, toutefois, que ne figurent dans le premier tiers des régions que des collectivités de taille « modeste ».

	2002	2003	2004	2005	2006
Recettes réelles de fonctionnement	237 524 436	243 624 553	270 659 345	318 477 879	337 993 519
En euros par habitant	212,6	218,1	238,9	279	294,9
Moyenne métropole	196,7	202,6	214	246	nc
Rang	5e	5e	6e	6e	nc

Montants en euros

Les **dotations et les compensations fiscales de l'État** représentent le **premier poste des recettes de fonctionnement**. Cette catégorie de recettes, qui a crû de 8,7 % en variation annuelle moyenne (contre 9,1 % pour les recettes fiscales, dont 9 % pour les trois taxes directes), a connu d'importantes modifications et fluctuations depuis 2002 comme en atteste le tableau ci-dessous :

	2002	2003	2004	2005	2006
Compensations fiscales	34 443 063	37 725 962	3 944 677	4 222 143	3 949 418
En euros par habitant	40.2	43.3	3.5	3.7	3.4
<i>Moyenne métropole</i>	45.2	47.3	3.8	3.9	nc
<i>Rang</i>	18e	16e	16e	12e	nc
DGF			104 559 174	107 586 213	110 168 464
En euros par habitant			92.3	94.2	96.1
<i>Moyenne métropole</i>			78.7	80.3	nc
<i>Rang</i>			6e	6e	nc
DGD	76 727 661	80 815 572	44 022 902	57 914 663	41 160 668
En euros par habitant	68.7	72.3	38.9	50.7	35.9
Total	111 170 724	118 541 534	152 526 753	169 723 019	155 278 550
En euros par habitant	99.5	106.1	134.7	148.6	135.5

Montants en euros

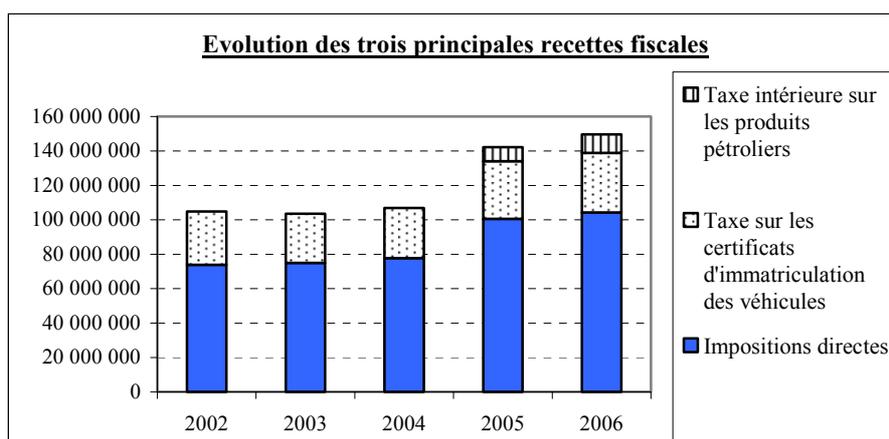
La Franche-Comté, qui enregistre un différentiel positif de 13,90 euros par habitant en 2005, est sensiblement mieux dotée que la moyenne des régions métropolitaines. Globalement, en 2005, les dotations et compensations fiscales de l'État représentent 148,6 euros par Franc-comtois, quand la moyenne nationale se situe à hauteur de 134,2 euros.

L'exercice 2005, année charnière avec des recettes fiscales qui augmentent de 32,7 % par rapport à 2004, conjugue deux événements :

- la forte **hausse du produit des impositions directes** qui permet de dégager un surplus fiscal de 22,8 millions d'euros, dont environ 19,9 millions d'euros s'expliquent par l'augmentation des taux et 2,9 millions d'euros par l'augmentation des bases ;
- la mise en place de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (**TIPP**) qui, la première année, produit une recette de 8,2 millions d'euros ; dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur en fonction a précisé que le produit de la TIPP correspondait à une « *compensation par l'État liée aux transferts de compétences, sur laquelle la région ne dispose que d'une très faible marge de manœuvre* ».

La **taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules** représente la **deuxième recette fiscale de la région**. Elle a progressé de 15 % entre 2004 et 2005 et de 3,4 % entre 2005 et 2006. Le **bon rendement de cette taxe** s'est confirmé en 2007.

Le graphique ci-dessous met en perspective les parts respectives de ces trois principales ressources, les autres (permis de conduire et droits de mutation) n'étant plus significatives. La chambre constate que les **recettes fiscales** ont été marquées par une réelle progression au cours de la période récente qui s'explique par les choix fiscaux de l'exécutif régional et par le dynamisme des bases.



	2002	2003	2004	2005	2006
Recettes fiscales (trois taxes, TIPP, droits de mutation, cartes grises, permis de conduire)	105 733 515	104 229 065	107 517 789	142 665 420	149 739 680
En euros par habitant	94,6	93,3	94,9	124,9	130,7
<i>Moyenne métropole</i>	77,6	76,9	78,1	104	nc
<i>Rang</i>	5e	5e	4e	3e	nc
Recettes fiscales (% recettes totales)	37,4%	34,5%	33,0%	39,7%	38,9%
<i>Moyenne métropole</i>	32,3%	30,7%	28,1%	35,1%	nc
<i>Rang</i>	5e	6e	5e	5e	nc

Montants en euros

	2002	2003	2004	2005	2006
Impositions directes	73 937 004	75 006 271	77 769 275	100 629 007	104 338 427
Taxes sur les permis de conduire	813 369	760 185	709 623	422 206	24 464
Taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules	30 925 922	28 443 800	29 018 014	33 361 616	34 499 512
Taxe additionnelle aux droits de mutation ou de publicité foncière	57 220	18 809	20 876	18 994	6 533
Taxe intérieure sur les produits pétroliers				8 233 597	10 870 745
Total	105 733 515	104 229 065	107 517 789	142 665 420	149 739 680
Variation en valeur		-1 504 450	3 288 724	35 147 632	7 074 260
Variation en %		-1,4%	3,2%	32,7%	5,0%

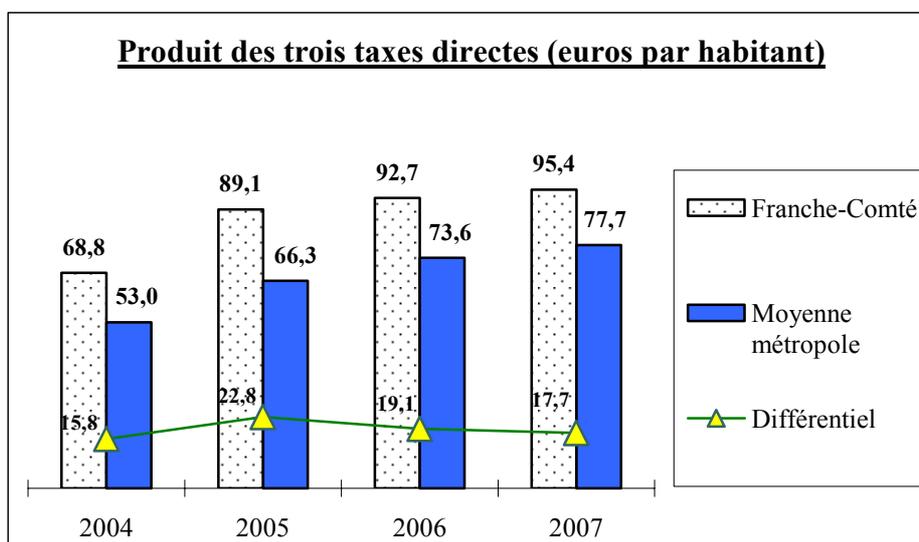
Montants en euros

Le produit de la fiscalité a progressé de 45,4 % entre 2002 et 2007 (1,7 % entre 2002 et 2004, contre 39,3 % entre 2004 et 2006). Pour 2007, le produit de fiscalité ne prend pas en compte l'impact de la réforme de la taxe professionnelle (plafonnement en fonction de la valeur ajoutée), qui s'est traduite, selon des données communiquées par l'ordonnateur en fonction en réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, par un manque à gagner de 6,5 millions d'euros pour la région. L'augmentation la plus significative a eu lieu en 2005 avec une augmentation du produit de 32,7 % (+ 29,4 % pour les seules impositions directes). **La fiscalité en Franche-Comté génère un produit par habitant nettement supérieur à la moyenne nationale**, quelle que soit l'année. La Franche-Comté se place entre le deuxième rang (2005) et le sixième rang des régions françaises (en 2004 et 2007), étant entendu que ce sont **essentiellement des « petites » régions qui figurent dans le premier tiers du classement.**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total des trois taxes	73 261 254	74 402 279	76 813 354	99 538 160	103 525 889	106 540 689
<i>variation (%)</i>		1.6%	3.2%	29.6%	4.0%	2.9%
<i>Indice (base 100 en 2002)</i>	100.0	101.6	104.8	135.9	141.3	145.4
En euros par habitant	65.6	66.6	68.8	89.1	92.7	95.4
<i>Moyenne métropole</i>			53	66.3	73.6	77.7
<i>Rang</i>	4 ^e	4 ^e	6 ^e	2 ^e	4 ^e	6 ^e

Source : DGCL, Guide statistique de la fiscalité directe locale (population 1999)

Montants en euros



Les tableaux ci-dessous détaillent l'évolution au cours de la période 2002-2007 des produits par taxe (données prévisionnelles pour 2007). Le rendement de la taxe professionnelle place la Franche-Comté au troisième rang des régions françaises sur toute la période ; pour le foncier bâti, la région se situe au cinquième rang de 2002 à 2006, au sixième en 2007.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Foncier bâti	24 732 960	25 660 910	26 701 436	34 536 582	36 176 700	37 536 901
<i>variation (%)</i>		3.8%	4.1%	29.3%	4.7%	3.8%
<i>Indice (base 100 en 2002)</i>	100.0	103.8	108.0	139.6	146.3	151.8
En euros par habitant	22.1	23.0	23.9	30.9	32.4	33.6
<i>Moyenne métropole</i>			19.3	24.1	26.6	28.2
<i>Rang</i>	5 ^e	6 ^e				
Foncier non bâti	141 240	154 869	159 506	206 859	217 600	227 226
<i>variation (%)</i>		9.6%	3.0%	29.7%	5.2%	4.4%
<i>Indice (base 100 en 2002)</i>	100.0	109.6	112.9	146.5	154.1	160.9
En euros par habitant	0.13	0.14	0.14	0.19	0.19	0.20
<i>Moyenne métropole</i>			0.16	0.2	0.21	0.22
<i>Rang</i>	15 ^e	13 ^e	13 ^e	13 ^e	13 ^e	14 ^e
Taxe professionnelle	48 387 054	48 586 500	49 952 412	64 794 719	67 131 589	68 776 562
<i>variation (%)</i>		0,4%	2,8%	29,7%	3,6%	2,5%
<i>Indice (base 100 en 2002)</i>	100,0	100,4	103,2	133,9	138,7	142,1
En euros par habitant	43,3	43,5	44,7	58,0	60,1	61,6
<i>Moyenne métropole</i>			33,5	42	46,8	49,3
<i>Rang</i>	3 ^e					

Les **bases** du foncier bâti ont progressé de 18,9 % entre 2002 et 2007, celles de la taxe professionnelle de 11,5 %. Les bases par habitant place la région au douzième rang des régions françaises pour le foncier bâti. **Malgré leur moindre progression, la richesse fiscale**

franc-comtoise résulte principalement des bases de taxe professionnelle (cinquième rang des régions en 2002, 2003, 2005, 2006 et 2007, sixième en 2004).

Deux hausses de taux ont été décidées par les élus régionaux après le changement de majorité politique de 2004 : + 25 % en 2005, + 2 % en 2006 ; les taux ont été laissés inchangés en 2007 et en 2008. Les taux franc-comtois sont plus élevés que la moyenne nationale pour les trois taxes directes.

La Franche-Comté se place dans le **premier tiers des régions françaises pour son produit fiscal par habitant**.

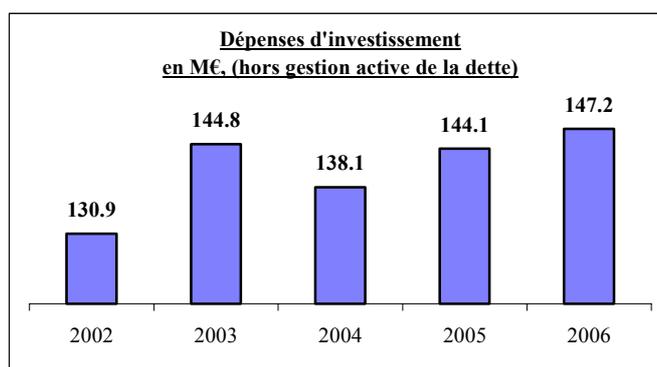
De nombreuses régions ont augmenté leurs taux en 2005 (21 régions sur 22) et les années suivantes ; la Franche-Comté s'est inscrite dans ce vaste mouvement qui a été justifié par le souci de financer les transferts de compétences pourtant globalement bien compensés au moment où ils sont intervenus et le développement de certaines politiques (comme la culture).

Nombre de régions ayant fait évoluer leur taux à la hausse ou à la baisse

		2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007
Foncier bâti	↑	2	3	21	16	9
	↓	2	1	0	0	0
Foncier non bâti	↑	2	3	21	15	8
	↓	2	1	0	0	0
Taxe professionnelle	↑	2	3	21	15	9
	↓	2	1	0	1	1

4.3. Les dépenses d'investissement

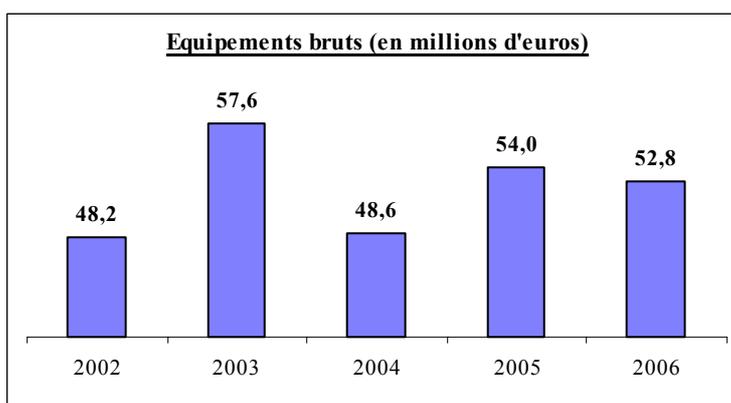
Les dépenses d'investissement connaissent une **évolution en « dents de scie »**. L'année 2004 a enregistré un recul sensible de ces dépenses ; en 2005, elles ont retrouvé leur niveau de 2003, avant de progresser modérément en 2006. En 2002, le niveau des dépenses totales d'investissement place la **Franche-Comté dans la moyenne nationale** ; supérieur en 2003, il est en retrait depuis 2004.



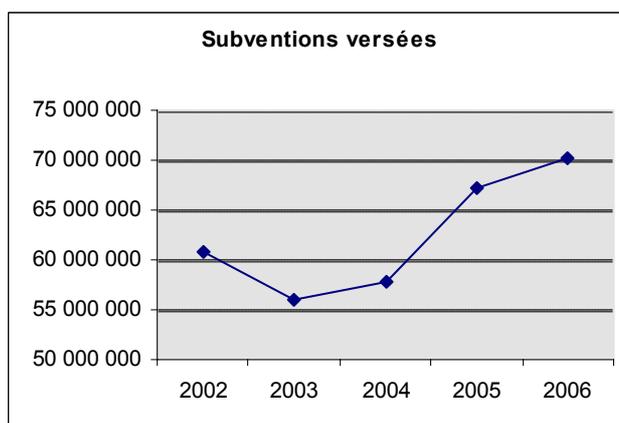
	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses d'investissement (<i>hors gestion active de la dette</i>)	130 859 327	144 817 253	138 113 291	144 142 864	147 196 860
En euros par habitant	117	130	122	126	128
<i>Moyenne métropole</i>	116	123	127	131	nc
<i>Rang</i>	11e	7e	11e	12e	nc

Montants en euros

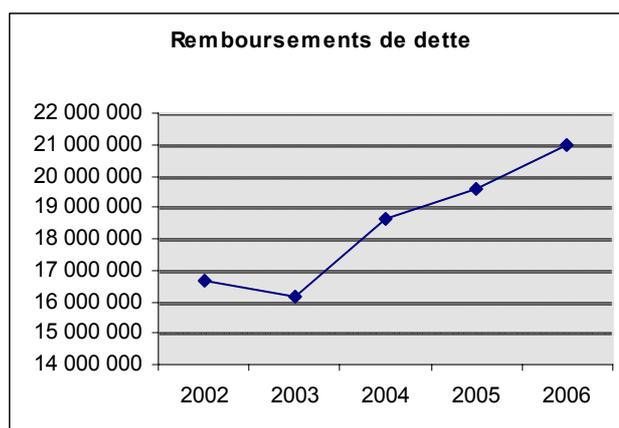
Le pic de dépenses d'investissement constaté en 2003 s'explique principalement par le niveau des dépenses directes engagées par la région en **équipements bruts** (+ 9,3 millions d'euros entre 2002 et 2003 ; quatrième rang national). La collectivité a précisé qu'au titre de la politique d'éducation, de nombreux sinistres, dont certains étaient particulièrement importants, se sont produits à cette époque dans les lycées. En 2004, les dépenses directes en équipement brut ont régressé et retrouvé le niveau moyen national. L'année 2005 a été marquée par une progression de ces dépenses de plus de 11 %, qui n'ont toutefois pas retrouvé leur niveau de 2003. En 2006, elles sont de nouveau en retrait, de 2,3 %.



Contrairement aux transferts versés en fonctionnement, la Franche-Comté verse en euros par habitant moins de **subventions directes d'investissement** que les autres régions ; elle occupe ainsi un rang national situé entre le 13^e et le 19^e selon les années. Ce constat doit être nuancé dans la mesure où la majorité des investissements régionaux franc-comtois est réalisée par mandat avec des SEM locales (SOCAD, SEDD et SODEB). Les dépenses sont passées de 56 millions d'euros en 2003 à 70,2 millions d'euros en 2006, soit une progression de 25,3 %.



Le **remboursement de la dette** représente le troisième poste de dépenses d'investissement (14 % en 2006). Le graphique ci-dessous montre que depuis 2003, la charge de la dette en capital est en constante progression. Comparée aux autres régions, **la Franche-Comté a un niveau de remboursement de dette par habitant plus élevé depuis 2003.**



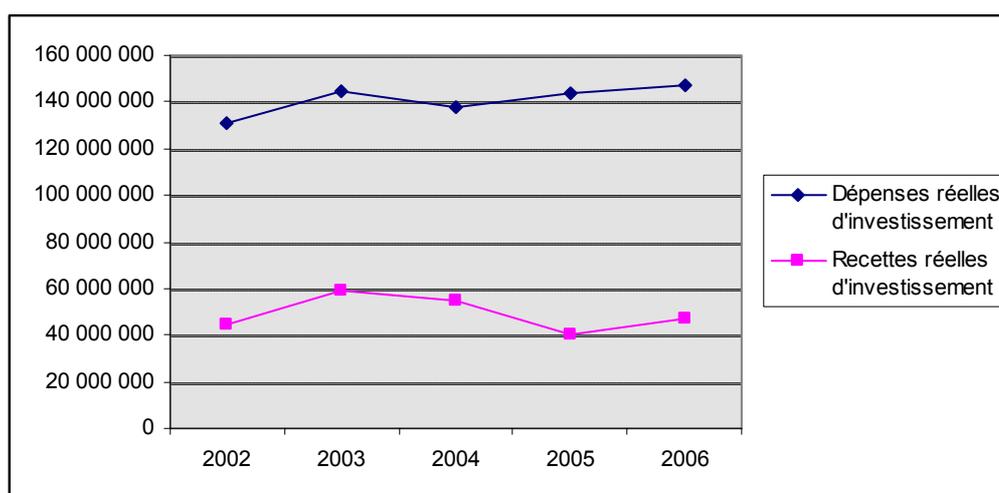
4.4. Les recettes d'investissement

Le **niveau** des recettes d'investissement est très **fluctuant selon les années, les variations constatées étant notamment liées au recours plus ou moins important à l'emprunt**. En euros par habitant, seule l'année 2003 laisse apparaître un niveau de recettes supérieur à la moyenne nationale. À l'inverse, l'année 2005 fait apparaître un niveau de recettes par habitant de 20 euros inférieur à la moyenne métropolitaine ; le faible recours à l'emprunt cette année-là, rendu possible par la hausse substantielle de la fiscalité, en est la principale explication.

	2002	2003	2004	2005	2006
Recettes réelles d'investissement	44 752 953	58 852 732	54 719 455	40 511 835	46 744 407
En euros par habitant	40,1	52,7	48,3	35	40,8
<i>Moyenne métropole</i>	43,7	47,7	63,7	50	<i>nc</i>
<i>Rang</i>	12e	10e	11e	16e	<i>nc</i>

Montants en euros

Le graphique ci-dessous présente en parallèle les courbes de dépenses et recettes réelles d'investissement (y compris les emprunts).

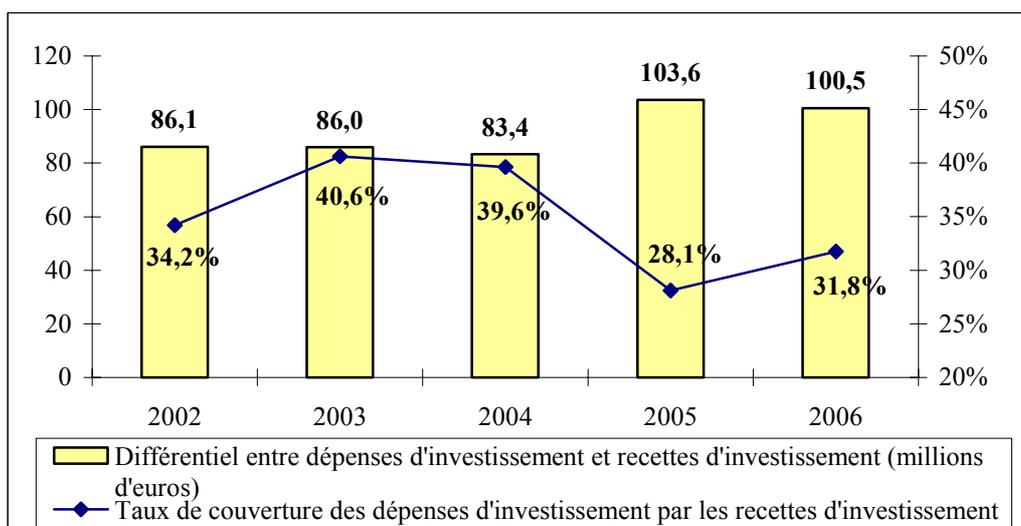


Parallèles jusqu'en 2004, les courbes s'éloignent sensiblement en 2005 et se resserrent modérément en 2006. En valeur, le différentiel entre les dépenses et les recettes est le suivant :

	2002	2003	2004	2005	2006
Différentiel entre les dépenses d'investissement et les recettes d'investissement	86 106 374	85 964 522	83 393 837	103 631 029	100 452 453
Taux de couverture des dépenses d'investissement par les recettes d'investissement	34,2%	40,6%	39,6%	28,1%	31,8%

Montants en euros

Le différentiel entre les recettes et les dépenses se creuse en 2005 (+ 24,2 % par rapport à 2004). Le taux de couverture des dépenses par les recettes décroît de 2003 à 2005. Il se redresse en 2006 sans toutefois retrouver le niveau de 2002.



Les surplus tirés de la fiscalité ont permis de financer les investissements dans une proportion plus importante ; le recours modéré à l'emprunt de 2005 à 2007 le confirme. Hormis en 2003, la Franche-Comté affiche un recours à l'emprunt très en retrait par rapport à la moyenne nationale.

	2002	2003	2004	2005	2006
Emprunts (hors gestion active de la dette)	12 750 000	26 000 000	25 000 000	14 000 000	16 634 698
En euros par habitant	11,4	23,3	22,1	12,3	14,5
<i>Moyenne métropole</i>	18,5	22,9	33,8	27,3	nc
<i>Rang</i>	14e	13e	14e	15e	nc
Dotations régionale d'équipement scolaire (DRES)	14 595 329	14 745 498	14 956 495	15 192 316	15 464 496
En euros par habitant	13,1	13,2	13,2	13,3	13,5
FCTVA	4 767 040	5 589 732	6 199 591	5 087 741	8 024 125
En euros par habitant	4,3	5,0	5,5	4,5	7,0

Montants en euros

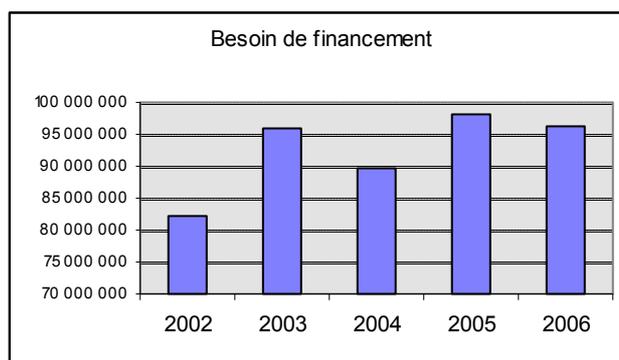
4.5. Les équilibres financiers

EQUILIBRES FINANCIERS	2002	2003	2004	2 005	2 006	Variation moyenne annuelle	Variation 02/06 (%)
Recettes de fonctionnement	237 524 436	243 624 553	270 659 345	318 477 879	337 993 519	9,2%	42,3%
Dépenses de gestion	145 969 143	154 110 073	180 080 649	213 679 941	232 923 186	12,4%	59,6%
EPARGNE DE GESTION	91 555 292	89 514 480	90 578 696	104 797 938	105 070 333	3,5%	14,8%
Intérêts de la dette et crédits de trésorerie	4 533 984	4 135 714	4 043 679	3 976 000	4 505 331	-0,2%	-0,6%
EPARGNE BRUTE (1)	87 021 308	85 378 766	86 535 017	100 821 938	100 565 003	3,7%	15,6%
Remboursement total des emprunts en capital	48 189 613	40 895 178	39 695 673	42 102 803	43 575 100	-2,5%	-9,6%
moins :							
- Emprunts assortis d'une option de tirage	14 900 367	17 945 062	21 088 288	22 541 570	22 619 945		
- Emprunt de refinancement	16 609 000	6 800 000	0	0	0	-100,0%	-100,0%
Remboursement des emprunts en capital (2)	16 680 246	16 150 116	18 607 385	19 561 233	20 955 154		
EPARGNE NETTE (I) = (1) - (2)	70 341 062	69 228 649	67 927 632	81 260 705	79 609 848	3,1%	13,2%
Dépenses d'investissement (hors remb emprunt)	114 179 081	128 667 137	119 505 907	124 581 631	126 241 706	2,5%	10,6%
Recettes d'investissement (hors emprunts)	32 002 953	32 852 732	29 719 455	26 511 835	30 109 709	-1,5%	-5,9%
BESOIN DE FINANCEMENT (III)	82 176 128	95 814 405	89 786 452	98 069 796	96 131 997	4,0%	17,0%
Emprunts de l'exercice	44 259 367	50 745 062	46 088 288	36 541 570	39 254 643	-3,0%	-11,3%
moins :							
- Emprunts assortis d'une option de tirage	14 900 367	17 945 062	21 088 288	22 541 570	22 619 945		
- Emprunt de refinancement	16 609 000	6 800 000	0	0	0		
EMPRUNTS DE L'EXERCICE (hors emprunts assortis d'une option de tirage et emprunts de refinancement) (II)	12 750 000	26 000 000	25 000 000	14 000 000	16 634 698	6,9%	30,5%
Epargne nette (I)	70 341 062	69 228 649	67 927 632	81 260 705	79 609 848	3,1%	13,2%
Emprunt de l'exercice (II)	12 750 000	26 000 000	25 000 000	14 000 000	16 634 698	6,9%	30,5%
moins le besoin de financement (III)	82 176 128	95 814 405	89 786 452	98 069 796	96 131 997	4,0%	17,0%
RESULTAT DE L'EXERCICE (I) + (II) - (III)	914 934	-585 756	3 141 180	-2 809 091	112 549	-40,8%	-87,7%
Fonds de roulement (au 31/12/2001)	61 394						
FONDS DE ROULEMENT (Fonds de roulement n-1 + résultat de l'exercice)	976 328,31	390 572,45	3 531 752,76	722 662	835 211	-3,8%	-14,5%

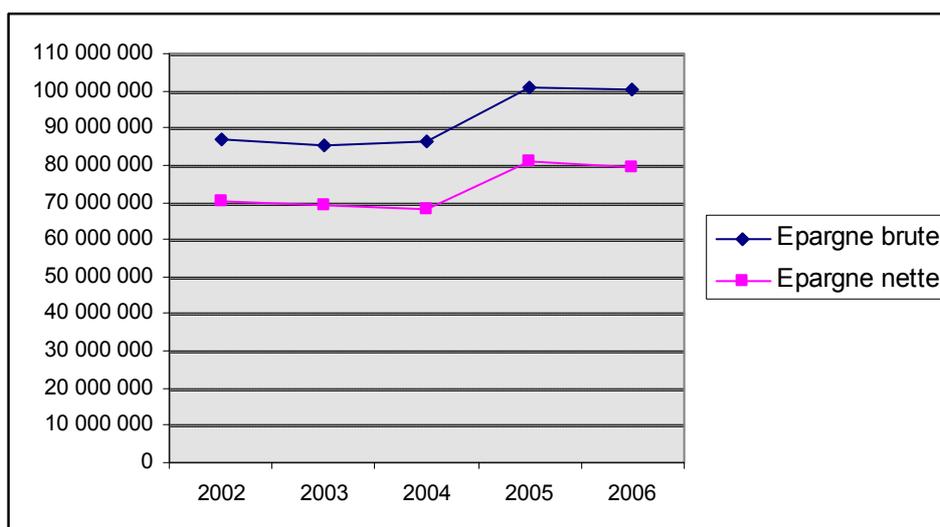
Le tableau ci-dessus permet de mettre en perspective :

- le **besoin de financement des investissements**, c'est-à-dire la part des investissements qu'il reste à financer déduction faite des recettes propres d'investissement (hors emprunt) ; ce **besoin de financement doit être financé par l'épargne dégagée, par l'emprunt ou par un prélèvement sur le fonds de roulement** ;
- le niveau d'épargne dégagée annuellement avant et après le remboursement de la dette en capital ; le reliquat va déterminer le niveau d'autofinancement des investissements ;
- le **niveau des emprunts** ;
- enfin, le **prélèvement sur le fonds de roulement**.

Depuis 2003, le besoin de financement est égal ou supérieur à 90 millions d'euros.



Le niveau d'épargne est élevé sur toute la période. L'année **2005** marque une rupture par rapport aux années précédentes avec une épargne brute qui passe de 86,5 millions d'euros à 100,8 millions d'euros et une épargne nette qui passe de **67,9 millions d'euros à 81,2 millions d'euros**. L'année 2006 reste sur les mêmes bases que 2005. Cette évolution s'explique par les hausses de la fiscalité intervenues en 2005 et 2006.



Tant pour l'épargne brute que pour l'épargne nette, la Franche-Comté, quelles que soient les années, affiche un montant d'épargne par habitant supérieur à la moyenne nationale. La région suit la tendance de progression nationale, comme en atteste son rang de classement.

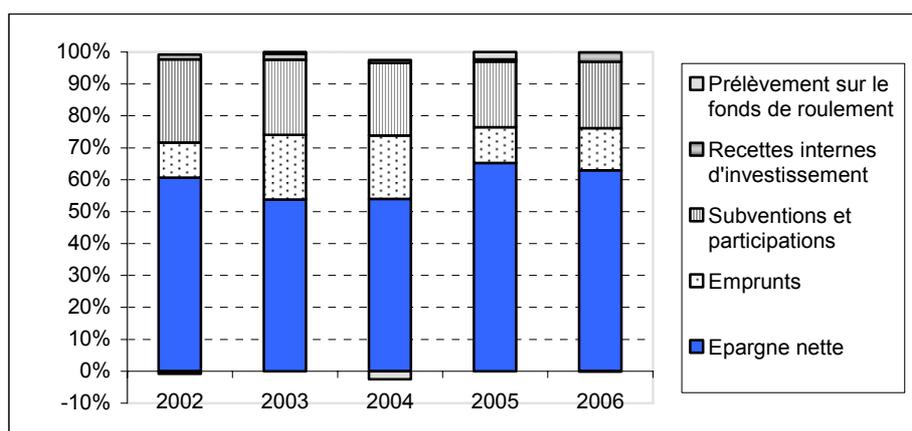
	2002	2003	2004	2005	2006
Épargne brute (euros par habitant)	77,9	76,4	76,4	88,3	87,8
<i>Moyenne métropole</i>	73,9	72,6	68,9	82,0	nc
<i>Rang</i>	11e	8e	8e	11e	nc
Taux d'épargne (en %) (<i>Épargne brute / recettes réelles de fonctionnement</i>)	36,6%	35,0%	32,0%	31,7%	29,8%
<i>Moyenne métropole</i>	37,6%	35,9%	32,2%	33,4%	nc
<i>Rang</i>	13e	15e	11e	10e	nc
Épargne nette (euros par habitant)	63,0	62,0	60,0	71,2	69,5
<i>Moyenne métropole</i>	58,3	58,7	54,7	65,9	nc
<i>Rang</i>	9e	12e	10e	11e	nc
Marge d'autofinancement courant (en %) (<i>dépenses réelles de fonctionnement + remboursement des emprunts en capital / recettes réelles de fonctionnement</i>)	70,4%	71,6%	74,9%	74,5%	76,4%
<i>Moyenne métropole</i>	70,4%	71,0%	74,4%	73,2%	nc
<i>Rang</i>	14e	10e	11e	10e	nc

La **marge d'autofinancement courant**, qui mesure la capacité de la collectivité à financer ses dépenses d'investissements grâce à ses ressources propres, une fois acquittée la charge obligatoire de la dette, est **proche de la moyenne métropolitaine et elle s'améliore au cours de la période.**

4.6. Le financement des investissements

Financement de l'investissement	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses réelles d'investissement (<i>hors remboursement de la dette</i>)	114 179 865	128 667 137	119 505 907	124 581 631	126 241 706
Emprunts	12 750 000	26 000 000	25 000 000	14 000 000	16 634 698
en % des dep. réelles d'invest.	11,2%	20,2%	20,9%	11,2%	13,2%
Subventions et participations	30 230 208	30 367 413	28 634 948	25 561 314	26 329 652
en % des dep. réelles d'invest.	26,5%	23,6%	24,0%	20,5%	20,9%
Recettes internes d'investissement	1 772 745	2 485 319	1 084 506	950 521	3 780 057
en % des dep. réelles d'invest.	1,6%	1,9%	0,9%	0,8%	3,0%
Épargne nette	70 341 062	69 228 649	67 927 632	81 260 705	79 609 848
en % des dep. réelles d'invest.	61,6%	53,8%	56,8%	65,2%	63,1%
Prélèvement sur le fonds de roulement	-914 149	585 756	-3 141 180	2 809 091	-112 549
en % des dep. réelles d'invest.	-0,8%	0,5%	-2,6%	2,3%	-0,1%

Montants en euros



Les investissements sont largement autofinancés : le taux le plus faible est constaté en 2003 (53,8%), le plus élevé en 2005 (65,2%). Un tassement du financement par des subventions et des participations est constaté en 2005 et 2006 : leur part dépasse légèrement les 20 % contre plus de 23,6 % les années précédentes. L'emprunt, qui constitue la « variable d'ajustement » dans le financement des investissements, est globalement peu sollicité sur la période : à hauteur de 11,2 % en 2002 et 2005, 13,2 % en 2006. Il n'a jamais dépassé les 20,9 % (point haut constaté en 2004). **Sur la période 2002-2006, les investissements (hors remboursement de dettes) ont ainsi été financés à hauteur de 60 % par autofinancement, 25 % par des subventions et participations et 15 % par l'emprunt.**

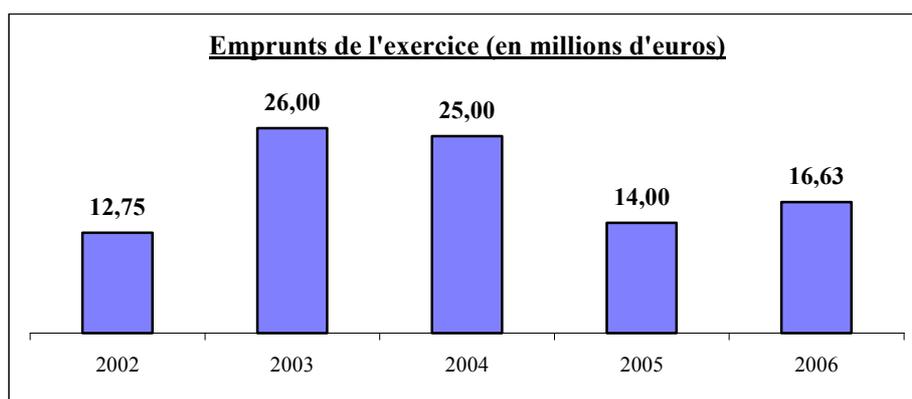
4.7. La dette

La région a signé avec un cabinet, le 24 novembre 2005, pour un montant de 11 895 euros HT, une convention portant sur l'analyse de l'encours, la renégociation des emprunts en place, l'assistance à la gestion de l'encours, l'assistance pour la réalisation des financements nouveaux. La région a également eu recours à une prestation de service dans le but d'optimiser sa dette financière, pour un montant de 6 888,96 euros sur douze mois.

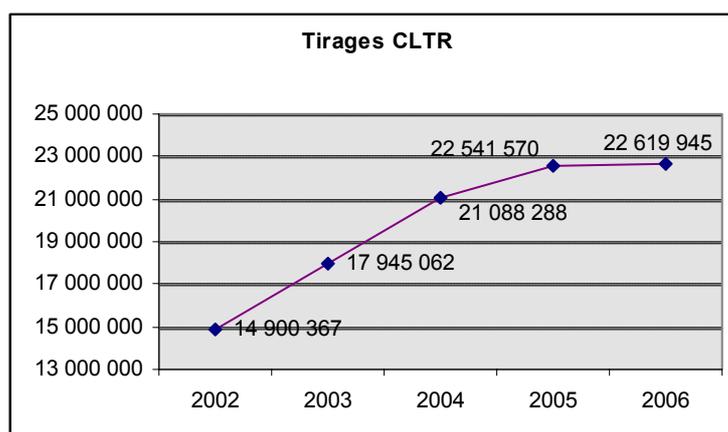
Les emprunts de l'exercice

	2002	2003	2004	2005	2006
Emprunts de l'exercice (hors gestion active de la dette)	12 750 000	26 000 000	25 000 000	14 000 000	16 634 698
En euros par habitant	11,4	23,3	22,1	12,3	14,5
<i>Moyenne métropole</i>	18,5	22,9	33,8	27,3	nc
<i>Rang</i>	14e	13e	14e	15e	nc
Emprunts (en % des recettes totales)	4,5%	8,6%	7,7%	3,9%	4,3%
<i>Moyenne métropole</i>	7,7%	9,1%	12,2%	9,2%	nc
<i>Rang</i>	15e	13e	14e	16e	nc

Montants en euros



Fluctuant au cours de la période, le recours à **l'emprunt est resté modéré**, comme en atteste la part de ces emprunts dans les recettes totales, qui reste très en deçà de la moyenne nationale. Parallèlement à l'emprunt classique, la région a également **recours à des crédits à long terme renouvelables**. En 2006, six contrats auprès de quatre organismes prêteurs (Dexia, Société générale, Caisse d'épargne, Calyon) étaient en cours. Ces produits de financement allient un emprunt classique et la faculté de gérer la trésorerie à l'intérieur d'un plafond annuel. **Les tirages augmentent constamment** au cours de la période.

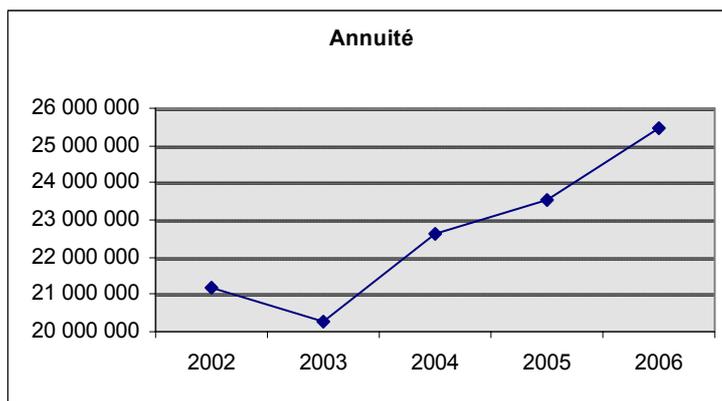


La région a également deux lignes de trésorerie. Comme la plupart des grandes collectivités territoriales, les services régionaux s'attachent depuis plusieurs années à dégager une **trésorerie zéro** (minimisation de l'excédent de trésorerie), afin de pallier l'obligation légale de dépôt de ses fonds (non rémunérés) au Trésor.

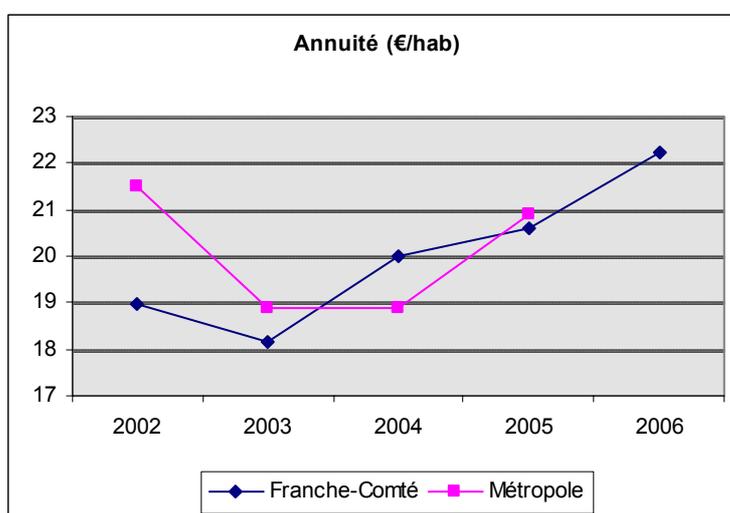
L'annuité de la dette

	2002	2003	2004	2005	2006
Remboursement des emprunts en capital (c/16+c/18)	16 680 246	16 150 116	18 607 385	19 561 233	20 955 154
Intérêts emprunts + intérêts lignes de crédit	4 501 761	4 121 861	4 041 059	3 970 402	4 500 202
Annuité (c/16 + c/18)	21 182 007	20 271 977	22 648 444	23 531 635	25 455 356
variation annuelle (%)		-4.3%	11.7%	3.9%	8.2%
En euros par habitant	19.0	18.1	20.0	20.6	22.2
<i>Moyenne métropole</i>	21.5	18.9	18.9	20.9	nc
<i>Rang</i>	11e	10e	9e	9e	nc

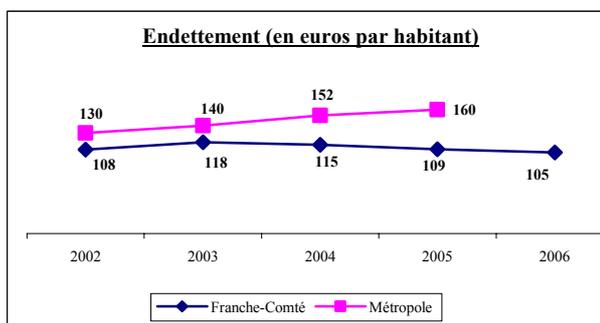
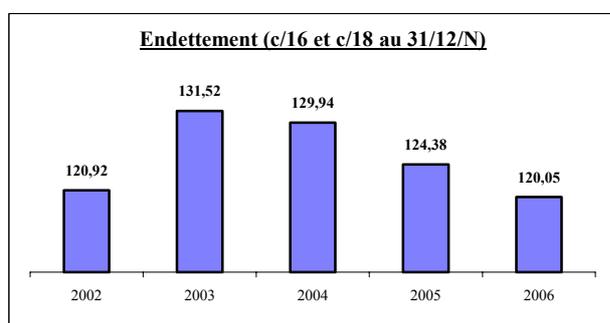
Montants en euros



En 2002 et 2003, la collectivité a choisi de **rembourser des emprunts de manière anticipée** pour un montant total de 23,4 millions d'euros (16,6 M€ en 2002 ; 6,8 M€ en 2003). **Depuis 2003, l'annuité de la dette progresse (+ 25,6 % entre 2003 et 2006)**. La tendance franc-comtoise est à un **rapprochement avec la moyenne nationale**.



L'endettement de la région



Alors que l'endettement moyen des régions augmente régulièrement, la tendance franc-comtoise est à la baisse depuis 2003. En 2006, le différentiel en faveur de la région est de 51,10 euros par habitant. Les marges de manœuvre dégagées par les choix fiscaux de la région permettent à la collectivité d'appréhender sereinement le financement de la ligne à grande vitesse et du FRAC dans les années à venir.

➤ Conclusion

De 2002 à 2007, la **politique financière** de la région est restée largement **tournée vers l'autofinancement**. En effet, grâce aux hausses fiscales intervenues en 2005, puis en 2006, la région a entendu limiter le recours à l'emprunt et maîtriser son endettement. Les hausses fiscales de 2005 et 2006 ont permis à la collectivité d'améliorer significativement son épargne brute, ce qui traduit le fait que les hausses de taux sont allées au-delà de ce que nécessitaient des transferts de compétences assez bien compensés. Toutefois, étant donnée la perspective de financement de la ligne à grande vitesse et l'augmentation subséquente de la dette au cours des prochaines années, **la politique fiscale de la région au cours de la période récente a permis d'anticiper des échéances de moyen et long terme**. Ce choix politique, sur l'opportunité duquel il n'appartient pas à la chambre de se prononcer, revient d'une certaine manière à faire financer prioritairement par les générations actuelles des équipements qui bénéficieront aux générations futures ; par anticipation, la collectivité procède à un lissage intergénérationnel du financement des investissements.

5. LE FONCTIONNEMENT DE L'INSTITUTION ET DES SERVICES

Le fonctionnement, tant institutionnel qu'administratif, de la région Franche-Comté est globalement satisfaisant ; sur ce plan, le contrôle n'a pas révélé de dysfonctionnements majeurs. La chambre a relevé un changement significatif d'organisation des services en 2004, avec la mise en place de délégations subdivisées depuis lors en directions.

5.1. Le fonctionnement institutionnel

Le fonctionnement institutionnel de la collectivité est satisfaisant. Les textes en vigueur sont respectés. Deux remarques peuvent toutefois être formulées, concernant la commission permanente et le rapport spécial du président du conseil régional.

5.1.1 La commission permanente (CP)

L'article L. 4133-4 du code général des collectivités territoriales dispose que *« le conseil régional élit les membres de la commission permanente. La commission permanente est composée du président du conseil régional, de quatre à quinze vice-présidents, sous réserve que le nombre de ceux-ci ne soit pas supérieur à 30 p. 100 de l'effectif du conseil, et éventuellement d'un ou plusieurs autres membres »*.

Au cours de la période examinée, la commission permanente a compté autant de membres que le conseil régional, soit 43 élus. C'était le cas lors de la précédente mandature : le conseil régional avait décidé, par délibération du 6 avril 1998, de fixer à 12 le nombre de vice-présidents et à 30 le nombre des autres membres. Cette décision s'inscrivait dans le cadre d'un accord politique entre élus (absence de majorité politique dans l'assemblée). Par délibération de l'assemblée plénière (AP) du conseil régional en date du 2 avril 2004, les élus ont fixé à **10 le nombre de vice-présidents et à 43 le nombre de membres de la commission permanente** (en comptant le président). Le seuil de 30 % de vice-présidents rapportés à l'effectif des conseillers régionaux est respecté ; ce ratio est de 23 % en Franche-Comté. Lors de son précédent contrôle, **la chambre avait déjà eu l'occasion de critiquer cette interprétation de la réglementation** en vigueur.

Cette lecture particulière de l'article L. 4133-4 du CGCT emporte **toujours les mêmes conséquences budgétaires** pour l'assemblée régionale : **tous les membres**, hormis le président et les vice-présidents, **perçoivent une indemnité majorée de 10 % et**, dans la mesure où son montant est directement lié au montant des indemnités versées aux conseillers régionaux, **l'enveloppe permettant de rémunérer les collaborateurs de groupes d'élus est également majorée de 10 %**. Bien entendu, la chambre ne conteste pas que ce choix permet d'associer tous les conseillers régionaux aux travaux de la collectivité et présente ainsi un **intérêt démocratique**, ainsi que l'ont souligné dans leurs réponses respectives au rapport d'observations provisoires de la chambre l'ordonnateur en fonction jusqu'en 2004 et l'actuel ordonnateur de la collectivité ; la chambre considère toutefois que les informations pourraient être relayées par d'autres moyens qu'une participation à la commission permanente. La chambre comprend aussi l'intérêt qu'il peut y avoir à organiser parfois des commissions permanentes plutôt que des assemblées plénières, compte tenu des délais plus courts de transmission des dossiers par les services de la collectivité, étant toutefois observé que les commissions permanentes ne donnent pas lieu à des séances publiques.

Ainsi que cela apparaît dans le tableau ci-après, la commission permanente du conseil régional d'Alsace est composée de 29 élus sur 47, la CP du conseil régional de Bourgogne de 35 élus sur 57, la CP de PACA de 51 élus sur 123, la CP du Limousin de 29 élus sur 43, la CP de Midi-Pyrénées de 48 élus sur 91, la CP de Languedoc-Roussillon de 27 élus sur 67, la CP d'Aquitaine de 35 élus sur 85, la CP de Bretagne de 36 élus sur 83, la CP des Pays de la Loire de 39 élus sur 93, la CP du Centre de 29 élus sur 77, la CP du Nord-Pas-de-Calais de 44 membres sur 113, la CP de Basse Normandie de 26 élus sur 47, la CP de Haute-Normandie de 19 membres sur 55, la CP de Champagne-Ardenne de 25 membres sur 49, la CP de la collectivité territoriale de Corse de 11 élus sur 51 et la CP d'Île-de-France de 48 élus sur 209. **Seuls les conseils régionaux d'Auvergne (57 élus), de Poitou-Charentes (55 membres), de Lorraine (73 élus), de Rhône-Alpes (157 élus) et de Picardie (57 élus) ont institué des commissions permanentes qui sont de même composition que l'assemblée plénière.**

Région	Nb conseillers régionaux	Nb membres CP	%
Alsace	47	29	62%
Aquitaine	85	35	41%
Auvergne	57	57	100%
Bourgogne	57	35	61%
Bretagne	83	36	43%
Centre	77	29	38%
Champagne-Ardenne	49	25	51%
Corse	51	11	22%
Franche-Comté	43	43	100%
Ile-de-France	209	48	23%
Languedoc-Roussillon	67	27	40%
Limousin	43	29	67%
Lorraine	73	73	100%
Midi Pyrénées	91	48	53%
Nord-Pas-de-Calais	113	44	39%
Basse-Normandie	47	26	55%
Haute-Normandie	55	19	35%
Pays de la Loire	93	39	42%
Picardie	57	57	100%
Poitou-Charentes	55	55	100%
PACA	123	51	41%
Rhône-Alpes	157	157	100%
Nb total de conseillers de CP différentes des AG	1290	531	41%

Si l'on appliquait le pourcentage de 41 %, qui constitue la proportion moyenne des membres des CP par rapport au nombre d'élus des AP des conseils régionaux qui, du point de vue de la chambre, respectent l'esprit de l'article L. 4133-4 du CGCT, **une CP de taille moyenne compterait 17 ou 18 élus en Franche-Comté**, au lieu des 43 actuellement en fonction. En moyenne pondérée, ce pourcentage serait de 44 %. Compte tenu du nombre modeste de conseillers régionaux, trois scénarios plus favorables aux élus pourraient être retenus : **la CP pourrait être composée de 20, de 25 ou de 30 membres** (soit respectivement 47 %, 58 % et 70 % des conseillers régionaux) au lieu des 43 en fonctions tout au long des mandatures examinées. Ces trois hypothèses sont tout à fait plausibles : elles illustrent les **situations respectives de la Haute-Normandie, de Champagne-Ardenne et de l'Alsace** sur la période récente. Les tableaux en annexe n° 2 montrent que le choix retenu en Franche-Comté a suscité, **selon ces scénarios, des coûts supplémentaires de 299 794,34 euros (20 membres), 234 621,66 euros (25 membres) ou 169 448,97 euros (30 membres) sur la période allant du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2007, au titre de la seule majoration des indemnités des conseillers régionaux.**

La chambre précise, d'une part, que ces scénarios ne s'appuient pas sur des ratios considérés comme des normes et, d'autre part, que compte tenu du budget global de la collectivité, le choix consistant à ce que l'ensemble des conseillers régionaux soient membres de la commission permanente n'entraîne en aucune manière une dérive financière. Dans leurs réponses au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur en fonction jusqu'en mars 2004 et l'actuel président du conseil régional ont souligné qu'à leurs yeux, le choix opéré correspondait, d'une certaine manière, au prix de la démocratie.

Il est improbable que le législateur ait entendu laisser instituer une instance qui ne serait que la parfaite homothétie de l'assemblée générale. L'esprit du texte n'est pas respecté par la région. En atteste d'ailleurs, s'il en était besoin, le fait qu'une majorité de conseils régionaux n'ont pas la même lecture de l'article L. 4133-4 du code général des collectivités territoriales.

5.1.2. Le rapport spécial du président du conseil régional

Aux termes de l'article L. 4132-19 du code général des collectivités territoriales, « *chaque année le président rend compte au conseil régional, par un rapport spécial, de la situation de la région, de l'état d'exécution du plan régional, ainsi que de l'activité et du financement des différents services de la région et des organismes qui dépendent de celle-ci. Le rapport précise l'état d'exécution des délibérations du conseil régional et de la situation financière de la région* ».

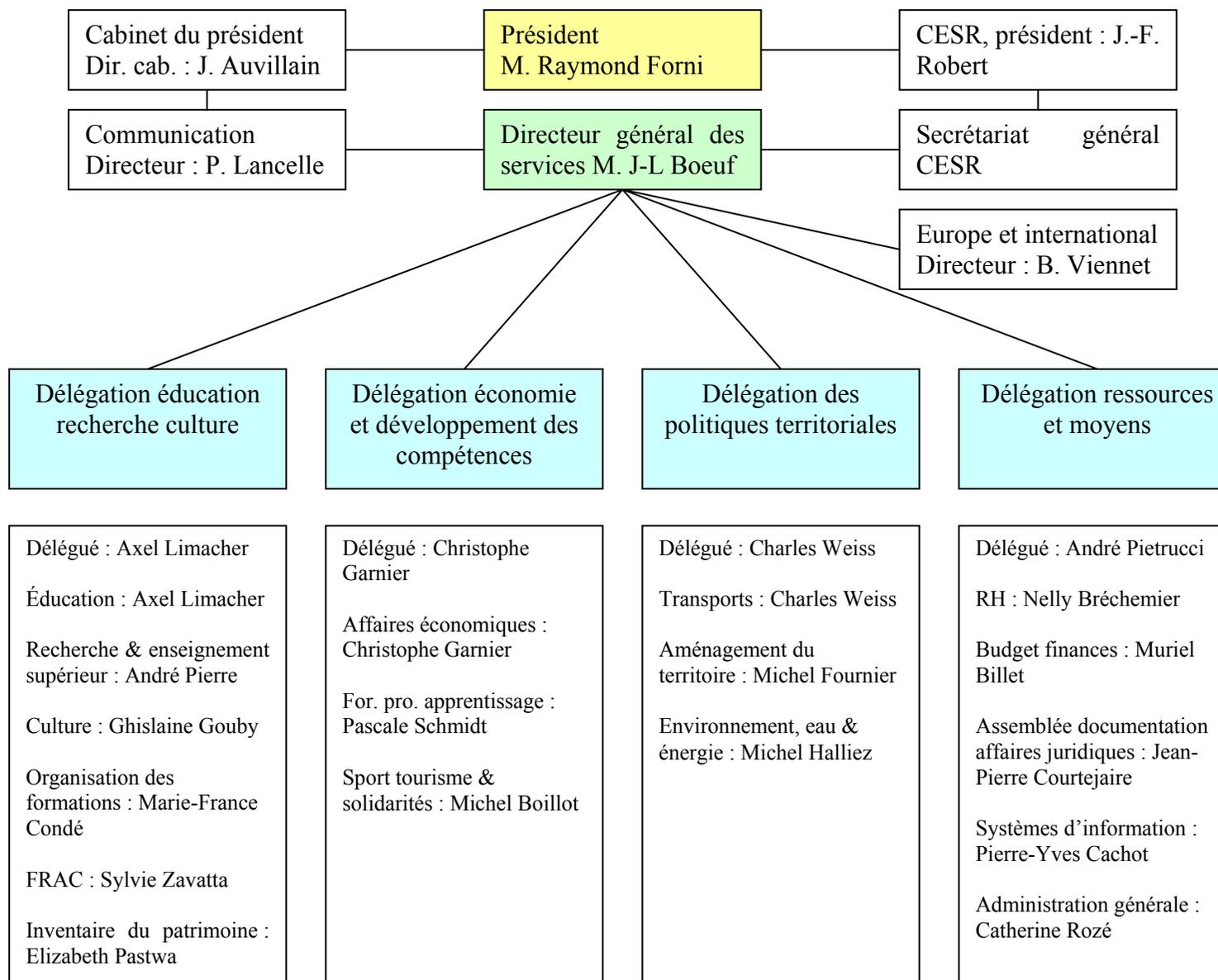
La chambre observe que le conseil régional de Franche-Comté ne s'est pas conformé à cette obligation légale au cours de la période sous revue. Si les dispositions relatives au plan régional sont sans objet puisque que la région ne vote plus ce type de plan, le rapport spécial dont elles prévoient la production ne se confond pas pour autant avec le rapport annuel établi en juin à l'occasion du vote du compte administratif, même si ce dernier contient la majeure partie des informations susceptibles de figurer au rapport spécial. La chambre prend acte des précisions apportées par l'ordonnateur en fonction dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, selon lesquelles en « *octobre 2007 [...] a été présenté un état récapitulatif des engagements de la région depuis le [budget primitif pour] 2005, avec les actions réalisées, les actions en cours de réalisation et les actions à l'étude* ».

5.2. Le fonctionnement administratif

5.2.1. Présentation administrative générale

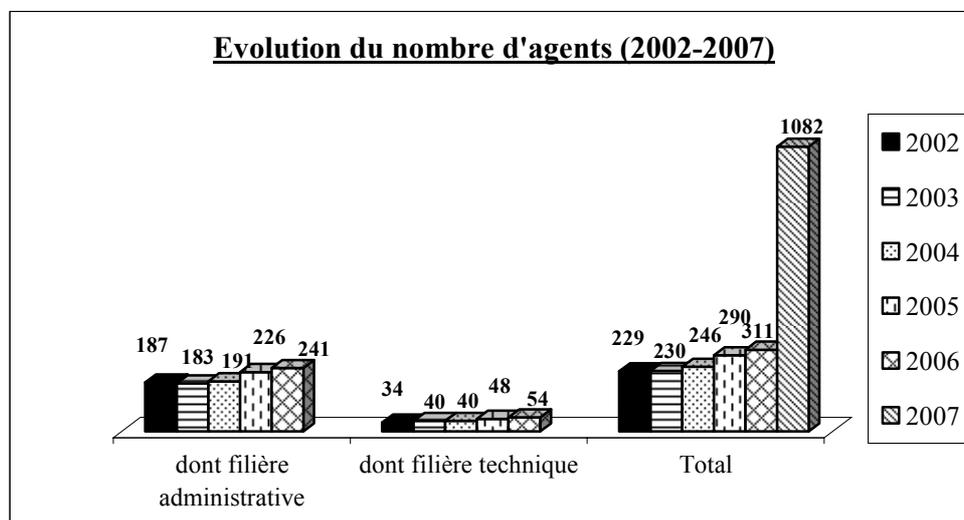
L'organigramme des services et le fonctionnement administratif général ont évolué après les élections de 2004. La chambre observe que **le conseil régional s'appuie occasionnellement sur des cabinets d'études**, sans que ce recours puisse être considéré comme usuel. La collectivité s'est, par exemple, faite accompagner par un cabinet d'audit pour essayer d'améliorer le fonctionnement de la direction de l'administration régionale et s'est appuyée sur un autre cabinet pour organiser un séminaire de direction censé renforcer la cohésion entre les principaux cadres administratifs de l'institution. Elle a également eu recours à un cabinet pour l'accompagner dans la mise en œuvre de l'acte II de la décentralisation (la dépense réalisée à ce titre s'est élevée à 20 571,20 euros en 2004). Le fonctionnement administratif en quatre grandes délégations semble pertinent. Seul un délégué n'est pas en même temps directeur de l'une des directions relevant de sa délégation.

Organigramme général des services du conseil régional de Franche-Comté (en 2007)



5.2.2. Les ressources humaines

Suite notamment aux transferts de compétences intervenus au cours de la période, les effectifs de la région ont évolué ainsi que suit (chiffres au 1^{er} juin 2007 pour l'effectif total) :



Source : état du personnel, comptes administratifs 2002-2006.

Au 1^{er} juin 2007, l'effectif global de la région était ainsi de 1 082 agents, dont 387 agents des services et 695 agents des lycées (ou agents « TOS »), ces derniers représentant ainsi près des deux tiers du total. La région qui était traditionnellement décrite comme une « collectivité d'investissement » tend à devenir, au même titre que les autres catégories de collectivités territoriales, une « collectivité de fonctionnement » qui doit désormais gérer des personnels nettement plus nombreux qu'il y a quelques années. En 2008, le nombre d'agents gérés par la région aura considérablement augmenté puisqu'il devrait dépasser 1 600. Il est à noter que **la proportion de titulaires a plutôt eu tendance à augmenter au cours de la période sous revue, cependant que la part du temps partiel dans les effectifs permanents a diminué.**

Proportion de titulaires	
2001	80%
2003	85%
2004	87%
2005	89%
2006	88%

Evolution du temps partiel au sein de l'effectif permanent de la région				
Année	2002	2003	2004	2005
%	34	32	32	27

Source : bilans sociaux.

5.2.3. La nécessité pour la collectivité d'améliorer l'économie des moyens mis en œuvre pour remplir ses missions

Le fonctionnement administratif de la collectivité n'appelle pas d'observations lourdes. L'organisation administrative de la région et en particulier la coopération entre les

services sont satisfaisants, grâce notamment à l'apport d'un audit de la direction de l'administration générale réalisé en 2005 par un cabinet extérieur (pour un coût de 24 910,33 euros, et 19 075,74 euros pour l'assistance à la mise en œuvre des axes de progrès de cette direction confiée au même cabinet après passation d'un marché pour 19 075,74 euros).

La chambre croit cependant utile d'insister sur la **nécessité pour la collectivité d'assurer ses missions en optimisant les moyens mis en œuvre**. En effet, pour certaines dépenses, de montants au demeurant limités, le contrôle a montré que l'institution ne recherchait pas systématiquement les moyens les plus économiques. **Les exemples donnés ci-dessous ne sont pas de nature à remettre en cause la qualité des actions menées par la région et visent simplement à appeler l'attention des élus sur certaines dépenses. La chambre ne tire des observations correspondantes aucune conclusion de portée générale.**

➤ La politique d'attribution des primes d'habillement

Conformément à la réglementation en vigueur, la collectivité choisit de verser des primes individuelles d'habillement, afin qu'une partie de ses agents (ceux dont la collectivité estime qu'ils occupent des fonctions d'accueil ou sont des vecteurs de l'image de la région) puisse acheter des vêtements et des chaussures. 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'État. **Trente-neuf personnes** (trente-sept selon la collectivité) étaient concernées **en 2006**. **Le montant global de ces primes a quasiment doublé au cours des dernières années**, passant de 15 910,27 € en 2000 à 29 201,28 € en 2006 alors que, dans le même temps, les effectifs de la région ont augmenté de 35,8 %.

Primes d'habillement 2002-2006	
2002	17 365,49
2003	20 505,63
2004	17 751,84
2005	22 585,41
2006	29 201,28
Total	107 409,65
Variation moyenne annuelle 2004-2006	28,26%

L'assemblée plénière du conseil régional a défini le 21 juin 2002 les règles d'attribution des primes d'habillement. L'annexe 5 du budget primitif pour 2005 a fixé de nouveau, pour des fonctions identifiées, le montant annuel de la dotation destinée à l'achat de tenues vestimentaires ; ce document figurait également à l'appui du budget primitif pour 2006 (annexe 6). En pratique, le bénéficiaire remet un bon d'achat à un fournisseur choisi en accord avec la direction des ressources humaines.

La chambre observe que les primes d'habillement accordées par l'institution sont généreuses. En 2006, la prime moyenne perçue par les agents qui en ont bénéficié était de 748,75 euros. Une partie importante desdits agents se voyaient ainsi autorisés à acheter deux tailleurs par an. Une analyse détaillée des factures a permis de faire ressortir que **le montant des tailleurs achetés correspondait quasiment toujours au centime près au montant maximum susceptible d'être dépensé par l'agent**, ce qui pourrait signifier deux choses :

- ou bien un nombre non négligeable de magasins franc-comtois (et en particulier bisontins) propose des tailleurs d'un montant exact de 350 et le plus souvent 460 euros, ce qui permet de dépenser l'intégralité de la prime prévue à cet effet ;
- ou bien lesdits magasins ont recours à une facturation fausse (faisant apparaître un article unique quand plusieurs articles sont achetés) ou incomplète (les articles achetés ne figurant pas sur le document transmis aux services de la région), contrairement à ce que prévoient systématiquement les bons d'achat, établis naturellement avant l'achat par la direction des ressources humaines de la région.

La chambre observe que **l'achat de plusieurs vêtements, au lieu d'un seul, a été constaté plusieurs fois**, ce qui tend à indiquer que **les bons d'achat établis par les services s'accordent difficilement avec la générosité de la prime d'habillement**. À titre d'exemple, un agent, censé acheter un tailleur grâce à la prime d'habillement (d'après le bon d'achat prévu à cet effet) a pu s'acheter quatre pulls, quatre tee-shirts, deux pantalons, trois « accessoires » et une « grosse pièce »⁴. D'autres agents ont achetés des vêtements de sport non conformes aux prescriptions des arrêtés individuels. Certaines factures établies par des magasins ne proposant pas de tailleurs à 460 euros sont muettes sur le détail des achats effectués. Il en résulte que **certaines factures ne sont conformes ni aux bons d'achat établis par la direction des ressources humaines, ni aux arrêtés individuels d'attribution de dotation vestimentaire qui prévoient précisément l'usage réservé à ladite dotation**.

Les élus régionaux pourraient déduire de cet état de fait soit que la prime annuelle d'habillement est (par exemple) conçue pour acheter plus de deux tailleurs par an (à moins de considérer que le prix normal d'un tailleur ou d'un costume est de 460 euros, montant qui semble élevé dans l'absolu), soit que le montant de ladite prime, peu encadré par la réglementation et dont l'évolution explique le doublement des crédits budgétaires affectés au financement du dispositif au cours des six dernières années, est trop élevé en Franche-Comté. Ces constats sont valables pour toute la période sous examen.

Primes d'habillement en 2006	
Emploi	Nombre d'agents
Agent de service intérieur	7
Chauffeur	3
Agent d'accueil	4
Secrétaire de cabinet	6
Secrétaire de direction	4
Assistant réunions AP et CP	6
Agent économat	2
Gardien	1
Assistant manifestations région	2
Agent DRH	1
Agent relations publiques	1
Agent direction culture	1
Inconnu	1
Total	39

NB : 37 agents selon la collectivité.

La chambre prend acte de la réponse de l'ordonnateur en fonction, qui a précisé sur ce point que « *la région se propose de faire évoluer son dispositif, afin d'assurer un meilleur contrôle de la conformité des factures aux bons de commandes, en indiquant sur le bon le*

⁴ Mandat n° 013200 de 460 €, émis le 28 novembre 2006 et concernant Mme A.

détail de la tenue et le coût maximum ainsi qu'en payant sur présentation de la facture et du ticket de caisse ».

- Le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (voir annexe 3)

Le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), prévu par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, a été adopté par l'assemblée plénière du conseil régional de Franche-Comté le 23 octobre 2006. Ce schéma est constitué d'un préambule, d'un diagnostic prospectif, d'une charte d'aménagement et de développement durable et de documents cartographiques. D'après le rapport 6-1 présenté en assemblée plénière le 23 octobre 2006, ce schéma doit contribuer aux objectifs suivants : « *développer les savoirs et la créativité, et attirer les talents ; devenir une région exemplaire en matière d'environnement ; s'appuyer sur nos valeurs humanistes et novatrices pour poursuivre notre pratique de la solidarité ; promouvoir des villes durablement habitables et des campagnes durablement habitées ; promouvoir une stratégie territoriale de rayonnement européen et international ; cultiver nos atouts en valorisant nos spécificités* ».

Selon des précisions apportées par l'ordonnateur en fonction dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'élaboration de ce schéma s'est traduite par l'organisation de dix-huit ateliers territoriaux regroupant près de 4 000 personnes destinés à mieux associer la population franc-comtoise à cet exercice de prospective. Les coûts d'élaboration, de communication et de présentation au public du schéma, intitulé **Franche-Comté 2025 : terre de talents**, sont présentés synthétiquement dans le tableau suivant :

Elaboration du SRADDT	
2002	60 628,05
2003	20 238,71
2004	0,00
2005	128 103,43
2006	233 900,12
Total	442 870,31

Source : logiciel Grand Angle utilisé par la région.
Montants en euros

La chambre relève que le coût complet (hors dépenses de personnel) d'élaboration, de publication et de présentation du schéma, soit **442 870 euros**, est élevé au regard de sa dimension faiblement prescriptive, d'autant qu'il s'agit là d'un document qui, n'ayant point de valeur réglementaire, n'est pas opposable et représente une sorte de schéma des schémas, en ce sens qu'il sous-tend les différents schémas sectoriels adoptés par la région en 2005-2006. Il semble que l'élaboration et la publication de ce document n'aient **pas été très économes en moyens**. À titre de comparaison, l'élaboration du plan régional de développement des formations professionnelles, de portée beaucoup plus concrète, a coûté nettement moins cher (125 815,26 euros).

Au surplus, il convient de noter que la première tentative de définition du SRADDT (dépenses des années 2002 et 2003) n'a pas abouti, faute de majorité politique et de consensus sur le travail alors réalisé. Ce n'est que lors du mandat qui a débuté en 2004 que les services de la collectivité ont relancé l'élaboration du document.

➤ Les déjeuners et dîners de travail (voir annexe 4)

Les sommes consacrées par la collectivité aux déjeuners de travail ont évolué ainsi que suit durant la période examinée. Le niveau très important de ces dépenses en 2002 (cinq fois plus élevé que les trois années suivantes) s'explique en partie par la préparation du SRADDT (à hauteur de 28 873,60 euros).

Déjeuners de travail	
2002	99 959,56
2003	20 016,60
2004	17 154,92
2005	20 383,13
2006	25 194,31
Total	182 708,52

Source : logiciel Grand Angle utilisé par la région

Des échantillons des déjeuners pris sur l'enveloppe de la direction générale des services en 2003 et en 2005 ont été retenus pour calculer le **coût moyen par convive d'un déjeuner de travail** - étant précisé que depuis 2004, l'enveloppe de la direction générale des services englobe les quatre directions qui la composent. Deux échantillons ont également été retenus en 2003 et 2005 pour calculer ce même ratio pour les déjeuners de travail du cabinet du président.

Sur l'enveloppe de la direction générale des services, ce coût s'établissait à **28,36 euros en 2003** et **42,71 euros en 2005**, soit une augmentation de plus de 50 %, que l'inflation ne permet pas d'expliquer ; à titre d'information, un montant de **42,71 euros** représente **plus de 2,8 fois le montant des indemnités de repas d'un fonctionnaire en mission (fixé à 15,25 euros)**, montant qui, il est vrai, ne s'applique pas aux déjeuners et dîners de travail. Sur l'enveloppe du cabinet, le coût du repas par convive atteignait 20,90 euros en 2003 ; deux ans plus tard, il s'élevait à un peu plus de 22 euros ; il n'y a donc pas eu de dérive de la part du cabinet au cours de la période.

➤ Les cadeaux de fin d'année

Chaque année, les élus régionaux décident d'offrir des **cadeaux au personnel** financés sur le budget de l'institution. Ainsi, à titre d'exemple, par la délibération n° 07AP.2 des 11 et 12 décembre 2006 (vote du budget primitif de la région pour 2007), une majorité de conseillers régionaux a décidé que l'institution prendrait à sa charge les « *cadeaux offerts collectivement à l'ensemble du personnel ainsi que ceux qui sont remis à titre individuel* ». Les coûts moyens par agent sur la période 2002-2006 sont retracés dans le tableau ci-après (la somme n'a pu être calculée pour l'année 2004) :

Cadeaux de fin d'année		
Année	Montant (€)	Coût moyen
2002	11 390,00	33,5
2003	10 678,47	30,1
2004		
2005	36 295,55	98,4
2006	64 228,91	81,6
Total	122 592,93	

Les coûts totaux et moyens des cadeaux offerts aux agents de la région ont augmenté au cours de la période beaucoup plus vite que les effectifs (qui ont crû de 36 %). La chambre prend acte de la précision apportée par l'ordonnateur en fonction dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, selon laquelle le coût moyen par agent a diminué en 2007 (58,8 euros).

➤ Les marchés relatifs à la gratuité des boissons chaudes

Les élus ont décidé d'accorder un « avantage social » au personnel sous la forme du **libre accès aux machines à boissons chaudes installées dans les locaux de l'institution** ; il s'agirait apparemment d'une initiative prise sous la présidence de Monsieur Chantelat. Selon l'article 6 du cahier des clauses techniques particulières signé le 22 novembre 2000 par la société attributaire du marché, la région demandait aux candidats au marché de « *décrire dans la note technique [...] les moyens de paiement dont pourraient être dotés les distributeurs (monnayeurs, système de cartes rechargeables, ...) afin qu'une prise en charge totale ou partielle du coût des boissons soit assurée directement par les usagers* ». En conformité avec cette disposition, l'offre de prestations et de maintenance des appareils de distribution automatique de la société, en date du 8 septembre 2003, prévoyait un mécanisme destiné à prévenir les abus de consommation de boissons des agents. La société avait proposé un système basé sur des clés personnelles électroniques attribuées à chaque employé, à charge pour la région d'alimenter ces clés d'un **crédit social bonus mensuel**.

Cependant, **aucun mécanisme de ce type n'a été mis en place**. Ainsi, il n'est **pas possible pour l'institution de décompter le nombre de boissons prises** par chaque agent, les machines ne le permettant pas techniquement. Les agents bénéficient donc de boissons chaudes gratuites en nombre potentiellement illimité, le dispositif reposant sur l'autocontrôle des fonctionnaires de la région.

La région a conclu un premier marché avec une société spécialisée, portant sur la mise à disposition de cinq distributeurs de boissons. Le montant minimum annuel du marché était de 100 000 FF (15 244,90 euros) et le montant maximum, de 350 000 FF (53 357,16 euros) selon le CCAP, puis de 300 000 FF (45 735,71 euros) selon le marché signé. Le marché a été conclu pour une année, du 6 janvier 2001 au 31 décembre 2001 ; conformément aux clauses du marché, celui-ci a été reconduit en 2002 et en 2003. Un second marché a été conclu le 19 novembre 2003 pour les années 2004 à 2006 ; le montant minimum annuel a été fixé à 15 000 euros TTC et le montant maximum annuel à 60 000 euros TTC. Les dispositions de l'article 76-I-1 du code des marchés publics, dans sa version en vigueur fin 2003, prévoyaient que « *le marché à bons de commande détermine les spécifications, la consistance et le prix des prestations ; il en fixe le minimum et le maximum en valeur ou en quantité. Le montant maximum ne peut être supérieur à quatre fois le minimum* ». Le conseil régional a choisi d'augmenter ce coefficient multiplicateur et de retenir le coefficient maximal à partir de 2004.

La chambre souligne que, compte tenu de la relative stabilité des achats observés au cours du précédent marché, **la fourchette retenue par la région dans son appel d'offres est large**. De fait, même si les prestations ne sont pas exactement déterminables d'un point de vue quantitatif, **l'acheteur public doit procéder à une approche d'estimation aussi précise que faire se peut**. L'écart de 1 à 4 constitue un maximum. Lorsque cela est possible, comme pour l'achat de boissons chaudes, l'acheteur a tout intérêt à le réduire, en particulier en retenant un plancher qui ne soit pas trop bas. En effet, **les entreprises calculent en général leur marge bénéficiaire en fonction du minimum. Plus le plancher de prestations**

achetées sera réaliste, plus l'économie du contrat est susceptible d'être favorable à la collectivité. Si la région continue à financer cet avantage, il pourrait donc être utile de **relever le plancher du marché**. La chambre prend acte que, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur en fonction a indiqué que « *cette observation sera [it] prise en compte lors du renouvellement du marché en 2010* ».

Les **montants en cause** ne sont pas négligeables pour la collectivité, ainsi que le montre le tableau suivant pour la période 2002-2006. Sur l'ensemble de la période (soit cinq ans), **la région a pris en charge près de 120 000 euros de frais de boissons de son personnel.**

Achat boissons chaudes	
	Coût par année de mandatement
2002	23 874,63
2003	24 054,61
2004	22 537,35
2005	23 236,66
2006	26 041,44
Total	119 744,69

Montants en euros

➤ Les dépenses de vœux

Les dépenses de vœux ont beaucoup augmenté au cours de la période sous revue, principalement en raison du coût des cartes de vœux et des frais de location de salles. Une requête informatique sur le logiciel Grand Angle, utilisé par les services de la région, a permis d'identifier l'évolution suivante des coûts afférents aux vœux annuels.

Dépenses de vœux				
Année	Montant (€)	dont location salle et frais de cocktails	Nb d'agents titulaires au 31/12	Coût moyen
2002	2 552,60	0,00	229	11,15
2003	11 872,69	0,00	230	51,62
2004	8 139,32	0,00	246	33,09
2005	28 596,40	0,00	290	98,61
2006	42 980,96	18 372,68	311	138,20
2007	48 950,24	31 379,00		
Total	143 092,21	49 751,68		

Du tableau ci-dessus, il ressort que le coût moyen par agent des dépenses de vœux a été multiplié par douze entre 2002 (11,15 €) et 2006 (138,20 €).

Certes, comme l'a souligné l'ordonnateur en fonction dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la hausse constatée s'explique pour partie par la nécessité dans laquelle la collectivité s'est trouvée, à compter de 2006, compte-tenu de l'augmentation de ses effectifs, de louer une salle pour la cérémonie des vœux. Mais, si l'on fait abstraction de la dépense correspondante (18 372,68 euros en 2006), il apparaît encore que le coût moyen par agent des dépenses de vœux a été multiplié par plus de sept entre 2002 (11,15 €) et 2006 (79,13 €).

En 2007, les dépenses de vœux (48 950,24 €) ont encore progressé de près de 14 % par rapport à l'année précédente (42 980,96 €). Elles intègrent notamment le coût de la location de la Saline d'Arc-et-Senans (31 379 €) et les coûts d'impression de 12 000 enveloppes de vœux, 15 080 feuillets de vœux, 15 000 cartes de vœux élus et

11 300 cartes de vœux à double volets (ce qui correspond à 2,5 % de la population de la région), pour un montant total de 14 910,53 euros.

Si la chambre n'a pas autorité pour se prononcer sur l'opportunité des objectifs fixés, au titre des vœux, par le conseil régional, il est de sa compétence, en revanche, d'appeler l'attention de la collectivité sur l'économie des moyens mis en œuvre à ce titre. Il n'est pas certain que les dépenses réalisées en 2007, après déjà cinq exercices de forte progression, répondent à une utilisation économe des deniers publics.

La chambre note toutefois l'intention affichée par la collectivité de rationaliser à l'avenir ces dépenses en organisant une seule cérémonie des vœux.

➤ Les frais de formation

Les frais de formation du personnel n'appellent pas d'observations à caractère général.

La chambre note toutefois qu'en **2004**, le coût de l'inscription et de la participation de six agents de la région à un séminaire s'est élevé à **6 219,35 euros**, dont 1 827,50 euros de frais d'hébergement. La convention datée du 30 août 2004 et communiquée au payeur régional n'était pas signée par le cabinet dispensant la formation. Conformément à ce que prévoyait la convention, la région a pris en charge les frais d'hébergement et le petit-déjeuner du formateur, pour un montant de 100,95 euros.

La chambre note qu'en choisissant d'organiser un séminaire de formation pour quelques agents dans un château plutôt qu'au siège de la région et, par suite, en prenant en charge sur son budget les frais de déplacement et d'hébergement du formateur, la région n'a pas été guidée par une logique d'économie de ses moyens dans l'achat de cette prestation : **le coût de revient par agent s'est, en effet, élevé à 1 036,56 euros.**

Séminaire de direction	
Frais d'inscription	4 290.90
Hébergement	1 827.50
Restaurant	100.95
Total	6 219.35

Montants en euros

La chambre note que, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur en fonction a précisé qu'« *il s'agissait d'un séminaire de direction générale organisé après la mise en place de la nouvelle organisation reposant sur quatre délégations [...] et ayant pour objectif de « souder » l'équipe, afin d'optimiser les méthodes de management et de définir les grands axes de mise en œuvre des nouvelles politiques régionales. L'éloignement du siège de la région s'imposait pour garantir une concentration suffisante et éviter les dérangements* ».

Par ailleurs, un agent du conseil régional a bénéficié d'une formation de développement personnel et accompagnement de la décision en **2005**, pour un coût cumulé de **plus de 18 000 euros**, sur la base d'un tarif horaire de 358,8 euros TTC. Compte tenu de la prise en charge des frais de déplacement du formateur par l'institution, **le coût horaire complet de la formation s'est élevé à 407,78 euros TTC**, montant qui paraît élevé pour une formation à faible technicité. Si la chambre peut comprendre que, comme souvent, les cadres bénéficient plus que les autres agents de formations financées par la collectivité, cette pratique

doit rester raisonnable. Cela ne semble pas avoir été le cas en l'espèce. Il est à noter, par ailleurs, qu'à l'initiative de la collectivité, il a été mis un terme à la prestation avant son échéance (restaient quatre heures de formation à dispenser).

Formation coaching	
Janvier	2 373,30
Février	3 296,90
Mars	2 152,80
Avril	0,00
Mai	1 713,80
Juin	2 708,10
Juin	883,20
Août	1 713,80
Septembre	996,20
Octobre	717,60
Novembre	1 458,20
Décembre	0,00
Total	18 013,90

Montants en euros

Sur l'ensemble des dépenses de formation, les faits ci-dessus décrits demeurent isolés. Aussi traduisent-ils sans doute des **exceptions plutôt qu'une inflexion de la pratique générale d'économie constatée dans ce domaine** au cours de la période sous revue.

➤ Les investissements mobiliers de la période (voir annexe 5)

La revue du compte relatif aux investissements mobiliers montre que pour ce poste budgétaire, la région de Franche-Comté n'a pas toujours été économe en moyens au cours de la période examinée.

À titre d'exemple, **en 2002, du mobilier a été acheté pour deux bureaux, pour un montant de 6 317,67 euros** (direction des systèmes d'information) ; en 2002 également, du mobilier pour deux autres bureaux a été acquis pour un montant de 5 146,58 euros (service communication). **Le bureau du président du conseil régional a été réaménagé la même année, avec des investissements d'un montant cumulé de 24 129,13 euros**, correspondant à 2 430 euros de lampadaires, 7 128,50 euros de mobilier et 14 570,63 euros de climatisation. Cette même année, du mobilier a été acheté par la région pour le secrétariat de son président pour un montant de 4 984,63 euros.

En 2003, l'achat de mobilier en cerisier pour le bureau d'un directeur s'est élevé à 8 630,28 euros TTC (correspondant à un bureau à 1 255,80 euros, un meuble retour à 1 666,03 euros, une table à 1 676,07 euros, une armoire basse à 360 euros, un meuble bas à 623,71 euros, trois fauteuils et quatre sièges d'un montant total de 2 701,11 euros et des accessoires pour 647,56 euros). L'ordonnateur en fonction a fait valoir, toutefois, que la pièce ainsi équipée « sert fréquemment de salle de réunion ».

En 2004, des travaux de rénovation de meubles et l'achat de mobilier pour l'hôtel de Grammont, le bureau du directeur général des services et les logements de fonction ont été réalisés pour un montant total de 133 208,13 euros. Un marché a, notamment, été régulièrement passé pour l'achat d'un lot de douze tables modulables et de chaises destinés à meubler le grand salon de l'hôtel de Grammont, pour un coût total de 47 242 euros TTC. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur en fonction a souligné que « le mobilier préexistant n'était pas en adéquation avec une salle

aussi prestigieuse et qu'il existait depuis de nombreuses années » et que « ce nouvel élément du patrimoine est venu remplacer des tables en tube aluminium ».

Sur un plan plus général, l'ordonnateur en fonction a également rappelé, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, que les mentions des noms de bureaux figurant sur les factures de mobilier devaient être interprétées avec précaution, dans la mesure où certains éléments avaient pu être placés dans d'autres bureaux, seul l'inventaire pouvant donner une idée exacte de l'implantation du mobilier.

➤ La communication via le Football club de Sochaux Montbéliard

Depuis environ trois ans, au titre de sa politique de communication, le conseil régional soutient de manière importante le club sportif phare de Franche-Comté, le Football club de Sochaux Montbéliard (FCSM).

Comme le montre le tableau ci-après, les montants mandatés par la collectivité au profit de ce club, au titre de sa seule politique de communication, ont connu un point haut en 2004, avant de décroître en 2005 et en 2006, tout en restant à un niveau élevé. La chambre ne porte aucune appréciation sur l'opportunité du soutien apporté au FCSM (de nombreux autres clubs étant soutenus, pour des montants certes beaucoup plus modestes), mais appelle l'attention du conseil régional sur l'aléa que font peser les résultats sportifs du club sur cet important vecteur de communication de la collectivité.

La chambre a toutefois pris note que, selon les précisions apportées par l'ordonnateur en fonction en réponse au rapport d'observations provisoires, le marché liant la collectivité au club de football serait automatiquement résilié en cas de relégation en ligue 2.

FCSM	
Exercice	Montant mandaté au titre de la politique de communication
2002	0,00
2003	31 600,00
2004	124 365,65
2005	107 198,79
2006	81 331,89
VMA	37%

Montants en euros

➤ Les titres restaurant

➤ **Une attribution critiquable dans son principe**

Les collectivités territoriales peuvent participer au prix des repas servis dans les restaurants administratifs par le versement d'une subvention à l'organisme gestionnaire. Aux termes de l'article 3 de la loi de finances rectificative pour 2001 n° 2001-1276 du 28 décembre 2001, ces collectivités peuvent également attribuer des titres restaurant :

- « dans le cas où ils n'ont pas mis en place de dispositif propre de restauration collective, aux agents qu'ils ne peuvent pas faire bénéficier, par contrat passé avec un ou plusieurs gestionnaires de restaurants publics ou privés, d'un dispositif de restauration compatible avec la localisation de leur poste de travail ;

- dans le cas où ils ont mis en place un dispositif propre de restauration collective, aux agents qu'ils ne peuvent faire bénéficier, compte tenu de la localisation de leur poste de travail, ni de ce dispositif, ni d'un dispositif de restauration mis en place par contrat passé avec un ou plusieurs gestionnaires de restaurants publics ou privés.

Les conditions d'application de cette disposition sont précisées par décret ».

Ces dispositions ont été codifiées à l'article L. 3262-1 du code du travail par l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007. La progression des effectifs des fonctionnaires territoriaux et leur dispersion sur des sites isolés, qui rendent parfois inadéquates les solutions de restauration collective, ont conduit à un rapprochement des situations des fonctionnaires et des salariés, avec l'accès des premiers à des avantages sociaux naguère réservés aux seconds. Toutefois, la chambre relève que l'attribution de titres restaurant à des agents du siège ayant accès à un restaurant administratif en centre-ville n'est pas conforme à la réglementation. Elle souligne l'intérêt qu'il y aurait à étudier la possibilité de mettre fin au dispositif, en examinant si les restaurants administratifs du centre-ville ont la capacité d'absorber la demande potentielle de la collectivité.

➤ Des crédits régionaux consacrés à cette prestation sociale en forte augmentation

La clarté des dispositions précitées aurait pu conduire le conseil régional à mettre un terme à cet avantage social dès 2001, à tout le moins pour les agents dont la localisation géographique était compatible avec un accès rapide à un restaurant inter-administrations, ce qui représente la majorité des agents (hors agents TOS), et ce, même si les deux formules (titre restaurant ou participation au repas pris en restaurant administratif) représentent un coût identique pour la collectivité.

Les montants versés par la région au titre des seuls chèques déjeuner ont augmenté de 32 % entre 2002 et 2005 et l'ensemble constitué des chèques déjeuners et des tickets pour le restaurant inter-administrations a augmenté de 28,5 %. Durant cette période, l'effectif a progressé de 21 % et le nombre de titre repas de 24 %.

➤ Les subventions versées à l'association du personnel « Amical »

L'association gère une partie des avantages sociaux dont bénéficie le personnel de la région, à l'exception des titres restaurant et des cadeaux aux agents : elle gère l'arbre de Noël, propose des aides et des cofinancements dans les domaines du sport, de la culture ou encore du tourisme. Elle a, par exemple, cofinancé en 2006 des séjours en Martinique (23 personnes), Tunisie (21 personnes), Crête (40 personnes inscrites) et Allemagne (80 personnes) *via* la commission tourisme loisirs, ou encore un week-end à Rome (23 personnes) *via* la commission culture.

La subvention versée par la région à l'association Amical a augmenté ainsi que suit.

Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Variation	VMA
Subvention	89 945	90 000	91 000	119 000	145 000	267 000	347 000	286%	24%
Adhérents	276	299	313	321	444	509	909	61%	13%
Budget/adhérent	326	301	291	371	327	525	382	0%	10%

Montants en euros (chiffres prévisionnels pour 2008)

La subvention versée à Amical en 2007 s'est élevée à 267 000 euros, sur le fondement de la délibération n° 07AP.2 des 11 et 12 décembre 2006. La chambre observe que le budget rapporté au nombre d'adhérents a fortement augmenté en 2007, en raison de la

surestimation des prévisions d'adhésion des personnels de service des lycées. Selon les informations communiquées par l'ordonnateur en fonction dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le budget prévisionnel pour 2007 a été établi sur une base d'adhésion de 450 nouveaux agents, soit trois quarts des 610 agents des lycées concernés, alors que seuls 150 d'entre eux ont adhéré en 2007.

Le montant de l'aide par adhérent a ainsi augmenté de près de 200 euros en un an. Si tel était le souhait de l'institution, la chambre ne peut que constater l'augmentation substantielle de l'aide ainsi versée ; dans l'hypothèse inverse, il eût sans doute été plus prudent de retenir une estimation plus raisonnable lors du vote du budget primitif, quitte à décider de verser une subvention complémentaire lors du vote d'une décision modificative (il y en a eu trois en 2007) en cas de hausse des adhésions.

Cette observation vaut également pour l'exercice 2008 ; en effet, **la subvention pour 2008 (347 000 euros) est en augmentation de 30 % par rapport à celle de 2007. Pour retrouver la subvention moyenne par adhérent qui caractérisait la période 2002-2006, soit 323,2 euros, il faudrait, compte tenu du montant de la subvention, que l'association compte 1 073 adhérents en 2008, soit plus du double du nombre d'adhérents en 2007**, ce qui semble correspondre à une hypothèse haute. Une des conséquences attachée à cette imprévision de la collectivité est que l'association a dégagé un résultat excédentaire de 41 516 euros au 31 décembre 2006, ce qui n'était probablement pas l'objectif recherché.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur en fonction a précisé que la subvention versée à Amical servait notamment à couvrir les frais engagés au titre de l'arbre de Noël. À cet égard, le budget prévisionnel de l'arbre de Noël est ainsi passé de 19 000 euros en 2006 à 50 000 euros en 2007 (location de la salle de Micropolis).

➤ La réflexion préalable à certains investissements

La chambre observe que les investissements interviennent généralement après une phase de réflexion et de définition des besoins. Elle note toutefois qu'en septembre 2005, la collectivité a fait construire un **abri à vélos**, sur la base d'un devis détaillé établi le mois précédent. En raison d'un manque de réflexion préalable concernant la définition des besoins et le lieu d'implantation de cet équipement, l'abri qui a coûté **8 952,66 euros** a été démonté très rapidement et n'a pas été remplacé. Ce sont donc près de 9 000 euros qui ont été dépensés inutilement.

L'ordonnateur en fonction a toutefois fait savoir, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, que les éléments constitutifs de cet équipement étaient toujours en possession de la collectivité et pourraient être mis en place sur un autre site.

6. LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET L'APPRENTISSAGE

➤ Une enquête commune Cour CRC

La chambre a choisi d'analyser la politique de formation professionnelle et d'apprentissage menée par la région dans le cadre d'une **enquête commune** menée par la Cour et plusieurs chambres régionales des comptes. Pour des raisons de commodité de lecture, **l'annexe 6** présente l'organigramme de la direction de la formation professionnelle et de l'apprentissage, **l'annexe 7** le coût d'élaboration du plan régional de développement de la formation professionnelle (PRDF) et **l'annexe 8** le rôle joué par le conseil régional en faveur des lycées professionnels.

➤ Aperçu des compétences des régions

Formation professionnelle et compétences des régions en 2007

Élaboration d'un **plan régional de développement de la formation professionnelle**, couvrant tous les niveaux de formation et tous les publics sauf les actifs occupés

Décider, financer et gérer tout ce qui concerne l'apprentissage (CFA)

Concevoir, financer et gérer le **programme régional de formation professionnelle**, une partie de la formation des jeunes demandeurs d'emploi et une partie des formations d'initiative individuelle des adultes

Cofinancer et codécider les actions de l'AFPA en région

Financer et gérer les **formations des secteurs sanitaire et social** et certaines formations du domaine culturel

➤ Le contexte économique : une région plus industrialisée que les autres

Le tableau suivant présente le nombre d'emplois salariés et non salariés (en milliers) en Franche-Comté et en France au 31 décembre 2005 (données provisoires INSEE).

	2005		
	Salariés	Non salariés	Total
Franche-Comté	411,2	39,2	450,4
France métropolitaine	22 664,1	2 206,2	24 870,4
Part Franche-Comté	1,81%	1,78%	1,81%

En milliers d'emplois

	2 005								
	Agriculture			Industrie			Construction		
	Salariés	Non salariés	Total	Salariés	Non salariés	Total	Salariés	Non salariés	Total
Franche-Comté	5,3	11,1	16,5	107,1	3,6	110,7	23,8	4,5	28,3
France métropolitaine	338,4	502,6	841,0	3 774,6	168,9	3 943,5	1 346,3	234,3	1 580,6
Proportion Franche-Comté	1,57%	2,21%	1,96%	2,84%	2,13%	2,81%	1,77%	1,92%	1,79%

En milliers d'emplois

	2005					
	Commerce			Services		
	Salariés	Non salariés	Total	Salariés	Non salariés	Total
Franche-Comté	45,6	6,4	52,0	229,4	13,6	242,9
France métropolitaine	3 026,4	364,9	3 391,3	14 178,4	935,5	15 114,0
Proportion Franche-Comté	1,51%	1,75%	1,53%	1,62%	1,45%	1,61%

En milliers d'emplois

La population active franc-comtoise est surreprésentée dans les secteurs de l'agriculture et surtout de l'industrie et sous-représentée dans le secteur de la construction et, dans une plus forte mesure, dans le commerce et les services. Elle se caractérise en particulier par une industrie spécialisée dans les biens d'équipements et par ses industries traditionnelles (lunetterie, jouets, bois, horlogerie). L'économie franc-comtoise est moins « tertiarisée » que la moyenne des régions françaises.

➤ **Appréciation d'ensemble sur la politique de formation professionnelle**

La région dispose d'une compétence de principe en matière de formation professionnelle depuis la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. L'article 8 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a confié aux régions une compétence pleine et entière en matière d'apprentissage et de formation professionnelle. La région est désormais chargée d'organiser sur son territoire le réseau des centres d'information et de conseil sur la validation des acquis de l'expérience (VAE) et gère l'indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs d'apprentis. L'enregistrement des contrats d'apprentissage reste de la compétence de l'État, sur le fondement de l'article 36 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

La formation professionnelle et l'apprentissage, avec 88,7 M€ au budget primitif pour 2007 représentaient le **deuxième poste de dépenses de la région après les transports** (119,8 M€), mais **devant l'éducation** (77 M€). Ce premier montant représente environ 21 % des dépenses de la région. Au compte administratif pour 2006, la formation professionnelle et l'apprentissage, avec 88,75 M€ représentaient le deuxième poste de dépenses de la région, juste après les transports (93,2 M€) et juste devant l'éducation et l'enseignement supérieur (81,4 M€). Les crédits de la formation professionnelle, des formations sanitaires et sociales et de l'apprentissage sont essentiellement des crédits de fonctionnement (95,9 % au compte administratif pour 2006). Les dépenses de fonctionnement de la formation professionnelle et de l'apprentissage représentaient **plus du tiers (35,8 %) des dépenses de fonctionnement de la région en 2006**.

En 2006, les dépenses de cette politique se répartissent de manière inégale : celles consacrées à l'apprentissage s'élèvent à 42,3 M€ quand celles consacrées à la formation professionnelle s'élèvent à 26 M€, et celles consacrées aux formations sanitaires et sociales à 13,6 M€ ; une enveloppe de 3,1 M€ était par ailleurs affectée aux services communs (compte administratif).

Il n'existe pas de règle fixe pour l'adoption du programme annuel de formation : c'est ainsi l'assemblée plénière du conseil régional qui a adopté le programme pour 2004-2005, dont la programmation complémentaire a fait l'objet d'un vote de la commission permanente.

Le programme de formation pour 2006-2007 et la programmation complémentaire ont tous deux été adoptés par la commission permanente.

La région se caractérise par un **engagement important dans la politique** de formation professionnelle et d'apprentissage. Ce constat n'est pas étranger à l'importance du secteur industriel dans les activités économiques régionales et à la place des formations industrielles dans le catalogue de formation de la région.

Il ressort de l'instruction que la politique de formation professionnelle, complexe dans un système opaque et éclaté, est, dans les limites des compétences dévolues à la collectivité, globalement maîtrisée dans sa mise en œuvre par la région. Il reste toutefois difficile de juger si les actions menées sont efficaces au regard du retour à l'emploi qui semble être l'objectif principal fixé par les élus. Les instruments d'appréciation de l'efficience et de l'efficacité de cette action développés par la région et EFIGIP ne sont pas suffisamment précis pour mesurer son impact sur les parcours professionnels et pour savoir si l'offre de formation orientée par la collectivité répond aux besoins des demandeurs d'emploi et aux besoins en main d'œuvre des entreprises (offres d'emploi non pourvues).

➤ **La commission « formation professionnelle et apprentissage »**

Depuis 2004, cette commission, composée de seize élus (près de quatre élus sur dix), se réunit selon une périodicité mensuelle (soit avant chaque commission permanente ou assemblée plénière).

➤ **La direction de la formation professionnelle – apprentissage (voir organigramme détaillé en annexe 6)**

La directrice est en poste depuis septembre 2002. Elle est assistée en 2007 de deux agents : une chargée de mission qualité et une assistante de direction. La direction est composée de :

- Huit agents affectés à des missions fonctionnelles (chef de service, investissements, relations avec le CNASEA, veille juridique- FSE, suivi FSE : 2 agents, contrôle FSE, budget) ;
- Cinq agents affectés à la formation professionnelle (chef de service, programmes de formation, AFPA, rémunération stagiaires, assistante VAE- gestion des contrats aidés) ;
- Sept agents affectés à l'apprentissage (chef de service, primes aux employeurs d'apprentis : trois agents, contrôle financier, développement de l'apprentissage, assistant) ;
- Quatre agents affectés aux formations sanitaires et sociales et à la santé (chef de service, chef de projet formations sanitaires et sociales, chef de projet santé, gestion des bourses) ;
- Onze agents (cinq délégués territoriaux et leurs assistantes) affectés à la gestion de dossiers transversaux en complément de leurs missions principales d'interface avec les territoires : gestion des stages individualisés de formation par alternance (SIFA) et aire de Besançon (trois agents), gestion des accès individuels à la qualification (AIQ), de la communication et aire de la plaine jurassienne (deux agents), aides aux entreprises et aire frontalière (deux agents), handicap, insertion, et aire Nord Franche-Comté (deux agents), espaces jeunes, centres d'informations sur les droits des femmes (CIDF) et aire de Haute-Saône (deux agents) ; **les délégués territoriaux sont des agents titulaires de la région en lien direct avec les organismes prestataires de formations.**

Depuis 2002, les effectifs de la direction se sont renforcés pour atteindre, au 31 décembre 2007, **41 agents** dont sept auxiliaires à temps plein (correspondant à **37,9 postes**

en équivalent temps plein au 18 décembre 2007), et **3,8 % de l'effectif global** de la région Franche-Comté au 1^{er} juin 2007, ou **10,6 % des effectifs sans compter les agents des lycées**.

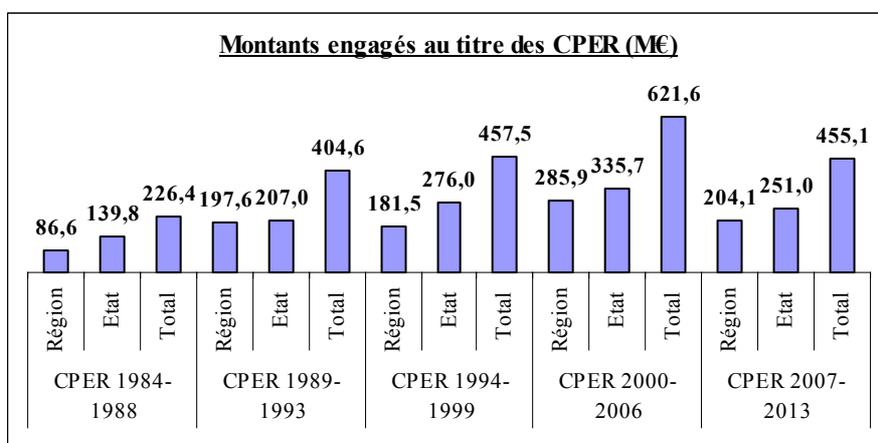
	Effectif permanent		Auxiliaires		Effectif total	
	Nombre d'agents	Nombre d'ETP	Nombre d'agents	Nombre d'ETP	Total agents	Total ETP
Direction formation professionnelle et apprentissage	34	30,9	7	7	41	37,9

Les **principales caractéristiques** de la région⁵, sous l'angle de la formation professionnelle et de l'apprentissage, sont les suivantes :

- un **niveau général de la formation plus faible** que la moyenne nationale : la part des jeunes qui ont au mieux le BEPC est de 24,5 % et reste plus élevée que la moyenne française, cependant que la part de ceux qui ont au mieux un CAP ou un BEP est de presque 24 %, contre 22 % en France ; les bac + 3 ne représentent que 5,8 % de la population franc-comtoise, contre 8 % pour la moyenne nationale ;
- des **élèves en apprentissage plus nombreux qu'ailleurs** ;
- un **déficit migratoire persistant des 18-35 ans** (même si le déficit migratoire global diminue en tendance) qui a entraîné un déficit de 7 200 jeunes environ entre 1999 et 2004 ;
- des **échanges déficitaires avec les régions limitrophes** et avec la région francilienne ;
- une **présente plus forte qu'ailleurs du secteur industriel**, ce qui entraîne des répercussions sur l'offre de formation professionnelle et d'apprentissage ;
- un **maillage du territoire dense** (nombre de CFA) ;
- des **CFA interprofessionnels et agricoles connaissant des difficultés financières** lourdes ;
- une **diminution de la population active à partir de 2006-2007** (environ 2 000 personnes par an), après une augmentation de près de 6 % entre 1999 et 2004 ;
- un **taux de chômage structurellement inférieur à la moyenne nationale**, au moins jusqu'en 2006.

Le **contrat de projets État région** (CPER 2007-2013) prévoit notamment :

- d'accompagner l'évolution industrielle et sociale des secteurs du transport, de l'énergie et de l'automobile dans le nord-est de la Franche-Comté ;
- de diversifier et de sécuriser les trajectoires professionnelles face aux mutations du tissu industriel et de l'emploi régional.



(Montants décidés pour la période 2007-2013, et tels que révisés à mi-parcours pour la période 2000-2006)

⁵ Source : diagnostic établi dans le cadre de la stratégie éducation formation 2010.

Les suites réservées au précédent contrôle

La collectivité a réservé des suites favorables à plusieurs observations formulées lors du précédent examen de sa gestion.

➤ Observations de la chambre sur les prestations de services et les dispositifs de contrôle

La chambre avait fait valoir que la réglementation et la jurisprudence soumettaient les contrats de prestations de services (effectuées à titre onéreux) en matière de formation professionnelle aux dispositions du code des marchés publics (CMP) ; il en était ainsi de l'activité exercée par le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) pour le compte de la région. Elle avait souligné que l'apprentissage et les actions de formation, d'appui et d'accompagnement à l'emploi destinées aux jeunes sans emploi, aux personnels rencontrant des difficultés d'accès ou de maintien dans l'emploi et aux personnes handicapées relèveraient de la procédure assouplie prévue à l'article 30 du CMP. En revanche, les actions de promotion, d'acquisition, d'entretien ou de perfectionnement de connaissances en faveur des salariés relèvent des procédures de droit commun. La chambre avait considéré que l'obligation de rejoindre une plate-forme (territoire régional structuré en 22 plates-formes réparties sur les cinq aires de projets) pour intégrer les programmes régionaux (cf. appel à projets pour le programme 2002-2003) contrevenait aux dispositions de l'article 45 du code des marchés publics, dans sa version alors en vigueur, qui énumérait limitativement les conditions pouvant être exigées des candidats, et devait être réexaminée par la région.

En matière de contrôles opérés dans le domaine de la formation, plusieurs exemples mettaient évidence des problèmes de délais dans le respect des conventions passées avec les centres de formation et un manque de précisions dans la rédaction des états financiers. La région n'exigeait pas un niveau de renseignement détaillé tant en dépenses qu'en recettes. La notion de suivi pendant toute la durée du stage (libellé de la délibération et des conventions), et donc de service fait, méritait d'être précisée. Les contrôles effectués par la région sur l'exécution des conventions de formation professionnelle devaient être plus rigoureux.

➤ Les suites données à ces observations

La mise en concurrence des prestataires de formation est effective depuis 2003. De ce fait, la pratique d'organisation en plates-formes de pré qualification et de qualification a disparu, les organismes ayant néanmoins fait, le plus souvent, le choix de répondre sous forme de groupement. En application de l'arrêt du Conseil d'État du 5 mars 2003, *UNSPIC*, selon lequel les conventions de mandat conclues par les collectivités ne peuvent être exonérées de manière générale de toute obligation de publicité et de mise en concurrence, et conformément au nouveau code des marchés publics, intégrant les conséquences de cette jurisprudence, une procédure d'appel d'offres ouvert a été utilisée pour le marché de gestion administrative et financière des programmes de formation et d'apprentissage. Le mandat a été attribué au CNASEA. Un marché, notifié en janvier 2006, pour un an reconductible deux ans, est à nouveau conclu avec le CNASEA, opposé dans cette procédure de consultation au groupe ACCOR services.

S'agissant des procédures de contrôle, le nouveau mode de financement de l'apprentissage adopté par la CP le 23 mai 2003, est de nature à multiplier les échanges entre les services de la région et l'administration des CFA et va dans le sens d'un renforcement des

contrôles. De même, la soumission au code des marchés publics des marchés de la formation professionnelle a entraîné des contrôles un peu plus stricts, tant sur la nature de la formation que sur les effectifs, qui sont mieux formalisés par les délégués territoriaux qui disposent de documents précisant les procédures de suivi pédagogique et financier des marchés.

➤ **Observation de la chambre sur les liens avec le CNASEA**

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 »**, hors gestion de l'aide au transport des apprentis, confiée également au CNASEA. Lors de la signature de la convention en 2000, l'enveloppe du CNASEA représentait 78 % du budget de la formation professionnelle (fonctionnement) et les frais de gestion étaient estimés à 609 696 euros. Des hésitations apparaissaient dans la rédaction des dispositions contractuelles relatives aux ordres de reversement et aux remises gracieuses. Les prérogatives du CNASEA en la matière avaient évolué au fil du temps. Les clauses de la convention relatives au reversement des indus avaient été remaniées sur ce point presque chaque année. La décision de remise gracieuse, déjà en 1996, puis en 2002, appartenait en dernier ressort au CNASEA, alors qu'en 1999, le conseil régional décidait et notifiait aux débiteurs. Quant aux admissions en non valeur, il n'existait aucune prérogative exclusive de l'assemblée. Pour ce qui est des sommes en cause, les services de la région avaient indiqué qu'en 2000, les remises gracieuses représentaient 7 839 € et les admissions en non-valeur 50 151 €.

➤ **Les suites données à cette observation**

La chambre avait considéré que lorsque le directeur du CNASEA gère les fonds des prestations qu'il exécute pour le compte de la région, il n'a pas compétence pour consentir des remises gracieuses ou des admissions en non-valeur au nom de la collectivité 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. Le président du conseil régional conserve ses prérogatives d'ordonnateur principal, d'autant que, comme le spécifie la convention, les sommes admises en remise gracieuse ou en non-valeur ainsi que les frais de poursuite non recouverts sont à la charge du conseil régional.**

Un cahier des charges a été élaboré par la région pour procéder à une consultation préalable à la passation d'un marché de service relatif à la gestion du financement des programmes de formation professionnelle et d'apprentissage, d'aides à l'emploi et de mobilité internationale. Le premier marché, notifié le 29 mars 2004, a pris la forme d'un marché négocié sans mise en concurrence signé avec le CNASEA pour une durée d'un an. Le second, également d'une durée d'un an, a pris cette fois la forme d'un marché sur appel d'offres ouvert et a été attribué au CNASEA. Le dernier en date, notifié au CNASEA le 20 janvier 2006, est un marché à bons de commandes conclu pour une durée d'un an, reconductible trois ans (2006 à 2009 inclus). Les dispositions relatives aux remises gracieuses et admissions en non-valeur figurent à l'article 4.5.2. du CCAP. **Pour les demandes de remise gracieuse, le conseil régional arrête sa décision sur la base des données du titulaire du marché. L'attributaire doit également informer tous les quatre mois le conseil régional des nécessités d'admission en non-valeur. La délibération relative au budget primitif pour 2006 prévoit, non seulement d'habiliter le président du conseil régional à signer ce marché avec le**

CNASEA, mais aussi de soumettre à la CP les demandes de remises gracieuses et d'admission en non-valeur, instruites par lui.

6.1. La région comme instance de coordination des acteurs de la formation professionnelle

Après réalisation d'entretiens avec plusieurs structures externes au conseil régional, la chambre a constaté que la région s'impose assez bien comme instance de coordination des acteurs publics et des partenaires sociaux dans ce domaine.

6.1.1. Le conseil économique et social régional (CESR)

Le CESR est une assemblée consultative du conseil régional. Composée de 65 membres, l'assemblée du conseil réunit des membres d'organismes représentatifs de la vie socioprofessionnelle régionale (chambres consulaires, associations, syndicats de salariés, organismes patronaux, etc.). Ils sont désignés pour siéger au CESR par leur organisme d'attache, pour un mandat de six ans renouvelable. Ses travaux (avis, saisines et autosaisines) donnent lieu à des recommandations visant à éclaircir les choix du conseil régional.

Le 26 octobre 1999, le CESR a validé à l'unanimité les orientations pour la période 2000-2005 des politiques d'éducation et de formation dans le cadre du schéma prévisionnel des formations et du plan régional de développement des formations.

Compte tenu des enjeux financiers de la politique de formation professionnelle et d'apprentissage, la chambre relève que le conseil économique et social régional (CESR) a joué un **rôle plutôt modeste** depuis dix ans en matière de formation professionnelle. Il a publié seulement **deux rapports** sur ce secteur d'intervention **depuis 1998**, portant tous deux sur l'alternance :

- *L'alternance, un sésame pour la vie active* (autosaisine de 2006, rapport de janvier 2007) ;
- *Formation professionnelle : l'alternance en questions* (autosaisine de mai 2001, rapport de 2002).

En sus de ces deux rapports, le CESR s'est prononcé chaque année à l'unanimité sur le budget primitif de la politique de formation professionnelle et d'apprentissage. Un consensus assez large règne entre les membres du conseil sur ce sujet. La chambre note toutefois que dans son avis du 24 janvier 2005 sur le budget primitif pour 2005, le CESR invitait la région à dresser un état des lieux et à évaluer la VAE en Franche-Comté ; il souhaitait, par ailleurs, être informé du suivi des promotions sortant des dispositifs d'apprentissage. **Aucune évaluation globale de la politique de validation des acquis n'a été réalisée et il n'existe toujours pas de suivi à moyen terme des élèves sortis des CFA de la région.** Dans son avis du 12 décembre 2005, le CESR s'inquiétait du **taux de rupture des contrats d'apprentissage qui s'élevait à 25 %**, sans que le conseil régional ait véritablement cherché à analyser les causes de ce phénomène. L'avis du 21 mars 2006 relevait que sur les 16 des 57 projets retenus par la région et les autorités académiques, deux seulement concernaient des sections relevant du secteur tertiaire. Il est vrai que les filières industrielles sont le creuset historique de l'apprentissage ; il est néanmoins étonnant que **le tertiaire représente une part peu importante de l'offre d'apprentissage en région**, alors que la moindre tertiarisation de la Franche-Comté avait été mise en évidence par la SEF 2010. Dans ce même avis, le CESR appelait de ses vœux une actualisation des « *statistiques sur les taux de rupture des contrats*

d'apprentissage, par niveau et par filière, pour en faire un élément de pilotage décisionnel ». Le CESR encourage aussi la signature de contrats d'objectifs professionnels et une meilleure connaissance des besoins des branches professionnelles ; ce dernier point ne constitue pas le point fort de la région mais le problème renvoie d'abord aux branches elles-mêmes.

Si l'évolution des taux de rupture des contrats d'apprentissage est une réelle préoccupation du service apprentissage, cet indicateur n'est pas pour autant devenu un outil de pilotage décisionnel. De manière analogue, **les recommandations du CESR sur la nécessité de développer les formations tertiaires en apprentissage sont restées peu suivies d'effets.** Si la région reste naturellement libre de ne pas donner suite aux avis du CESR, il y a lieu de le regretter lorsque ces avis non suivis d'effets semblent pertinents.

En conclusion, la chambre constate que les avis du CESR sur la formation professionnelle et l'apprentissage sont généralement consensuels et peu prescriptifs.

6.1.2. Les chambres consulaires

Les chambres consulaires – en particulier les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) et les chambres de commerce et d'industrie (CCI) – sont de réels correspondants de la région, y compris par le truchement des chambres consulaires régionales (chambre régionale de commerce et d'industrie [CRCI] et, dans une moindre mesure, chambre régionale de métiers et de l'artisanat). Ces organismes ont joué un rôle actif au cours de l'élaboration de la SEF 2010. Toutefois, ils ne peuvent pallier l'incapacité des branches professionnelles à prévoir de manière quantifiée les besoins à moyen terme dans la plupart des filières professionnelles, ce qui complexifie l'exercice de programmation sur lequel repose le plan régional de développement des formations professionnelles. De plus, le document de réflexion de la CRCI sur la SEF 2010, en date de février 2006, proposait notamment de « *conforter les formations performantes débouchant sur l'emploi et sur un placement rapide en entreprise* » (p. 2). **Le fait de financer plus de formations préqualifiantes que de formations qualifiantes pour les demandeurs d'emploi ne va pas vraiment dans le sens souhaité par les acteurs consulaires.**

6.1.3. La COPIRE

En vue de contribuer à améliorer la situation de l'emploi, des commissions paritaires de l'emploi ont été créées par l'accord national interprofessionnel du 10 février 1969 sur la sécurité de l'emploi. Elles réunissent des représentants du MEDEF, de la confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME), de la confédération française démocratique du travail (CFDT), de la confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO), de la confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), de la confédération française de l'encadrement - confédération générale des cadres (CFE-CGC) et de la confédération générale du travail (CGT).

La commission paritaire interprofessionnelle régionale de l'emploi (COPIRE) de Franche-Comté n'a pas joué de rôle significatif au cours de la période sous revue. **La région s'appuie assez peu sur cette instance ; un projet de contrat d'objectifs interprofessionnels, assez avancé dans sa rédaction, a été abandonné par la majorité élue aux élections régionales de 2004. Des contrats d'objectifs ont néanmoins été signés avec les branches professionnelles les plus structurées, disposant de relais régionaux.** Ces contrats sont d'importance inégale : au titre du contrat d'objectifs professionnels BTP, seuls

43 250 euros étaient prévus pour des actions en 2006, cofinancés à hauteur de 15 137 euros par la région.

L'amélioration de la **concertation entre la région et les partenaires sociaux** semble indispensable ; elle **appelle une meilleure écoute de la part de la région, mais également une certaine régionalisation de l'organisation des syndicats**, dont la l'organisation est plus sectorielle que territoriale. Il n'est pas possible de parler aujourd'hui de dialogue social régional, en particulier à cause de l'organisation par branche des syndicats.

En réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur en fonction a fait valoir que « *cette commission paritaire interprofessionnelle ne se réunit pas à l'initiative de la région et [souligné] qu'elle joue depuis un an un rôle plus actif* ».

6.1.4. Le CCREFP : un comité ressuscité après une mise en sommeil de deux ans

Le comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) **n'a pas joué de rôle significatif au cours de la période sous revue. Il ne s'est pas réuni entre 2004 et début 2007**, malgré une lettre du président du conseil régional au préfet de région en date du 13 septembre 2004 annonçant l'accord de la collectivité pour l'organisation d'une séance d'installation. Le CCREFP se réunit de nouveau depuis l'année 2007. Plusieurs commissions thématiques ont été créées : « formation professionnelle et apprentissage », « certification professionnelle et validation des acquis », « insertion des travailleurs handicapés et des personnes en difficulté » et « emploi et anticipation des mutations économiques ». Les partenaires n'ont pas formellement prévu de commission susceptible de réfléchir aux problèmes de l'orientation et de l'information, comme l'article L. 910-1 du code du travail en ouvre la possibilité. Le secrétariat du CCREFP est aujourd'hui assuré par EFIGIP (cf. *infra*).

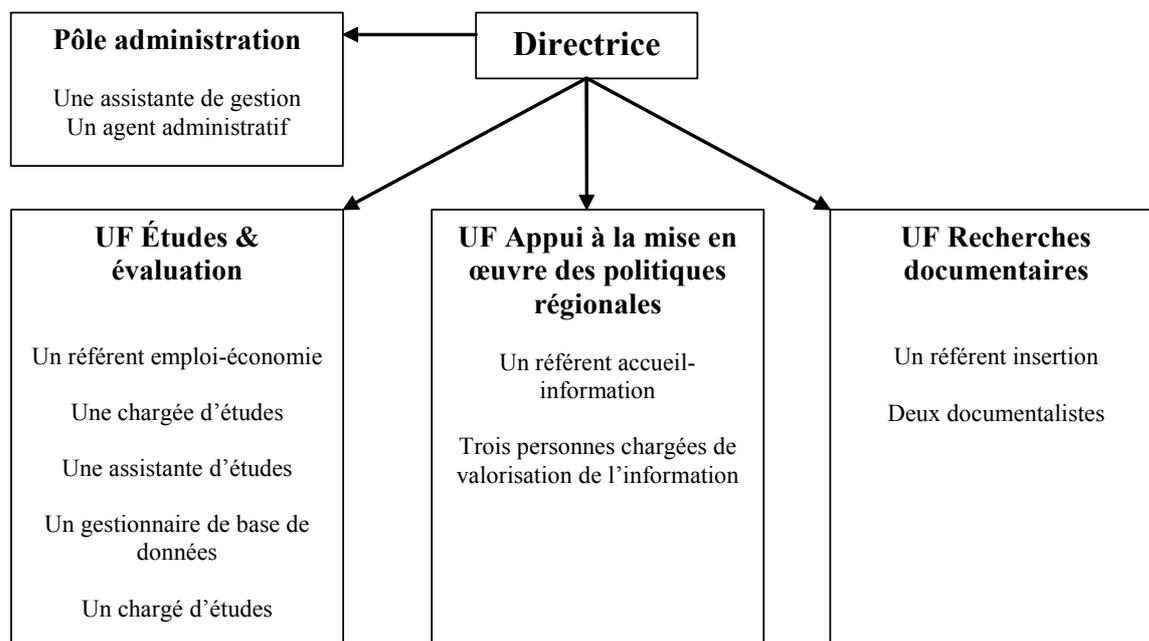
Il peut être rappelé que l'article L. 214-13 du code du travail dispose dans son VI, que « *dans le cadre de son plan régional de développement des formations professionnelles, chaque région arrête annuellement un **programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue, après avis du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle*** ». Cette disposition **n'a pas été respectée** de 2004 à 2006.

6.1.5 La transformation en 2007 du centre de développement des ressources sur l'emploi en groupement d'intérêt public et les différents rôles joués par cette structure

Jusqu'à la fin de l'année 2007, l'observatoire régional de l'emploi et de la formation (OREF) et le centre d'animation, de ressources et d'information (CARIF) étaient intégrés dans le centre de développement des ressources sur l'emploi (CEDRE Franche-Comté). Faisait également partie de ce centre la mission d'information régionale sur l'exclusion (MIRE), ce qui permet à cette structure de développer une vision transversale emploi-insertion-formation. Lui était auparavant rattaché Franche-Comté amélioration des conditions de travail (FACT).

En 2007, ces organismes prévus par la réglementation n'apparaissaient plus en tant que tels dans l'organigramme du CEDRE qui privilégiait une approche par unités

fonctionnelles : études et évaluation, valorisation et appui à la mise en œuvre des politiques régionales et recherches documentaires.



L'indépendance de cette association n'était jusqu'au second semestre 2007 qu'imparfaitement garantie. Le rapport de l'Inspection générale de l'administration, commandé par le nouvel exécutif de la collectivité élu en mars 2004, avait d'ailleurs évoqué en 2006 un risque de gestion de fait. La chambre note que le conseil régional (délibération 07AP.62 du 19 octobre 2007) a pris en compte cette critique en dissolvant l'association loi 1901 et en créant un groupement d'intérêt public – **Emploi, formation, insertion GIP (EFIGIP)** – reprenant ses compétences. Ce groupement voit sa présidence confiée alternativement à un représentant de l'État et au vice-président du conseil régional chargé de la formation professionnelle. L'État et la région en sont donc les deux membres fondateurs ; d'autres collectivités de la région peuvent également intégrer ce GIP.

Le CEDRE a eu l'occasion de travailler sur les secteurs en tension et les secteurs porteurs en Franche-Comté, assez tardivement par rapport à la SEF 2010. Le CEDRE a joué un rôle important dans l'élaboration de la SEF 2010 ; il a, en particulier, réalisé un état des lieux de l'offre de formation initiale et continue en Franche-Comté, adopté par la commission permanente du conseil régional le 25 février 2005.

6.1.6. Le rectorat de l'académie de Besançon

Le rectorat d'académie a joué un rôle actif lors de la préparation du PRDF et surtout du schéma des formations (SEF 2010). Chaque année, il est complètement associé à la préparation de la rentrée scolaire, aux côtés des services de la région, afin de veiller en particulier à la cohérence de la carte des lycées professionnels avec celle des centres de formation d'apprentis (CFA).

En dépit du travail réalisé en commun par le rectorat et la région, le choix assumé de la collectivité territoriale d'utiliser la carte des formations initiales à des fins d'aménagement du territoire n'est pas synonyme d'une économie de moyens. Ainsi que l'indique le CCTP du

marché de mandat de maîtrise d'ouvrage n° CRFC 07-00-003, **la région se caractérise par des « lycées professionnels, de petite taille, parfois peu éloignés les uns des autres » qui font que « la Franche-Comté est l'une des régions de France où l'on compte le plus de m² à l'élève »** (p. 6/33). Au 31 décembre 2006, la région, qui accueille par exemple **deux écoles nationales de l'industrie laitière** (sur les six écoles nationales) distantes de 70 km l'une de l'autre, comptait ainsi 1 279 606 m² de surface hors œuvre brute (SHOB) pour ses lycées, ce qui place la collectivité parmi celles dont la SHOB rapportée au nombre d'élèves est la plus élevée.

6.1.7. La coordination avec les branches professionnelles

Des contrats d'objectifs professionnels (COP) ont été signés avec plusieurs branches professionnelles au cours de la période sous revue : transports logistiques, métallurgie, métiers de bouche, service de l'automobile, plasturgie, agroalimentaire, BTP, soins aux personnes, sport et animation, forêt ou encore métiers de la culture. Ces contrats permettent de fait de dégager des priorités pour ces différents secteurs d'activités.

6.1.8. La prise en compte par la région des problématiques sectorielles, infrarégionales, interrégionales et transfrontalières

S'il reste l'exception, le **niveau interrégional** fait parfois l'objet d'actions coordonnées. Ainsi, en 2007, la région Franche-Comté a formé avec les régions Alsace, Bourgogne, Champagne-Ardenne et Lorraine (soit les régions dites du « Grand Est ») un groupement de commandes pour désigner un prestataire appelé à rédiger une étude interrégionale sur les besoins en professionnels qualifiés des régions du Grand Est dans certaines professions paramédicales⁶. Ces collectivités territoriales souhaitent s'appuyer sur le futur rapport pour créer éventuellement des instituts interrégionaux pour des filières peu représentées dans le Grand Est. Il est toutefois évident que la concertation entre les exécutifs est beaucoup plus simple en phase d'études que lorsque se posera éventuellement la question des implantations.

Les **problématiques transfrontalières** (formation de Franc-Comtois qui vont ensuite travailler en Suisse) représentent une **réelle préoccupation des élus** au cours de la période mais ne se traduisent pas par des actions concrètes : les **services de la collectivité** restent **relativement dépourvus de moyens d'action** face aux aléas de la liberté d'installation des travailleurs. En 2007, la collectivité a mené une réflexion sur la création d'une plateforme transfrontalière, en concertation avec les acteurs locaux français et suisses.

Le CEDRE (aujourd'hui EFIGIP) s'appuie sur les **acteurs infrarégionaux** dans le but de proposer une analyse territoriale assez fine des problématiques de formation, d'emploi et d'exclusion. Pour ce qui est de la politique de formation professionnelle, la prise en compte des problématiques infrarégionales par la région intervient au premier chef grâce au travail des délégués territoriaux qui sont souvent sur le terrain et par le biais des élus.

⁶ Audioprothésiste, diététicien, ergothérapeute, orthophoniste, orthoptiste, pédicure podologue et psychomotricien.

6.2. La stratégie régionale : la SEF 2010

Le vice-président du conseil régional en charge de la formation professionnelle estime que la politique de formation professionnelle doit être évaluée à l'aune de l'insertion dans le monde économique et la société. Cet objectif est partagé par les services de la collectivité.

➤ Rappel des dispositions légales et choix de la région Franche-Comté

Le plan régional de développement des formations professionnelles (**PRDF**) est un **outil de programmation** en matière de formation professionnelle, institué par la loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle (pour les jeunes) et par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (pour les adultes). L'article 11 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit la conclusion de **conventions annuelles d'application du PRDF**, signées par l'État, la région et les autorités académiques (établissements d'enseignement du second degré, établissements d'enseignement et de formation professionnelle agricole, établissements relevant du ministère chargé des sports). Cet article a également prévu le **rattachement des formations sanitaires et sociales au PRDF**.

Cet exercice de réflexion stratégique vise donc à identifier à moyen et long terme les priorités de la région, fixer des objectifs et, autant que faire se peut, mettre en place des indicateurs afin d'évaluer le précédent cycle d'orientations stratégiques.

Force est de constater que **cet exercice est resté lettre morte durant une longue période en Franche-Comté**. En effet, depuis l'adoption du plan régional des formations professionnelles des jeunes (PRDFJ) par le conseil régional le 17 novembre 1995 (fixant des objectifs à trois ans) et de son successeur en 1999, aucun document d'orientations générales n'a déterminé les grandes orientations fixées aux services de la région dans le domaine de la formation professionnelle avant l'année 2007 (même si, de fait, prévaut une assez grande continuité dans les orientations de cette politique). Seul un schéma prévisionnel des formations en collèges, lycées et EREA (qui ne vaut pas PRDF) a été adopté par l'assemblée en novembre 2002.

Les travaux d'élaboration du nouveau PRDF ont véritablement commencé en décembre 2004 par la tenue d'assises régionales de la formation professionnelle, rassemblant plus de 600 personnes. En 2005, ont été constitués dix ateliers thématiques (en fait sept, dont trois étaient dédoublés), cinq ateliers territoriaux et dix rencontres et ateliers sectoriels, soit vingt-cinq ateliers au total. En deux ans, ce sont quelque 1 500 personnes qui ont participé aux débats préalables à l'élaboration du schéma. Faute de réunion, le comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle n'a pas émis d'avis sur le document.

L'assemblée plénière du conseil régional a décidé le 17 octobre 2005 d'intégrer au sein d'un document unique – la **stratégie éducation formation 2010 (SEF 2010)** – le plan régional de développement des formations professionnelles (**PRDF**) et le schéma prévisionnel des formations en lycées et collèges (**SPF**), ce qui semble satisfaisant (il ne s'agit pas d'une initiative isolée). **Ce document unique a été adopté par l'assemblée plénière le 13 novembre 2006**. D'un point de vue organisationnel, la réalisation de ce document a été pilotée par le service « **organisation des formations** » qui est rattaché non à la délégation économie et développement des compétences, mais à la délégation éducation, recherche et

culture. Bizarrement, c'est pourtant le vice-président en charge de la formation professionnelle qui a présenté ce dossier aux autres conseillers régionaux ; c'est peut-être ce qui permet d'expliquer les raisons pour lesquelles la fusion des deux documents n'est pas parfaitement harmonieuse.

La stratégie éducation formation est articulée autour de quatre axes :

- 1) Favoriser la montée en qualification et le développement continu des compétences ;
- 2) Sécuriser les parcours de formation et les parcours professionnels ;
- 3) Favoriser la mise en démarche de projets des territoires, la mise en réseau des ressources de formation [...] et l'innovation dans les lieux de formation ;
- 4) Clarifier, optimiser, anticiper, faire des choix et développer les partenariats.

Hors charges de personnel, très difficiles à chiffrer, le **coût d'élaboration** de ce schéma s'est élevé à **125 815,26 euros**, dont 73,20 %, soit **92 092 euros**, ont servi à rémunérer le **cabinet d'étude** retenu par la région pour l'accompagner dans sa démarche (voir **annexe 7**).

Les **principaux constats** mis en avant dans le document sont :

- la fragilité de l'économie franc-comtoise, en particulier dans sa dimension industrielle ;
- le manque de notoriété de l'agriculture et de l'agroalimentaire franc-comtois ;
- un déficit migratoire pour la tranche d'âge des 20-29 ans (Alsace, Bourgogne, Rhône-Alpes et Paris) ;
- l'importance des départs à la retraite, dans un contexte où certains métiers sont déjà en tension : mécanique, industrie et réparation automobiles ;
- la nécessité de sécuriser les parcours professionnels.

En sus des efforts de mise en réseau des ressources et d'évaluation des politiques menées, les **actions prioritaires** visaient à renforcer :

- les actions de formation en lien avec les pôles de compétitivité ;
- les accompagnements à la diversification du secteur industriel ;
- les programmes liés aux secteurs structurants (les filières de métiers concernées n'ont pas été précisément définies) ;
- les formations en lien avec le développement durable ;
- la professionnalisation des métiers des services à la personne ;
- l'accompagnement de l'économie sociale et solidaire ;
- les démarches transfrontalières de coopération ;
- les dispositifs qualifiants de premier niveau ;
- l'accès aux niveaux supérieurs ;
- les accompagnements au développement des compétences ;
- le dispositif de VAE.

Le travail de réflexion a associé un **grand nombre d'intervenants**, dans différents lieux de la région. On peut toutefois regretter :

- que **les problématiques et les enjeux des très petites entreprises** (en termes de formation des chefs d'entreprises en particulier), prégnants dans la région, n'aient pas fait l'objet d'actions concrètes et innovantes ;

- que **manquent des éléments de prospective sur les métiers porteurs et les métiers en tension** : ces éléments qui avaient vocation à venir nourrir la stratégie ne sont intervenus qu'en 2008 ; les travaux y afférents, confiés à EFIGIP, devaient être utilisés pour l'élaboration du programme régional de formation et pour les concertations territoriales sur la carte des formations, qui ont débuté en mai 2008 ;
- que le **problème de l'orientation des jeunes** n'ait pas été davantage identifié et discuté ;
- que les besoins de main-d'œuvre dans le **secteur des services** n'aient pas fait l'objet d'actions concrètes, nonobstant l'organisation d'un atelier dédié lors de la préparation de la stratégie, dans une région qui est certes la plus « industrielle » de France mais où les services représentent le premier secteur d'activité ; ce n'est que le 26 mai 2007 que la CP du conseil régional a attribué une subvention à la CRCI pour réaliser une étude sur la demande de services en Franche-Comté ; une étude sur les besoins de recrutement à l'horizon 2010 pour des formés aux niveaux LMD (licence, master, doctorat) dans les carrières du tertiaire supérieur a également été confiée à EFIGIP.

➤ Articulation de la SEF 2010 avec le SRDE

La SEF 2010 et les orientations et les objectifs retenus dans le schéma régional de développement économique (SRDE) sont **globalement bien articulés**, ce qui peut être expliqué par le fait que formation professionnelle, apprentissage et développement économique relèvent d'une même délégation de la région.

- Des indicateurs foisonnants et perfectibles, des objectifs pertinents mais manquant de « lisibilité » et auxquels aucune cible chiffrée n'est associée

La chambre relève la qualité globale de ce document mais souligne sa dimension faiblement prescriptive, aucun objectif quantifié n'étant retenu dans le PRDF. C'est par exemple le cas des chéquiers création services formation pour les « micro-créateurs » (p. 23 de la SEF 2010). La chambre a bien conscience que la stratégie n'est pas opposable aux tiers, mais ce fait n'est pas de nature à expliquer la dimension peu opérationnelle de la SEF 2010.

Les indicateurs de la SEF 2010 sont foisonnants et aucune valeur cible ne leur est associée, ce qui limite considérablement l'intérêt de tels indicateurs. On dénombre quelque **124 indicateurs** dans ce document, dont :

- **16** au titre de l'accompagnement et de l'anticipation des « mutations économiques » ;
- **16** au titre des actions destinées à conforter l'image de la Franche-Comté ;
- **10** indicateurs pour développer une culture éducation-formation-emploi et le renforcement des partenariats ;
- **10** indicateurs destinés à mesurer le recul de la non-qualification ;
- **18** indicateurs afférents à l'objectif d'élévation du niveau de formation ;
- **11** indicateurs appelés à rendre compte du développement de la sécurisation des parcours professionnels ;
- **5** indicateurs sur la mise en projet des territoires sur les questions d'éducation, de formation et d'emploi ;

- 6 indicateurs relatifs à l'équilibre des formations sur le territoire franc-comtois ;
- 8 indicateurs portant sur la mise en commun de ressources et l'innovation au sein des organismes de formation ;
- 9 indicateurs sur l'accueil, l'information et le conseil ;
- 10 indicateurs sur l'observation en réseau et la veille permanente ;
- 5 indicateurs sur l'évaluation permanente de la qualité et de la performance des dispositifs de formation.

Dans l'absolu, le nombre des indicateurs retenus par l'institution paraît élevé, d'autant que plusieurs d'entre eux se décomposent en sous-indicateurs. Ainsi, la part des garçons et des filles dans différentes formations choisies comme révélatrices du degré de mixité est appelée à être suivie de manière relativement dispersée (« 1^{re} S, 1^{re} L, 1^{re} industrielle, formations des services aux personnes, bac professionnel, BTS et DUT industriels, CPGE scientifiques, écoles d'ingénieurs... ») ; un échantillon assez large est retenu pour la part des élèves, apprentis et étudiants d'origine étrangère.

La chambre considère que la définition **d'un nombre plus restreint d'indicateurs (de l'ordre d'une vingtaine ou d'une trentaine) serait plus pertinent pour piloter la politique de formation professionnelle** en fonction de priorités mieux définies, et que des cibles chiffrées devraient être associées à chaque indicateur. Une telle orientation permettrait aux élus et aux services d'apprécier véritablement la performance de la région et de ses partenaires dans ce champ d'action. La chambre prend acte d'un début d'amélioration dans la mesure où, selon les précisions apportées par l'ordonnateur en fonction dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, *« la région s'est [...] assignée comme objectif de simplifier les indicateurs et de les réduire de 124 à une cinquantaine dès 2008. Pour ce travail de rationalisation et de simplification, elle s'appuie sur l'expertise d'EFIGIP »*.

Nombre d'indicateurs ne paraissent **pas très pertinents** ; c'est vrai en particulier pour des indicateurs de mise en œuvre : nature de la diffusion des TIC, mise en place de groupes de travail, nombre de contrats d'objectifs signés avec les espaces jeunes, nombre d'accords cadres signés avec les autres structures, etc.

La propension marquée à retenir comme indicateurs ce qui n'est finalement qu'un ensemble d'actions (cf. par exemple les indicateurs « réalisations d'actions : savoirs citoyens, réussite scolaire, bien commencer, etc. », « mise en place de formations dans les territoires à besoins spécifiques ») traduit **un écart entre ce que devrait être une véritable stratégie et des éléments qui ne font finalement que traduire l'exercice effectif d'une compétence régionale**.

À rebours de l'effet de dilution de certains indicateurs, d'autres indicateurs de mise en œuvre restent assez flous et difficiles à appréhender, et ne permettront que malaisément de traduire ou d'objectiver des faits précis dans une optique d'évaluation, dans laquelle la région souhaite explicitement s'inscrire : c'est le cas, par exemple, de l'indicateur « structuration du secteur santé-social ». La mise en place d'un tableau de bord commun et d'« indicateurs généraux de suivi de la SEF 2010 », envisagé p. 77 de ce dernier document, a été ajournée, alors que ce tableau de bord aurait dû constituer un élément essentiel de la stratégie.

En outre, certains indicateurs renvoient à des éléments que ne maîtrise pas ou que maîtrise mal la région : c'est ainsi le cas de la mise en place d'observatoires de branches au

niveau régional, d'accords de partenariat entre secteurs professionnels, groupements d'entreprises et organismes de formation.

Par ailleurs, la chambre regrette que dans le cadre de la préparation du nouveau PRDF, la réflexion sur les métiers en tension et sur les filières porteuses n'ait pas été plus avancée. Cet exercice aurait pu permettre de dégager des priorités plus tranchées dans le maquis des défis énumérés dans le document régional. Ce n'est qu'à titre ponctuel que le conseil régional s'est engagé à mesurer « *l'impact sur le recrutement des formations recrutant difficilement et sur l'accès aux emplois en tension* ».

6.3. La région comme financeur de la formation professionnelle

Lors de son **précédent contrôle**, la chambre avait observé qu'investissement et fonctionnement confondus, les dépenses par habitant de formation professionnelle de la région étaient passées de 159 F (24,44 €) en 1993 à 317 F (48,33 €) en 1999 (3^e rang des régions françaises), puis 325 F (49,55 €) en 2000 (1^{er} rang), rappel étant fait que la Franche-Comté fut l'une des premières à prendre en charge la totalité de la compétence « jeunes » lors de la promulgation de la loi quinquennale du 20 décembre 1993. En matière d'investissement, la Franche-Comté faisait partie des premières régions françaises pour sa part de budget consacré à la formation professionnelle : 3^e rang en 1999 et 5^e rang en 2000.

Le conseil régional participait aux frais d'installation de délégués territoriaux⁷ dans les aires de projets et prenait déjà en charge les frais de gestion du CNASEA (de l'ordre de 1 % du budget de fonctionnement). Sur la période 1993-1999, les actions de formation représentaient 60,6 % des dépenses et l'apprentissage 34,6 % ; les dépenses de fonctionnement étaient couvertes à 64,4 % en moyenne par des recettes externes (État : 48,4 %, Europe : 13,4 % et entreprises : 2,2 %, notamment).

La chambre avait relevé des écarts importants entre les actions prévues et celles réalisées, tant en nombre de stagiaires qu'en heures de formation et avait en conséquence invité la région à améliorer la définition des besoins et des projets. Toutefois, les services de la région estimaient que les coûts globaux effectifs étaient relativement proches des coûts prévisionnels, en raison des « adaptations » effectuées au fil de l'eau, témoignant d'après eux de la capacité d'adaptation du système.

Depuis 2003, dernier exercice examiné au titre du précédent contrôle, les programmes de formation professionnelle font l'objet d'un appel à projets, passé dans le cadre de l'article 30 du code des marchés publics ; l'appel à projets est lancé environ 18 mois avant la fin de la période de référence. Par ailleurs, les services de la région ont essayé d'améliorer la réactivité des dispositifs de formation grâce à des adaptations en cours de programme et des modifications de la structure du programme depuis 2003, dans un contexte délicat dans la mesure où le public de la formation professionnelle est parfois assez « volatile », notamment en pré qualification.

En euros par habitant, la Franche-Comté consacre plus de ressources financières que les autres régions françaises à la politique de formation professionnelle et d'apprentissage.

⁷ A l'époque, ces agents n'étaient pas des agents de la région.

L'implication de la région dans le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage est en effet plus forte que celle de ses homologues métropolitaines. **En pourcentage des dépenses totales** (fonctionnement et investissement), **elle se positionne entre le 2^e et le 4^e rang des régions françaises entre 2002 et 2006**. Le différentiel est particulièrement marqué avec les moyennes nationales. **L'effet de taille n'explique que partiellement ce constat**, d'autres régions de taille modeste (Limousin, Auvergne, Corse) étant dans le dernier tiers des régions les plus interventionnistes, cependant que des régions plus peuplées (Bretagne, Pays de la Loire, Bourgogne) se caractérisent par une implication comparable à celle de la région Franche-Comté.

Rang	Dépenses totales de FORMATION PROFESSIONNELLE en % des dépenses totales							
	2002		2003		2004		2005	
1	PdeL	20,7%	PdeL	21,1%	PdeL	26,5%	PdeL	28,4%
2	BN	18,2%	FC	20,7%	FC	23,6%	HN	26,3%
3	FC	18,0%	HN	19,8%	PC	22,6%	Br	22,7%
4	HN	17,8%	PC	19,6%	HN	22,2%	FC	22,4%
5	PC	17,7%	Ce	18,0%	BN	21,2%	BN	21,4%
6	Ce	14,6%	Aq	17,7%	Ce	20,0%	Bo	21,1%
7	LR	14,4%	BN	16,9%	Br	19,1%	PC	21,0%
8	Aq	14,3%	Br	16,6%	Aq	17,8%	Ce	20,2%
9	CA	14,0%	Pi	16,0%	Bo	17,6%	Pi	20,0%
10	Pi	13,8%	MP	15,4%	LR	17,3%	Aq	19,8%
11	Br	13,7%	IdF	15,2%	CA	17,0%	MP	19,0%
12	RA	13,4%	PACA	15,0%	Pi	17,0%	LR	18,3%
13	PACA	13,3%	CA	14,5%	IdF	16,7%	PACA	17,8%
14	IdF	12,5%	Bo	13,7%	Lo	16,4%	Al	17,5%
15	Bo	12,2%	LR	13,5%	RA	16,2%	Lo	17,4%
16	MP	11,5%	Li	13,3%	Li	16,0%	CA	16,9%
17	Li	11,4%	NPC	13,1%	PACA	15,6%	Li	16,9%
18	Lo	11,1%	Lo	12,5%	MP	15,3%	IdF	16,5%
19	NPC	10,9%	Al	12,3%	NPC	13,3%	RA	16,1%
20	Au	10,2%	RA	11,4%	Al	12,9%	NPC	15,5%
21	Al	9,3%	Au	9,4%	Au	12,7%	Au	13,7%
22	Co	2,7%	Co	3,3%	Co	4,4%	Co	3,1%

Métropole (hors IDF)	13,5%	14,8%	17,1%	18,7%
Métropole	13,3%	14,9%	17,1%	18,3%
Régions Outre-mer	14,5%	14,7%	16,5%	15,7%
France entière	13,4%	14,9%	17,0%	18,2%

DGCL : les finances des régions

En euros par habitant, la Franche-Comté occupe le 1^{er} rang en 2002 et 2003, le 2^e rang en 2004 et le 3^e en 2005. L'ensemble des régions voit ses dépenses fortement progresser entre 2002 et 2005 ; pour la Franche-Comté, qui partait d'un niveau déjà élevé, l'augmentation est de 20,5 euros par habitant. En 2005, la Franche-Comté dépense 17 euros de plus que la moyenne métropolitaine (contre 15,90 euros en 2002).

Rang	Formation professionnelle continue et apprentissage : dépenses totales en euros par habitant							
	2002		2003		2004		2005	
1	FC	50.5	FC	56.3	Co	71.9	HN	83.1
2	HN	50.2	Co	54.9	FC	67.0	PdeL	72.7
3	PdeL	48.6	PC	51.1	HN	64.4	FC	71.0
4	BN	46.9	PdeL	48.7	PC	62.1	BN	65.7
5	Co	46.4	HN	47.6	PdeL	61.6	Pi	64.9
6	PC	43.3	BN	47.4	BN	58.9	Bo	63.2
7	CA	40.2	Ce	45.4	Ce	55.6	Li	61.9
8	Ce	39.9	Li	43.0	CA	53.5	Al	60.1
9	Pi	39.2	Pi	42.0	Li	52.3	Ce	59.3
10	Aq	37.7	MP	41.7	Pi	48.3	PC	57.8
11	Li	35.4	CA	40.6	Au	44.2	Co	57.1
12	RA	35.1	Aq	40.1	Br	44.2	CA	57.0
13	Br	32.6	Br	37.3	MP	42.9	MP	54.2
14	LR	32.2	PACA	37.1	Bo	42.6	PACA	52.9
15	NPC	30.8	NPC	35.9	RA	42.3	Br	52.4
16	PACA	30.6	IdF	34.4	PACA	42.1	Lo	51.1
17	Au	30.1	Al	33.1	NPC	41.9	Au	50.4
18	Bo	29.9	LR	32.6	IdF	41.6	NPC	50.1
19	IdF	29.8	Au	31.4	Lo	41.6	Aq	49.6
20	MP	27.3	Bo	30.7	Aq	41.1	LR	47.4
21	Al	26.5	Lo	29.0	Al	39.8	IdF	44.8
22	Lo	24.7	RA	27.2	LR	39.6	RA	44.6

Métropole (hors IDF)	35.7	38.5	47.5	56.1
Métropole	34.6	37.7	46.4	54.0
Régions Outre-mer	84.2	89.6	105.5	100.2
Ensemble des régions	36.0	39.1	48.0	55.4

DGCL : les finances des régions

Dans la nomenclature M71, plus précise que la nomenclature M51 à laquelle elle a succédé en 2005, le chapitre 901 concerne l'investissement et le chapitre 931 le fonctionnement, avec une ventilation des dépenses entre les services communs, la formation professionnelle, l'apprentissage et la formation sanitaire et sociale (depuis 2006 pour cette dernière rubrique).

En 2003, 2005 et 2006, les **dépenses d'investissement**⁸, comprenant en particulier les dépenses d'investissement dans les CFA, se sont maintenues à un niveau comparable ; les années 2004 et 2005 sont caractérisées par un effort d'investissement accru. Le niveau des dépenses en euros par habitant place la Franche-Comté dans les toutes premières régions françaises : au quatrième rang en 2002 et 2003 avec respectivement 2,9 euros et 4,3 euros, au troisième rang en 2004 avec 3,7 euros par habitant et au premier rang *ex æquo* avec la région Rhône-Alpes en 2005 avec 3,3 euros par habitant.

Dépenses d'investissement	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses d'investissement totales	3 385 781	5 273 841	4 371 733	3 776 798	3 670 383
Var n/n-1 (%)		55,8%	-17,1%	-13,6%	-2,8%
Base 100	100	155,8	129,1	111,5	108,4

Montants en euros

⁸ Dans le tableau *supra*, les chiffres sont extraits des comptes administratifs de la collectivité : ils intègrent des écritures d'ordre d'environ 2 380 euros en 2003 et 231 733 euros en 2004.

En fonctionnement, le volume des dépenses par domaine d'intervention et des recettes est présenté dans le tableau suivant.

Dépenses de fonctionnement	2002	2003	2004	2005	2006	VMA
Formation professionnelle (I)	24 495 455	27 736 323	22 376 237	27 514 869	26 043 576	1,54%
Variation N/N-1 (%)		13,2	-19,3	23,0	-5,3	
Base 100	100,0	113,2	91,3	112,3	106,3	
Apprentissage (II)	18 806 602	19 055 415	32 873 535	38 951 738	42 275 674	22,45%
Variation N/N-1 (%)		1,3	72,5	18,5	8,5	
Base 100	100,0	101,3	174,8	207,1	224,8	
Formation sanitaire et sociale (III)				7 525 000	13 615 874	
Variation N/N-1 (%)					80,9	
Services communs (IV)	2 591 851	2 767 858	3 552 822	3 262 118	3 142 296	4,93%
Variation N/N-1 (%)		6,8	28,4	-8,2	-3,7	
Base 100	100,0	106,8	137,1	125,9	121,2	
Total dépenses I+II+III+IV	45 893 908	49 559 596	58 802 594	77 253 725	85 077 420	16,68%
Variation N/N-1 (%)		8,0	18,7	31,4	10,1	
Base 100	100,0	108,0	128,1	168,3	185,4	
Dépenses autres secteurs d'intervention (emploi, mobilité internationale)	7 250 003	8 032 038	12 988 822	0	0	
Total dépenses formation apprentissage sanitaire autres secteurs	53 143 911	57 591 634	71 791 416	77 253 725	85 077 420	12,48%
Total recettes de fonctionnement	30 438 976	32 848 548	43 039 964	49 325 586	54 644 501	15,75%
dont DGD (hors FNDMA mais avec CDA)	21 600 615	23 981 077	34 310 882	41 463 015	43 172 357	18,90%

Montants en euros

VMA : variation moyenne annuelle

FNDMA : fonds national de développement de l'apprentissage

CDA : contribution au développement de l'apprentissage

Les **dépenses de formation professionnelle *stricto sensu*** sont restées **globalement stables** sur l'ensemble de la période sous examen mais ont enregistré un **net retrait en 2004** (baisse de 19,3 %). En 2005, la dépense était de 32,1 euros par habitant en Franche-Comté (huitième rang des régions françaises ; moyenne métropole de 26,8 euros).

À l'opposé, les **dépenses relatives à l'apprentissage** ont été **multipliées par 2,2 depuis 2002** : +1,3 % entre 2002 et 2003, +72,5 % entre 2003 et 2004, +18,5 % entre 2004 et 2005, +8,5 % entre 2005 et 2006. En 2006, 42,3 millions d'euros ont été consacrés à l'apprentissage contre 18,8 millions en 2002. Selon des précisions apportées par l'ordonnateur en fonction dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, entre les années scolaires 2002-2003 et 2006-2007, les effectifs d'apprentis ont augmenté de 10,8 %, cependant que les dépenses de fonctionnement liées à l'apprentissage, hors indemnités versées aux employeurs d'apprentis, ont augmenté de 27 %. La répartition de ces dépenses a évolué ainsi que suit :

Apprentissage : dépenses de fonctionnement	2002	2003	2004	2005	2006	VMA
Dépenses totales de fonctionnement	18 806 602	19 055 415	32 873 535	38 951 738	42 275 674	22,45%
Indemnité employeurs d'apprentis	0	0	11 225 722	16 841 464	18 392 061	
Dépenses hors indemnité employeurs	18 806 602	19 055 415	21 647 813	22 110 274	23 883 613	6,16%
Variation N/N-1 (%)		1,3	13,6	2,1	8,0	
Base 100	100,0	101,3	115,1	117,6	127,0	

Montants en euros

VMA : variation moyenne annuelle

En 2005, l'apprentissage en Franche-Comté représentait une dépense totale – investissement et fonctionnement – de 35,8 euros par habitant (données DGCL), ce qui plaçait la Franche-Comté au 2^e rang des régions après les Pays de la Loire (moyenne métropole de 26,7 euros). Ce constat s'explique en partie par l'importance de l'apprentissage en Franche-Comté (2,32 % des apprentis français pour une population régionale représentant 1,87 % de la

population métropolitaine en 2006), en particulier pour le niveau III qui implique un nombre d'heures de formation plus important que pour les niveaux IV et V. L'année 2004 a marqué une rupture par rapport aux années précédentes. En effet, **la prise en charge à partir de 2004 du versement de l'indemnité compensatrice versée aux employeurs d'apprentis a eu un impact important sur le budget régional de l'apprentissage (+11,2 millions d'euros). Cette dépense est néanmoins compensée par l'État.**

De 2002 à 2006, les dépenses de fonctionnement de la collectivité consacrées aux services communs ont augmenté de près de 5 % en variation moyenne annuelle.

Depuis 2005, les régions sont compétentes dans le domaine de la formation des travailleurs sociaux, des professions paramédicales et des sages-femmes, ainsi que pour les aides afférentes aux étudiants des instituts des formations des travailleurs sociaux (IFTS). Elles se voient également confier la formation qualifiante des demandeurs d'emplois adultes en finançant les stages de formation de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), dont le transfert devrait être échelonné entre 2006 et 2008. La dépense régionale a augmenté de 16,6 millions d'euros en 2006.

De 2002 à 2006, les dépenses de fonctionnement totales de la formation professionnelle, de l'apprentissage et des formations sanitaires et sociales, auxquelles s'ajoute le financement des services communs, ont progressé de 85,4 %. Sur toute la période examinée, le niveau d'intervention de la région est resté soutenu et constant. Les comparatifs régionaux, tant en pourcentage des dépenses totales qu'en euros par habitant, positionnent la Franche-Comté dans le peloton de tête des régions françaises, nonobstant un glissement relatif en 2005. Selon des précisions apportées par l'ordonnateur en fonction dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, *« le glissement relatif en 2005 de la position de la Franche-Comté par rapport aux autres régions est le résultat d'une uniformisation de la comptabilisation des dépenses des régions. [...] pour les années antérieures à la mise en place de la M71, apparaissaient dans le chapitre de la formation et de l'apprentissage des dépenses liées à la politique économie de la région »*. L'ordonnateur en fonction a également précisé qu'en *« 2006, investissement et fonctionnement confondus, les dépenses par habitant de la région sont de 77,4 M€. La Franche-Comté est au 6^e rang des régions, derrière la Basse-Normandie, la Picardie, la Haute-Normandie, le Centre, les Pays de la Loire »* et qu'en *« 2006, la Franche-Comté dépense 11,7 euros de plus que la moyenne métropolitaine »*.

	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses totales de formation professionnelle et apprentissage en pourcentage des dépenses totales	18.0%	20.7%	23.6%	22.4%	23.1%
Rang par rapport aux 22 régions	3e	2e	2e	4e	CNC
Dépenses totales de formation professionnelle et apprentissage en euros par habitant	50.5	56.3	67.0	71.0	77.7
Rang par rapport aux 22 régions	1er	1er	2e	3e	CNC

CNC : chiffre non connu

Les tableaux en annexe 8 détaillent les dépenses et les recettes tirées des comptes administratifs. En 2005 et en 2006, le **premier poste de dépenses** concerne les **indemnités compensatrices forfaitaires versées par les régions aux entreprises** dans le cadre des contrats d'apprentissage (16,8 millions d'euros en 2005, soit 22 % des dépenses de

fonctionnement ; 18,4 millions d'euros en 2006, soit 22 % de ces dépenses). Les **remboursements au CNASEA** représentent le **deuxième poste de dépenses** : ils ont augmenté de 15 % entre 2002 et 2004, de 64 % entre 2004 et 2005, avant de diminuer de 15 % entre 2005 et 2006. Ces remboursements représentaient environ 16 % des dépenses totales de formation professionnelle et apprentissage en début comme en fin de période, après avoir connu un point haut à 20 % en 2005. Les subventions de fonctionnement aux associations et organismes de droit privé représentent en volume le troisième poste de dépenses (14,7 % des dépenses, soit 12,5 millions d'euros). Les autres participations absorbent 13,4 % des dépenses avec 11,4 millions d'euros.

Le taux de consommation des crédits gérés par la direction de la formation professionnelle **s'est considérablement amélioré** au cours de la période : il est passé d'environ 79 % en 2003 à 82 % en 2004 et plus de 95 % en 2005. Cette évolution est liée à la technique d'ajustement budgétaire de fin d'année à laquelle recourt la collectivité.

En recettes, en **2006**, la dotation générale de décentralisation (**DGD**) représente la principale recette affectée à la formation professionnelle et l'apprentissage : 37,8 millions d'euros⁹, soit 69,2 % des recettes de fonctionnement. Elle **couvre 44,5 % des dépenses de fonctionnement**.

- Les conventions de mandat avec des sociétés d'économie mixte et le non respect du droit de la concurrence

Depuis 1986, la construction et la réhabilitation d'immeubles dans les domaines de la formation, de l'éducation et de l'enseignement supérieur font l'objet de mandats de maîtrise d'ouvrage, la plupart du temps quand la région est propriétaire des locaux ou des terrains faisant l'objet de travaux. **Trois conventions cadre**, exécutoires le même jour et conclues sans engagement de durée, ont été signées par le président du conseil régional dans des termes identiques **le 17 mars 1998** avec trois sociétés d'économie mixte locales (**SEML**) :

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

Sur la base de ces conventions, des conventions particulières étaient ensuite signées par le président du conseil régional et les représentants légaux de ces trois SEML, qui intervenaient depuis 1987 pour le compte de la région. Les travaux d'investissement concernaient principalement les investissements relatifs aux lycées dont la région est propriétaire. Dans une bien moindre mesure, ils avaient trait au centre de formation aux métiers du football de Seloncourt et au CFA de la Haute-Saône, dont la région est également propriétaire des murs. La chambre note que la région a financé seule la deuxième tranche de travaux pour le compte du centre de formation aux métiers du football, après avoir pourtant

⁹ Montant inscrit au compte administratif, intégrant la recette du fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage (1,1 M€) mais pas le montant de la contribution au développement de l'apprentissage (6 446 582 euros).

sollicité une participation du FCSM¹⁰ ; aucune suite positive n'a été réservée à cette demande, même si la réponse à cette sollicitation n'a pu être produite au cours de l'instruction.

Dans son rapport publié en avril 2004, la chambre avait déjà critiqué l'absence de mise en concurrence des entités choisies pour assurer la maîtrise d'ouvrage des opérations d'investissement relatives notamment aux lycées de la région Franche-Comté. La chambre souligne la négligence de la région et les risques juridiques résultant de l'application des conventions de 1998 qui ne respectent pas les nouvelles dispositions introduites à partir de 2004 dans le code des marchés publics. La région, en maintenant le quasi monopole de ces maîtrises d'ouvrage au bénéfice des trois SEML, ne s'est pas conformé au cadre concurrentiel prévu par la réglementation européenne et sa transposition en droit français.

En effet, classiquement, en droit public, une personne publique peut conclure un contrat par lequel elle confie à une autre personne publique ou à une personne privée la mission d'accomplir un acte juridique en son nom et pour son compte. Alors que la version antérieure à 2001 du code des marchés publics était muette sur le sujet, l'article 3-7° de ce code, dans sa version en vigueur à compter de 2001, disposait que les contrats de mandat étaient exclus du champ d'application du code et que leur passation ne devait pas respecter les règles de mise en concurrence. Le Conseil d'État, dans son arrêt *UNSPIC*, rendu en assemblée le 5 mars 2003, a annulé l'exclusion des contrats de mandat du champ d'application du code des marchés publics. Le code des marchés publics, dans sa version de 2004, a tenu compte de cette jurisprudence et fait application de la réglementation européenne : depuis cette date, ce type de contrat administratif est désormais soumis au droit commun de la concurrence.

Le 12 novembre 2007, l'assemblée du conseil régional a clôturé 19 opérations, donné quitus aux SEM et procédé à des ajustements financiers. En novembre 2007, le conseil régional a ouvert une consultation pour un marché de maîtrise d'ouvrage ; ce marché de services à bons de commande, pris en application de l'article 3 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, est d'un montant minimal de 3 M€ et d'un montant maximal de 12 M€. Le marché porte notamment sur tous les sites de tous les lycées de la région, sans décomposition en lots. Le mandat ne débutera en matière de maintenance qu'à compter de 2009, soit six ans après l'arrêt de principe du Conseil d'État. Les services arguent du fait que la préfecture de région aurait donné un délai à la région pour se conformer à la réglementation. Aucune pièce relative à ces échanges n'a été transmise au cours du contrôle ; par surcroît, la position de la préfecture est sans effet sur l'irrégularité juridique constatée, qui a résulté du manque de diligence de la collectivité.

Il aurait été de bonne gestion pour la sécurité juridique de ses actes que la région de Franche-Comté tînt compte plus rapidement de l'évolution de la réglementation, compte tenu des montants en jeu, en annulant les conventions de mandat de 1998. La régularisation a été amorcée à partir de 2007 avec la parution d'un avis d'appel public à concurrence qui a débouché sur le choix du groupement des trois SEM précédemment retenues, lors de l'assemblée plénière du conseil régional qui s'est tenu le 28 mars 2008 ; la chambre considère que cette régularisation a été pour le moins tardive, nonobstant le délai de préparation du CCAP, du CCTP et de leurs annexes respectives (environ un an selon les services de la collectivité).

¹⁰ Courrier du président du conseil régional au président délégué du FCSM, en date du 20 mars 2001 : « *il me serait utile de connaître [...] les possibilités d'autofinancement du FCSM afin que je puisse faire avancer l'instruction du dossier* ».

➤ Le bilan des avances régionales pour la période 2002-2006 et le coût des travaux du centre de football du FCSM

Jusqu'en 2004, les avances régionales étaient imputées au compte 2548 du chapitre 901-2 de la M51 ; à compter de 2005, elles ont été imputées au compte 238. Sur trois exercices, ce sont **plus de 109 millions d'euros, toutes politiques régionales confondues, qui ont été avancés à trois SEM hors de tout champ concurrentiel** ; il en a été de même en 2007.

	2004	2005	2006
Total des avances aux SEM	40 001 938	32 479 359	36 525 002
SEDD En %	Dépenses non ventilées	13 674 359 42,1%	12 105 001 33,1%
SODEB En %	Dépenses non ventilées	3 514 300 10,8%	5 916 000 16,2%
SOCAD En %	Dépenses non ventilées	15 290 700 47,1%	18 504 001 50,7%

Montants en euros

Au titre de la formation professionnelle et de l'apprentissage, la région a versé près de 3,5 millions d'euros à deux sociétés d'économie mixte entre 2002 et 2006 (cf. le tableau récapitulatif ci-après).

Enfin, la région a intégralement financé la restructuration et l'extension du centre de formation du Football Club de Sochaux Montbéliard pour un montant total de 3 506 327,40 € (montant qui intègre des dépenses mandatées avant la période sous examen).

Année	Mandataire	n° mandat	Bénéficiaire	Montant	
2002	SOCAD	10930	CFA 70	53 000,00	53 000,00
	Total investissements 2002				53 000,00
2003	SEDD	804	Centre de foot Seloncourt	20 000,00	
		1500		14 000,00	
		3484		30 000,00	
		5216		88 449,02	
		5217		31 550,98	
		9064		400 000,00	
		10211		150 000,00	734 000,00
	SOCAD	197	CFA 70	926,00	
		4145		127 402,00	
		7914		190 000,00	
		9062		46 874,89	
		9063		201 125,11	
		10212		103 772,92	
		11086		243 227,08	913 328,00
Total investissements 2003				1 647 328,00	
2004	SEDD	16	Centre de foot Seloncourt	50 000,00	
		884		47 000,00	
		3254		25 000,00	
		3896		40 000,00	
		4645		1 000,00	
		5548		114 000,00	
		5769		30 000,00	
		7846		11 000,00	
		8938		3 000,00	
		10222		10 000,00	
		11439		11 000,00	342 000,00
	SOCAD	883	CFA 70	181 000,00	
		1941		133 000,00	
		3101		28 500,00	
		4644		3 000,00	
		10625		350 000,00	695 500,00
Total investissements 2004				1 037 500,00	
2005	SEDD	499	Centre de foot Seloncourt	47 000,00	
		3353		29 000,00	76 000,00
	SOCAD	2195	CFA 70	40 000,00	
		6028		14 000,00	
		6987		40 000,00	
		8400		116 000,00	
		9074		60 000,00	
	11313		27 000,00	297 000,00	
Total investissements 2005				373 000,00	
2006	SEDD	15101	Centre de foot Seloncourt	29 000,00	29 000,00
	SOCAD	1137	CFA 70	11298,81	
		1138		5701,19	
		5028		37000	
		7011		82000	
		9001		8000	
		9989		131000	
	14216		28000	303 000,00	
Total investissements 2006				373 000,00	
Total investissements 2002-2006				3 483 828,00	

Montants en euros

➤ L'intervention du CNASEA

Tout au long de la période sous revue, le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), établissement public administratif national¹¹, sis à Limoges, a assuré (entre autres missions), pour le compte de la région Franche-Comté, la gestion de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle dans un cadre conventionnel. Des conventions cadre annuelles organisent les conditions générales d'intervention de cet établissement. La rémunération moyenne annuelle du CNASEA au titre de la gestion de trois politiques régionales (formation professionnelle, emploi et mobilité internationale) s'élève à 630 000 euros.

En 2007, les élus de la région ont souhaité connaître les incidences qu'aurait une gestion directe de ces politiques par les services de la collectivité. Une étude synthétique des services fait ressortir que cette hypothèse impliquerait le recrutement de 16 ETP (dont 12 pour la formation professionnelle), avec deux cadres A, sept cadres B et sept cadres C, pour un coût annuel avoisinant les 521 000 euros. Compte tenu des hypothèses de recrutement de 6 ETP à la direction des finances pour le mandatement, la liquidation et le recouvrement des aides (182 000 euros) et de frais logistiques et d'équipement (197 000 euros la première année), le coût de cette opération a été estimé à 900 000 euros la première année, soit plus que la rémunération annuelle du CNASEA ; cette estimation a conduit la collectivité à ne pas retenir un mode de gestion directe des aides versées au titre des politiques de la formation professionnelle et de l'emploi.

6.4. L'évaluation de la politique mise en œuvre par la région

6.4.1. La forte implication de la région dans le domaine de la formation professionnelle

Quelques données permettent de mesurer l'engagement de la collectivité dans la politique de formation professionnelle en 2004 ; depuis cette date, cet engagement est resté sensiblement le même.

Part des stagiaires entrés en formation en 2004 par financeur du stage

	État hors AFPA	État AFPA	Région	ASSEDIC	Financement stagiaire	Autres	Total
Franche-Comté	16 %	13 %	55 %	10 %	3 %	4 %	100 %
France	26 %	11 %	47 %	8 %	2 %	6 %	100 %

Source : DGEFP, octobre 2006, *Premiers éclairages sur la réforme de la formation professionnelle*, tableau p. 55 (sources des données : AFPA, CNASEA, UNEDIC, Foragora ; traitement DARES)

Comparée au taux moyen national, la prise en charge des formations par la région de Franche-Comté est significativement plus fréquente. En effet, un écart de huit points en faveur de la collectivité existe en la matière. Seules les régions du Centre (56 %) et de la Réunion (58 %) connaissent un taux de financement des stagiaires de la formation professionnelle supérieur au taux franc-comtois. À titre d'exemple, ce taux est de 29 % en Lorraine et 43 % en Alsace et en Bourgogne.

¹¹ Etablissement placé sous la double tutelle des ministères chargés de l'agriculture et de l'emploi.

Nombre de stagiaires entrés en stage en 2004 par organisme rémunérateur

	ASSEDIC	État	Région	Total
Franche-Comté	5 961	2 062	4 653	12 676
France	320 652	181 555	195 892	698 099
Proportion (%)	1,86 %	1,14 %	2,38 %	1,82 %

Source : DGEFP, octobre 2006, *Premiers éclairages sur la réforme de la formation professionnelle*, tableau p. 56 (sources des données : AFPA, CNASEA, UNEDIC, Foragora ; traitement DARES)

Part de stagiaires entrés en stage en 2004 par organisme rémunérateur

	ASSEDIC	État	Région	Total
Franche-Comté	47 %	16 %	37 %	100 %
France	46 %	26 %	28 %	100 %

Source : DGEFP, octobre 2006, *Premiers éclairages sur la réforme de la formation professionnelle*, tableau p. 57 (sources des données : AFPA, CNASEA, UNEDIC, Foragora ; traitement DARES)

Taux d'accès à la formation : nombre de chômeurs en stage fin 2004 / nombre de chômeurs fin 2004 (présentation par organisme prenant en charge les stagiaires)

	ASSEDIC	État	Région	Total
Franche-Comté	6 %	2 %	5 %	12 %
France	4 %	2 %	3 %	10 %

Source : DGEFP, octobre 2006, *Premiers éclairages sur la réforme de la formation professionnelle*, tableau p. 58 (sources des données : AFPA, CNASEA, UNEDIC, Foragora ; traitement DARES)

On constate, à la lecture des tableaux ci-dessus, que la prise en charge des chômeurs par le biais de la formation professionnelle est un peu meilleure en Franche-Comté qu'au plan national. **L'engagement de la région de Franche-Comté est plus marqué que celui de ses homologues.**

Le taux de prise en charge des chômeurs par le biais d'une formation est exceptionnellement élevé dans le Limousin (13 %) ; seule cette région et la Corse (6 %) font mieux que la région de Franche-Comté. Ce taux est de 5 % en Haute-Normandie et en Poitou-Charentes, 4 % en Champagne-Ardenne, dans la région Centre, en Basse-Normandie, dans les Pays de la Loire, en Auvergne et en PACA, 3 % en Bourgogne, en Bretagne, en Midi-Pyrénées, en Languedoc-Roussillon et en Rhône-Alpes, 2 % en Île-de-France, en Picardie, en Lorraine et en Alsace et 1 % en Aquitaine.

Région	Flux sortant	Flux entrant
Franche-Comté	9,8 %	6,4 %
Picardie	10,1 %	6,2 %
Pays de la Loire	10,2 %	10,3 %
Bourgogne	10,9 %	10,1 %
Total	6,7 %	6,7 %

Flux sortant : part des stagiaires ne se formant pas dans leur région de résidence.

Flux entrant : part des stagiaires n'habitant pas dans la région de formation.

Comme le montre le tableau ci-dessus, seules trois régions sur vingt-six sont caractérisées par un flux sortant supérieur au flux sortant franc-comtois (9,8 %). Plus

important que ce taux est le différentiel entre le taux de flux entrant et le taux de flux sortant ; en 2004, ce différentiel était de - 3,4 points pour la Franche-Comté, ce qui signifie que davantage de personnes quittaient la région que de personnes n'arrivaient pour bénéficier d'un stage. Le tableau ci-après replace la contre-performance franc-comtoise dans un contexte national.

Différentiel flux entrant – flux sortant			
Limousin	+ 7,7	Auvergne	- 1,2
Nord-Pas-de-Calais	+ 4,6	Basse-Normandie	- 1,3
Île-de-France	+ 2,9	Corse	- 1,3
Rhône-Alpes	+ 0,6	Centre	- 1,4
Midi-Pyrénées	+ 0,3	Aquitaine	- 1,6
Pays de la Loire	+ 0,1	Haute-Normandie	- 1,8
Lorraine	- 0,1	Champagne-Ardenne	- 2,4
PACA	- 0,6	Bretagne	- 2,8
Bourgogne	- 0,8	Franche-Comté	- 3,4
Alsace	- 0,8	Picardie	- 3,9
Poitou Charente	- 0,9	Martinique	- 6,9
La Réunion	- 1,1	Guyane	- 8,2

Source : tableau réalisé à partir des données présentées dans le tableau p. 59, DGEFP, octobre 2006, *op. cit.* Aucune donnée n'était disponible pour les régions Languedoc-Roussillon et Guadeloupe.

6.4.2. Le passage en procédure marchés n'a pas permis de diminuer les coûts des formations

L'application du code des marchés publics à la politique de formation professionnelle de la région a permis à cette dernière de mettre en œuvre une procédure bien formalisée et aujourd'hui satisfaisante, quoique lourde et chronophage. Chaque année, le conseil régional vote un programme de formation pour les chômeurs correspondant à une procédure d'appel d'offres fondée sur l'article 30 du code des marchés publics (procédure allégée).

Toutefois, le passage en procédure marchés n'a pas permis de diminuer les coûts des formations. Ce constat s'explique en partie par le fait que le secteur de la formation professionnelle en Franche-Comté n'est pas suffisamment lucratif pour attirer des organismes de formation venant de métropoles comme Paris ou Lyon. Jusqu'en 2007, la formulation d'offres extrarégionales était d'autant moins probable que le programme régional était surtout un agrégat théorique de programmes territoriaux conduisant à diminuer le nombre de places par action et, partant, l'intérêt à proposer des offres de formation pour des organismes non franc-comtois. Les prestataires sont donc quasiment tous des organismes locaux, privés ou publics, qui se partagent un marché finalement peu concurrentiel mais territorialement atomisé. L'IGA a ainsi pu relever que le programme de formation pour 2005-2006 ne comptait que trois nouveaux organismes de formation sur 655 projets de formation présentés par 105 organismes candidats. Les critères de choix des appels à projet accordent une prépondérance à l'offre territoriale, en particulier pour les actions de pré qualification : l'appel

à projets pour le programme 2005-2006 prévoyait ainsi 10 points, sur les 20 que comptait le barème, consacrés au caractère local de l'offre ; pour les actions qualifiantes, ce critère représentait 10 points sur 25 du barème. Celui-ci a été modifié depuis lors.

La chambre estime que dès le passage en procédure de marchés publics, compte tenu de la stabilité des prestataires de formation, en particulier dans le domaine de la préqualification, **la région aurait pu envisager des marchés pluriannuels concernant certaines prestations qui sont reconduites d'année en année.**

6.4.3. La part prépondérante des dispositifs préqualifiants pour les demandeurs d'emploi

Au regard de la stratégie éducation formation 2010, les dispositifs préqualifiants ne paraissent pas devoir s'inscrire au rang des priorités régionales. Ils occupent pourtant une place très importante dans la politique de formation de la collectivité. Ainsi, à titre d'exemple, le bilan du programme de formation professionnelle 2005-2006 (entrée de stagiaires) s'établit ainsi que suit :

	Prestations	Subventions	Total
Préqualification	3 415	918	4 333 (45,5 %)
Qualification	2 817	2 378	5 195 (54,5 %)

Parmi les demandeurs d'emploi formés, ce sont donc près de la moitié des stagiaires qui sont entrés dans un dispositif de formation préqualifiant, ce qui ne semble pas répondre à l'objectif fixé par les élus d'une politique de formation tournée vers le retour à l'emploi le plus rapide possible. Ce constat traduit pour partie un problème de formation initiale et d'orientation des jeunes Franc-comtois, problème qui aurait pu donner lieu à des actions concrètes dans le cadre de la SEF 2010.

Il est indéniable qu'une partie non négligeable des demandeurs d'emploi ont besoin d'une remise à niveau de leurs acquis ; mais l'importance quantitative des dispositifs préqualifiants et **l'adaptation pas toujours optimale des contenus des formations préqualifiantes aux besoins** identifiables pour un retour à l'emploi ne laissent pas d'interroger. La chambre observe donc que les dispositifs de formation préqualifiante représentent toujours une part importante de l'offre de formation régionale. Ces formations sont certes adaptées aux personnes placées dans une situation précaire mais elles permettent rarement d'amener ou de ramener leur public vers des emplois durables. La chambre se demande si la dépense publique ne serait pas mieux orientée si elle servait en priorité à **financer pour les publics en difficulté des formations longues, plus professionnalisantes et mieux ancrées dans le secteur marchand.**

La chambre prend acte que, selon les précisions apportées par l'ordonnateur en fonction dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la collectivité développe les subventions pour des formations avec accès direct à l'emploi (entreprises qui recrutent) avec 35 places offertes en 2005-2006 et 307 en 2006-2007.

6.4.4. Le choix politique de l'aménagement du territoire, au risque d'un certain « localisme »

Les élus du conseil régional ont choisi de faire de l'apprentissage « *une question d'aménagement du territoire* »¹². Pour le vice-président, chargé de cette politique, il est « *un postulat essentiel : la politique de formation professionnelle est une politique d'aménagement du territoire à part entière. Elle doit prendre toute sa place [...] dans le SRADDT*¹³ ». Cette orientation vaut pour toute la période sous revue : en 2003, le projet de schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (à horizon 2015) indiquait déjà que « *le conseil régional s'engage [...] à maintenir une offre de formation de proximité et un réseau d'établissements traduisant une réelle prise en compte de l'aménagement du territoire* » (p. 53) et à « *développer dans les principales villes le concept de maisons de la formation et la mise en place de structures telles que les CERFA à Pontarlier ou à Morez* ».

La Franche-Comté est une région plus rurale que les autres : à titre d'exemple, seule la région Poitou-Charentes présente une part de population habitant dans des communes de plus de 10 000 habitants moins élevée (26,3 % du total, contre 29,1 %) ¹⁴.

La chambre note que **les cinq aires de projets retenus par la région n'ont pas été modifiées au gré des alternances politiques** : il s'agit toujours de la Haute-Saône, du Nord-est Franche-Comté, de l'aire de Besançon, de la zone frontalière avec la Suisse et de la plaine et du plateau jurassiens. Le **découpage de ces zones**, qui s'appuie sur des limites cantonales, paraît globalement **pertinent**.

Depuis 2004, la région participe à l'aide à l'investissement en direction des centres d'informations sur les droits des femmes (et des familles) – CIDF(F). Il en va de même pour les **formations sanitaires et sociales, identifiées comme un enjeu d'aménagement du territoire régional**, ce qui là encore génère des surcoûts encore difficiles à chiffrer compte tenu de l'actualité des transferts au moment du contrôle.

6.4.5. Un système de remontée des besoins encore perfectible

La remontée des besoins des entreprises ne fait pas l'objet d'une procédure claire et satisfaisante en Franche-Comté. Les principaux acteurs de cet exercice de prospective sont les délégués territoriaux, les branches professionnelles, EFI-GIP et les chambres consulaires. La collectivité pourrait inviter les partenaires sociaux à jouer un rôle moins discret dans ce domaine, tout en veillant à garantir un maximum de réactivité aux procédures (de consultation) à mettre en place.

6.4.6. Une production de bilans satisfaisante et le manque de contrôles sur place

Des enquêtes systématiques sur l'insertion des stagiaires établies trois mois après la fin de chaque formation fournissent des éléments d'information intéressants aux services de la région. Toutes les actions de formation font l'objet d'un compte rendu d'exécution qui conditionne le versement du solde de la subvention accordée par la région. Ces comptes rendus délivrent des renseignements financiers et pédagogiques et certains d'entre eux

¹² Assemblée plénière du 13 mai 2005, p. 93.

¹³ Assemblée plénière du 17 octobre 2005, p. 315.

¹⁴ INSEE, recensement 1999.

proposent des informations détaillées par stagiaire. La région ne se sert cependant pas de ces documents lors de l'analyse des réponses aux appels à projets des programmes de formation professionnelle suivants.

La chambre note, par ailleurs, que si toutes les conventions signées avec les organismes de formation ouvrent la possibilité à la région de contrôler sur place les prestataires, ce type de contrôle n'est pas suffisamment mis en œuvre. La région ne se place pas dans une perspective d'audit des prestataires ; la chambre recommande aux services de la région de cibler quelques organismes retenus chaque année, afin d'appréhender plus finement les forces et les faiblesses des réponses apportées aux stagiaires.

Si la région n'a pas diligenté d'enquêtes propres cherchant à évaluer l'impact global de sa politique de formation professionnelle au cours de la période sous revue, cette politique a fait l'objet de plusieurs contrôles. Tout d'abord, la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) l'a contrôlée deux fois. Ensuite, fait plus inhabituel, le président du conseil régional a sollicité l'Inspection générale de l'administration (IGA) pour la réalisation d'un audit de cette politique.

6.4.7. Des écarts entre les prescriptions de formation et la réalité des prestations

Des écarts substantiels ont pu être constatés entre les heures de formation prévues initialement et les heures de formation effectivement réalisées.

		Effectifs accordés	Effectifs réels	% effectifs	Vol horaire acheté	Vol horaire réel	% volume horaire
Appel d'offres 2004-2005	Qualification	2 587	2 531	97,84%	1 397 170	1 230 600	88,08%
	Préqualification	2 924	3 477	118,91%	884 606	786 674	88,93%
Appel d'offres 2005-2006	Qualification	2 692	2 817	104,64%	1 391 147	1 249 644	89,83%
	Préqualification	2 714	3 415	125,83%	760 261	706 978	92,99%

Deux marchés de formation professionnelle successifs ont été analysés. En préqualification, il s'avère que les effectifs réellement formés s'écartent significativement des effectifs accordés par la région au moment de l'achat des prestations de formation. Certes, la région n'achète pas à strictement parler un effectif à former mais bien un volume horaire global de formation. Toutefois, compte tenu de l'existence de référentiels de formation et de l'expérience de la majorité des organismes auxquels la région a recours, les effectifs formés devraient pouvoir être anticipés correctement, à une réserve près : certaines formations sont annulées, en particulier parce qu'elles ne trouvent pas leur public.

Le tableau précédent permet de mettre en évidence un constat paradoxal : en 2005-2006, en préqualification, avec environ 93 % du volume horaire qu'elle avait acheté, la région a pu former plus de 25 % de stagiaires de plus que ce qui était prévu lors des réponses à l'appel d'offres. De la même façon, le programme de qualification de l'appel d'offres 2005-2006 a permis de former cent vingt-cinq stagiaires de plus qu'il n'était prévu avec un volume horaire représentant environ 90 % du volume acheté. De fait, il est très vraisemblable que nombre d'organismes prestataires présentent à la collectivité des offres de formation imparfaites, en gonflant artificiellement le nombre d'heures de formation par stagiaire ou en majorant le prix horaire de formation.

L'annexe 10 au présent rapport présente les constats formulés par la chambre à l'occasion d'un contrôle de l'appel d'offres 2004-2005 par échantillonnage. Il ressort globalement de cette vérification une rigueur certaine dans les procédures mises en œuvre.

6.4.8. La possibilité d'améliorer la transmission de certaines informations

Les échanges d'informations entre les missions locales et les organismes de formation ne sont pas suffisamment formalisés. La région a ici un rôle à jouer afin que les missions locales de Franche-Comté disposent d'informations quantitatives et qualitatives qui leur permettent d'orienter au mieux les jeunes. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur en fonction a précisé d'une part, que les espaces jeunes disposent désormais d'informations sur les programmes de formation, *via* l'outil intégré sur le site d'EFIGIP et d'autre part, que « *la communication entre structures reste très variable selon les territoires* ».

6.4.9. La validation des acquis de l'expérience, une politique à soutenir plus activement

L'article 8 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a confié aux régions l'organisation sur leur territoire du réseau des centres et points d'information et de conseil sur la validation des acquis de l'expérience (VAE).

VAE	Programmation 2006-2007			Programmation 2007-2008				
	Organismes	Coût moyen d'un entretien	Nombre d'entretiens financés	Subvention	Subvention complémentaire	Coût moyen d'un entretien	Nombre d'heures financées	Subvention
Service orientation AFPA	155	115	17 825		150	360	18 000	18 000
CIBC Besançon	150	240	36 000	4 500	150	770	38 500	43 000
Lycée Cuvier CIBC Montbéliard	167	360	60 120	3 400	150	1 236	61 800	65 200
CIBC Belfort	150	240	36 000		150	696	34 800	34 800
CIBC Jura (CCIJ)	175	290	50 750	2 000	150	776	38 800	40 800
APP du lycée Marmier	75	70	5 250	800	150	120	6 000	6 800
Lycée technique Morez	79	50	3 950		150	100	5 000	5 000
APP AFPS Luxeuil	86	95	8 170		150	160	8 000	8 000
APP lycée Belin	140	57	7 980		150	150	7 500	7 500
EPLEA lycée agricole Vesoul	188	102	19 176		150	322	16 100	16 100
Total	136,5	1 619	245 221	10 700	150	4 690	234 500	245 200
	Coût moyen d'un entretien : 151,46 euros			Coût moyen d'un entretien : 150 euros				

Source : rapport 3-8 du 27 juin 2006

Montants en euros

Au regard de la programmation 2006-2007, le coût moyen d'un entretien variait de un à deux et demi entre le point relais conseil (PRC) le moins cher et le PRC le plus cher. Le conseil régional a changé le mode de financement des PRC à compter de la programmation pour 2007-2008 en accordant des subventions par structure basées sur l'hypothèse d'un entretien individuel de trois heures, à raison d'un coût horaire de 150 euros (le coût horaire moyen prévisionnel en 2006-2007 était de 151 euros). En dépit des stipulations de l'article 6 des conventions signées par le président du conseil régional et les structures supports des PRC, qui prévoient que « *le montant de la subvention est un plafond non révisable à la hausse* », la collectivité a décidé le 25 mai 2007 de verser des subventions complémentaires à quatre structures pour un montant cumulé de 10 700 euros.

La carte des douze PRC (adossés à dix structures) n'a pas été modifiée depuis le 1^{er} janvier 2006, date à compter de laquelle la région est devenue compétente pour l'organisation des PRC. Comme pour d'autres types de structures, la région a souhaité

préserver une répartition équilibrée des organismes sur le territoire régional. Il est toutefois loisible de s'interroger sur la pertinence de maintenir des PRC qui réalisent seulement entre 30 et 50 entretiens individuels dans l'année (sur la base d'un entretien de trois heures).

Aux termes de l'article L. 214-13 du code de l'éducation, le PRDF « *définit également les priorités relatives à l'information, à l'orientation et à la [VAE]* ». Ce travail est resté très incomplet en Franche-Comté. La région n'a pas de stratégie clairement identifiable en matière de validation des acquis de l'expérience, ce qui se traduit par une faible hausse du nombre de validations en région.

6.4.10. Le financement des espaces jeunes : des objectifs encore trop imprécis et un manque d'évaluation de leur action

Les espaces jeunes étaient financés jusqu'en 2000 en fonction du nombre d'ETP affectés aux structures. A compter de 2001, le budget 2000 a servi de budget référence (enveloppe de 1 274 854 euros), auquel s'ajoutaient des crédits supplémentaires variables en fonction des années et de l'implication des espaces jeunes dans les politiques et dispositifs du conseil régional. La région est aussi mise à contribution pour résorber le déficit éventuel de certaines structures (versements de deux dotations de 15 000 euros chacune en 2003 et en 2004 au profit de l'espace jeunes de Lons). En 2005, la région a choisi de fixer des indicateurs de résultats annuels à ces structures, en fonction des différents dispositifs (préqualification, qualification, SIFA, CREF, apprentissage) ; en fonction des résultats atteints, une dotation supplémentaire a été attribuée aux structures l'année suivante. Ce dispositif n'a été mis en œuvre qu'une seule année car une partie des conseillers régionaux a critiqué les pénalités inhérentes au nouveau système : en effet, tout espace jeune qui n'atteignait pas 100 % de ses objectifs voyait sa subvention diminuer de 5 %. Si la pénalité était modeste, elle fragilisait certaines structures connaissant des difficultés de financement. La chambre considère qu'un financement régional des espaces jeunes prenant en compte leur performance était une idée pertinente et aurait pu être reconduite ; peut-être la prise en compte d'un seul exercice (l'année 2005) pour fixer des objectifs ne permettait-elle pas d'apprécier de manière optimale l'activité des structures.

Ainsi, le rapport 3-13 du 19 mai 2006 (CP) prévoyait qu'une subvention complémentaire serait versée à tous les espaces jeunes sur présentation et analyse du RA 2005. La délibération prévoyait que ces structures consacraient un effort particulier d'orientation des demandeurs d'emploi vers l'apprentissage, mais les contrats signés par le président du conseil régional et les présidents des espaces jeunes sont muets sur ce point. Ils stipulaient dans leur article 2 qu'« *au vu du rapport d'activité 2005 et du bilan financier 2005, une subvention complémentaire pourra être attribuée au bénéficiaire* ». Même si la fixation d'objectifs dans le cadre d'une procédure de subvention est délicate, la région devrait prévoir des critères d'évaluation pertinents et précis pour mesurer l'activité des structures. La collectivité pourrait, en partenariat avec l'État, définir une grille d'évaluation et formaliser de manière plus précise les objectifs que doivent atteindre des structures subventionnées pour des montants importants par la région (et l'État). La chambre prend acte qu'en 2008, les orientations sont en cours de redéfinition dans le cadre de la mise en place d'un contrat régional d'objectifs et de moyens pour les jeunes.

Par ailleurs, une convention signée en 2006 par le préfet de région, le président du conseil régional et le président de l'association franc-comtoise des présidents de missions locales, PAIO et espaces jeunes a prévu une animation régionale de la politique d'insertion

des jeunes et (en son article 8) une évaluation annuelle de cette animation régionale « permettant d'en tirer les enseignements ». **Début 2008, les partenaires n'avaient pas procédé à une évaluation de cette animation régionale, compte tenu du retard important accusé dans le choix de l'animateur en question.**

6.4.11. L'évaluation de la politique de soutien à l'apprentissage

L'apprentissage est plus développé en Franche-Comté que sur le reste du territoire national. En effet, les apprentis y représentent 5,5 % des jeunes inscrits dans des cursus professionnels, contre 4,6 % au niveau national. Le tissu économique encore assez industrialisé qui caractérise la Franche-Comté explique pour une large part ce constat. À titre d'exemple, dans le projet de budget pour 2007, la part des dépenses consacrées par la région Franche-Comté à l'apprentissage représentait 10,2 % de ses dépenses, contre 8,1 % au niveau national ; inversement, la part des dépenses de la région Franche-Comté consacrée à la formation professionnelle était dans le budget primitif pour 2007 de 6,3 % en Franche-Comté, contre 9,0 % au niveau national¹⁵.

La chambre partage le point de vue développé par l'IGA dans son audit de la politique de formation professionnelle publié en juillet 2006 : de 2002 à 2006, les subventions régionales versées aux CFA ont progressé plus vite que leurs dépenses et autres ressources. Ce constat tient à deux explications principales. D'une part, la collecte de la taxe d'apprentissage n'est pas dynamique et ne permet de financer que très partiellement les CFA. D'autre part, plusieurs centres de formation d'apprentis maîtrisent assez mal leurs charges, dont la progression ne s'explique pas seulement par la hausse de leurs effectifs d'apprentis. Ainsi que le note le rapport de l'IGA, la région a attribué au cours de la période des **subventions exceptionnelles à des CFA** (en particulier interprofessionnels) connaissant des difficultés financières **sans conditionner ces aides à des mesures de rationalisation des dépenses.**

Le nombre d'apprentis formés dans la région s'est légèrement érodé au cours de la première moitié des années 2000 ; l'évolution s'est nettement inversée depuis 2004-2005. Ce constat s'explique notamment par la politique de développement de l'apprentissage impulsée par l'État et la région depuis plusieurs années.

Nombre d'apprentis inscrits dans les CFA franc-comtois						
2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	VMA
8 674	8 643	8 518	8 513	8 956	9 578	2,00%

NB : Chiffres au 1^{er} janvier de la seconde année indiquée.

Répartition des effectifs des CFA franc-comtois par niveau						
	V	IV	III	II	I	Niveau I à III sur total
2001-2002	5 236	1 927	1 352	159		17,4%
2002-2003	5 044	2 060	1 373	166		17,8%
2003-2004	4 855	2 154	1 353	156		17,7%
2004-2005	4 784	2 167	1 375	187		18,3%
2005-2006	4 952	2 279	1 553	101	71	19,3%
2006-2007	5 292	2 366	1 705	114	101	20,0%
Total	30 163	12 953	8 711	1 055		18,5%
VMA	0,21%	4,19%	4,75%	6,22%		

NB : Chiffres au 1^{er} janvier de la seconde année indiquée.

¹⁵ Source : DGCL/DESL, budgets primitifs des régions pour 2007.

Depuis 2003, la région est compétente en matière de versement des indemnités compensatrices forfaitaires aux employeurs d'apprentis. En 2007, le versement de la première prime versée aux employeurs d'apprentis a été retardé au quatrième mois, afin de limiter les ruptures de contrats après versement indu de cette prime, qui est une difficulté structurelle de l'apprentissage. Il est encore trop tôt pour apprécier l'efficacité de cette mesure pertinente.

Le nouvel exécutif régional s'est engagé à **fournir gratuitement un premier équipement aux apprentis franc-comtois**, sur le modèle de ce qui existe pour les manuels scolaires des élèves des lycées. À la **rentrée 2006**, cette mesure a concerné environ **2 400 apprentis** en première année dans les métiers du bâtiment, des travaux publics et de l'artisanat. Le 2 juillet 2007, la commission permanente du conseil régional a confirmé cette politique et l'a généralisée. **Le 28 septembre 2007, la CP a décidé d'engager 495 543,93 euros pour financer ce premier équipement, ainsi que des tenues professionnelles.**

La région participe par ailleurs aux efforts d'investissement dans les CFA en subventionnant la construction et les travaux d'équipement et de rénovation des centres ; les travaux sont généralement engagés sans sollicitation de l'avis du rectorat d'académie.

Evolution des effectifs des CFA de Franche-Comté					
	01/01/2005	01/01/2006	01/01/2007	Proportion/total	Evolution 2005-2007
Effectifs totaux	8484	8956	9577	100,00%	12,88%
CFA Bâtiment & TP	1520	1641	1801	18,81%	18,49%
CFA Hilaire de Chardonnet	1154	1210	1267	13,23%	9,79%
CFA Haute-Saône	714	759	830	8,67%	16,25%
CFA du Jura	702	754	770	8,04%	9,69%
CFA académique	376	482	561	5,86%	49,20%
CFA Belfort	509	484	501	5,23%	-1,57%
CFA Industrie Sud FC	353	416	445	4,65%	26,06%
CFA Industrie Nord FC	434	357	422	4,41%	-2,76%
CFA Aspect	325	340	389	4,06%	19,69%
CFA Maisons familiales	306	357	387	4,04%	26,47%
CFA Pays Montbéliard	317	345	331	3,46%	4,42%
CFAA Doubs	317	304	325	3,39%	2,52%
CFAA Valdoie	286	288	285	2,98%	-0,35%
CFAA Haute-Saône	207	252	236	2,46%	14,01%
CFAA Jura	217	214	219	2,29%	0,92%
CFA Pharmacie	203	194	188	1,96%	-7,39%
CFA ISA (sans murs)	82	113	152	1,59%	85,37%
CFA agroalimentaire	163	170	151	1,58%	-7,36%
Université	147	124	136	1,42%	-7,48%
CFA TP (sans murs)	71	66	87	0,91%	22,54%
CFA Transport logistique	64	60	74	0,77%	15,63%
IRTS	14	23	19	0,20%	35,71%
CFA Sport & animation	3	3	1	0,01%	-66,67%

La région Franche-Comté compte **23 centres de formation d'apprentis** au cours de la période 2005-2007. Ces CFA accueillent un **nombre d'apprentis très disparate** : les deux centres les plus importants accueillent environ un tiers des apprentis au 1^{er} janvier 2007, cependant que les 10 CFA les moins importants en effectifs formaient à la même date 13,2 % des apprentis de la région. La chambre **pose la question de la pertinence du maintien du CFA sport et animation qui ne forme qu'un à trois jeunes bon an mal an ; sa suppression pourrait être envisagée par la région.** Au même titre que pour le programme de formation professionnelle, **le choix politique de se servir de la carte de l'apprentissage comme d'un outil d'aménagement du territoire n'est pas neutre financièrement.** La

région maintient ainsi à ce jour quatre CFA agricoles, soit un par département (avec un effectif moyen assez faible de 257 apprentis en 2005 et 266 en 2007) en sus d'un CFA agroalimentaire, et deux CFA de l'industrie. La région compte également cinq CFA interprofessionnels ; les possibilités de fusion et de mutualisation sont ici plus limitées compte tenu des effectifs importants et croissants (sauf pour l'un d'entre eux). Le choix de l'aménagement du territoire, s'il est louable, emporte des conséquences financières lourdes et structurelles pour la région.

Cette question se retrouve à un moindre degré au niveau de la carte des lycées professionnels, où certaines sections d'apprentissage (SA) sont maintenues alors qu'elles n'accueillent qu'un faible nombre de jeunes. Dans un premier département, une SA préparant le CAP « métiers du pressing » n'a ainsi accueilli qu'un seul jeune à la rentrée 2005 et à la rentrée 2006 ; une section préparant le CAP agent de prévention et de sécurité n'a formé qu'entre un et cinq jeunes entre 2003 (date d'ouverture de la section) et 2006, ce qui soulève la question de la pertinence du maintien de cette formation. Une SA préparant le bac professionnel productique mécanique décolletage a accueilli entre sept et douze apprentis selon les rentrées de 2002 à 2006. Une autre SA productique mécanique décolletage semble éprouver les mêmes difficultés : elle a formé entre deux et sept stagiaires entre 2002 et 2006, cependant qu'une SA préparant le CAP horlogerie formait au maximum dix jeunes depuis 2003.

Dans un deuxième département, une SA préparant le BTS électrotechnique a formé respectivement trois, un et huit jeunes aux rentrées 2004 à 2006. Dans un autre lycée, la SA conduisant au BTS assistant de gestion de PME-PMI a formé seulement entre un et sept stagiaires entre 2002 et 2006. Une section d'apprentissage préparant le CAP de ferronnier a formé deux jeunes en 2001, 2002 et 2003, aucun en 2004 et un en 2005 et en 2006.

Dans un troisième département, une section préparant le bac pro technicien d'usinage n'a attiré aucun jeune en 2005 et un seul jeune en 2006, cependant que la formation sous statut d'élève était fermée en 2005 dans ce lycée. Dans un autre lycée, la SA préparant le BTS comptabilité gestion des organisations a formé cinq jeunes en 2005 et sept en 2006. Une section préparant le CAP de maçon n'a formé aucun jeune en 2005 et en 2006.

Dans le quatrième département de la région, une SA préparant le BTS réalisation d'ouvrages chaudronnés a formé cinq jeunes en 2004, aucun en 2005 et cinq en 2006.

La cohérence avec les autres dispositifs de formation est recherchée par les services de la région et le rectorat d'académie mais il existe une **concurrence structurelle entre lycées professionnels et CFA**, phénomène qui a plutôt favorisé les effectifs des centres de formation d'apprentis au cours des dernières années. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur en fonction a précisé que « *la région est souvent amenée à intervenir là où l'État se retire et à ouvrir des formations en apprentissage, parce que l'État ne souhaite pas les ouvrir en temps plein et que les besoins sont pourtant avérés sur le territoire* ».

La région a signé avec l'État un contrat régional d'objectifs et de moyens (**CROM**) relatif au développement de l'apprentissage en 2005. L'article L. 118-1 du code du travail dispose en effet que « *l'État, la région ou la collectivité territoriale de Corse, les chambres consulaires, une ou plusieurs organisations représentatives d'employeurs et de salariés peuvent conclure des contrats d'objectifs et de moyens visant au développement de*

l'apprentissage. En tant que de besoin, d'autres parties peuvent être associées à ces contrats. Ces derniers précisent les objectifs poursuivis en vue :

1° D'adapter l'offre quantitative et qualitative de formation, en particulier au regard des perspectives d'emploi dans les différents secteurs d'activité ;

2° D'améliorer la qualité du déroulement des formations dispensées en faveur des apprentis ;

3° De valoriser la condition matérielle des apprentis ;

4° De développer le préapprentissage ;

5° De promouvoir le soutien à l'initiative pédagogique et à l'expérimentation ;

6° De faciliter le déroulement de séquences d'apprentissage dans des États membres de l'Union européenne ;

7° De favoriser l'accès des personnes handicapées à l'apprentissage.

Au regard des objectifs ainsi arrêtés, ces contrats indiquent également les moyens mobilisés par les parties ».

Un avenant au CROM apprentissage a été validé par le conseil régional le 13 novembre 2006. Il s'articule autour de **sept axes** qui reprennent largement les termes du code du travail : adapter l'offre qualitative et quantitative de formation, améliorer la qualité de formation, valoriser les conditions de vie matérielle des apprentis, développer le préapprentissage, promouvoir le soutien pédagogique et l'expérimentation, favoriser l'accès des personnes handicapées à l'apprentissage et favoriser la mobilité internationale des apprentis. Au titre de l'amélioration de la qualité de formation, la région entend réduire le nombre de ruptures de contrats. **En 2006, aucun crédit n'a été engagé au titre du développement du préapprentissage.** Au surplus, il est étonnant qu'au titre du préapprentissage, l'avenant au CROM prévoit un objectif quantitatif (250 jeunes) concernant l'année 2006-2007, alors que l'avenant a été signé fin 2006, une fois quasiment connu le chiffre en question, ce qui permet de mesurer l'intérêt très limité de cet effort prospectif ; **la région et l'État devraient essayer de se fixer des objectifs chiffrés à moyen terme.**

Budget de l'apprentissage 2006		
CFA et SA	Investissement, dont 1re section FNDMA	2 009 355,71
	Fonctionnement, dont 1re section FNDMA	17 943 704,32
CROM	1er axe	1 017 918,67
	2e axe	156 938,86
	3e axe	251 000,00
	4e axe	0,00
	5e axe	227 710,00
	6e axe	36 000,00
	7e axe	7 772,80
Indemnité compensatrice forfaitaire		18 392 061,50
Autres dépenses		3 283 818,12
Total		43 326 279,98

Montants en euros

Les **bases de remboursement au titre de l'aide au transport des apprentis** sont **maîtrisées** au cours de la période examinées, avec une hausse moyenne annuelle de 0,97 %.

Aide au transport des apprentis	2002	2003	2004	2005	2006	2007	VMA
Distance domicile-CFA entre 6 et 75 km et durée de formation < 650 h	76,22	76,22	76,22	76,22	80,00	80,00	0,97%
Distance domicile-CFA entre 6 et 75 km et durée de formation > 650 h	152,44	152,44	152,44	152,44	160,00	160,00	0,97%
Distance domicile-CFA > 75 km et durée de formation < 650 h	152,44	152,44	152,44	152,44	1600,00	160,00	0,97%
Distance domicile-CFA > 75 km et durée de formation > 650 h	304,89	304,89	304,89	304,89	320,00	320,00	0,97%

➤ Des contrats de qualité partiellement au service d'une valorisation des activités

L'un des objectifs induits de ces contrats est de lutter contre les ruptures de contrats d'apprentissage ; il est encore trop tôt pour apprécier l'efficacité de ces contrats au regard de cet indicateur. Les contrats de qualité ont aujourd'hui cédé la place au FRAQAPP, le fonds régional d'amélioration de la qualité de l'apprentissage. Un contrôle de quelques contrats de qualité a été réalisé. **Le caractère tardif des documents transmis par les centres est un constat généralisé.**

Au titre du **contrat** passé en **2006** avec le **CFA du BTP**, le compte rendu d'exécution, qui devait être produit avant le 27 février 2007, n'a été transmis que le 16 mai 2007, avec près de trois mois de retard. Le bilan financier est assez imprécis. Pour le financement d'une action de soutien, le nombre d'heures de soutien financées n'est pas communiqué à la région. Au titre du développement de la citoyenneté, un formateur et le directeur général de l'établissement ont présenté les règles de vie en communauté, etc. **La chambre se demande s'il est justifié que le CFA perçoive une subvention permettant de couvrir une action de formation assurée pour partie par le directeur général du CFA, alors que l'objet de ladite formation entraine pour une large part dans l'exercice de ses fonctions.** Au-delà de cette interrogation et malgré le caractère modeste des sommes en cause, il y a lieu de s'interroger sur l'intérêt d'une subvention spécifique pour ce type d'action. Par ailleurs, le financement d'activités sportives apparaît artificiellement rattaché à l'environnement pédagogique et aux conditions d'insertion, ce qui traduit une acception maximaliste de ces notions (qui permet de financer ce que le centre veut).

Au titre du **contrat** passé en **2006** avec le **CFA Hilaire de Chardonnet**, le compte rendu d'exécution, qui devait être produit avant le 27 février 2007, n'a été transmis que le 11 décembre 2007, avec dix mois de retard. Au titre de la valorisation, la région subventionne le maintien d'un poste de professeur ressources en informatique créé dix ans plus tôt (en 1995), pour un montant de 39 909,49 euros. Par ailleurs, la région a versé une subvention de 22 500 euros (comme le FSE) pour augmenter le nombre d'heures de cours¹⁶. Enfin, le poste de documentaliste est passé en temps plein. Il est difficile de comprendre comment justifier ces actions dans le cadre d'un contrat qualité. **Par l'intermédiaire de ce contrat qualité, comme de nombreux autres, la région a semblé encourager l'augmentation des budgets de fonctionnement des centres pour des retombées qualitatives qui n'ont pas été spécifiquement évaluées (autrement que par les indicateurs de réussite aux examens).**

La chambre prend acte que dans sa réponse au rapport d'observations provisoires transmis par la chambre, l'ordonnateur en fonction a indiqué partager l'analyse de la chambre

¹⁶ Cette augmentation permettrait de couvrir le développement du contrôle en cours de formation.

en « *faisant le constat que certaines actions financées au titre du contrat qualité se reconduisaient d'année en année et constituaient plutôt des dépenses de fonctionnement* ». Il a précisé que « *la région [avait] recentré sa politique en faveur de la qualité sur des actions innovantes et expérimentales* ».

7. LA POLITIQUE CULTURELLE

Les dépenses consacrées à la politique culturelle, en augmentation significative au cours de la période récente, ont retenu l'attention de la chambre. En dépit de la volonté politique de développement de l'action culturelle, la chambre note qu'au budget primitif pour 2007, la part de ces dépenses dans le budget de la région (3,6 %) demeurait inférieure à la moyenne nationale (3,9 %).

7.1. Le fonds régional d'art contemporain (FRAC)

La perspective ambitieuse du nouveau FRAC en 2010-2011 ne devrait pas conduire la région à considérer la période présente comme une simple transition entre l'époque durant laquelle les œuvres étaient exposées à Dole et l'aménagement du nouveau bâtiment. La clarification du statut juridique du fonds régional d'art contemporain et surtout une meilleure valorisation des collections paraissent s'imposer. **Au cours des années 2006-2007, un travail important de récolement général de la collection, d'élaboration de questionnaires techniques aux artistes de la collection et de régularisation de contrats de droits d'auteurs a été entrepris, venant mettre un peu d'ordre dans un fonds dont la sous-administration avait été préjudiciable à une tenue optimale de la collection.**

7.1.1. Le statut juridique

Dans le cadre de la politique de décentralisation culturelle, le fonds régional d'art contemporain de Franche-Comté a été créé¹⁷ en 1982-1983 sous forme associative. Une convention tripartite liant la région, l'État et le centre régional de développement culturel (CRDC) avait ainsi été signée le 24 décembre 1982, puis renouvelée le 6 décembre 1988 ; le CRDC était chargé de la gestion administrative et financière du fonds. Le FRAC a été installé dans les locaux du musée des Beaux-arts de Dole.

En 1996-1997, le FRAC a changé de statut juridique en étant repris en régie directe par la région. Il est aujourd'hui composé de cinq agents en comptant sa directrice. Contrairement à la grande majorité des FRAC qui ont aujourd'hui un statut associatif, le FRAC de Franche-Comté est donc **un service à part entière de la collectivité** ; il s'agit d'ailleurs du seul FRAC à être géré en régie directe par une région. Le conseil régional espérait ainsi éviter les risques de gestion de fait. La convention cadre du 10 février 1997 a considéré que la transformation de la collection (gérée auparavant par l'association ACTE) en dépendance du domaine public de la région permettait de garantir au mieux l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité des œuvres acquises (article 14 de la convention pour la période 2007-2009), ce qui est incontestable.

¹⁷ Sur la base d'une circulaire du 3 septembre 1982.

Toutefois, une **réflexion est en cours depuis 2002**¹⁸ sur l'opportunité de **modifier la nature juridique du fonds** en créant soit un établissement public de coopération culturelle (EPCC), soit une régie personnalisée. En effet, aux termes de la circulaire n° 2002/0006 du 28 février 2002, les FRAC peuvent être transformés en EPCC, catégorie juridique prévue par la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle, dont les dispositions sont désormais codifiées aux articles L. 1431-1 *seq.* du code général des collectivités territoriales.

Le directeur régional des affaires culturelles en fonction en 2002 avait jugé souhaitable une telle transformation. Le 4 octobre 2006, le comité de gestion a pris la décision de soumettre au préfet de région et au président du conseil régional un projet de transformation du FRAC en EPCC, avec soumission des statuts aux futurs membres de cet établissement public fin 2007 pour une création effective début 2008, mais cette décision n'a pas été validée par les élus.

La chambre note que jusqu'à présent, la gestion en régie directe du fonds n'a pas représenté la formule **la plus adaptée à son rayonnement**, même si d'autres problèmes (manque de volonté politique) permettent également d'expliquer cet état de fait. Ce mode de gestion ne permet pas au FRAC d'acquiescer une visibilité qui lui fait encore défaut dans le paysage culturel régional.

Contrairement à ce que prévoyait l'article 12 de la convention, **le comité de gestion du FRAC ne s'est pas toujours réuni au moins une fois par semestre** au cours de la période sous revue. Ainsi, il ne s'est réuni qu'**une seule fois en 2004 et en 2005** ; si cette situation peut se justifier en 2005 avec une vacance de poste de six mois et demi, cela semble moins être le cas en 2004, nonobstant la tenue d'élections régionales.

La situation juridique du FRAC et le défaut d'impulsion politique ne lui permettent pas d'être suffisamment réactif (le délai de recrutement d'une nouvelle directrice a dépassé six mois). La chambre regrette que la collectivité ait repoussé le débat sur le statut juridique du FRAC dans l'attente de l'installation du fonds sur le port fluvial, ce qu'a confirmé l'ordonnateur en fonction dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, précisant que « *l'évolution juridique du fonds [était] plus à attendre à moyen terme qu'à court terme* ».

7.1.2. Le transfert des collections de Dole à Besançon

➤ **Présentation succincte de la collection**

Le FRAC de Franche-Comté regroupe aujourd'hui environ 425 œuvres de 232 artistes (296 œuvres de 219 artistes selon le projet culturel et artistique de novembre 2005). En novembre 2006, on comptait parmi les œuvres de la collection 97 peintures, 92 photographies (109 selon le projet culturel et artistique pour la période 2007-2009), 83 dessins, 46 œuvres en trois dimensions (48 selon le projet culturel et artistique pour la période 2007-2009), 41 sculptures, 18 nouveaux médias, 13 œuvres textiles, huit estampes, trois reproductions photomécaniques, une maquette d'architecture et un objet.

¹⁸ cf. les débats lors des comités de gestion des 13 juin 2002, 22 mai 2003, 2 juillet 2004 (M. Niepceron : « prendre le temps de la réflexion »), 16 novembre 2005.

➤ Le transfert des œuvres

De 1988 jusqu'au mois d'août 2005, le FRAC était installé au musée des Beaux-arts de Dole, dans des locaux appartenant à cette commune ; une convention tripartite avait ainsi été signée par le conseil régional et la ville de Dole. Cette convention, conclue en 1997 et renouvelée en 2003, arrivait à échéance le 31 juillet 2005. Selon les services de la région, « pour assurer la conservation de la collection et son irrigation sur le territoire régional, national et international, il a été proposé d'installer le FRAC à Besançon », proposition qu'a entérinée la CP du conseil régional par délibération en date du 1^{er} juillet 2005. Les réserves du musée dolois étaient de surcroît arrivées à saturation ; le recrutement d'un directeur à temps plein aurait par ailleurs posé un problème de cohabitation avec le conservateur du musée.

En novembre 2004, le conseil régional a signé un accord avec Voies navigables de France (VNF) pour implanter le FRAC dans le bâtiment industriel du port. VNF va mettre le bâtiment à disposition du conseil régional pour une longue durée ; il était préalablement mis à disposition de la CCI du Doubs. En attendant les travaux d'aménagement des bâtiments, les œuvres du FRAC sont entreposées dans un bâtiment de l'armée (établissement Pierre Lyautey), loué par la région sur la base d'une convention du 9 août 2005 d'occupation temporaire d'un local de la Défense, signée par le président du conseil régional après habilitation par la CP (délibération du 1^{er} juillet 2005, qui a suscité 17 voix contre). Les dépenses liées au transfert du FRAC ont été engagées sur les crédits de l'administration générale, alors qu'en toute logique, elles auraient dû l'être sur le budget du FRAC. Le coût du transfert s'est élevé à 85 341 €.

7.1.3. Un renforcement des moyens humains et financiers

Avant juillet 2005, le personnel du FRAC comprenait, sous la responsabilité de sa directrice, une assistante vacataire, un régisseur à temps partiel, une médiatrice vacataire à temps partiel (soit trois agents à temps plein) et un vacataire. La directrice était en même temps conservatrice départementale des cinq musées du Jura¹⁹ (puis six, avec le musée de Saint-Claude, lors de sa démission) et n'exerçait son activité de directrice du FRAC qu'à hauteur de 30 % de son temps de travail, ce qui n'était pas optimal pour donner une plus grande visibilité au fonds.

Le FRAC a vu son équipe être consolidée à partir de 2005, avec le recrutement d'une directrice à plein temps et d'un quatrième agent, à temps plein également. Cette évolution a permis une amélioration incontestable de la gestion du fonds (inventaire, récolement, préparation du site internet et démarches juridiques y afférentes en matière de droits d'auteur, etc.), même si elle est intervenue à une période où la visibilité du fonds a plutôt eu tendance à régresser.

En remplacement de la directrice, qui a démissionné au 31 décembre 2004, un nouvel agent, ayant le grade de directeur d'établissement d'enseignement artistique de 1^{re} catégorie, dirige le fonds depuis le 15 juillet 2005. Durant les six mois et demi durant lesquels le poste de directeur du FRAC a été vacant, c'est la directrice de la culture qui a fait office de directrice du FRAC. La chambre invite la collectivité à prendre à l'avenir toutes dispositions pour éviter ce type de problème de transition, si les élus régionaux refusaient la transformation du statut juridique du fonds.

¹⁹ Dole, Lons-le-Saunier, Salins, Morez et Arbois.

7.1.4. La situation administrative de la directrice

L'article 2 du décret n° 91-855 du 2 septembre 1991 portant statut particulier du cadre d'emplois des directeurs d'établissements territoriaux d'enseignement artistique dispose que « *les membres du cadre d'emplois sont chargés de l'organisation pédagogique et administrative de l'établissement et peuvent, en outre, assurer un enseignement portant sur la musique, la danse, les arts plastiques ou l'art dramatique. Ils sont affectés, selon leur spécialité²⁰, soit dans un établissement dispensant un enseignement de musique complété, le cas échéant, d'un enseignement de danse et d'art dramatique, soit dans un établissement dispensant un enseignement d'arts plastiques* ».

Le même article précise que « *les directeurs d'établissement d'enseignement artistique exercent leurs fonctions, suivant leur spécialité, dans des établissements locaux d'enseignement artistique contrôlés par l'État, à savoir :*

1° Les conservatoires à rayonnement régional ;

3° Les établissements d'enseignement des arts plastiques habilités à délivrer un enseignement conduisant à un diplôme d'État ou à un diplôme agréé par l'État et sanctionnant un cursus d'au moins trois années [...] » (les autres cas ne concernent pas les directeurs de 1^{re} catégorie).

L'arrêté n° 050620-28 du 20 juin 2005 portant recrutement de M^{me} A. en qualité de directrice d'établissement d'enseignement artistique de 1^{re} catégorie titulaire par voie de mutation est très clair dans son intitulé ; dans l'esprit du conseil régional, il s'agissait bien d'une simple mutation de cet agent. Or, s'il occupait un poste correspondant au cadre d'emplois dont il relève, tel n'est plus le cas depuis son arrivée en Franche-Comté. En effet, la chambre relève que le FRAC de Franche-Comté n'est pas l'un des « *établissements locaux d'enseignement artistique contrôlés par l'État* » mentionnés dans le décret précité, d'une part parce qu'étant un service à part entière du conseil régional, il ne ressortit pas au contrôle de l'État et, d'autre part parce qu'en dépit du rapprochement du FRAC avec l'université de Franche-Comté, le fonds n'assume qu'à titre très subsidiaire une mission d'enseignement artistique. Ainsi, la directrice a donné seulement dix heures de travaux dirigés entre septembre 2006 et mars 2007 et devrait de nouveau en donner dix de septembre 2007 à juin 2008. La chambre note, toutefois, que cette irrégularité juridique n'emporte pas de conséquence financière pour la collectivité.

7.1.5. Les projets artistiques et culturels

La circulaire n° 2002/0006 prévoit l'adoption d'un projet artistique et culturel. Un document d'orientations artistiques très succinct couvrait la période 2001-2004 ; il a été remplacé par le projet artistique et culturel pour la période 2006-2009 de la nouvelle directrice du fonds. La chambre observe que le principe de continuité de l'action des services aurait dû prévenir le risque qu'une année – en l'occurrence **2005** – ne fût **pas couverte par un tel projet pluriannuel**, indépendamment du rythme électoral et du changement intervenu à la tête du FRAC. Il faut noter, au surplus, que l'année 2005 a constitué une année charnière, le transfert de la collection ayant eu des répercussions sur la programmation artistique.

²⁰ Il existe deux spécialités : « musique, danse et arts dramatiques » et « arts plastiques ».

Une convention de 2007 est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007 pour une durée de trois ans. Son annexe III présente les objectifs pour 2007-2009 et résume son projet artistique et culturel :

« Adopter un statut juridique susceptible de mieux assurer le partenariat des personnes publiques et de permettre une réactivité de fonctionnement correspondant mieux à ses missions.

Développer la capacité d'action du FRAC.

Collaborer au réseau Grand Est ».

La nouvelle directrice du FRAC, en poste depuis le mois de juillet 2005, a rédigé un projet artistique et culturel pour 2006-2009 assez détaillé. Ce projet, validé en tant qu'annexe à la convention triennale État-région (2007-2009), couvre désormais la période 2007-2010. La chambre note la qualité globale du document, mais relève **l'absence de « définition d'objectifs précis, si possible chiffrés et planifiés dans le temps, qui permettront de procéder à son évaluation »**, que prévoit pourtant la circulaire susmentionnée.

Aucune évaluation ne permet au conseil de gestion et, plus largement aux conseillers régionaux, à la DRAC et à la DAP, de mesurer l'activité du FRAC au regard d'objectifs chiffrés et définis *ex ante*. **Le projet n'indique pas les restaurations à envisager**, dans la mesure où l'identification des œuvres méritant d'être restaurées n'a été assurée qu'en 2006-2007 ; dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur en fonction a toutefois précisé qu'une partie des restaurations devrait intervenir en 2008. Enfin, la chambre se demande dans quelle mesure les cinq pages de développements sur le cahier des charges du futur bâtiment du fonds étaient nécessaires dans un projet qui concerne une période durant laquelle les nouveaux locaux ne seront pas encore disponibles.

7.1.6. L'absence de conventions pluriannuelles d'objectifs avant 2007

Le caractère succinct du projet artistique et culturel antérieur à celui de novembre 2005 et la procrastination relative au changement de statut juridique du fonds expliquent pour partie qu'aucune convention pluriannuelle d'objectifs n'ait été signée par l'État, la région et leurs partenaires ; cette convention, censée reprendre les objectifs des projets artistiques et culturels du FRAC et annualiser ces objectifs et les moyens y afférents, aurait dû être signée sur le fondement de la circulaire précitée et de la charte des missions de service public. Certes, il existait une convention cadre État-région en date du 10 février 1997, mais aucune nouvelle convention n'a été signée entre ces partenaires avant celle de 2007.

7.1.7. L'insuffisante valorisation de la collection

La circulaire précitée de 2002 précise que *« la mise en œuvre des missions des FRAC suppose l'existence d'un équipement permanent constituant un lieu accessible et répondant aux fonctions suivantes :*

☛ *l'accueil, l'information et la formation des publics ;*

☛ *la présentation sur place de la collection ;*

☛ *la conservation préventive et le stockage des œuvres par l'aménagement de réserves adaptées dans leur surface, leur configuration, leurs caractéristiques techniques notamment en matière d'accessibilité ;*

☛ *la préparation des monuments d'œuvres, à travers des espaces de transit et des ateliers techniques ;*

- ☞ *la documentation de la collection et la possibilité de mener des recherches documentaires à des fins d'études et de publication ;*
- ☞ *l'administration et la gestion ».*

Le projet **artistique et culturel de novembre 2005** envisageait « *la location d'un espace d'exposition à Besançon [qui] permettrait au FRAC d'avoir une visibilité et de mettre en place des actions en direction des publics. La maison située devant le futur bâtiment du FRAC [aurait constitué] une solution transitoire* ». La directrice a évoqué cette question également lors du comité de gestion qui s'est tenu le 16 novembre 2005. Cependant, **rien n'a été fait dans ce domaine** depuis la formulation de cette proposition et depuis le transfert à Besançon de la collection en 2005.

Il n'appartient pas à la chambre de porter un jugement sur le choix qui a consisté à installer la collection permanente du FRAC à Besançon lors de la période transitoire 2005-2011 ; une telle appréciation relèverait de l'opportunité. Il peut toutefois être noté que **depuis 2005, aucun lieu d'exposition permanente ne permet de faire découvrir au public les œuvres de la collection**, ce qui, compte tenu des coûts d'acquisition de ces œuvres et du budget de fonctionnement annuel du FRAC ne peut qu'être regretté. Cette **absence de lieu d'exposition permanente** ne permet pas de pallier le défaut de visibilité qui caractérise le fonds et n'est pas conforme à la circulaire précitée. En conséquence, le projet artistique et culturel ne peut prévoir une « *programmation des actions du FRAC dans son espace spécifique* ». Le président du conseil régional avait pourtant déclaré lors de l'assemblée plénière du 27 janvier 2005 qu'« *il n'est pas la peine de consacrer de l'argent à des choses que l'on ne montre jamais, que l'on entasse dans des caves, des greniers ou des réserves* ».

Lorsque la collection était à **Dole**, un **lieu d'exposition permanente** était aménagé au sein du musée ; s'il ne permettait pas de montrer simultanément l'ensemble des œuvres, un *turn-over* permettait toutefois de mieux faire connaître la collection. L'entrée du musée était (et est toujours) gratuite et, compte tenu de la taille et de la disposition des lieux, les œuvres du FRAC étaient probablement vues par tous les visiteurs du musée des Beaux-arts. La fréquentation de ce musée entre 2002 et 2004 est détaillée ci-après :

	2002	2003	2004
Nombre de visiteurs du musée de Dole	15 104	15 751	16 424

Source : document communiqué par la région.

Il est à noter que ces données ne tiennent compte ni de la fréquentation du musée de Lons-le-Saunier, où était exposée une partie des œuvres, ni de celle des autres œuvres exposées lors d'expositions temporaires.

Par ailleurs, la directrice du FRAC organisait des expositions temporaires au rez-de-chaussée sur un espace de près de 600 m², ainsi qu'au musée de Lons-le-Saunier. En 2005-2006, seules onze expositions ont été organisées, dont seulement huit en Franche-Comté et trois à l'international dans le cadre des FRAC du Grand Est (rapport 2-3 du 29 juin 2007). En juin 2007, quatre expositions étaient programmées avant la fin de l'année.

En dépit de la création de soirées performances, poésies visuelles et sonores, d'un partenariat avec un cinéma de la région, il y donc eu une **perte en termes de valorisation de la collection** depuis son transfert à Besançon. Selon des données non communiquées au stade de l'instruction, mais fournies en réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre

sans précision sur les modalités de leur établissement, les expositions d'œuvres du fonds auraient rassemblé 6 250 visiteurs en 2005, 29 970 en 2006 et 15 780 en 2007. La fréquentation des œuvres exposées, élevée en 2006, aurait ainsi été quasiment divisée par deux l'année suivante.

Le FRAC n'a pas été en mesure de produire des éléments sur les œuvres mises en dépôt en début de période ; les gestionnaires du fonds ne sont pas capables de mesurer dans la durée et d'une manière certaine l'impact de la diffusion des œuvres. De manière subséquente, il n'est pas possible pour la chambre d'évaluer précisément si la valorisation de la collection grâce à des expositions a progressé au cours de la période sous revue. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur en fonction a indiqué qu'« *en raison du travail de fond effectué sur la collection au cours des dernières années, la politique des dépôts n'a pas réellement constitué une priorité* » et annoncé qu'il allait procéder « *à la régularisation des conventions de dépôts* ». Les premières régularisations sont intervenues début 2008.

La circulaire précitée prévoit que les locaux du FRAC permettent **l'accueil, l'information et la formation des publics. Le statut actuel du fonds fait qu'au cours de l'instruction, il était intégré au sein des locaux du conseil régional et que, partant, cette triple mission n'était pas assurée.**

Pour la même raison, l'accès à la documentation de la collection et la possibilité de mener des recherches documentaires à des fins d'études et de publication n'étaient pas possibles au cours de la période contrôlée. La chambre prend acte de la précision apportée par l'ordonnateur en fonction dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, selon laquelle « *l'installation du FRAC sur le site Lecourbe [bureaux loués par la collectivité] en février 2008 permet d'accueillir désormais des visiteurs, en précisant que le catalogue du fonds documentaire du FRAC va intégrer d'ici fin 2008 celui des bibliothèques bisontines, ce qui permettra de développer une mission essentielle du FRAC, à savoir l'information et la documentation sur la collection et, plus généralement, sur l'art contemporain* ».

La chambre s'étonne qu'au cours de la période en examen, le fonds ne se soit pas rapproché davantage de structures comme le centre d'art contemporain (CRAC) de Montbéliard pour organiser des expositions régulières. Elle prend toutefois acte de l'information, également apportée par l'ordonnateur en fonction dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, selon laquelle le FRAC et le CRAC de Montbéliard devraient réaliser en commun en 2008 deux expositions et selon laquelle en 2007, le FRAC a prêté deux œuvres au CRAC.

L'insuffisante valorisation de la collection n'a pas été compensée avant le mois de septembre 2007 par la mise en service d'un site internet présentant les œuvres, alors qu'une majorité de FRAC disposaient de tels sites internet avec leurs collections accessibles en ligne. En effet, la **mise en ligne d'un site internet** présentant notamment les œuvres de la collection n'est intervenue qu'à l'automne 2007 ; elle apparaît tardive par rapport à la date de mise en fonctionnement (avril-mai 2006) qui était prévue dans le projet artistique et culturel 2006-2009 mais elle contribue utilement à la valorisation de la collection.

La circulaire n° 2002/0006 susmentionnée prévoit qu'« *au-delà des expositions temporaires, les dépôts constituent l'un des moyens de la politique de diffusion. Ils devront être conçus de manière à faire sens par rapport aux collections de l'institution bénéficiaire,*

tout en donnant une lisibilité à l'action du FRAC. Dans cette optique devront être privilégiés les dépôts d'ensembles cohérents constitués autour d'une période, d'un mouvement ou d'un artiste ». La circulaire précise également qu'« au contraire des prêts, liés à un événement, les dépôts sont caractérisés par une durée déterminée, qui peut être de trois ans, à l'issue de laquelle le dépositaire peut demander le renouvellement » et que « les dépôts doivent donner lieu à un récolement régulier par période de trois ans ».

D'après la liste des dépôts en 2007 fournie par la directrice du FRAC, près d'un tiers des œuvres déposées (10 sur 32) l'étaient à la région, sept œuvres se trouvaient dans le hall d'accueil et dans le bureau du président du conseil général du Doubs, deux dans le bureau du directeur général des services de la ville de Besançon, deux dans des bureaux de la DRAC, deux à la chambre régionale des comptes et une dans un bureau de la préfecture de région ; ces lieux sont inégalement accessibles à un public extérieur aux structures administratives. Seules huit œuvres (soit un quart des œuvres déposées), dont cinq exposées au musée des Beaux-arts de Dole, une à l'école municipale des Beaux-arts de Belfort, une au musée de Montbéliard et une dans le hall d'accueil de la DRAC, étaient accessibles à un large public. Vingt-cinq des trente-deux œuvres déposées l'étaient à Besançon. **La pratique de dépôt ne semble donc pas obéir à une réelle logique de valorisation de la collection auprès d'un public le plus large possible.** Partant, elle ne concourt pas à rendre plus « lisible » l'action du FRAC.

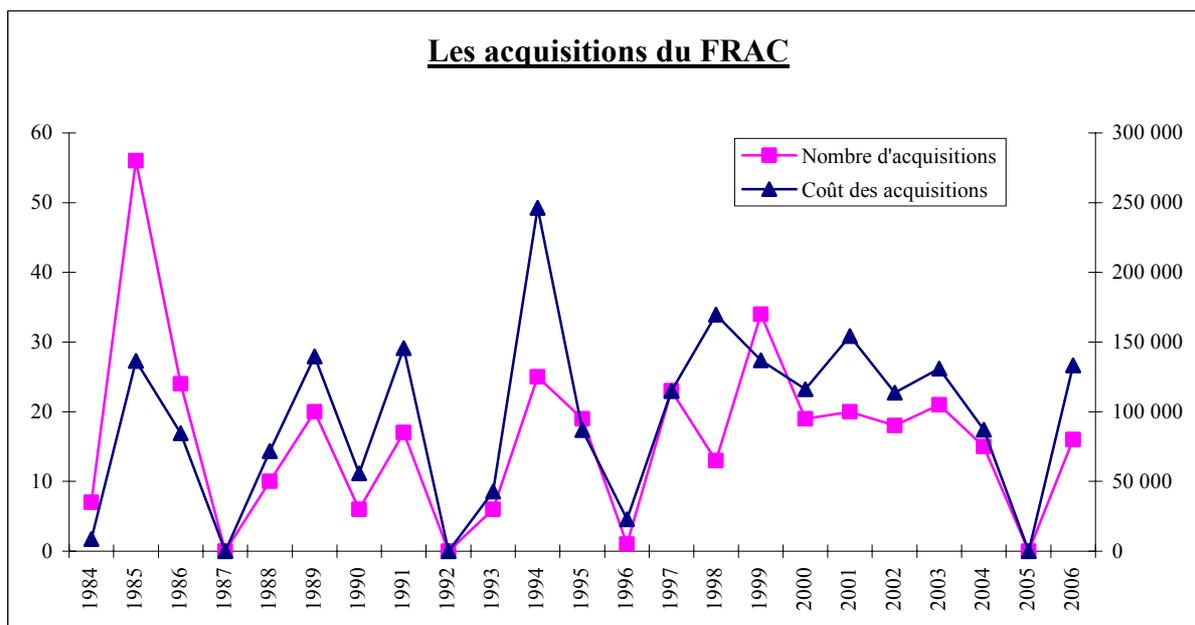
Par ailleurs, **la règle de durée limitée des dépôts est imparfaitement respectée** : certaines conventions signées ne prévoient pas de durée de dépôt ; c'était le cas par exemple des conventions concernant deux œuvres déposées à la chambre régionale des comptes en 2003, qui n'avaient par ailleurs pas fait l'objet du récolement triennal prévu par la circulaire précitée. Une **régularisation** de la situation de ces deux dépôts a été sollicitée par la juridiction et est intervenue en février 2008.

Au total, les efforts de valorisation consentis par la région ne sont pas à la hauteur du coût d'acquisition des œuvres, calculé à 2 208 556,12 €.

7.1.8. La politique d'acquisitions

Un **comité technique d'achats** se réunit normalement une à deux fois par an afin de prospecter des œuvres susceptibles d'être achetées pour enrichir la collection du FRAC. Il s'agit d'un **comité consultatif**, composé de **cinq membres** (la circulaire du 28 février 2002 prévoit qu'il en compte quatre à six).

Le comité technique s'est réuni trois fois en 2002, une fois en 2004, et deux fois en 2006. Il ne s'est pas réuni en 2005. **Aucun compte rendu n'a pu être produit pour l'année 2003**, même si, comme l'a souligné l'ancien ordonnateur en réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, **la tenue effective de réunions de ce comité ne fait pas de doute**. En 2006, aucun procès verbal n'a été rédigé, contrairement à ce que prévoit la circulaire du 28 février 2002 (point 3.1.1). La chambre **recommande à la directrice du FRAC de rédiger des comptes rendus de réunion du comité technique d'achat**.



7.1.9. L'inventaire de la collection

En 2005, la plupart des œuvres n'étaient pas encore identifiées au verso (auteur, titre et numéro d'inventaire). Les agents du FRAC pallient depuis un an cette carence. De plus, avant 2007, le fonds ne disposait pas d'un inventaire avec des photographies des œuvres correspondant aux acquisitions (c'est-à-dire qu'il ne disposait pas d'un catalogue des collections). Seul existait un registre d'inventaire, globalement bien tenu mais comportant quelques erreurs bénignes (concernant par exemple la date d'inscription à l'inventaire des premières œuvres) et aucune photographie.

Un rapprochement entre ce registre et l'inventaire tardivement effectué a permis de constater que **les œuvres sans titres de Peter Knapp (FR 1990-7-1 à 1990-7-4) n'étaient pas correctement identifiées dans les réserves. Les quatre photos de cet artiste étaient en fait au nombre de 18** et l'une d'elles se trouve à la mairie de Dole : la chambre invite la région à **signer une convention de dépôt avec cette collectivité ou à réintégrer l'œuvre dans ses archives, et à corriger son inventaire.**

7.1.10. Le projet de construction du FRAC

Cette grande ambition est soutenue par l'État dans le cadre du **contrat de projets État région 2007-2013**. Le futur bâtiment du FRAC devrait voir le jour en 2010-2011 ; il comprendra des espaces d'exposition et d'éducation, des aires de conservation et de documentation, ainsi que le prévoit la circulaire précitée.

Le projet s'inscrit dans le cadre de la future cité des arts et de la culture qui comprendra également le conservatoire national de région (CAGB) et la requalification des espaces urbains du site (ville de Besançon). La **région est « chef de file » des collectivités concernées par le projet pour l'acquisition foncière du site**, qui couvre une superficie de 2,13 ha au port fluvial. L'achat du site est intervenu pour un montant de 1,996 millions d'euros, France domaines ayant arrêté son estimation à 2,06 millions d'euros.

Alors que, comme indiqué *supra*, ce projet est inscrit au CPER 2007-2013, le conseil régional, par manque d'anticipation, a failli perdre le bénéfice de l'aide financière de l'État (au titre du concours de maîtrise d'œuvre) en 2007 parce qu'il n'avait pas délibéré avant le mois de juillet 2007 et avait envoyé un courrier lacunaire ne respectant pas les dispositions du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement. Cet épisode est également révélateur du manque de réactivité du fonds, déjà relevé et illustré plus-haut.

7.2. La politique culturelle (hors FRAC)

Depuis la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales, la région a la responsabilité de l'inventaire général du patrimoine culturel, dont elle peut confier – par le biais d'une convention – aux collectivités ou aux groupements de collectivités qui en font la demande, la conduite sur leur territoire. La région a également, depuis cette même loi, la charge de l'organisation et du financement du cycle d'enseignement artistique professionnel initial.

Plus largement, la région est l'un des nombreux financeurs publics dans le domaine culturel. À ce titre, l'intervention de la collectivité a été beaucoup renforcée depuis 2005, par le biais d'une **augmentation des subventions forfaitaires et de l'organisation d'un événement culturel porté presque intégralement par le budget de la région**. La région est un acteur majeur des politiques culturelles menées en Franche-Comté ; cette évolution a permis de consolider les métiers de la culture sur la période récente.

Cette tendance est globalement maîtrisée mais quelques observations méritent d'être mentionnées afin de conseiller à la collectivité quelques pistes de progrès. On notera que n'a pas été examinée la politique de valorisation du patrimoine.

Lors d'une **réunion** qui s'est tenue le **1^{er} juin 2005**, l'ordonnateur alors en fonction avait tracé les grandes lignes de l'action culturelle ambitieuse de la région. Il s'était notamment engagé à accompagner les artistes, et notamment ceux nationalement repérés ou en voie de l'être, par des **conventions triennales** pour qu'ils portent les couleurs de la Franche-Comté, à **aider à la diffusion** en accompagnant les lieux structurants – scènes nationales et missionnées – mais aussi la Fraternelle, l'Amuserie, la FOL, l'UDADMIR et l'ADDIM 70 par des conventions dans la durée et à **augmenter l'aide à la création de spectacles**.

Dans les développements ci-après, la chambre analyse la politique culturelle de la région notamment à travers le double prisme des subventions versées par la collectivité et de la fréquentation des manifestations culturelles ; elle n'ignore évidemment pas que ces indicateurs restent très incomplets pour appréhender la portée d'une telle politique publique. Ces données n'en présentent pas moins un caractère objectif utile à la formulation d'observations par la chambre.

7.2.1. Les moyens de la politique culturelle

Le budget prévisionnel pour 2007 prévoyait l'engagement de 11 969 999 euros par la direction de la culture (y compris les crédits du FRAC).

La **commission**²¹ qui s'occupe des affaires culturelles est composée de **seize élus** (sur les quarante-trois que compte le conseil régional). Deux sous-commissions (aides au spectacle vivant, livre et cinéma d'une part, patrimoine d'autre part) ont été constituées.

La direction de la culture était composée de quatorze agents (correspondant à 13,8 équivalents temps plein) au 31 décembre 2007. Plusieurs agents sont d'anciens vacataires, auxiliaires ou contractuels qui ont été titularisés au cours de la période examinée.

	Effectif permanent		Auxiliaires		Effectif total	
	Nombre d'agents	Nombre d'ETP	Nombre d'agents	Nombre d'ETP	Total agents	Total ETP
Direction de la culture	13	12,8	1	1	14	13,8
Centre régional du livre	1	0,5	0	0	15	14,3

7.2.2. L'évolution du budget culturel et la formalisation des procédures

Le compte 657 retrace les subventions versées par la région dans le domaine culturel, principalement à des associations, mais aussi à d'autres organismes de droit privé, à l'État, aux départements, aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale et à d'autres organismes publics divers.

L'évolution des crédits consommés sur ce compte au cours de la période sous revue reflète le dynamisme de l'action culturelle de la région, phénomène qui n'est toutefois pas spécifique à la Franche-Comté. Ces subventions sont ainsi passées de 3,6 M€ en 2002 à 6,4 M€ en 2006, ce qui représente une hausse globale de 77 % et une progression moyenne annuelle de 15 % entre 2002 et 2006. Les dépenses totales ont augmenté à peu près au même rythme, ce qui explique que la part des subventions dans les dépenses totales est restée comprise entre 85 et 90 %. L'annexe 11 détaille l'évolution du budget de la culture au cours de la période.

Evolution du compte 657	2002	2003	2004	2005	2006	VMA	Evolution
Subventions	3 608 649,70	4 005 817,47	4 328 924,02	5 375 851,06	6 399 710,00	15,40%	77,34%
Dépenses culturelles totales	4 133 111,57	4 738 520,01	5 061 194,04	5 990 996,41	7 358 841,75	15,51%	78,05%
Subventions / dépenses totales	87%	85%	86%	90%	87%		

Montants en euros

L'évolution des subventions versées aux associations culturelles par la collectivité traduit l'implication croissante de la région dans le champ culturel au cours de la période la plus récente. Les tableaux suivants mettent en exergue l'évolution des subventions versées à certaines associations qui ont augmenté significativement au cours de la période.

La grosse entreprise		Riffs du lion		Granit	
Exercice	Montant ordonnancé	Exercice	Montant ordonnancé	Exercice	Montant ordonnancé
2002	4 000,00	2002	15 000,00	2002	15 315,00
2003	11 000,00	2003	15 000,00	2003	57 318,05
2004	30 000,00	2004	20 000,00	2004	60 000,00
2005	86 986,78	2005	50 000,00	2005	75 000,00
2006	20 287,04	2006	50 000,00	2006	110 000,00
VMA	50%	VMA	35%	VMA	64%

VMA : variation moyenne annuelle Montants en euros

²¹ Commission éducation, enseignement supérieur, université, recherche et technologie, culture, jeunesse et citoyenneté.

Espace Besançon Planoise		Les amis du Cylindre		Allan	
Exercice	Montant ordonnancé	Exercice	Montant ordonnancé	Exercice	Montant ordonnancé
2002	12 541,81	2002	12 500,00	2002	20 000,00
2003	25 671,00	2003	12 500,00	2003	50 140,00
2005	87 399,80	2005	30 000,00	2005	50 000,00
2006	110 000,00	2006	73 099,00	2006	50 000,00
VMA	72%	VMA	80%	VMA	26%

VMA : variation moyenne annuelle
Montants en euros

Centre régional du livre		
Exercice	Montant ordonnancé	dont dépenses "culture"
2002	124 465,33	103 665,33
2003	144 809,73	116 136,29
2004	210 000,00	12 000,00
2005	220 000,00	130 000,00
2006	231 750,00	141 750,00
VMA	17%	8%

VMA : variation moyenne annuelle
Montants en euros

Mission Voix	
Exercice	Montant ordonnancé
2002	11 250,00
2003	56 490,00
2004	100 000,00
2005	100 000,00
2006	35 000,00
VMA	33%

La période récente (2005-2007) a été marquée par l'élaboration de fiches de procédure. La chambre constate que **ces fiches**, élaborées en 2005-2006, **ont permis de renforcer la « lisibilité » et la transparence des actions culturelles accompagnées financièrement par la région**. Mises en ligne sur le site internet de la collectivité, elles représentent un outil précieux pour les personnes, physiques ou morales, susceptibles d'être intéressées par une subvention de la région. Ainsi, dans le domaine du spectacle vivant (3,7 millions d'euros de dépenses en 2006), de nouvelles procédures d'aide ont été mises en place.

7.2.3. La conclusion de conventions triennales

Toutes les associations bénéficiant de subventions supérieures au seuil de 23 000 euros sont liées à la région par convention, conformément à la réglementation. La collectivité a même décidé de signer des conventions, parfois triennales (exemple de l'association Noce sise à Besançon) avec certaines associations bénéficiant de subventions d'un montant inférieur au seuil de 23 000 euros, ce qui mérite d'être souligné.

La région s'est engagée en 2006 dans une politique de conventionnement triennal afin d'assurer aux associations franc-comtoises actives dans le champ culturel une « **visibilité financière** » à **moyen terme** ; dans chacune des conventions signées, la région entend permettre aux structures de « *mieux implanter et diffuser leur action sur le territoire régional* » et favoriser « *leur développement artistique et administratif à moyen terme ainsi que la professionnalisation des artistes* ».

À titre d'exemples, l'institution a ainsi passé des conventions avec la Montagne froide (spectacle vivant), la compagnie Pernette / association NA (spectacle vivant), le théâtre le Granit et la compagnie 326 de Belfort, le pôle musiques actuelles de Belfort (Riffs du lion), l'Espace Besançon Planoise (scène nationale), le théâtre de l'unité d'Audincourt, les Jeunesses musicales de France en Franche-Comté, la compagnie des chercheurs d'air à

Lavans-lès-Saint-Claude (subvention de 30 000 euros pour une compagnie jouant dans une commune de 1 900 habitants), la société artistique de création et de diffusion SOACD (cirque Plume), le théâtre Group' et l'Amuserie café théâtre de Lons-le-Saunier, les amis du cylindre, la compagnie ACCRORAP de Besançon (spectacle vivant), l'URFOL de Franche-Comté, l'ensemble 415 de Saint-Julien, la compagnie la grave et burlesque équipée du cycliste (GBEC), Elektrophonie (Besançon), la compagnie Tricyclique Dol de Liesle et la compagnie des Intempestifs.

L'article 2 des conventions triennales relatives à la politique de développement des musées stipule par exemple que « la région attribue au bénéficiaire une subvention forfaitaire d'un montant de 60 000 € pour l'année 2008. Le montant de la subvention est un plafond non révisable à la hausse. Pour chacune des deux années suivantes, le montant prévisionnel, sous réserve de l'autorisation de l'assemblée délibérante en vertu du principe de l'annualité budgétaire, sera au moins égal au montant de 2008 » (délibération 08AP.7, annexe 5).

Le risque associé à cette politique de conventionnement triennal est l'effet de cliquet ainsi créé sur les subventions versées annuellement par la région, en dépit de la nécessité de voter une autorisation annuelle, et le possible encouragement de stratégies associatives visant à optimiser le montant des subventions à recevoir les années suivantes.

Le tableau suivant, établi par une structure de taille importante (le Granit de Belfort), montre par exemple l'évolution sur cinq ans de ses charges de fonctionnement. L'évolution à la hausse en particulier du budget activités (environ 7 % d'augmentation moyenne annuelle) et des charges de personnel (+ 4,55 % d'augmentation moyenne annuelle), représente plus de 500 000 euros d'augmentation au budget pour 2009 par rapport au budget pour 2005 pour ces deux postes (avec, là aussi, un effet cliquet pour les années postérieures). Cette augmentation significativement supérieure aux prévisions d'inflation pour les années à venir appellera, comme le propose d'ailleurs le Granit, une hausse importante des subventions des collectivités territoriales, notamment de la région.

Charges de fonctionnement	BP 2005	BP 2006	BP 2007	BP 2008	BP 2009	VMA
Diffusion	766 000	811 760	837 135	872 938	925 877	4,85%
Production	242 000	314 000	351 000	370 000	400 000	13,39%
Action formation et culturelles	111 000	124 000	130 000	131 000	132 000	4,43%
Total budget activités	1 119 000	1 249 760	1 318 135	1 373 938	1 457 877	6,84%
Charges de personnel	951 285	982 935	1 032 711	1 081 622	1 136 485	4,55%
Achats de fournitures	29 400	34 635	34 981	35 331	35 684	4,96%
Services extérieurs	97 418	119 100	120 291	121 494	122 709	5,94%
Autres services extérieurs	139 400	143 964	145 404	146 858	148 326	1,56%
Impôts et taxes	26 900	27 169	27 441	27 715	27 992	1,00%
Provisions pour risques	1 000	1 010	1 020	1 030	1 041	1,01%
Charges de gestion courante	500	505	510	515	520	0,99%
Charges financières	8 000	14 140	14 281	14 424	14 568	16,17%
Charges exceptionnelles	500	505	510	515	520	0,99%
Dotation amortissements	90 000	90 900	91 809	92 727	93 654	1,00%
Contribution ville de Belfort	67 078	67 078	67 078	67 078	67 078	0,00%
Sous-total fonctionnement	460 196	499 006	503 325	507 687	512 092	2,71%
Total des charges de fonctionnement	2 530 481	2 731 701	2 854 171	2 963 247	3 106 454	5,26%

La chambre relève l'intérêt du dispositif de conventionnement triennal mais appelle l'attention des gestionnaires régionaux sur la nécessité de savoir si l'objectif qu'ils poursuivent est aussi de prolonger la tendance actuelle à la hausse des subventions culturelles.

En tout état de cause, **la conclusion de conventions qui engagent la région sur plusieurs exercices nécessite un suivi attentif.**

7.2.4. Le suivi des conventions

Il a été procédé à l'examen d'un échantillon des conventions culturelles signées au cours de l'exercice 2006.

➤ Créations et ressources internationales de la scène

Comme il l'avait annoncé lors de la réunion susmentionnée du 1^{er} juin 2005, le président de la région Franche-Comté a signé le 12 janvier 2006 une convention avec l'administratrice de l'association Créations et ressources internationales de la scène (CRIS) afin de verser une subvention de 30 000 euros destinée à développer le site internet www.theatre-contemporain.net.

Malgré la qualité de ce site, la chambre relève qu'au cours de la période 2006-2007, la région Franche-Comté est la seule collectivité territoriale à l'avoir financé, en partenariat avec le ministère de la culture et de la communication, et s'interroge sur son intérêt spécifiquement régional, lequel paraît second dans la mesure où il propose les pièces de théâtre contemporaines produites dans la France entière.

La chambre prend toutefois acte de ce que l'association CRIS a développé un site internet consacré à l'année « Jean-Luc Lagarce » et de ce que la région Franche-Comté a pris part aux manifestations culturelles organisées pour commémorer cet auteur dramatique d'origine franc-comtoise.

La région souligne que l'équipe, constituée de trois techniciens, d'une secrétaire opérateur de saisies, d'un comptable à mi-temps et d'une administratrice à 1/5, est implantée en Franche-Comté. Du strict point de vue régional, la subvention correspond donc plus à ses yeux à une aide économique qu'à une aide culturelle.

➤ Orchestre Besançon Franche-Comté

Le deuxième versement d'une subvention allouée à l'orchestre Besançon Franche-Comté (OBFC) était conditionné par la production d'un bilan artistique et d'un bilan financier ; si cette dernière obligation a bien été respectée, on peut se demander si la transmission d'un programme peut valoir bilan artistique. Compte tenu du montant de la subvention versée à l'OBFC, **les services de la collectivité territoriale pourraient exiger la production d'un véritable bilan artistique, différent de la programmation.** En réponse à l'extrait sur ce point du rapport d'observations provisoires qui lui avait été transmis, le maire de la commune de Besançon a fait savoir que la ville était disposée à « *apporter aux financeurs de l'orchestre tout document ou pièce complémentaire qui seraient souhaités* ».

➤ Promodegel

Contrairement à ce que prévoyait la convention signée avec cette association, la région a payé une avance de 25 000 euros sans transmission par l'association de l'emploi prévisionnel de la subvention. En revanche, les documents artistiques et financiers transmis par l'association sont de très bonne qualité. Il est à noter par ailleurs que la production vendue

et, partant, le chiffre d'affaires net de l'association ont diminué entre 2005 et 2006, cependant que la subvention régionale est restée stable à hauteur de 50 000 euros.

Année	Subventions	dont subv. région	Production vendue	Salaires & traitements	Charges sociales	Autres achats	Résultat
2005	202 791	50 000	141 266	100 899	43 338	177 482	8 346
2006	216 934	50 000	107 296	73 838	33 810	180 486	9 029
Evolution	7,0%	0,0%	-24,0%	-26,8%	-22,0%	1,7%	8,2%

Montants en euros

➤ Le soutien au théâtre le Granit

Au titre de l'année 2005, une convention relative au développement culturel a été signée (tardivement) le 10 novembre 2005 par le président du conseil régional et le représentant légal du Granit, scène nationale de Belfort. Son article premier prévoyait que « *le Granit [était] chargé de la mise en place d'actions telles que l'organisation de résidences de création à la « Coopérative » notamment le soutien aux compagnies en milieu scolaire et pour adultes, rencontres et lectures autour des créations, mise en place de partenariat de coproduction avec des scènes extérieures et accueil de compagnies franc-comtoises en répétition à la « Coopérative »* », en l'échange d'une subvention de 75 000 euros.

L'article 5 de cette convention stipulait que le théâtre devait « *adresser au conseil régional un compte-rendu précis de la réalisation de la mission au plus tard 12 mois après la signature de la [...] convention* ». Cette obligation n'a pas été bien respectée. Un document a pu être produit lors de l'instruction, mais il est à la fois sommaire, non daté et non signé ; il n'est pas sûr que la rédaction de ce document soit postérieure à la signature de la convention.

➤ Le soutien au Théâtre Group'

La subvention régionale au théâtre Group', qui s'élevait à 1 900 euros en 2002 et à 1 830 euros en 2003, est passée à 30 000 euros par an de 2005 à 2007. Les organismes qui subventionnent ce théâtre, en particulier la région, dont la subvention représentait 44 % puis 36 % des subventions totales respectivement en 2005 et en 2006, pourraient s'interroger sur le montant des aides accordées.

En effet, ce théâtre a dégagé un résultat nettement excédentaire au cours de ces deux exercices, respectivement 84 433 euros, puis 56 756 euros. Le budget prévisionnel pour 2006 du théâtre prévoyait des recettes propres qui se sont avérées supérieures et prévoyait, au contraire, des dépenses qui se sont avérées moins importantes : en effet, alors que le budget prévoyait des produits d'activité pour 121 500 euros et des dépenses pour 217 000 euros, les recettes ont finalement atteint 162 476 euros (soit 34 % de plus que prévu) et les charges d'exploitation se sont élevées à 199 557 euros (soit 9 % de moins que prévu).

En 2007, le même mécanisme a été constaté : le premier budget prévisionnel qui a été transmis aux services de la région prévoyait des prestations de service pour un montant de 126 100 euros, montant presque atteint au 31 août 2007 (125 787 euros) ; le budget prévisionnel pour 2007 établi au 25 septembre 2007 a révisé cette estimation à hauteur de 188 512 euros, soit près de 50 % de plus que ce qui était prévu initialement. Les charges ont été plus correctement évaluées : prévues au départ pour un montant total de 210 000 euros, elles devaient s'établir à 224 327 euros selon le bilan prévisionnel pour 2007 du 25 septembre 2007 (augmentation de 7 %).

La chambre n'ignore pas qu'il est difficile pour une compagnie de théâtre d'évaluer de manière précise son budget pour la saison suivante, difficulté que peut accroître l'annualité budgétaire qui est en décalage avec la saisonnalité d'une compagnie de théâtre. Néanmoins, cela ne doit pas exclure une révision périodique des subventions versées par la région (au moins au terme de la période triennale prévue par les actuelles conventions).

Le mauvais calibrage des subventions publiques au regard du dynamisme des produits propres n'a pas été corrigé par la région au cours des trois exercices qui ont permis à ce théâtre d'accumuler des liquidités, alors que ce n'est nullement la mission qui lui est confiée. Au regard du second budget prévisionnel pour 2007, le résultat pourrait avoisiner 47 600 euros, soit, pour la troisième fois consécutive, nettement plus que la subvention annuelle versée par la région (30 000 euros).

Outre le fait que les subventions ne sont pas utilisées pour les motifs qui les justifient, ce type de surabondance de crédit est de nature à favoriser une dérive des dépenses. On observera toutefois que ce risque ne s'est pas concrétisé au cours des trois dernières années, la hausse de 123 % (doublement) des autres achats et charges externes, et la progression de 66 % des salaires et charges sociales traduisant le surcroît d'activités artistiques du théâtre.

Année	Subventions	dont subv. région	Production vendue	Salaires & traitements	Charges sociales	Autres achats	Résultat
2005	67 850	30 000	136 172	67 445	30 012	26 857	84 433
2006	83 900	30 000	162 476	106 244	45 736	45 018	56 756
Evolution	23,7%	0,0%	19,3%	57,5%	52,4%	67,6%	-32,8%

Montants en euros

La conséquence de ces attributions de subventions d'un montant trop élevé est un enrichissement de l'association qui se traduit de deux manières principales :

- les fonds propres (fonds associatif) qui s'élevaient à 154 323 euros en 2005 ont augmenté de 55 % pour atteindre 238 756 euros en 2006 ;
- côté actif circulant, si les valeurs mobilières de placement se sont maintenues à 16 570 euros sur ces deux exercices, les disponibilités auprès des banques ont augmenté de 26 % entre 2005 et 2006, passant de 230 341 euros à 289 507 euros.

La chambre prend acte qu'une partie de ces fonds propres devait servir à l'équipement d'un nouveau local et à la préparation des prochaines créations. Elle appelle toutefois l'attention de la collectivité sur la nécessité de s'assurer que les dépenses correspondantes auront été conformes à l'objet des subventions versées.

➤ Le soutien à l'ensemble 415

Les subventions régionales à l'ensemble 415 ont évolué ainsi que suit au cours de la période sous revue.

Année	2002	2003	2004	2005	2006	Variation
Subvention	15 245	15 245	16 000	50 000	50 000	228%

Montants en euros

Le bilan financier d'utilisation de la subvention de 2005 ne fait apparaître que deux dépenses en Franche-Comté, correspondant à un concert à Frontenay (2 000 euros) et un projet de résidence à Dole pour 16 800 euros - projet dont, à l'évidence, il n'y avait pas lieu de rendre compte dans le bilan financier d'utilisation de la subvention. Le reste de la

subvention a permis de couvrir en partie un déficit sur une production à Nantes (11 808 euros), une production à Séville, un concert à Froville (Meurthe-et-Moselle), une future production à Montsapey (Savoie) ainsi que diverses dépenses de fonctionnement.

Le président de cette association a fait valoir que l'aide de la région a correspondu à une subvention de fonctionnement, « *permettant d'asseoir l'administration et le développement national, régional et international de l'ensemble 415 grâce à l'embauche d'un personnel qualifié* ». La chambre prend acte de ce que l'ensemble 415 devrait se produire six fois en Franche-Comté en 2008.

7.2.5. L'opération « le cinéma de la musique »

Le 1^{er} juin 2005, le président du conseil régional avait envisagé de créer « *un festival de cinéma à Besançon et particulièrement le projet autour du film musical, projet simple et terriblement efficace à la résonance internationale immédiate : le cinéma de la musique* ». Sur cette base, la région a cofinancé en 2006 l'opération culturelle du « cinéma de la musique », qui s'est tenue du 4 au 10 décembre 2006. L'organisation des festivités a été confiée à l'association « les Yeux de la musique », dont la subvention régionale (278 000 euros) se décomposait ainsi :

Année	2005	2006
Budget (en euros)	15 000	263 000

La chambre souligne qu'il existait alors en Franche-Comté plusieurs autres festivals cinématographiques de dimension importante : Entrevues, qui est le festival de cinéma de Belfort (22^e édition en 2007) et les rencontres internationales du cinéma de Pontarlier (65^e édition en 2007), le festival international des cinémas d'Asie (qui fêtait en 2007 son 13^e anniversaire) ainsi que, de manière plus confidentielle, les festivals du film de jeunesse (le 7^e en 2007 ; pays dolois) et du film d'amour (le 8^e en 2007 ; Saint-Amour). Le nouveau festival ne semblait pas articulé de manière satisfaisante avec la politique cinématographique menée par ailleurs par la région.

Il a attiré 7 200 spectateurs, dont seulement 4 411 payants. Les produits de la billetterie ont représenté moins de 5 % des subventions publiques, lesquelles sont issues à plus de 90 % de la région de Franche-Comté.

La chambre considère que **cette initiative ne s'est pas inscrite de façon harmonieuse et durable dans le paysage culturel franc-comtois, idée que conteste l'association**. Le nombre trop important des films projetés (une centaine en quatre jours) a créé des conditions d'autoconcurrence entre eux, cependant que la multiplication des lieux de projection a désorganisé la billetterie. Dans le compte rendu d'exécution produit par l'association organisatrice, il est précisé que les salles étaient peu remplies (en particulier pour la soirée Courts ultracourts organisée à Vesoul) et que la communication a montré des faiblesses, le dépliant-programme ayant notamment dû être doublé au dernier moment par des tracts ciblés.

La chambre ne peut que recommander pour l'avenir de privilégier l'accompagnement d'initiatives dans la durée. En effet, l'organisation d'événements ponctuels nécessite des budgets communication importants (44 961 euros pour ce festival ; 65 000 euros étaient

prévus par l'association pour la seconde édition), sans que le retour sur investissement soit optimal la première année.

L'association qui a porté le projet en 2005-2006 a proposé de renouveler l'expérience. La collectivité a refusé en raison du manque de succès de la première édition et de l'augmentation sensible des coûts du budget prévisionnel : les deux versions successives du budget primitif prévoyaient des hausses de 34 % et 30 % respectivement, ce qui correspondait à des montants de 440 304 euros, puis 427 000 euros, contre un coût de 327 988 euros hors taxes pour la première édition. Le représentant légal de l'association a imputé ces hausses à la volonté de la collectivité d'atteindre 10 000 entrées payantes (ce qui nécessitait un budget plus important).

7.2.6. Les manifestations « Égarez-vous » et « Ban(c)s publics »

La manifestation culturelle « Banes publics a pris la suite du festival « Égarez-vous en Franche-Comté ». Il s'agit d'une opération culturelle portée presque exclusivement par la région. Le montant des marchés et le nombre de spectateurs a évolué ainsi que suit.

Egarez-vous (2004) et Ban(c)s publics (2005-2007)					
Année	Montant du marché	Spectateurs	Coût par spectateur	Représentations	Nb spectateurs par représentation
2004	215 000.00	4 500	47.78		
2005	247 242.25	4 844	51.04	12	404
2006	388 584.08	14 100	27.56	7	2 014
2007	520 000.00	24 450	21.27	6	4 075

Montants en euros

Si le montant du marché a plus que doublé au cours de la période, le coût de cette manifestation culturelle rapporté au nombre de spectateurs a diminué dans le même temps, ce qui montre le succès de l'opération.

La chambre note toutefois que la collectivité organise par ce biais des concerts gratuits en faisant venir en Franche-Comté des chanteurs reconnus avec pour objectif théorique de valoriser le patrimoine culturel. Nonobstant la réponse apportée sur ce point au rapport d'observations provisoires par l'ordonnateur en fonction, qui a précisé que « *la Saline Royale d'Arc-et-Senans [...] est le fleuron architectural de la Franche-Comté et que la pédagogie passe souvent par la répétition* », la chambre considère que **l'argument de la valorisation du patrimoine perdra de sa pertinence si la région est amenée à organiser de tels concerts tous les ans sur ce site ; il y aurait même lieu de se demander si ce type de manifestation s'inscrirait alors encore dans le cadre d'une mission de service public.** La chambre observe, par ailleurs, que la part occupée par cette manifestation dans le budget culturel annuel de la région a augmenté en 2007.

7.2.7. Le « pack avantages jeunes »

La région cofinance le pack avantages jeunes qui offre aux jeunes de 16 à 25 ans et aux étudiants de moins de 30 ans divers bons de réductions. Ce dispositif connaît un franc succès depuis plusieurs années.

Chéquiers bibliothèques	
2002	100 500
2003	101 450
2004	102 760
2005	103 680
2006	103 680
VMA	0,78%

Montants en euros

Chéquier avantages culturels	
2002	83 100
2003	83 100
2004	90 000
2005	110 000
2006	110 000
2007	110 000
VMA	5,77%

Montants en euros

Bons d'achat librairies	
2005-2006	161 760
2006-2007	108 990

Montants en euros

Seule la moitié des bons d'achat en librairie sont utilisés par les jeunes Franc-comtois possesseurs du pack. La couverture du territoire en librairies partenaires du chèque livre n'est pas la cause de ce résultat décevant. En effet, la région comptait 45 librairies partenaires en 2007 et seules six communes de plus de 5 000 habitants²², dont une de plus de 10 000 habitants (Héricourt), ne voyaient aucune de leur maison de la presse ou librairie conventionnée avec l'institution. La ville de Besançon représentait un cinquième des librairies conventionnées, proportion qui est logique compte tenu de l'importance de sa population étudiante.

Un rapprochement avec le rectorat d'académie en vue d'un effort de communication spécifique dans les lycées sur l'intérêt de ce chèque livre permettrait de faire en sorte que les utilisateurs dudit chèque ne soient pas seulement les acheteurs de livres « habituels » (cf. la problématique de la gratuité des musées et de son effet d'aubaine).

La chambre a pu s'assurer lors d'un contrôle sur place de la régularité des conventions liant la région aux librairies partenaires. Il peut toutefois être rappelé que la signature d'une convention pour et par délégation du président de l'institution doit faire l'objet d'une mention expresse, ce qui n'était pas le cas pour la majorité des contrats. Il convient de relever au surplus que plusieurs conventions²³ n'étaient pas datées et qu'une autre n'était pas signée par le président du conseil régional²⁴. Il s'agit là plus d'une question de suivi administratif des dossiers, le CRIJ, cosignataire de chacune de ces conventions étant destinataire de conventions signées et datées.

La chambre a également pu s'assurer lors d'un contrôle sur place de la régularité des conventions liant la région aux bibliothèques partenaires. Elle a relevé, cependant, que la convention n° 06101029 passée avec le maire de Dole n'était pas signée par le cocontractant : la convention sur laquelle est apposé le cachet de la mairie de Dole et tamponnée par la commune le 3 octobre 2006 a ensuite été signée par la directrice de la culture le 10 octobre 2006.

Par ailleurs, la région pourrait inviter le CRIJ à déterminer si les jeunes ayant moins de 26 ans révolus à la date d'achat de la carte avantages jeunes peuvent ou non acheter cette carte, apparemment conçue pour les jeunes ayant moins de 25 ans révolus à la date d'achat. L'acceptation d'achats de cartes par des jeunes se trouvant dans leur vingt-sixième année devrait soit être admise pour tous, soit interdite ; l'admission de cas exceptionnels non prévus formellement par le CRIJ n'est pas régulière et emporte des conséquences financières, certes

²² Béthoncourt, Grand-Charmont, Seloncourt, Héricourt, Beaucourt et Delle.

²³ Conventions signées avec la maison de la presse de Besançon, la librairie-papeterie de Chaussin, les librairies Guivelle de Lons-le-Saunier et Fleurot SARL de Luxeuil-les-Bains.

²⁴ Convention passée avec la maison de la presse de Villers-le-Lac du 30 décembre 2006.

limitées, pour le budget de la région (abonnement à une bibliothèque publique et coupon livre).

7.2.8. L'aide consacrée au film *Indigènes*

Le conseil régional de Franche-Comté a choisi de soutenir le film *Indigènes*, par le biais d'une subvention de 100 000 euros (deux versements de 80 000 et 20 000 euros). Compte tenu des frais de location d'une salle de cinéma (1 956 euros), d'aménagement de l'espace cinéma (4 000 euros), de décor (3 000 euros) et d'hébergement pour l'avant-première (1 140,60 euros), compte tenu également de frais de publicité à hauteur de 16 469,39 euros et de quelques autres menues dépenses, ce sont au total **140 523,05 euros qui ont été dépensés par la région pour soutenir et promouvoir ce film.**

La chambre s'interroge sur les retombées de ce genre d'opération pour la région en termes d'images. En effet, l'image de la collectivité n'est pas en jeu dans ce film dont l'histoire ne se déroule pas en Franche-Comté et il y a fort à parier que la grande majorité des spectateurs ignore que certaines scènes ont été tournées en Haute-Saône. La chambre reconnaît toutefois l'intérêt économique de l'aide qui, par le biais de dépenses en région, permet de soutenir ponctuellement l'économie franc-comtoise. Sur ce point, l'ordonnateur en fonction a précisé, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre : « *on considère qu'un euro investi dans un film produit en moyenne cinq à six euros en région* ».

La chambre appelle l'attention de la collectivité sur la nécessaire rigueur dans le suivi de la convention, dont l'article 4 prévoit qu'« *en cas de résultat bénéficiaire, le montant des remboursements exigés est déterminé par l'application du taux résultant de la formule suivante* :

$$\frac{\text{Aide financière}}{\text{Coût définitif de l'œuvre}} \times 100$$

appliqué à chaque recette dégagée. L'obligation de remboursement s'éteint au bout de trois ans à compter de la date de sortie du film en salles ».

Le film étant sorti en salles le 27 septembre 2006, cette date butoir est fixée au 27 septembre 2009. À la clôture de l'instruction, fin 2007, le bilan financier du coût définitif du film n'avait pas été transmis à la collectivité par la société productrice. Les services de la région n'étaient donc pas en mesure de savoir si la société de production devait rembourser ou non une partie de la subvention versée. La chambre prend acte que les éléments d'information prévus par la convention ont été transmis à la collectivité suite au contrôle.

8. LE PATRIMOINE IMMOBILIER DU CONSEIL RÉGIONAL

Au cours de la période 2002-2007, pour faire face à l'insuffisance de son patrimoine immobilier, la région de Franche-Comté a acquis principalement trois ensembles immobiliers :

- un immeuble situé rue Pécelet, acheté le 10 juin 2002, pour un montant de 618 690,85 euros et d'une superficie de 8 a 17 ca (évaluation des Domaines de 3,6 MF²⁵, soit 548 816 euros, en date du 29 octobre 2001) ; l'immeuble a été acquis pour un montant supérieur de 12,7 % au prix des Domaines ;
- un ensemble immobilier sis rue de Pontarlier, acheté le 4 décembre 2003, pour un montant de 2 300 000 euros et d'une superficie de 28 a 34 ca (évaluation des Domaines de 1 500 000 euros, en date du 2 septembre 2003) ;
- un bâtiment sis chemin des Ragots, acheté le 5 juillet 2005, pour un montant de 1 057 131,27 euros et d'une superficie de 22 a 68 ca (évaluation des Domaines de 950 000 euros, en date du 21 mars 2005) ; l'immeuble a été acquis pour un montant supérieur de 11,3 % au prix des Domaines.

L'ensemble de ces trois acquisitions a représenté un investissement immobilier cumulé de près de quatre millions d'euros pour une superficie de 59 a 19 ca.

8.1. L'achat d'un lot d'immeubles sis rue de Pontarlier

➤ L'achat d'un ensemble immobilier pour un montant supérieur aux différentes évaluations

Un notaire avait initialement proposé une fourchette de négociation allant de 2,69 à 3,225 M€ pour la vente d'un ensemble d'immeubles sis au 9 *bis*, rue de Pontarlier. A l'appui de son estimation, ce notaire a mis en exergue la « *rareté d'un tel produit au centre ville* » de Besançon.

Une **première évaluation des services des Domaines, en date du 28 mai 2002**, concluait à une **valeur vénale d'environ 1 340 000 €** (1 228 272 € après transfert du bail emphytéotique).

Evaluation Domaines 28 mai 2002	Montant (€)
Bâtiment A (préau école)	8 000
Bâtiment B (ancienne école primaire)	192 000
Bâtiment C (gymnase)	310 000
Bâtiment D (bâtiment administratif)	560 000
Bâtiment E (locaux divers et appartements)	420 000
Total	1 490 000
Abattement pour vente en bloc (10%)	149 000
Valeur vénale	1 341 000
Transfert du bail emphytéotique	112 728
Evaluation finale	1 228 272

²⁵ L'évaluation des Domaines indique un montant de 36 000 000 F : il est évident qu'un zéro a été rajouté par erreur.

Une **seconde évaluation du service des Domaines, en date du 2 septembre 2003**²⁶, concluait à une **valeur vénale d'environ 1 500 000 €** (augmentation de 12 % par rapport à la première évaluation). Ce montant pouvant faire l'objet d'une marge de négociation de 10 à 15 %, le montant maximal à ne pas dépasser s'élevait, selon le directeur des services fiscaux, à 1,7 M€. Le service des Domaines préconisait le versement d'une indemnité de 98 000 € à l'association la Citadelle si la région souhaitait disposer pleinement du gymnase.

Lors de ces deux évaluations, les Domaines ont procédé à une **évaluation dite « terrain intégré », c'est-à-dire en raisonnant bâtiment par bâtiment**. La seconde évaluation prenait en compte « *l'obligation de conserver [...] deux bâtiments* ».

Le 20 septembre 2002, la SCET (filiale du groupe Caisse des dépôts qui, selon le second notaire qui est intervenu dans l'opération (cf. infra), n'est pas spécialisée dans l'évaluation d'ensembles immobiliers) a estimé dans un courrier adressé au président du conseil régional que l'évaluation proposée par le premier notaire correspondait à une estimation par la méthode de la « charge foncière » ; celle-ci ne tient pas compte de la surface réelle des terrains et des immeubles en place mais de la superficie constructible, c'est-à-dire du nombre de m² hors œuvre bâti sur ce terrain en fonction du coefficient d'occupation des sols en vigueur. Elle a jugé par ailleurs que « *l'estimation établie par le service des Domaines [était] beaucoup plus réaliste compte tenu de la nature des immeubles et de leur occupation* ». Le 11 février 2003, la SCET a repris la première estimation des Domaines²⁷, majorée de 10 % au titre de la marge de négociation et majorée d'une indemnité de réemploi de 148 400 €, soit une limite haute de 1 622 400 €. De fait, la commission permanente de la collectivité s'est déterminée ultérieurement, en 2003, pour envisager de construire en partie sur les parcelles à acquérir, rendant pour partie caduque cette estimation dans l'hypothèse d'une démolition et d'une reconstruction de bâtiments (hypothèse qui ne s'est toutefois jamais réalisée).

Le **26 juin 2003**, un second notaire a évalué à **2 192 895 €** le coût d'acquisition desdits immeubles. Son évaluation, qui visait, selon les termes qu'il a employés dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, à indiquer le « *meilleur prix pour le vendeur* », ne tenait pas compte des indemnités d'éviction susceptibles d'être versées à l'association de la Citadelle titulaire d'un bail emphytéotique (mais le notaire mentionnait bien l'existence de ces indemnités potentielles). Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, ce notaire a précisé que son évaluation ne prenait pas non plus « *en compte les besoins de la région, qui n'étaient pas le critère de valorisation* ».

Dans l'hypothèse qui était celle du notaire, la collectivité territoriale devait garder à l'esprit le risque financier lié au coût de fouilles archéologiques éventuelles en cas de démolition-reconstruction et le risque immobilier lié à une possible inconstructibilité sur la parcelle due à la préparation du plan de prévention des risques d'inondation (PPRI).

Sauf pour deux bâtiments, le second notaire a procédé à **une évaluation « par la charge financière » en tenant compte de la constructibilité des terrains à acquérir** ; son estimation se décomposait ainsi :

²⁶ Soit une date postérieure à celle à laquelle la commission permanente du conseil régional a habilité son président à signer le compromis de vente, puis l'acte de vente avec l'organisme vendeur.

²⁷ Cf. note d'un directeur général adjoint des services du 1^{er} juillet 2003.

Evaluation du second notaire	Montant (€)
Immeuble A	487 800
Immeuble B	483 900
Terrain à bâtir pour ensemble collectif	1 221 195
Total	2 192 895

L'évaluation du notaire prenait donc en compte pour plus de la moitié de son montant la possibilité de construire de nouveaux immeubles, s'appuyant sur l'hypothèse d'une démolition du gymnase. La différence avec les évaluations des Domaines se trouve dans la rubrique « terrain à bâtir pour ensemble constructif » du tableau. Si la valorisation consolidée des immeubles A et B (respectivement D et E dans l'étude des Domaines) est à peu près identique, le recours à la méthode de l'évaluation par la charge foncière avait sa justification mais s'inscrivait dans un cadre alors imprécis : PPRI non adopté, éventualité de fouilles, indécision des élus de la région sur l'utilisation *précise* du terrain à acquérir, nonobstant l'existence d'un besoin global « *avéré et incontestable* » du fait de la perspective de nouveaux transferts de compétences dans le cadre de l'acte II de la décentralisation, selon les termes utilisés par l'ordonnateur en fonction jusqu'au mois de mars 2004 dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre.

Dans la mesure où la collectivité s'est manifestement appuyée davantage sur cette évaluation que sur celles des Domaines²⁸, il aurait été souhaitable qu'elle exigeât de connaître avec précision les possibilités de construction, ce qui n'était pas le cas. À cet égard, la chambre note qu'en 2003, une partie des agents de la collectivité travaillait déjà dans des locaux loués par l'institution ; cet élément aurait ainsi pu être pris en compte dans ce travail préalable de définition précise des besoins.

Le 3 juillet 2003, la commission permanente du conseil régional a décidé d'affecter une autorisation de programme (AP) de 2,33 M€ à la DM2 de 2002, après le vote d'une AP de 330 000 € en DM1 de 2003, et d'habiliter le président de la collectivité à signer avec le représentant légal de l'organisme vendeur le compromis puis l'acte de vente de l'ensemble de cinq bâtiments (dont un gymnase) situé au 9 *bis*, rue de Pontarlier, sur une superficie de 28 ares et 34 centiares. Par acte notarié du 4 décembre 2003, la région a acquis ces immeubles.

Le rapport n° 1-3 de la commission permanente du conseil régional du 3 juillet 2003 fait état d'une « *longue négociation* » au terme de laquelle « *le propriétaire accepte de céder l'ensemble pour un montant intangible de 2,3 M€* ». Les discussions entre les services et l'exécutif de la région, d'une part, et l'organisme vendeur, d'autre part, se sont bien poursuivies durant un an mais, à moins de considérer que l'objectif d'une négociation est de ne quasiment pas faire baisser le prix de vente de départ²⁹, parler de négociation semble abusif dans la mesure où le prix intangible fixé par le vendeur était supérieur aux quatre estimations rappelées ci-dessus. L'ordonnateur en fonction jusqu'en mars 2004 et les deux notaires ont toutefois fait valoir l'opportunité que représentait l'acquisition d'immeubles situés à proximité du siège de l'institution.

La région Franche-Comté pouvait aller au-delà des montants retenus dans ces différentes évaluations, à condition que les immeubles à acquérir le justifient vraiment. Or, l'inutilisation de la majeure partie de ces locaux entre 2004 et 2007 et surtout les conditions

²⁸ Valeur vénale du bien, hors transfert du bail emphytéotique.

²⁹ Le montant de la fourchette basse du prix de vente était de 2 313 200€.

de la revente de cet ensemble immobilier en 2008 (cf. *infra*) permettent de douter de l'intérêt de l'acquisition pour un tel montant.

La chambre relève, au surplus, qu'à l'issue de l'instruction par les services de la collectivité, une directrice avait conseillé à l'ordonnateur alors en fonction de ne pas précipiter l'acquisition de l'ensemble immobilier. Selon les éléments mentionnés par l'ordonnateur alors en fonction dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, toutefois, les supérieurs hiérarchiques de cette directrice n'ont pas suivi sa recommandation, ainsi qu'en témoignent les notes des directeurs généraux adjoints en date des 17 avril 2003 et 1^{er} juillet 2003.

Au final, le coût de l'appréciation de l'opportunité de l'opération s'est élevé à 800 000 € par rapport à la seconde évaluation du service des Domaines (soit + 53 % par rapport au montant ainsi évalué) et à 107 105 € par rapport à celle du second notaire (+ 4,9 %).

➤ **À défaut d'une démolition et de reconstructions, cet ensemble immobilier, grevé de plusieurs servitudes, se prêtait mal à l'aménagement de bureaux**

L'un des bâtiments doit être conservé ; les autres peuvent être démolis mais toute reconstruction ne peut dépasser la hauteur des constructions voisines. Les immeubles se trouvent dans la zone POS UA³⁰ correspondant au secteur du centre-ville historique.

Les locaux acquis sont grevés d'une servitude perpétuelle de passage dans la cage d'escalier d'un bâtiment au profit du propriétaire d'un immeuble mitoyen³¹. Dans le cadre du plan d'occupation des sols (plan local d'urbanisme - PLU), les locaux sont également concernés par une servitude de la part des monuments historiques, une servitude de protection des sites et des monuments naturels³² et une protection d'espaces boisés classés (20 m²). Les capacités constructives du site sont surtout bridées par le plan de prévention des risques d'inondation et l'obligation de créer 20 % de logements sociaux et des parkings sous dalle. En effet, la version initiale du PPRI a classé le site de la rue de Pontarlier en zone totalement inondable, empêchant ainsi toute possibilité de construction de nouveaux bâtiments et contraignant d'éventuels aménagements immobiliers. Une contre-expertise de la ville et de la CAGB était toutefois étudiée par la préfecture du Doubs au cours de l'instruction menée par la chambre.

De plus, le gymnase (bâtiment C), d'une superficie de 5 a et 50 ca, est loué à l'association la Citadelle (dite « la Cita »), sur la base d'un bail emphytéotique du 9 décembre 1988, modifié par un acte notarié du 24 novembre 1995³³. Ce bien reviendra en pleine propriété à la région au 31 décembre 2010, soit à l'expiration du bail dont la durée est de 22 ans. C'est cette association qui a financé la construction du gymnase pour un montant de 520 000 €. L'ordonnateur en fonction jusqu'en mars 2004 a fait valoir, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, que « *le maintien des activités du club « La*

³⁰ UAa : zone de l'hypercentre à caractère mixte d'habitat, de services de commerces et d'activités en centre ville historique.

³¹ Servitude manifestement inusitée et qui serait sans incidence sur la valorisation de l'immeuble.

³² Obligation d'obtenir une autorisation spéciale pour tout projet susceptible de modifier l'aspect extérieur de l'immeuble, en particulier.

³³ « *Aux termes d'un acte reçu par Maître A., l'un des notaires soussignés le 24 novembre 1995 ce bail a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2010* » (page 6 de l'acte de vente).

Cita » jusqu'à la fin du bail était parfaitement possible dans la mesure où la montée en puissance du programme de réaménagement aurait été étalée dans le temps. Il s'agit d'une contrainte que les hommes de l'art savent prendre en compte [...] une programmation pluriannuelle était évidemment compatible avec la montée en puissance des besoins ».

Une fiche de compte rendu du conseil régional, en date du 20 octobre 2005, faisait état d'un projet de rupture anticipée du bail emphytéotique, projet qui n'a pas finalement pas abouti, peut-être à cause du montant élevé de l'indemnité devant être versée à la Cita (70 455 € selon une évaluation de la DSF en date du 31 octobre 2005) et d'une diminution de la surface hors œuvre net (SHON) de près de 30 % ; en effet, celle-ci était de 3 500 m² lors de l'acquisition ; compte tenu de sa réévaluation par les services de la ville de Besançon, elle ne serait plus aujourd'hui que de 2 500 m².

Enfin, le coût d'éventuelles fouilles archéologiques aurait dû être supporté par le promoteur et donc, *in fine*, par la région en cas de démolition et de reconstruction. À aucun moment cette hypothèse et les coûts qui peuvent s'y rattacher n'ont été envisagés par l'institution lors de l'acquisition. Il en va de même pour la construction de places de parking en sous-sol, qui générerait inévitablement des coûts élevés (y compris s'il était décidé de payer les taxes réglementaires prévues en l'absence de réalisation de places de stationnement).

➤ **Le conseil régional de Franche-Comté n'avait pas défini d'objectifs précis susceptibles de justifier l'achat des locaux pour le montant consenti**

Le compte rendu susmentionné de la commission permanente du 3 juillet 2003 précisait que « *l'îlot immobilier considéré permettrait, par réhabilitation de l'ensemble, de dégager environ 2 300 m² de bureaux et de salles de réunion pour un coût de 1 700 € au m² (travaux + acquisition).* » Aucun document de travail des services de la région ou commandité par le conseil régional n'a permis à la chambre de mesurer la pertinence du chiffre ainsi avancé. Ce n'est que dans un second temps que la CP envisageait qu'« *un programme plus important pourrait être, si nécessaire, réalisé par construction nouvelle, [...].* » Les élus régionaux et les services de l'institution n'avaient manifestement pas prévu de manière précise comment les biens à acquérir étaient susceptibles d'être utilisés.

Certes, les contours de l'acte II de la décentralisation n'étaient pas arrêtés, puisque la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales n'avait pas encore été adoptée par le Parlement ; ceci n'empêchait pas un exercice de prospective sur l'utilisation précise des biens à acquérir : il s'est écoulé environ deux ans entre les premières discussions et l'acquisition de l'ensemble immobilier.

➤ **Les locaux sont restés largement inoccupés depuis leur acquisition en décembre 2003**

Fin 2007, soit quatre ans après cette acquisition, les locaux demeuraient largement inoccupés. Ils représentent une immobilisation d'un montant important qui n'a fait l'objet d'aucun investissement et d'aucun projet d'investissement depuis leur acquisition.

Les différentes servitudes susmentionnées expliqueraient, selon les services de la région, l'inutilisation des locaux à des fins autres que le stationnement automobile et l'organisation de certaines formations (dans l'un des immeubles). Une fois les incertitudes levées (PPRI et lieux de remplacement pour le gymnase en particulier), le conseil régional a

souhaité vendre le site en mettant en concurrence des acheteurs potentiels, après avoir fixé un prix plancher lors de la consultation.

Fin 2004, le président du conseil régional avait en effet jugé que ce bien « [n'était] *d'aucune utilité pour le conseil régional et qu'il [constituait] pour le contribuable une charge qui [lui paraissait] exorbitante au-delà du prix qui [avait] déjà été payé³⁴* ».

Toutefois, l'ancien ordonnateur en fonction jusqu'en mars 2004 a fait valoir que s'il avait « *conservé la responsabilité de l'exécutif de la région, la restructuration du site aurait été engagée avec la ferme volonté d'aboutir à travers les négociations avec la ville [de Besançon]* ».

➤ La revente de l'îlot immobilier de la rue de Pontarlier

La collectivité a sollicité une **nouvelle évaluation du service des Domaines** qui a proposé une **fourchette de 1,65 à 1,85 M€ par courrier du 31 août 2007** ; cette fourchette intégrait la valeur vénale du gymnase pour un montant de 310 000 euros. Sur habilitation de l'assemblée plénière de décembre 2007, la présidente a signé le 26 mars 2008 un compromis de vente avec un GIE pour un montant de 1,7 M€ (hors gymnase, celui-ci étant estimé à hauteur de 300 000 euros par les Domaines). Si l'offre de rachat du gymnase par la ville de Besançon était concrétisée (pour un montant prévisionnel de 250 000 euros, selon l'information communiquée par l'ordonnateur en fonction dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre), cette revente en deux temps représenterait une **moins-value financière de 350 000 euros par rapport à leur valeur d'acquisition**, alors que par ailleurs, les prix de l'immobilier en centre-ville de Besançon ont augmenté sensiblement au cours des quatre années qui séparent la date d'achat et la date de vente.

8.2. Le coût des locations immobilières depuis 2002

Depuis décembre 2003, la région possède des biens immobiliers quasiment inoccupés, pour lesquels il paie une taxe foncière.

Taxe foncière sur les propriétés bâties (rue de Pontarlier)			
	Cotisation	Frais de fiscalité	Total
2004	4 230	338	4 568
2005	4 395	352	4 747
2006	4 552	364	4 916

Source : comptes administratifs (montants en euros)

Par ailleurs, comme le montre le tableau ci-après, la collectivité loue des immeubles pour des montants annuels supérieurs à 160 000 euros depuis 2004.

	Coût de location					VMA
	2002	2003	2004	2005	2006	
Total	139 066,83	148 720,49	169 235,56	163 415,86	163 452,40	4,12%

Source : comptes administratifs (montants en euros).

VMA : variation moyenne annuelle.

³⁴ Lettre du président du conseil régional au second notaire, en date du 1^{er} octobre 2004.

Le coût des locations devait augmenter à compter de fin 2007, avec la prise à bail d'un immeuble situé 3, rue Delavelle à Besançon, pour un montant annuel de 30 000 euros HT et du sous-sol d'un bâtiment pour un montant annuel de 12 500 euros HT.

9. LES DOTATIONS VERSÉES PAR L'ÉTAT À LA RÉGION FRANCHE-COMTÉ

Les observations ci-après, relatives aux dotations versées par l'État à la région, ont été recueillies par la chambre à l'occasion du contrôle. Elles retracent notamment les **appréciations portées par la région** sur la gestion par l'Etat des dotations que celui-ci lui verse. Ayant vocation à être transmises sans retraitement à la Cour des comptes, dans le cadre d'une enquête nationale sur les dotations de l'État aux collectivités territoriales, elles n'ont fait l'objet d'**aucune analyse spécifique de la part de la chambre**.

9.1 La stratégie financière du conseil régional et les dotations perçues

La région Franche-Comté met en œuvre une politique financière globale en matière de gestion de sa dette, d'évolution de sa fiscalité et de financement de ses investissements. Elle dispose de documents de suivi interne, liés aux différentes orientations de prospective travaillées en lien avec les directions opérationnelles.

Elle n'a pas élaboré de stratégie particulière pour optimiser les concours financiers de l'État, d'autant que les modalités d'indexation de ces concours sont établies en loi de finances. La région ne recourt pas à un cabinet conseil dans ce domaine mais elle suit régulièrement les critères d'attribution de certaines dotations spécifiques (dotation régionale d'équipement scolaire : DRES ; dotations « formation – apprentissage »).

Hormis pour ce qui concerne la dotation globale de fonctionnement (DGF), la région rencontre des **difficultés liées à la complexité des dispositifs propres à certaines dotations**, en particulier celles relatives à la formation professionnelle et à l'apprentissage qui sont gérées par le ministère en charge de l'emploi. Au titre de la dotation générale de décentralisation (DGD) des régions, les ajustements de la compensation financière des charges résultant de la modification du barème des redevances des infrastructures ferroviaires ont nécessité une intervention auprès des services compétents pour connaître les modalités de calcul de la compensation. En outre, la région manque d'informations sur les dates et les modalités de versement de certaines dotations spécifiques, ce qui rend difficile la gestion quotidienne de la trésorerie.

Les compensations fiscales versées en contrepartie de dégrèvements législatifs représentent une part marginale dans le budget de la région. Il est difficile d'appréhender les mesures d'exonérations destinées à certaines catégories de contribuables lors de la préparation budgétaire, laquelle intervient avant le vote de la loi de finances.

9.2 Les objectifs assignés aux dotations

* Compensations d'exonérations

L'évolution dans le temps des dotations de l'État s'est avérée inférieure au dynamisme des recettes fiscales supprimées (compensation de la suppression des droits de mutation, de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation....).

La région considère que les systèmes d'indexation retenus pour les compensations sont moins favorables que la dynamique d'évolution des bases exonérées. Une partie du produit que la région serait en droit d'attendre est amputé en raison de la fixation de taux de référence pris en compte dans le calcul des compensations. Les différents mécanismes retenus ont donc tendance à léser la collectivité bénéficiaire et conduisent à amoindrir son autonomie financière.

* Aides à l'équipement

Plusieurs opérations d'investissement ont bénéficié de **subventions spécifiques** de la part de l'État au cours des cinq dernières années, notamment dans les domaines de **l'enseignement supérieur**, de **l'aménagement du territoire**, de la **formation** et de **l'apprentissage** ou encore du **sport**. D'après les services de la région, l'attribution de ces subventions a contribué à la réalisation de ces opérations sans toutefois avoir été décisive.

Quelques difficultés sont rencontrées pour la prise en compte des dépenses éligibles au **FCTVA**, en ce qui concerne notamment les dépenses d'équipement des lycées. Malgré ces difficultés, **l'« effet de levier » sur l'investissement local est indéniable.**

* Péréquation

L'enveloppe « péréquation » est très faible pour les régions dans le système actuel, lequel repose pour l'essentiel sur la notion de potentiel fiscal. Les critères utilisés apparaissent peu pertinents ; ils privilégient davantage la situation de la collectivité par rapport à l'approche territoriale. Selon la collectivité, **les spécificités de chaque territoire devraient être davantage prises en compte dans le calcul de la péréquation, dont la région Franche-Comté ne bénéficie pas.**

À partir des bases de données disponibles, des études comparatives ont déjà été effectuées, mais il est difficile de tirer des conclusions sur la part péréquation attribuée à chaque collectivité. Une analyse comparative en euros par habitant ou par strate de collectivités serait plus pertinente.

9.3 La maîtrise du dispositif par la collectivité

* L'évolution du système des dotations

Les règles d'attribution des concours financiers de l'État sont, d'une manière générale, peu maîtrisées par les élus, à l'exception de ceux en charge de la commission des finances et des affaires générales ou de certaines commissions sectorielles pour des dotations spécifiques (DRES, DFPA, dotations pour l'activité de transport express régional). Le service financier maîtrise globalement les règles d'attribution mais celles-ci ne sont pas toujours très claires.

La DGCL intervient ponctuellement auprès de l'Assemblée des régions de France (ARF) pour présenter les principales mesures intéressant les finances locales. La région se procure également les comptes-rendus du Comité des finances locales (CFL) pour connaître les décisions relatives à l'évolution des dotations. Elle est souvent informée trop tardivement notamment par rapport à la préparation budgétaire.

Selon la collectivité, l'autonomie financière des régions est très dégradée et, au regard des transferts de compétences les plus récents, les mécanismes de compensation présentent des insuffisances.

La région de Franche-Comté estime son degré d'autonomie financière, au sens de la réforme constitutionnelle de l'article 72-2 et de la loi organique du 29 juillet 2004, à 42,4 % en 2006.

* Participation de la collectivité au fonctionnement du dispositif

Les directions opérationnelles sont amenées à communiquer les informations utiles au calcul et à l'attribution de certaines dotations spécifiques, notamment dans le domaine de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'apprentissage, ainsi que pour les transports.

* Moyens consacrés à la gestion des concours financiers

Ces moyens peuvent difficilement être appréhendés. On peut estimer les moyens humains à l'équivalent d'un cadre A à 0,5 ETP. La gestion des concours financiers (suivi des dotations, émission des titres) est centralisée à la direction du budget et des finances en lien avec la paie régionale et éventuellement certaines directions opérationnelles.

* Calendrier des versements

À l'exception de la dotation forfaitaire de la DGF, qui fait l'objet d'un versement par douzièmes mensuels pour la région Franche-Comté, le calendrier de versement diffère selon les dotations mais également d'un exercice à l'autre. Ainsi, **en 2006, des retards ont été constatés dans le versement des dotations relatives à la formation professionnelle et à l'apprentissage ainsi que dans celui de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES). Ces retards ont amené la région à mettre en place un plan de trésorerie et entraîné un coût supplémentaire, dû à l'utilisation des lignes de crédits, estimé à 300 000 € environ.**

* Contestations et recours

Plusieurs erreurs auraient été constatées dans les notifications d'arrêtés à la région (droit à compensation au titre de l'accroissement des redevances d'utilisation du réseau ferré national, droit à compensation résultant du transfert de l'organisation du réseau sur la validation des acquis de l'expérience). L'attribution du FCTVA pour 2005 a fait l'objet d'un réexamen du dossier suite à la non prise en compte de certaines dépenses dans le calcul de l'assiette éligible. En outre, un contentieux portant sur le versement de subventions accordées au titre du plan d'action pour l'avenir des lycées pour les années 2000 et 2001 a opposé la région Franche-Comté au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. La cour

administrative d'appel de Nancy a, par un jugement en date du 14 juin 2007, condamné l'État dans cette affaire.

* Réformes

Les services de la région estiment **indispensable que les collectivités soient mieux associées à la définition des normes et des critères d'indexation des dotations**. Les collectivités doivent disposer de davantage de marges de manœuvre pour exercer leurs compétences. Certaines dotations spécifiques pourraient être plus lisibles. Il faudrait également envisager une **réforme de la péréquation** prenant mieux en compte les particularités territoriales et les projets régionaux.

Annexe 1 – Glossaire

AFPA	Association pour la formation professionnelle des adultes (ministère du travail)
AP	Assemblée plénière
BTS	Brevet de technicien supérieur
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CARIF(E)	Centre d'animation, de ressources et d'information pour la formation (et l'emploi)
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CCREFP	Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle
CEDRE	Centre de développement des ressources pour l'emploi (association franc-comtoise qui joue notamment les rôles de CARIFE, de CRIS et d'OREF)
CESR	Conseil économique et social régional
CFA	Centre de formation d'apprentis
CFAA	Centre de formation d'apprentissage agricole
CFAI	Centre de formation d'apprentis de l'industrie
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIBC	Centre interinstitutionnel de bilans de compétences
CJF	Code des juridictions financières
CMA	Chambre de métiers et de l'artisanat
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (EPN)
COPIRE	Commission paritaire interprofessionnelle régionale de l'emploi
CP	Commission permanente
CPER	Contrat de plan État région (2000-2006), devenu contrat de projets État région (2007-2013)
CRCI	Chambre régionale de commerce et d'industrie
CRIJ	Centre régional information jeunesse
CRIS	Cellule régionale interservices (VAE) (portée par le CEDRE en Franche-Comté)
CRMA	Chambre régionale de métiers et de l'artisanat
CROM	Contrats régionaux d'objectifs et de moyens
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DRTEFP	Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
EFI-GIP	Emploi, formation insertion – groupement d'intérêt public
FRAC	Fonds régional d'art contemporain
FRAQAPP	Fonds régional d'amélioration de la qualité de l'apprentissage
FSE	Fonds social européen
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques

OREF	Observatoire régional de l'emploi et de la formation (porté par le CEDRE en Franche-Comté)
PRC	Point relais conseil (VAE)
SEF 2010	Stratégie éducation formation 2010 (regroupe le SPF et le PRDF)
SPF	Schéma prévisionnel des formations en lycées et collèges
SRADDT	Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
SRDE	Schéma régional de développement économique
VAE	Validation des acquis de l'expérience

Annexe 2 – Évaluation des coûts supplémentaires générés par la participation de tous les élus à la commission permanente

Commission permanente composée de 20 élus					
	Indemnité de base	Majoration CP	23 élus	Nb de mois	Total CP
IF depuis 1/11/2001	1 770,39	177,04	4 071,90	11	44 790,88
IF depuis 1/12/2002	1 793,52	179,35	4 125,10	19	78 376,82
IF depuis 1/7/2004	1 802,49	180,25	4 145,73	7	29 020,09
IF depuis 1/2/2005	1 811,50	181,15	4 166,45	9	37 498,05
IF depuis 1/11/2005	1 835,13	183,51	4 220,80	12	50 649,59
IF depuis 1/11/2006	1 846,55	184,66	4 247,07	14	59 458,91
					299 794,34

Note : IF = indemnité forfaitaire

Commission permanente composée de 25 élus					
	Indemnité de base	Majoration CP	18 élus	Nb de mois	Total CP
IF depuis 1/11/2001	1 770,39	177,04	3 186,70	11	35 053,73
IF depuis 1/12/2002	1 793,52	179,35	3 228,34	19	61 338,38
IF depuis 1/7/2004	1 802,49	180,25	3 244,48	7	22 711,37
IF depuis 1/2/2005	1 811,50	181,15	3 260,70	9	29 346,30
IF depuis 1/11/2005	1 835,13	183,51	3 303,23	12	39 638,81
IF depuis 1/11/2006	1 846,55	184,66	3 323,79	14	46 533,06
					234 621,66

Note : IF = indemnité forfaitaire

Commission permanente composée de 30 élus					
	Indemnité de base	Majoration CP	13 élus	Nb de mois	Total CP
IF depuis 1/11/2001	1 770,39	177,04	2 301,51	11	25 316,58
IF depuis 1/12/2002	1 793,52	179,35	2 331,58	19	44 299,94
IF depuis 1/7/2004	1 802,49	180,25	2 343,24	7	16 402,66
IF depuis 1/2/2005	1 811,50	181,15	2 354,95	9	21 194,55
IF depuis 1/11/2005	1 835,13	183,51	2 385,67	12	28 628,03
IF depuis 1/11/2006	1 846,55	184,66	2 400,52	14	33 607,21
					169 448,97

Note : IF = indemnité forfaitaire

Montants en euros

Annexe 3 – Coût d'élaboration du SRADDT

Coût d'élaboration du SRADDT					
N° Mandat	Date mandat	Objet de la liquidation	Imputation	CDR	Montant
2002-0000999	04/03/2002	Mission pilotage élaborat° SRADT acompte 30%	6231//9350	Aménagement Territoire	9 472,32
2002-00004009	28/05/2002	Mission pilotage élaboration SRADT	6231//9350	Aménagement Territoire	9 472,32
2002-00004816	20/06/2002	Pilotage élaboration SDRADT mandat complém. au mandat n° 4009 bord. n°779 du 28/05/02	6231//9350	Aménagement Territoire	131,56
2002-00009479	22/11/2002	Missions pilotage élaboration SRADT	6231//9350	Aménagement Territoire	12 498,20
2002-00007703	01/10/2002	Déj travail + location salle 17/09 - SRADT - Aménagement. Fact 9610	6234//930202	FIN	573,00
2002-00009854	28/11/2002	Déjeuner de travail du 07/11 - SRADT. Fact 20020470	6234//930202	FIN	3 749,46
2002-00009960	02/12/2002	Déjeuner de travail du 16/11 - DGS - SRADT. Fact 2111601	6234//930202	FIN	3 240,00
2002-00009961	02/12/2002	Déjeuner de travail du 19/11 - DGS - SRADT. Fact 271	6234//930202	FIN	2 880,00
2002-00010429	09/12/2002	Déjeuner de travail du 29/11 - DGS - SRADT	6234//930202	FIN	3 420,00
2002-00010657	12/12/2002	Déjeuner de travail du 05/12 - DGS - SRADT. Fact FA0076	6234//930202	FIN	2 411,14
2002-00010896	17/12/2002	Déjeuner de travail du 9/12 - DGS - SRADT. Fact 02/12/832	6234//930202	FIN	3 600,00
2002-00011079	19/12/2002	Déjeuner de travail du 06/12 - DGS - SRADT. Fact 11908	6234//930202	FIN	4 950,00
2002-00011282	23/12/2002	Location salle Beauvalet le 13/12 - DGS - SRADT	6234//930202	FIN	180,05
2002-00011283	23/12/2002	Déjeuner de travail du 13/12 - DGS - SRADT	6234//930202	FIN	4 050,00
Total 2002					60 628,05
N° Mandat	Date mandat	Objet de la liquidation	Imputation	Cdr	Montant
2003-00001105	10/03/2003	Impression SRADT 200 ex. A3	6231//9350	Aménagement Territoire	2 609,67
2003-00001342	17/03/2003	Réalisation d'un doc intitulé "PROJET DE SRADT"	6231//9350	Aménagement Territoire	0,00
2003-00002034	27/03/2003	Réalisation cartes et mise en page du projet de SRADT	6231//9350	Aménagement Territoire	7 104,24
2003-00002103	01/04/2003	Réalisation d'un doc intitulé "PROJET DE SRADT"	6231//9350	Aménagement Territoire	10 524,80
Total 2003					20 238,71

Montants en euros

N° Mandat	Date mandat	Objet de la liquidation	Imputation	Cdr	Montant
2005-00010957	08/11/2005	MARCHE SRADT LOT 2	617//9350	Aménagement Territoire	53 999,40
2005-00010958	08/11/2005	MARCHE SRADT LOT 1	617//9350	Aménagement Territoire	32 292,00
2005-00009094	19/09/2005	INSEE/Préparation SRADT	6226//9350	Aménagement Territoire	5 704,80
2005-00001387	09/03/2005	EST REPUBLICAIN/Mission d'assistance SRADT FACTURE N°P0450539 du 14/02/05	6231//9350	Aménagement Territoire	347,51
2005-00007006	18/07/2005	ENCART PUB ANNONCE REUNION SRADT 1ER JUILLET ARC-ET-SENANS. Fact 50604673	6231//930202	Communication	1 109,45
2005-00007007	18/07/2005	ENCART PUB. ANNONCE REUNION SRADT 1ER JUILLET ARC-ET-SENANS. Fact 1277645	6231//930202	Communication	662,27
2005-00007401	21/07/2005	ENCART PUB. ANNONCE REUNION SRADT 1ER JUILLET ARC-ET-SENANS. Fact P1811993	6231//930202	Communication	3 309,33
2005-00009905	07/10/2005	ENCARTS PUB. EST REPUBLICAIN ATELIERS SRADT SEPTEMBRE 2005 fact P2691223 P2691224	6231//930202	Communication	5 004,06
2005-00009984	11/10/2005	ENCARTS PUB. LE PAYS ATELIERS SRADT SEPTEMBRE 2005 fact 1288097 1288157	6231//930202	Communication	1 038,84
2005-00010161	18/10/2005	ENCART PUB "LA VOIX DU JURA " ANNONCE ATELIERS SRADT JURA fact F05103913	6231//930202	Communication	476,01
2005-00010608	25/10/2005	ENCART PUB. LE PROGRES ATELIERS SRADT OCTOBRE 2005 fact 51001783	6231//930202	Communication	656,44
2005-00006638	05/07/2005	MISE EN LIGNE FORMULAIRE INSCRIPTION SRADT SUR SITE INTERNET. Fact 06044	6236//930202	Communication	179,40
2005-00007011	18/07/2005	INTEGRATION RUBRIQUE "SRADT" SUR SITE INTERNET REGION. Fact 06048	6236//930202	Communication	1 004,64
2005-00007944	09/08/2005	BURO + Copies SRADT 2005	6236//9350	Aménagement Territoire	947,23
2005-00007945	09/08/2005	IMPRIMERIE SIMON carte d'invitation SRADT 2005	6236//9350	Aménagement Territoire	578,86
2005-00007946	09/08/2005	IMPRIMERIE SIMON impression SRADT 2005	6236//9350	Aménagement Territoire	981,92
2005-00010163	18/10/2005	MISE A JOUR RUBRIQUE SRADT/ PHOTOS J. PATRIMOINE-EURODYSSÉE fact 06093	6236//930202	Communication	394,68
2005-00010532	24/10/2005	IMPRESSION POCLETTE SRADT	6236//9350	Aménagement Territoire	1 836,72
2005-00010961	08/11/2005	Duplication et personnalisation DVD SRADT	6236//9350	Aménagement Territoire	6 159,40
2005-00011901	24/11/2005	INSERTION RUBRIQUE SRADT-MISES A JOUR PAGE ACCUEIL, A LA UNE Fact 06113	6236//930202	Communication	430,56
2005-00013949	22/12/2005	IMPRIMERIE SIMON Brochures SRADT 2005	6236//9350	Aménagement Territoire	1 933,82
2005-00009989	11/10/2005	CAMPAGNE RADIO POUR ANNONCER ATELIER SRADT BELFORT 26.09.05 fact 2509098	6238//930202	Communication	335,84
2005-00010165	18/10/2005	CAMPAGNE RADIO POUR ANNONCER ATELIER SRADT DU 26.09.05 fact VRJ51 200503496	6238//930202	Communication	590,75
2005-00010170	18/10/2005	CAMPAGNE RADIO POUR ANNONCER ATELIER SRADT BELFORT 26.09.05 fact 36136103	6238//930202	Communication	348,47
2005-00010175	18/10/2005	CAMPAGNE RADIO POUR ANNONCER ATELIER SRADT BELFORT 26.09.05 fact FA0005614/1	6238//930202	Communication	414,77
2005-00010926	07/11/2005	ENREGISTREMENT MESSAGE RADIO ATELIER SRADT BELFORT 26.09.09 FACT FA2497	6238//930202	Communication	131,56
2005-00007947	09/08/2005	CCAS Affranchissement SRADT 2005	6261//9350	Aménagement Territoire	2 433,00
2005-00010726	26/10/2005	CCAS Affranchissement SRADT 2005	6261//9350	Aménagement Territoire	1 521,44
2005-00010727	26/10/2005	CCAS Affranchissement SRADT 2005	6261//9350	Aménagement Territoire	2 453,44
2005-00007948	09/08/2005	CCCAS Routage SRADT 2005	6288//9350	Aménagement Territoire	293,29
2005-00010728	26/10/2005	CCAS Mise sous pli SRADT 2005	6288//9350	Aménagement Territoire	237,47
2005-00010729	26/10/2005	CCAS Routage SRADT 2005	6288//9350	Aménagement Territoire	296,06

Total 2005

128 103,43

Montants en euros

N° Mandat	Date mandat	Objet de la liquidation	Imputation	Cdr	Montant
2006-00013494	05/12/2006	MICROPOLIS/Assises SRADDT	6132//9350	Aménagement Territoire	19 060.77
2006-00004529	16/05/2006	MARCHE SRADT LOT 1	617//9350	Aménagement Territoire	32 292.00
2006-00012988	23/11/2006	MARCHE SRADT LOT 1 facture FJ060406/AG9CRF1	617//9350	Aménagement Territoire	26 910.00
2006-00014490	19/12/2006	F FJ060453/AG9CRF1 2006 SRADT LOT 2	617//9350	Aménagement Territoire	32 830.20
2006-00014787	20/12/2006	F FJ060471/AG9CRF1 MARCHE SRADT LOT 1	617//9350	Aménagement Territoire	16 146.00
2006-00013885	08/12/2006	IMPRESSION DES 7 000 CARTONS INVITATION POUR ASSISES SRADDT. Fact 610232/233	6185//930202	Communication	1 207.96
2006-00001868	07/03/2006	Intervention sténotypiste Mme DATH JAILLET/SRADT 13/01/2006	6226//9350	Aménagement Territoire	2 324.09
2006-00015840	11/01/2007	Assises SRADT Intervention journaliste	6226//9350	Aménagement Territoire	2 000.00
2006-00005214	01/06/2006	ENCARTS PUB. 'EST REPUBLICAIN POUR ANNONCER ATELIERS SRADT. Fact Q1351262	6231//930202	Communication	3 659.76
2006-00005252	02/06/2006	Encarts pub ds le Progrès pour annoncer ateliers SRADT mai. Fact 60502384	6231//930202	Communication	1 018.27
2006-00005978	22/06/2006	ENCART PUB DANS LE PAYS POUR ANNONCER ATELIERS SRADDT MAI 06. Fact 1322033	6231//930202	Communication	780.98
2006-00005979	22/06/2006	ENCARTS PUB. 'EST REPUBLICAIN POUR ANNONCER ATELIERS SRADT. Fact Q1511736	6231//930202	Communication	1 899.01
2006-00007672	24/07/2006	ENCART PUB CONSULTATION PROJET SRADDT PAR LES FRANCS-COMTOIS. Fact 1327864	6231//930202	Communication	780.98
2006-00007677	24/07/2006	ENCART PUB PROJET SRADDT CONSULTATION PAR LES FRANCS-COMTOIS. Fact 60701038	6231//930202	Communication	1 096.85
2006-00007992	28/07/2006	ENCART PUB CONSULTATION PROJET SRADDT PAR LES FRANCS-COMTOIS. Fact Q1911710	6231//930202	Communication	3 659.76
2006-00012616	20/11/2006	ENCART PUB. LE PAYS POUR ANNONCER ASSISES SRADDT. Fact 1343295	6233//930202	Communication	976.22
2006-00013006	23/11/2006	ENCARTS PUB. LE PROGRES POUR ANNONCER ASSISES SRADDT. Fact 61101498	6233//930202	Communication	2 036.55
2006-00013008	23/11/2006	ENCARTS PUB. EST REPUBLICAIN POUR ANNONCER ASSISES SRADDT. Fact Q3141235	6233//930202	Communication	2 661.82
2006-00013295	30/11/2006	ENCART PUB. LE PAYS POUR ANNONCER ASSISES SRADDT. Fact 1344504	6233//930202	Communication	976.22
2006-00013519	05/12/2006	ENCARTS PUB. EST REPUBLICAIN POUR ANNONCER ASSISES SRADDT. Fact Q3241512	6233//930202	Communication	2 661.82
2006-00001425	20/02/2006	BAUD CHOCOLATIER/SRADT 13/01/2006	6234//9350	Aménagement Territoire	1 283.00
2006-00005565	13/06/2006	ACHARD/Cocktail ENSMM/Atelier SRADDT	6234//9350	Aménagement Territoire	845.50
2006-00005566	13/06/2006	MUSEE AVENTURE PEUGEOT/Cocktail + location/Atelier SRADDT	6234//9350	Aménagement Territoire	1 093.80
2006-00005567	13/06/2006	EUURL TAVERNIER/Cocktail Lycée Munier/Atelier SRADDT	6234//9350	Aménagement Territoire	519.85
2006-00006409	28/06/2006	LEGTA Edgar Faure/Cocktail/Réunion SRADDT du 22/05/06	6234//9350	Aménagement Territoire	520.00
2006-00013979	11/12/2006	REPAS RESTAURANT LE SAINT PIERRE/Assises SRADDT du 14/11/06	6234//9350	Aménagement Territoire	475.00
2006-00015841	11/01/2007	F 16212 Cocktail SRADT Micropolis	6234//9350	Aménagement Territoire	9 149.83
2006-00004242	09/05/2006	IMPRESSION PROJET SRADT/NEO TYPO	6236//9350	Aménagement Territoire	7 618.52
2006-00007894	25/07/2006	IMPRESSION AFFICHES FRANCHE COMTE 2025/BURS/SRADDT	6236//9350	Aménagement Territoire	111.77
2006-00008037	01/08/2006	BURS/Impression brochures/SRADDT	6236//9350	Aménagement Territoire	2 888.90
2006-00015843	11/01/2007	F 06 080 Dossier SRADDT / JC AUGÉ	6236//9350	Aménagement Territoire	10 345.40
2006-00000908	08/02/2006	PRISES DE VUES REUNIONS TOS ET COMITE SRADT fact F0600201	6238//930202	Communication	485.50
2006-00000909	08/02/2006	Prise de vues réunion TOS et comité SRADT	6238//930202	Communication	47.00
2006-00015059	21/12/2006	REALISATION VIDEO POUR PRESENTATION AUX ASSISES DU SRADDT. Fact 06438	6238//930202	Communication	22 926.12
2006-00002791	28/03/2006	CCAS Affranchissement SRADT 2006	6261//9350	Aménagement Territoire	1 260.36
2006-00007031	12/07/2006	Affranchissement invitations ateliers SRADDT/CCAS Besançon	6261//9350	Aménagement Territoire	8 760.12
2006-00007234	17/07/2006	AFFRANCHISSEMENT Courriers Maires + Ateliers SRADDT/CCAS	6261//9350	Aménagement Territoire	653.10
2006-00013980	11/12/2006	F 06 1005 Affranchissement/envoi invita° SRADDT	6261//9350	Aménagement Territoire	2 083.20
2006-00013981	11/12/2006	F 06 1003 SRADDT Affranchissement/Envoi invitations assises	6261//9350	Aménagement Territoire	548.55
2006-00002792	28/03/2006	CCAS Routage SRADT 2006	6288//9350	Aménagement Territoire	307.72
2006-00003013	03/04/2006	GRAVURE CD ROM SRADT	6288//9350	Aménagement Territoire	545.38
2006-00007032	12/07/2006	Mise sous plis ateliers SRADDT/CCAS Besançon	6288//9350	Aménagement Territoire	380.69
2006-00007236	17/07/2006	Mise sous plis courriers maires ateliers SRADDT/CCAS	6288//9350	Aménagement Territoire	182.25
2006-00008038	01/08/2006	O.C.A STANDS/FABRICATION-LIVRAISON 14 PUPITRES/SRADDT	6288//9350	Aménagement Territoire	5 166.72
2006-00013982	11/12/2006	F 06 1002 Mise sous plis/Envoi invitations assises SRADDT	6288//9350	Aménagement Territoire	152.31
2006-00014246	13/12/2006	F 06.1004 Mise sous plis/Encartage/Envoi invitations assises SRADDT	6288//9350	Aménagement Territoire	570.27
				Total 2006	233 900.12
				Total 2002-2006	442 870.31

Annexe 4 – Coût moyen des déjeuners de travail par convive

Déjeuners de travail 2003 - DGS			Déjeuners de travail 2005 - enveloppe DGS		
Montant (en euros)	Nombre de couverts	Prix / couvert	Montant (en euros)	Nombre de couverts	Prix / couvert
525,00	25	21,00	203,50	3	67,83
115,00	4	28,75	128,50	2	64,25
50,00	2	25,00	103,20	2	51,60
64,06	2	32,03	108,00	2	54,00
87,50	5	17,50	183,00	2	91,50
462,00	22	21,00	106,50	2	53,25
40,41	2	20,21	105,20	2	52,60
45,50	2	22,75	116,30	4	29,08
55,46	2	27,73	107,50	2	53,75
74,00	2	37,00	82,70	3	27,57
105,00	2	52,50	55,20	2	27,60
29,50	2	14,75	207,10	5	41,42
79,50	2	39,75	42,50	2	21,25
41,00	2	20,50	33,50	2	16,75
51,81	2	25,91	171,50	2	85,75
70,00	2	35,00	232,50	6	38,75
58,50	2	29,25	312,00	8	39,00
45,50	2	22,75	227,00	3	75,67
73,00	2	36,50	63,50	2	31,75
463,00	9	51,44	96,40	3	32,13
50,48	2	25,24	32,50	2	16,25
103,00	2	51,50	60,10	2	30,05
45,90	2	22,95	77,90	2	38,95
313,00	8	39,13	60,20	2	30,10
43,00	2	21,50	48,00	2	24,00
25,25	2	12,63	105,00	3	35,00
53,50	2	26,75	64,00	2	32,00
56,50	2	28,25	64,00	2	32,00
43,50	2	21,75	79,00	2	39,50
92,50	5	18,50	53,00	2	26,50
96,00	2	48,00	480,50	12	40,04
51,75	2	25,88	64,00	2	32,00
770,00	22	35,00	62,90	2	31,45
45,50	2	22,75	78,00	4	19,50
66,50	3	22,17	1 012,00	23	44,00
61,00	2	30,50	870,00	15	58,00
			172,15	5	34,43
			543,50	9	60,39
			44,40	2	22,20
			49,00	3	16,33
4 453,12	157	28,36	6 705,75	157	42,71

Montants en euros

Déjeuners de travail 2003 - cabinet			Déjeuners de travail juillet à nov. 2005 - cabinet		
Montant (en euros)	Nombre de couverts	Prix / couvert	Montant (en euros)	Nombre de couverts	Prix / couvert
141,38	6	23,56	36,70	2	18,35
71,50	2	35,75	37,00	2	18,50
45,00	2	22,50	103,40	5	20,68
68,00	3	22,67	80,20	5	16,04
82,40	5	16,48	71,50	3	23,83
62,05	5	12,41	35,40	2	17,70
75,20	3	25,07	64,15	4	16,04
51,50	3	17,17	74,10	3	24,70
78,00	3	26,00	58,60	2	29,30
27,00	2	13,50	140,80	5	28,16
40,00	2	20,00	71,88	6	11,98
50,20	2	25,10	43,60	2	21,80
462,00	22	21,00	31,00	2	15,50
1 254,23	60	20,90	58,75	4	14,69
			75,90	3	25,30
			126,50	4	31,63
			136,60	5	27,32
			48,20	4	12,05
			44,50	3	14,83
			38,90	2	19,45
			137,25	5	27,45
			45,20	2	22,60
			78,10	3	26,03
			40,80	2	20,40
			43,40	2	21,70
			712,98	28	25,46
			2 435,41	110	22,14

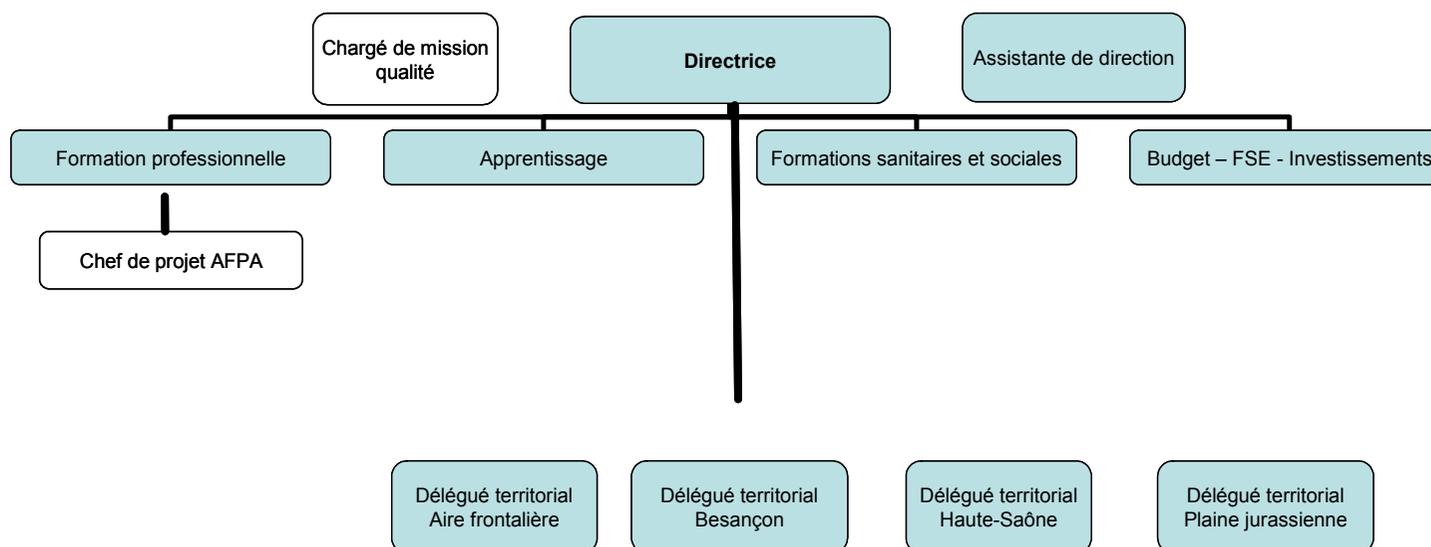
Montants en euros

Annexe 5 - Opérations mobilières et immobilières en 2004

OPERATIONS MOBILIERES ET IMMOBILIERES 2004	
Appartement de fonction, rue Charles Nodier	
Chaudière (chauffage)	9 961,49
Rideaux	4 957,50
Réfection chéneaux	1 037,42
Réfection chéneaux	952,79
Sous-total	16 909,20
Hôtel de Grammont, grand salon	
Tentures studio	3 116,11
Tissu pour tentures	808,16
Tissu	4 351,05
Tissu pour tentures	184,05
Rideaux grand salon	5 726,00
Douze tables modulables et chaises	29 744,52
	17 497,48
Appliques et lustres	5 884,32
Assiettes	259,21
Couverts	2 032,67
Vaisselle	4 894,57
Sous-total	74 498,14
Hôtel de Grammont, bureau	
Commode	3 588,00
Rénovation meubles	1 879,69
Réfection meubles	3 015,00
Réfection fauteuils	1 706,73
Rénovation de deux fauteuils	1 879,69
Sous-total	12 069,11
Hôtel de Grammont, petit salon	
Tissu rideaux	1 740,13
Confection de rideaux	2 185,70
Sous-total	3 925,83
Bureau du DGS	
Voilages	589,50
Mobilier bureau	10 085,87
Lampe halogène	90,48
Télévision & magnétoscope	758,99
Chaîne hi-fi	599,00
Fauteuils chauffeuses	4 285,03
Deux chaises et un canapé	2 110,00
Une table et quatre chaises	1 316,00
Tissu miral	1 300,00
Tableau	770,00
Sous-total	21 904,87
Logement de fonction DGS	
Electroménager	3 900,98
Sous-total	3 900,98
TOTAL	133 208,13

Montants en euros

Annexe 6 – Formation professionnelle et apprentissage – organigramme détaillé



Annexe 7 – Coût d'élaboration du PRDF

Coût d'élaboration du PRDF					
N° mandat	Date mandat	Objet	Imputation	CDR	Montant
2004-00011544	14/12/2004	L'Est Républicain-Fact O3050487:assistance réalisation PRDF	6132//9328	FAG	301,39
2004-00011545	14/12/2004	JO - Fact. 525784OU : assistance réalisation PRDF	6132//9328	FAG	200,45
Sous-total 2004					501,84
2005-00001948	22/03/2005	Facture du 10/02/2005 Assistance PRDF	6226//9328	FAG	20 332,00
2005-00010178	18/10/2005	Intermède-Mission Assistance réalisation PRDF jeunes,adultes	6226//9328	FAG	15 548,00
2005-00011712	23/11/2005	fact. du 20/10/2005 Intermède - Mission assistance réalisation PRDF - SPF (suite	6226//9328	FAG	14 352,00
2005-00002191	23/03/2005	Impression liée au PRDF	6233//9310	Formation	16 039,19
2005-00002192	23/03/2005	diffusion liée au PRDF	6233//9310	Formation	587,50
2005-00002193	23/03/2005	diffusion liée au PRDF	6233//9310	Formation	116,27
2005-00002194	23/03/2005	Impression liée au PRDF	6233//9310	formation	1 506,96
2005-00002562	01/04/2005	traiteur réunion PRDF	6233//9310	Formation	430,56
2005-00002563	01/04/2005	traiteur réunion PRDF	6233//9310	Formation	480,00
2005-00004542	11/05/2005	traiteur réunion PRDF	6233//9310	Formation	136,82
2005-00005941	22/06/2005	traiteur réunion PRDF	6233//9310	Formation	225,00
2005-00008442	29/08/2005	Impression liée au PRDF facture N°051090 du 20/05/05	6233//9310	Formation	0,00
2005-00008776	07/09/2005	intervenant PRDF	6233//9310	Formation	717,60
2005-00009642	30/09/2005	Impression liée au PRDF	6233//9310	Formation	1 506,96
2005-00001340	07/03/2005	TRAVAUX SUPPLEMENTAIRES POUR MISE EN LIGNE PRDF. Fact 05142	6236//930202	Communication	502,32
2005-00001545	14/03/2005	AJOUT DE 13 DOCUMENTS A TELECHARGER RUBRIQUE PRDF. Fact 05152	6236//930202	Communication	287,04
2005-00004268	02/05/2005	Ajouts doc pdf ds rubrique PRDF site Internet région. Fact 06007	6236//930202	Communication	251,16
2005-00007802	28/07/2005	MISE EN LIGNE FRISE ETE-DOC PRDF/MISE A JOUR E-CARTES. Fact 06057	6236//930202	Communication	430,56
2005-00009108	19/09/2005	Travaux Internet : suppression B Gaillard bureau PRDF F06073	6236//930202	Communication	251,16
2005-00011713	23/11/2005	BURS - Fact 77003 : impression brochure PRDF	6236//9328	FAG	4 432,42
Sous-total 2005					78 133,52
2006-00004589	17/05/2006	Facture du 22/04/2006 (PRDF en Franche Comté)	6226//9328	FAG	11 660,00
2006-00004590	17/05/2006	Facture du 22/04/2006 (PRDF en Franche Comté)	6226//9328	FAG	6 280,00
2006-00010237	04/10/2006	Intermède - Assistance actualisation PRDF fact du 18/09/06	6226//9328	FAG	23 920,00
2006-00001915	07/03/2006	2006 Recrutement attaché PRDF - F N°14866	6231//930201	RH	3 272,26
2006-00002460	22/03/2006	fact 2006/48-2006/49 Diffusion PRDF	6233//9310	Formation	778,06
2006-00004994	22/05/2006	2006 élaboration PRDF fact 06 04 001	6233//9310	Formation	147,00
2006-00009652	19/09/2006	impression pochettes PRDF	6236//9310	Formation	592,02
2006-00010338	06/10/2006	MISE A JOUR MODIF RUBRIQUE SEF 2010. Fact 07083	6236//930202	Communication	430,56
2006-00011774	07/11/2006	Droit utilisation photos SEF 2010. Réf 06-10-069	6238//930202	Communication	91,00
2006-00011775	07/11/2006	Droit utilisation photos SEF 2010 CHEVIET	6238//930202	Communication	9,00
Sous-total 2006					47 179,90
Sous-total 2004-2006					125 815,26
dont Intermède					92 092,00
					73,20%

Annexe 8 – Le budget de la politique de formation professionnelle et d'apprentissage

M51 964-6 : Formation professionnelle

964-7 : Apprentissage

FONCTIONNEMENT	2002			2003			2004		
	Form. profes.	Apprentissage	Total	Form. profes.	Apprentissage	Total	Form. profes.	Apprentissage	Total
DEPENSES									
6302 Loyers pour bâtiments				1 614		1 614	405		405
635 Honoraires et rémunérations d'intermédiaires				437 653		437 653	887 610		887 610
6409 Autres contingents et participations diverses			33 633 067	19 070 861	17 521 148	36 592 009	12 938 931	20 647 813	33 586 743
6473 Stagiaires de la formation professionnelle remboursement au CNASEA			8 384 234	9 742 231		9 742 231	9 657 000		9 657 000
6474 Stagiaires de la formation professionnelle autres remboursements		Pas de ventilation	838 470		870 000	870 000		1 000 000	1 000 000
648 Indemnités aux employeurs d'apprentis								11 225 722	
657 Subventions			10 277 998	9 911 636	28 525	9 940 161	15 415 567		15 415 567
662 Impressions, reliures et autres prestations de services			10 143	7 965		7 965	18 368		18 368
Total dépenses			53 143 911	39 171 961	18 419 673	57 591 634	38 917 881	32 873 535	71 791 416
RECETTES									
7335 Recouvrement du fonds péréquation taxe apprentissage			5 224 724	3 463 533		3 463 533		4 117 786	4 117 786
7339 Autres recouvrements			106 644	26 651	267 513	294 164	861 346	81 688	943 034
7371 Participations de l'Etat		Pas de ventilation		512 736		512 736			0
7376 Fonds social européen			3 214 237	4 285 173		4 285 173	3 519 373		3 519 373
7379 Autres participations			292 756	311 864		311 864	148 890		148 890
749 Dotation générale de décentralisation			21 600 615	22 963 838	1 017 239	23 981 077	22 602 790	11 708 092	34 310 882
Total recettes			30 438 976	31 563 795	1 284 752	32 848 548	27 132 399	15 907 566	43 039 964

Montants en euros

M71 931-0 Services communs
931-1 Formation professionnelle

931-2 Apprentissage
931-3 Formation sanitaire et sociale

FONCTIONNEMENT	2005				2006				
	Services communs	Form. profes.	Apprentissage	Total	Services communs	Form. profes.	Apprentissage	Formation sanitaire et sociale	Total
DEPENSES									
6132 Locations immobilières					219				219
617 Etudes et recherches	24 159			24 159	76 640				76 640
6226 Honoraires	543 538	1 869	95 311	640 718	460 356	4 553	89 553		554 462
6231 Annonces et insertions	5 902			5 902	4 362				4 362
6233 Foires et expositions	21 747			21 747	13 516				13 516
6236 Catalogues, imprimés et publications	3 558			3 558	5 002				5 002
65113 Remboursement au CNASEA stagiaires de la formation professionnelle		15 791 000		15 791 000		13 437 034			13 437 034
65114 Autres remboursements stagiaires de la formation professionnelle			842 000	842 000			929 040		929 040
6513 Bourses		1 498 845		1 498 845		110 000		1 649 817	1 759 817
6552 Indemnité compensatrice orfitaire versée aux entreprises (contrats d'apprentissage)			16 841 464	16 841 464			18 392 062		18 392 062
6568 Autres participations		11 410 699		11 410 699		11 405 535			11 405 535
65731 Subventions de fonctionnement à l'Etat	7 500		400 982	408 482	7 500		357 440		364 940
65733 Subventions de fonctionnement aux départements						34 000			34 000
65734 Subventions de fonctionnement aux communes et structures intercommunales	200 271		1 164 552	1 364 823	193 016		1 176 114		1 369 130
65735 Subventions de fonctionnement aux autres groupements de collectivités et EPL	24 362		6 403 922	6 428 284	83 332		6 985 892		7 069 223
65738 Subventions de fonctionnement aux organismes publics divers	27 707	3 749 605	3 258 584	7 035 896	39 883	232 100	3 677 561	8 553 105	12 502 648
6574 associations et autres organismes de droit privé	2 403 375	2 587 851	9 944 923	14 936 149	2 258 472	820 355	10 668 013	3 412 952	17 159 791
Total dépenses	3 262 118	35 039 869	38 951 738	77 253 726	3 142 296	26 043 576	42 275 674	13 615 874	85 077 421
RECETTES									
7382 Contribution au développement de Dotation du fonds nationale de					6 446 582				6 446 582
7452 développement et de modernisation de l'apprentissage (FNDMA)					6 312 036				6 312 036
7458 Autres dotations d'apprentissage et de formation professionnelle	162 963	Pas de ventilation		162 963	103 579		Pas de ventilation		103 579
7461 DGD	46 653 790			46 653 790	37 825 775				37 825 775
74771 Fonds social européen	2 265 232			2 265 232	3 722 801				3 722 801
74778 Autres fonds européens	142 962			142 962	150 014				150 014
7488 Autres attributions et participations	23 974			23 974					0
778 Autres produits exceptionnels	76 665			76 665	83 715				83 715
Total recettes	49 325 586			49 325 586	54 644 501				54 644 501

M51 901-5 : Opérations pour la formation professionnelle

INVESTISSEMENT	2002			2003			2004		
	Form. profes.	Apprentissage	Total	Form. profes.	Apprentissage	Total	Form. profes.	Apprentissage	Total
DEPENSES									
1304 Subventions d'équipement à des communes			96 272			18 806			462 625
1305 Subventions d'équipement à des groupements de collectivités			9 974			212 982			1 152
1306 Subventions d'équipement à des entreprises privées			94 316			37 485			41 765
1307 Subventions d'équipement aux autres organismes publics			2 246 887			2 618 733			1 719 474
1308 Subventions d'équipement à des particuliers	Pas de ventilation		618 114	Pas de ventilation		410 666	Pas de ventilation		717 019
132 Frais d'études et de recherches			132 028			199 738			116 141
2142 Mobilier et matériel scolaire					0				40 210
21922 Bâtiments scolaires									3 490
2322 Bâtiments scolaires					2 387				191 524
2548 Avances à des sociétés d'économie mixte			53 000			1 647 328			1 037 500
2549 Avances à d'autres tiers			135 190			125 715			40 835
Total dépenses			3 385 781			5 273 841			4 371 733
RECETTES									
1051 Subventions d'équipement de l'Etat						41 005			82 297
1057 Subventions de la CEE	Pas de ventilation		12 257	Pas de ventilation		83 445	Pas de ventilation		464 890
2548 Avances à des sociétés d'économie mixte						2 387			191 524
2549 Avances à d'autres tiers						0			40 210
Total recettes			12 257			126 837			778 921

Montants en euros

M71 901-0 Services communs
901-1 Formation professionnelle

901-2 Apprentissage
901-3 Formation sanitaire et sociale

INVESTISSEMENT	2005				2006				
	Services communs	Form. profes.	Apprentissage	Total	Services communs	Form. profes.	Apprentissage	Formation sanitaire et sociale	Total
DEPENSES									
2031 Frais d'études	5 823			5 823	5 250				5 250
20411 Subventions d'équipement versées à l'Etat				0			132 200		132 200
20414 Subventions d'équipement versées aux communes et structures intercommunales		129 743	160 963	290 707		464 427	165 430		629 857
20415 Subventions d'équipement versées aux autres groupements de collectivités et EPL		212 293	151 752	364 046		115 242	312 068		427 310
20418 Subventions d'équipement versées à des organismes publics divers				0		17 644			17 644
2042 Subventions d'équipement versées aux personnes de droit privé	149 577	1 235 224	1 272 647	2 657 448	22 635	1 006 829	1 096 657		2 126 122
236 Avances et acomptes versés aux EPLE sur immobilisations régionales		11 024	74 750	85 774					
238 Avances et acomptes versés sur commandes d'immobilisations corporelles		76 000	297 000	373 000		29 000	303 000		332 000
Total dépenses	155 400	1 664 285	1 957 112	3 776 798	27 885	1 633 142	2 009 356		3 670 383
RECETTES									
1311 Subventions d'équipement transférables - Etat et établissements nationaux	0	Pas de ventilation		0	59 207		Pas de ventilation		59 207
13172 Subventions d'équipement transférables - FEDER	0			0	197 351				197 351
Total recettes	0			0	256 558				256 558

Montants en euros

Annexe 9 – Les lycées professionnels et le conseil régional de Franche-Comté (enquête commune Cour-CRC)

Au 1^{er} janvier 2008, la région **Franche-Comté** comptait 38 lycées privés et **65 lycées publics** : parmi ces derniers, on dénombrait **27 lycées professionnels** de l'éducation nationale (**plus de 40 % des lycées publics**), 29 lycées professionnels généraux et technologiques (9) ou polyvalents (20), 2 établissements régionaux d'enseignement adapté, 2 écoles nationales de l'industrie laitière et 5 lycées d'enseignement agricole.

Pour arrêter ses orientations régionales concernant les lycées professionnels, les services de la région ont travaillé avec des représentants du ministère de l'éducation nationale, en particulier le secrétaire général de l'académie, le délégué académique à l'enseignement technique (DAET) et la délégation régionale de l'ONISEP.

Données utilisées pour définir les orientations régionales concernant les lycées professionnels

Les services de la collectivité s'appuient notamment sur les enquêtes IVA et IPA mais, en raison d'un mauvais taux de retour des questionnaires, la région et l'État vont cofinancer via l'OREF une enquête en visant un meilleur taux de retour (appels téléphoniques). Un diagnostic approfondi a été réalisé en 2004-2005 lors de la préparation du PRDF. Les prévisions concernant les besoins de compétences des entreprises sont trop peu développées, la plupart des branches professionnelles manquant manifestement d'outils pour proposer des prévisions à moyen terme.

Par ailleurs, la région a sollicité l'INSEE en 2007 afin d'obtenir une prospective démographique à l'horizon de 12 à 15 ans.

S'agissant des bases de données relatives aux jeunes, les services de la région ont un accès à la base de données des élèves du rectorat (version anonyme). La région dispose également de bases de données pour les élèves des CFA et de l'enseignement agricole. L'objectif est de disposer à moyen terme d'une base de données unique et anonyme pour toute la formation initiale, afin de mieux connaître les parcours des jeunes Franc-Comtois.

Validation du volet consacré aux lycées professionnels

Le conseil académique de l'éducation nationale (CAEN) se réunit chaque année en octobre ou en novembre afin de faire le bilan de la rentrée, en janvier pour donner un avis consultatif sur la rentrée du mois de septembre suivant. Le CAEN s'est également réuni pour étudier la SEF 2010.

Contrats d'objectifs et conventions annuelles

La région est liée à chaque lycée par une convention qui contient en particulier des stipulations relatives à l'accueil, à l'hébergement des élèves et à l'entretien des bâtiments ; ces conventions prévoient le rôle des intervenants dans la gestion des agents. Seuls deux établissements ne sont pas liés à la région par convention : le lycée général et technologique le Grand-Chênois, le LEGTA Étienne Munier (Vesoul) et le lycée professionnel Pontarcher (lycée agricole).

Au 31 décembre 2007, la SEF 2010 n'avait toujours pas fait l'objet d'une déclinaison dans une convention annuelle susceptible de prévoir et de classer les ouvertures et fermetures de sections de lycée professionnel.

Depuis septembre 2000, la région accorde une aide au premier équipement des élèves des lycées professionnels ; les équipements concernés sont individuels et collectifs. Cette aide est attribuée par l'intermédiaire du fonds régional d'équipement des lycéens (environ 1,1 million d'euros), qui permet de financer trois types d'intervention :

- une aide directe aux familles des élèves (notamment) de première année de CAP, BEP, bac professionnel et technologique pour l'acquisition des tenues vestimentaires exigées par leur formation ;
- une subvention pour l'acquisition d'équipements de sécurité ou la prise en charge des vaccinations et visites médicales obligatoires ;
- une dotation d'une mallette de couteaux ou d'une caisse à outils pour les élèves des sections d'hôtellerie, de bijouterie et d'horlogerie ;
- une dotation d'une mallette de maquillage professionnel et d'une tenue pour les élèves des filières esthétique, cosmétique.

La nouvelle majorité issue du scrutin régional de mars 2004 a décidé de rendre gratuits les manuels scolaires des lycéens francs-comtois. En septembre 2007, les services de la collectivité estimaient le coût de cette mesure dite « sociale » (encore qu'elle concerne indifféremment tous les lycéens, sans conditions de ressources) depuis 2004 à 7,9 millions d'euros. À la **rentrée 2006**, l'ensemble des élèves de première, terminale, bac professionnel, BEP et CAP ont bénéficié de la gratuité totale de leurs manuels ; les élèves de seconde avaient pour leur part reçu un chèque de 70 euros. **Le coût du dispositif s'est élevé en 2006 à 3,7 millions d'euros.** À la **rentrée 2007**, les quelque 42 000 élèves du secondaire de Franche-Comté ont bénéficié du prêt d'environ 220 000 manuels scolaires par leur lycée, pour un coût estimé à **2,2 millions d'euros**. Pour la rentrée 2007, les dotations versées aux établissements par la région s'élèvent à 150 euros par élève en enseignement général, 130 euros par élève en enseignement technologique et 120 euros par élève pour les cycles professionnels. Les établissements reçoivent ensuite annuellement une dotation de renouvellement (entre 11 et 41,50 euros par élève selon les filières).

La collectivité cofinance également les stages des lycéens professionnels, en fonction de l'éloignement du lieu de stage (moins de 50 km, entre 50 et 200 km, plus de 200 km).

Calcul des dotations de fonctionnement des lycées professionnels

Pour l'année 2005, le calcul de la dotation prenait en compte trois grands postes :

- la viabilisation des bâtiments (eau, électricité, chauffage), le montant étant calculé au vu de la réalité des dépenses ;
- l'entretien des bâtiments et des surfaces extérieures : un taux au m² était appliqué aux surfaces ;
- les charges générales, liées au nombre d'élèves et à la spécificité des formations.

Des charges spécifiques propres à certains établissements étaient par ailleurs prises en compte.

Taux unitaires de la clé d'attribution pour la dotation des lycées			
	2004	2005	2006
Forfait par établissement (charges générales)	13 500,00	14 000,00	14 000,00
Taux par élève pour les charges générales	56,10	57,22	57,22
Taux par point enseignement technique	35,97	39,56	39,56
Taux par m ² bâtiments moins de 5 ans	1,42	1,45	1,45
Taux par m ² bâtiments plus de 5 ans	1,97	2,00	2,00
Taux par m ² surfaces non bâties	0,11	0,12	0,12

Montants en euros

Pour calculer la dotation de fonctionnement des lycées professionnels, la région a revu ses critères pour la dotation pour 2007. Tout d'abord, la région a souhaité **encourager les économies d'énergie** : auparavant, le montant de la viabilisation calculé pour chaque lycée au titre de l'année suivante dépendait de sa consommation passée. Plus sa consommation était élevée, plus sa dotation était élevée. La région a donc mis en place un mécanisme de *bonus malus*. La dotation n'est plus fondée sur la seule consommation passée mais prend également en compte l'évolution de la consommation entre le dernier exercice connu et une « valeur de référence » propre à chaque lycée. Si un lycée, toutes choses égales par ailleurs et en données corrigées des variations climatiques, voit sa consommation augmenter, il est financièrement pénalisé. Il est financièrement avantageé si sa consommation diminue.

La région prend aujourd'hui mieux en compte la réalité des charges d'entretien : auparavant, les contrats d'entretien obligatoires souscrits par les lycées étaient pris en compte à travers une dotation aux m² de locaux. Les contrats d'entretien obligatoires liés à la sécurité sont désormais payés au réel, dans la limite d'un plafond. Toutefois, un coût au m² est maintenu pour prendre en compte les autres charges liées à l'entretien locatif : autres contrats divers non liés au bâti (maintenance des photocopieuses, installations téléphoniques ...), petits travaux relevant du locataire, fournitures d'entretien...

Les données prises en compte par la région ne sont plus déclaratives (informations transmises par les établissements début septembre) mais s'appuient sur les chiffres constatés au cours de l'année scolaire ou civile précédente, un ajustement en cours d'année (enquête sur les effectifs et compte financier) venant corriger ces données.

La région tente également de mieux tenir compte des charges fixes des petits établissements : alors qu'auparavant, le forfait établissement était identique pour tous les lycées (14 000 euros en 2006), ce forfait est aujourd'hui de 13 500 euros pour les établissements comptant plus de 500 élèves et de 15 000 euros pour ceux de moins de 500 élèves.

Les services du rectorat sont informés de la méthode et des paramètres qu'utilise la région pour calculer la dotation de fonctionnement des lycées professionnels.

Des financements spécifiques servent à financer des activités péri-éducatives. Ils ont atteint 300 000 euros en 2004, 450 000 euros en 2005 et 600 000 euros par an de 2006 à 2008, et sont versés, au titre du fonds régional d'aide aux projets innovants (FRAPIL), aux lycées pour réaliser des projets qui s'inscrivent hors du cadre habituel de l'activité pédagogique. Les subventions allouées pour le FRAPIL sont plafonnées à 60 %, 40 % ou 20 % de la dépense prévue selon le type de projet. Les projets peuvent notamment s'inscrire dans les domaines de l'environnement, de la culture, de la santé, etc. Une sous-commission composée de trois conseillers examine les projets sur la base d'une instruction assurée par les services de la

direction de l'éducation ; puis un vote en commission permanente affecte les crédits du FRAPIL aux opérations subventionnées.

Calendrier de versement des subventions de fonctionnement aux lycées professionnels

De 2002 à 2007, le calcul des subventions de fonctionnement des lycées professionnels a été validé par les élus en assemblée plénière en octobre de l'année précédant leur versement. 50 % de la dotation est versée à l'établissement au mois de février, puis 25 % en juin et les 25 % restants en septembre.

Stratégie d'équipement et d'investissement

Les services de la région ont recours à l'UGAP pour certains achats (ordinateurs, véhicules) ; ils passent des marchés pour l'audiovisuel ou les structures métalliques par exemple ou interviennent en versant une participation financière lors de l'acquisition directe de certains équipements par les lycées professionnels.

Les investissements envisagés en faveur des lycées professionnels sont définis sur la base d'une concertation entre la région et le rectorat.

À travers sa politique d'équipement des lycées professionnels, la région poursuit difficilement un objectif d'optimisation de la gestion des établissements, par exemple en privilégiant des équipements techniques permettant une mutualisation de leur utilisation entre établissements proches, au sein d'un établissement. C'est le cas d'un pôle d'hôtellerie et de restauration commun au lycée professionnel Pontarcher et au CFA (interprofessionnel) de la Haute-Saône. Un rapprochement analogue est envisagé pour le lycée Pâris et le CFA du bâtiment à Besançon. Ces efforts de mutualisation doivent être poursuivis, dans l'optique d'un usage économe des moyens publics consacrés au fonctionnement de ces établissements.

Grâce à une base de données créée en 1987, la région dispose d'une évaluation assez précise de son patrimoine immobilier. En 2008, cette base est appelée à être intégrée à un nouvel outil informatique. Toutefois, les services de la collectivité ne disposent pas d'un recensement détaillé des installations et des équipements des lycées professionnels. Les recensements sont faits par les établissements eux-mêmes et la région peut mener ponctuellement des enquêtes, par exemple sur le parc informatique des lycées.

Relations avec les corps d'inspection de l'éducation nationale

La région répond aux sollicitations de l'IGEN et de l'IGAENR et travaille en collaboration, parfois étroite dans le cas du PPE, avec les inspecteurs de l'éducation nationale. Les services de la région s'estiment toutefois insuffisamment associés à la définition du programme de contrôle des inspections.

Nomenclature budgétaire et comptable

S'agissant du suivi des crédits budgétaires consacrés aux lycées professionnels, la M51 a servi de référence aux services de la collectivité jusqu'en 2004 ; depuis 2005, la M 71 est le nouveau texte sur lequel ils s'appuient.

Contrôle comptable et financier des lycées professionnels

La région examine les comptes financiers des lycées professionnels pour calculer la dotation de fonctionnement et regarde en particulier le niveau et l'évolution des fonds de réserves des établissements.

Contrôle de la réalisation des équipements financés

Un contrôle sur place intervient lorsque la subvention versée par la collectivité est importante mais la direction estime manquer de moyens pour contrôler systématiquement les équipements cofinancés. Compte tenu des effectifs restreints de la direction de l'éducation, le service de contrôle de la délégation n'est pas indépendant du service instructeur. Les services de l'État concernés sont associés à ces contrôles *via* les corps d'inspection. La région n'a pas fait appel à des cabinets d'expertise privés dans ce domaine au cours des dernières années.

Évaluation de la stratégie régionale

La région ne disposant pas de données statistiques suffisantes pour apprécier l'effet de sa stratégie en direction des lycées professionnels, une extension des enquêtes IVA et IPA a été prévue en 2008. Par ailleurs, la collectivité souhaite identifier en 2008 entre sept et quinze indicateurs (comme le taux d'accès au niveau IV, le taux de réussite au baccalauréat ou les taux d'insertion à l'issue des formations), dans la mesure où la stratégie éducation formation pour 2010 prévoyait un nombre foisonnant d'indicateurs pas toujours pertinents.

Les résultats aux examens ne font pas l'objet d'un traitement statistique particulier qui serait différent de celui de l'éducation nationale.

S'agissant de l'insertion professionnelle des élèves diplômés de l'enseignement professionnel, la région de Franche-Comté n'a pas créé d'outils spécifiques pour suivre le parcours d'insertion des élèves sortant de l'enseignement professionnel. Les abandons en cours de scolarité ne font pas l'objet d'études particulières de la part de la région qui souhaite s'appuyer sur les numéros d'identifiant des élèves afin de suivre les trajectoires de ceux d'entre eux qui sortant de l'enseignement sans qualification.

Annexe 10 – Contrôle sur place des programmes de formation 2004-2005 et 2005-2006 (échantillon)

Subvention 2004-2005			
AAMI 70	2689	Linguistique	
ACEREP 70	1644	Atelier de pédagogie personnalisée	Bilan définitif non signé par le centre
ADIJ	2972	Formation ouverte à distance	RAS
ADLCA-CFP	2592	Bâtiment	Pas de bilan quantitatif dans le dossier
Ambulance 25	2590	Formation ambulancier	RAS
ASPECT	2688	Insertion pro jeunes handicapés	RAS
Appel d'offres 2004-2005 préqualification			
ACEREP 70	2051	Atelier orientation recherche d'emploi	Pas de bilan à la clôture de l'action. 20 stagiaires financés et 70 de formés : baisse du nombre d'heures par stagiaire.
ADCH	1706	Métiers de la logistique	RAS
ADDSEA	1581	Mobilisa° jeunes projet professionnel	Pas de bilan quantitatif dans le dossier
ADIJ	1519	Chantiers d'insertion	RAS
ADIJ	1527	Préqualification multisecteurs	RAS
Subventions 2005-2006			
ARCNAM	3958	Bachelor maître d'œuvre urbaine et sociale	Demande d'aide financière exceptionnelle pour budget 2005-2006, accordée par la région à hauteur de 30000 €.
Besançon formation	3694	Qualification sportifs attaché commercial	8 stagiaires formés comme prévu mais nb d'heures formation divisé par deux.
IFSI Lons	3184	Formation d'aide-soignant	RAS
LT Savine	4358	CAP Agent polyvalent de restauration	RAS

Appel d'offres 2005-2006 préqualification

ACEREP 70	3510	Atelier orientation et recherche d'emploi	22 places achetées, 69 stagiaires formés; nombre d'heures stagiaire prévu (350) ramené à 109.
ADCH	3090	Atelier orientation recherche emploi	22 places achetées, 99 stagiaires formés. Nombre d'heures stagiaire : 78 au lieu de 350.
AFPA 90	3686	Centre d'appels	RAS
CFA Montbéliard	4034	Métiers du cuir	23 places achetées, 32 stagiaires formés; baisse du nombre d'heures par stagiaire.
CFA 70	3481	Préqualification générale à l'emploi	23 places achetées, 73 stagiaires formés; nombre d'heures stagiaire prévu (224) ramené à 67.
CRIF Formation & conseil	3120	Ateliers orientation professionnelle	50 places demandés par l'organisme. Accordées : 70, puis 100 après 3 demandes. 140 stagiaires formés : baisse du nombre d'heures stagiaire.
IFPA	3653	Atelier orientation professionnelle	70 places demandées par l'organisme ; 50 accordées, puis au final 100 places accordées ; mais 147 personnes réellement formées. Nombre d'heures stagiaire prévu (280) ramené à 190.
MFR Pontarlier	3678	Métiers de l'accueil et des services	15 places achetée, 19 stagiaires formés; baisse du nombre d'heures stagiaire.
MFR du Jura	3823	Métiers des services aux personnes	Réalisation de l'action à 54% seulement.
Franche-Comté formation 70	3468	Accompagnement vers l'emploi	30 stagiaires au bilan, 23 places achetées. 230 heures stagiaires au lieu de 280.
FCF 70	3646	Préqualification générale à l'emploi	Pas d'autorisation d'engagement. 64 stagiaires pour 23 financés par la région. Le nombre d'heures stagiaire prévu (224) est ramené à 80,5.
VDS 90	3025	Recherche orientation professionnelle	80 places demandées par l'organisme ; 60 accordées puis au final 85 places accordées. 138 stagiaires formés. Baisse du nombre d'heures stagiaires.

Appel d'offres 2005-2006 qualification

AFPA 90	3679	Conseiller service client à distance	RAS
CFPPA Montmorot	3950	BP responsable d'exploitation agricole	RAS. Nombre de stagiaires financés : 22 ; nombre de stagiaires formés : 34. baisse du nombre d'heures par stagiaire.
CRIF 2	3676	Entreprise d'entraînement	45 places demandées ; 30 accordées, puis 8, puis 10 autres soit 48 au total mais 63 stagiaires au bilan. Baisse des heures stagiaire.
GRETA 70	3039	Conduite d'engins de chantiers	10 places supplém accordées en 4 fois, la dernière fois 2 mois avant la fin de l'action. 23 places achetées, 30 stagiaires formés. Nb d'heure stagiaire prévu : 210. Réalisé : 123,5
MFR Aillevillers	3218	CAPA Travaux forestiers	RAS
Online Forma pro	3803	Bureautique informatique graphisme	RAS
Trajectoire	3518	BPJEPS, spécialité animation culturelle	Négociation censée porter sur le coût horaire d'équilibre a en fait porté sur le nombre de places.

Annexe 11 - évolution du budget de la culture (2002-2006)

				FONCTIONNEMENT			
				2005	2006		
				DEPENSES			
				60622	Carburants	47,50	0,00
				60632	Fournitures de petit équipement	1 911,46	5 980,39
				6068	Autres matières et fournitures	6 666,97	6 299,56
				6132	Locations immobilières	8 068,78	4 633,00
				61351	Locations mobilières matériel roulant	556,00	0,00
				61358	Locations mobilières autres	5 743,19	22 074,91
				61522	Entretien et réparations sur bâtiments	0,00	0,00
				616	Primes d'assurance	6 751,19	15 066,30
				6182	Documentation générale et technique	15 684,36	12 297,86
				6226	Honoraires	7 675,48	35 076,64
				6228	Diverses rémunérations	0,00	3 276,66
				6231	Annonces et insertions	1 742,96	6 326,05
				6234	Réceptions	8 861,77	12 256,40
				6236	Catalogues et publications	23 372,61	58 392,92
				6238	Diverses publicités, publications	1 200,00	50 634,15
				6241	Transports de biens	3 711,56	1 199,16
				6247	Transports collectifs du personnel	1 902,89	5 782,89
				6251	Voyages déplacements et missions	24 926,19	8 972,53
				6261	Frais d'affranchissement	6 438,86	5 279,53
				6281	Concours divers	150,00	315,00
				6 282	Frais de gardiennage	0,00	8 798,37
				6288	Autres charges diverses sur services extérieurs	364 452,64	517 370,85
				6331	Versement transport	759,48	1 340,32
				6332	Cotisations versées au FNAL	72,34	93,38
				6336	Cotisations au CNFPT	322,23	1 064,23
				637	Autres impôts taxes et versements	537,78	59,02
				64111	Traitement	0,00	67 068,94
				64112	NBI supplément familial et indemnité de résidence	0,00	3 907,30
				64118	Autres indemnités	0,00	14 915,58
				64131	Rémunérations personnel non titulaire	70 533,65	36 308,37
				64138	Primes et autres indemnités	0,00	6 728,52
				6451	Cotisations à l'URSSAF	28 380,92	23 856,86
				6453	Cotisation aux caisses de retraite	3 325,27	20 646,65
				6454	Cotisation aux ASSEDIC	4 629,27	2 549,97
				64832	Cotisation au FCCPA	0,00	335,38
				6488	Autres charges de personnel	0,00	224,06
				6513	Bourses	16 720,00	0,00
				65731	Subvention de fonctionnement à l'Etat	31 500,00	6 500,00
				65733	Subventions de fonctionnement aux départements	16 000,00	13 000,00
				65734	Subventions de fonctionnement aux communes et EPCI	490 499,06	467 489,00
				65735	Subventions de fonctionnement aux EPL	0,00	9 000,00
				65738	Subventions de fonctionnement aux organismes publics divers	52 000,00	93 000,00
				6574	Subventions de fonctionnement aux associations et autres organismes de droit privé	4 785 852,00	5 810 721,00
					Total dépenses	5 990 996,41	7 358 841,75
				RECETTES			
				74718	Autres participations de l'Etat	347 140,00	253 750,00
				7473	Participations des départements	468,94	0,00
				7474	Participation des communes et EPCI	20 744,71	8 969,74
				7478	Participations des autres organismes	595,92	0,00
				778	Autres produits exceptionnels	0,00	51 216,00
					Total recettes	11 860 246,16	313 935,74

FONCTIONNEMENT	2002	2003	2004
DEPENSES			
603	873,53	1 102,83	388,71
608	0,00	0,00	0,00
609	1 608,71	13 532,26	3 223,77
6141	416,48	716,77	826,13
615	72 231,40	105 193,05	118 079,20
6189	27 850,65	40 310,33	48 619,77
6202	25,66	55,99	70,00
6203	660,01	994,96	1 181,69
6302	0,00	2 068,00	2 440,88
6304	2 738,84	3 296,15	3 215,69
6305	478,33	827,78	1 216,02
6312	0,00	0,00	0,00
635	0,00	381,10	0,00
633	505,31		
638	3 842,69	4 182,61	4 298,94
6409	0,00	0,00	0,00
6550	9 146,94	19 825,00	35 030,00
657	3 608 649,70	4 005 817,47	4 328 924,02
660	10 046,90	13 020,96	17 368,18
6610	243,56	1 278,17	362,80
6611	8 413,94	17 989,13	19 127,13
6617	318,51	7 564,22	210,59
662	383 299,56	426 214,80	419 769,45
663	1 446,06	11 311,63	4 045,47
6640	314,79	62 836,80	52 795,60
Total dépenses	4 133 111,57	4 738 520,01	5 061 194,04
RECETTES			
7339	3 636,91	6 050,00	3 000,00
7371	53 362,25	110 480,00	64 305,86
7375	0,00	0,00	1 395,00
7379	39 572,71	60 489,80	30 000,00
Total recettes	96 571,87	177 019,80	98 700,86