

22 FEV. 2016

Martin MALVY

Ancien Ministre

*Ancien Président de la
Région Midi-Pyrénées*

COURRIER ARRIVEE

GRA/16/0128

Toulouse, le 17 février 2016

Monsieur André PEZZIARDI

Président

Chambre régionale des comptes de
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées

500, Avenue des Etats du Languedoc
CS 70755

34 064 MONTPELLIER CEDEX 2

Votre réf : DO16 006 04

CONFIDENTIEL

L.R.A.R.

Monsieur le Président

Par lettre en date du 6 janvier 2016, vous m'avez adressé le rapport d'observations définitives de la Chambre, faisant suite à l'examen de la gestion de la Région Midi-Pyrénées, auquel elle a procédé pour les exercices 2009 et suivants. Je vous communique à présent ma réponse écrite.

Dans un souci de cohérence et de lisibilité, j'ai repris, dans l'ordre chronologique qui était celui retenu pour votre sommaire, les grandes têtes de chapitre de votre rapport, en évacuant la présentation, faite pour mémoire et qui n'appelle pas de commentaire particulier, de ma part :

- synthèse
- analyse financière
- fiabilité des comptes
- gestion des ressources humaines
- commande publique.

SYNTHESE

A titre préliminaire, je souhaite relever deux points de méthode impactant la synthèse du rapport portant sur le volet "commande publique" :

En premier lieu, on peut lire dans la synthèse : "*L'estimation insuffisante et le défaut d'anticipation des besoins peuvent aussi avoir pour conséquence la passation de marchés négociés conclus sans mise en concurrence venant compléter des précédents marchés ou encore la réalisation d'achats hors marchés.*" Je conteste cette présentation de la situation qui consiste à tirer de faits isolés et/ou anodins, une conclusion générale. De surcroît, les constatations ont été faites à partir d'un échantillon de contrôle minimal de 37 achats sur les 5 exercices contrôlés, soit 37 achats sur environ 10 000, rendant tout jugement systématique contestable.

En second lieu, la synthèse mentionne, à propos des protocoles transactionnels : "*Ils peuvent surtout fausser le jeu de la concurrence [...]*". Je récusé totalement cette analyse. Je tiens à souligner que les protocoles transactionnels correspondent à une pratique parfaitement autorisée par le Code des Marchés Publics et sont assez courants en matière de travaux. Ils ont pour objet de mettre fin à un litige né de l'exécution d'un contrat et d'éviter de saisir les juridictions. Les protocoles signalés dans le rapport n'ont pas eu d'autre objet. La Région a négocié 20 protocoles sur la période. Il ne peut donc pas être montré qu'elle a abusé du procédé. Au demeurant, les protocoles n'ont aucune incidence sur la passation des marchés.

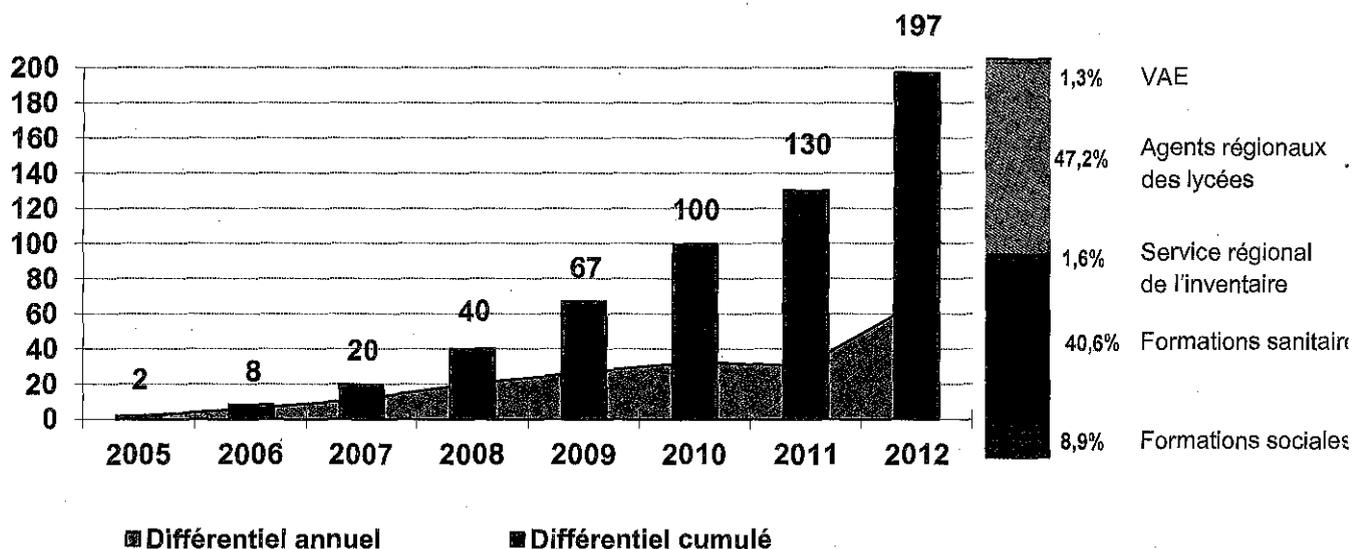
2) L'ANALYSE FINANCIERE

L'analyse de la situation financière de la Région ne saurait faire abstraction d'éléments de contexte, ce qui me conduit ici à apporter un certain nombre de précisions.

La chambre relève une progression des dépenses et l'atonie des recettes générant un effet de ciseau. J'insiste sur le fait que cet effet est entièrement lié aux conditions dans lesquelles se sont opérés les transferts de compétences de la loi du 13 août 2004, ces transferts s'étant réalisés clairement au détriment des Régions. Je précise, bien évidemment, que ce constat est partagé par l'ensemble des Régions françaises, la situation s'étant aggravée suite à la réforme de la fiscalité, avec notamment la suppression de la taxe professionnelle.

En effet, en Midi-Pyrénées, le suivi annuel des coûts réels et des ressources transférées permet de conclure à un différentiel cumulé, restant à la charge de la Région, qui s'élève à 130 M€ à la fin de l'année 2011 et qui est estimé à 200 M€ fin 2012.

Evolution du différentiel en M€



Je joins en annexe l'étude détaillée publiée dans le rapport de présentation du B.P. 2013, débattue en assemblée plénière au mois de décembre 2012 (Annexe 1).

4) LA FIABILITE DES COMPTES

Les observations formulées par la Chambre, concernent le budget annexe « restauration » de la collectivité, étant précisé que celui-ci était présenté à l'ensemble des élus et adopté chaque année dans les mêmes conditions que le budget principal, étant précisé également que le précédent contrôle de la Chambre n'avait fait aucune observation sur le sujet.

Concernant le régime d'assujettissement à la T.V.A., la mention selon laquelle la Région n'a pas pris en compte la ventilation des charges en imputant l'intégralité des dépenses de restauration collective et de manifestations diverses, sur un budget unique, est fautive. Depuis la création du budget annexe (2002), l'intégralité des déclarations mensuelles de T.V.A. a toujours repris la ventilation entre les opérations soumises à T.V.A. et celles hors champ d'application. De plus, aucune de ces déclarations n'a fait l'objet d'observations des services fiscaux, y compris lors des demandes de reversement de crédits de T.V.A. à l'appui desquelles la **totalité** des opérations imputées sur le budget annexe et assujetties ont été produites en tant que pièces justificatives.

Ceci étant, je conteste l'affirmation de la Chambre lorsqu'elle écrit : « [...] la Région a avancé des justifications qui ne sont pas recevables ». J'estime cette allégation abusive, dans la mesure où ni les services fiscaux, ni le comptable public, n'ont jamais remis en question les justifications avancées par la Région, en particulier la co-intervention entre les agents affectés à la restauration et ceux des prestataires, par exemple lors de la soirée Région, durant le festival « Jazz in Marciac », ou au festival de Luchon.

Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2015, je confirme à nouveau que le budget ne retrace désormais que les seules opérations de restauration avec une T.V.A. harmonisée à 10%, sur l'ensemble des prestations vendues et que, depuis le 1^{er} janvier 2016, la restauration est suivie dans le budget principal de la Région.

5) LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Dans son rapport définitif, sur le volet de la gestion des ressources humaines, la Chambre n'a tenu que partiellement compte des éléments de réponse apportés par la Région. Aussi est-il besoin de revenir sur les points suivants :

Sur l'avancement d'échelon à la durée minimale

L'avancement à la durée minimale est la pratique dans la fonction publique territoriale. Outre le choix managérial, fondé sur la valeur professionnelle telle qu'évaluée chaque année, la Région Midi-Pyrénées a fait montre, comme la Chambre le reconnaît, d'une maîtrise de ses dépenses de personnel.

Il était auparavant fonction de critères liés à la fois à l'ancienneté et à la valeur professionnelle, ce qui explique que les décrets portant statut particulier prévoient encore, pour chaque échelon, une durée maximale et une durée minimale de carrière, l'avancement pouvant être prononcé à l'ancienneté minimale, à l'ancienneté maximale, à une ancienneté intermédiaire. Toutefois, l'article 78 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 a été modifié par la loi de finances pour 2016 et il prévoit désormais que l'avancement d'échelon est accordé de plein droit, en fonction de la seule ancienneté : pour les cadres d'emplois dont le statut particulier le prévoit, et selon des modalités de contingentement fixées par voie réglementaire, il pourra être également fonction de la valeur professionnelle (art. 78 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984), mais l'entrée en vigueur de ces nouvelles règles devra faire l'objet de dispositions transitoires et nécessitera des mesures réglementaires d'application.

En conséquence, l'avancement d'échelon tel que pratiqué jusqu'ici par la Région Midi-Pyrénées ne saurait être considéré comme s'écartant « *notamment des principes des textes relatifs à l'avancement(...)* ».

Sur la NBI

Je tiens à préciser que la Région n'a pas une vision "très extensive" en matière de N.B.I., dans la mesure où elle en a significativement réduit l'attribution, en 1998 puis en 2007.

Sur le régime indemnitaire

En l'absence de refonte du régime indemnitaire tenant compte de la P.F.R. (prime de fonctions et de résultats, désormais abrogée), de la P.T.F. (prime de technicité forfaitaire) et, depuis peu, de l'I.F.S.E.E.P. (indemnité de fonctions, de sujétion et d'expertise et tenant compte de l'engagement professionnel) les primes antérieures continuent à s'appliquer.

Par ailleurs, la loi n° 84-53 modifiée prévoit que l'assemblée délibérante instaure les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat. Les collectivités sont donc contraintes par le plafond indemnitaire applicable à l'Etat, mais pas par les modalités de versement des primes, dont l'assemblée décide souverainement. Le Conseil d'Etat est venu rappeler ce principe régulièrement (ex : C.E. n° 312506 du 7 juin 2010).

En conséquence, dans la mesure où la délibération actuellement en vigueur en Midi-Pyrénées prévoit que les primes sont modulées en fonction du niveau de responsabilité, il conviendrait préalablement d'indiquer les limites de ce qu'est une attribution « abusivement large » avant de qualifier le régime indemnitaire de la Région Midi Pyrénées comme « *pas conforme aux principes actuels de gestion de la fonction publique* », ce régime étant juridiquement irréprochable et les « principes actuels de gestion » en cours d'évolution. A titre d'exemple de l'instabilité de la notion, l'I.F.S.E.E.P, qui devra s'appliquer, prévoit qu'un complément indemnitaire peut être versé pour tenir compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir, ce qui la différencie de la P.F.R., dont la part résultat était obligatoire.

Sur l'impact du jour de carence

La conclusion du rapport doit être relativisée car si une baisse des arrêts de moins de trois jours a pu être observée en 2012, cette baisse a surtout été observée au 1^{er} trimestre alors même que le jour de carence n'était pas mis en œuvre, faute de mise à jour du logiciel de G.R.H. Par ailleurs, la forte baisse de 2013 est constatée tant pour les arrêts courts que pour les autres. L'interprétation de l'impact de cette mesure reste donc incertaine.

Sur la prime d'assiduité

La prime d'assiduité, seule prime variable de la Région, a très précisément pour objet de décourager les absences courtes, la retenue étant plus importante pour les cinq premiers jours d'absence. Il y a bien une retenue pour les quatre premiers jours, à chaque nouvel arrêt. La mention "*la mesure est sans effet*" est donc inexacte.

Je tiens à préciser que la Région rémunère son personnel pour qu'il remplisse ses missions mais elle pénalise l'absentéisme. L'observation de la Chambre relève d'une lecture particulière des choses sachant que la Région n'est autorisée à faire un abattement pour absence justifiée que sur une prime et non sur le traitement : il fallait donc créer la prime pour pouvoir la réduire.

Sur les prestations d'action sociale

Sans nier la différence de traitement entre les agents des lycées et ceux des services généraux – différence vouée à disparaître - il convient néanmoins de rétablir les chiffres exacts. En premier lieu, l'association Atlas ne perçoit pas de subvention d'équilibre. La somme de 766 780 € mentionnée pour 2013 est la somme des prestations d'action sociale gérées par l'association pour le compte de la Région et justifiées au centime près. En second lieu, on ne peut prendre en compte les agents (qui ne sont plus 4 mais 3) mis à disposition d'Atlas pour gérer ces prestations, car si ces dernières n'étaient pas confiées à l'association, la Région

devrait les prendre en charge elle-même avec ses propres moyens et cela ne représente en aucun cas un versement aux agents. Enfin, l'effectif au 31 décembre 2013 était de 883 agents. Par conséquent, la Région a versé 1017 € par agent en 2013 et non 1217 €.

6) LA COMMANDE PUBLIQUE

Le volet des marchés reste pour moi le plus problématique, tant il apparaît que la Chambre n'a quasiment pas tenu compte des éléments apportés par la Région, tant en cours d'instruction que dans sa réponse au rapport provisoire.

6.1.2- Le guide interne des procédures

La Chambre met en exergue la complexité du guide, lequel couvre d'ailleurs l'ensemble des processus de la collectivité au-delà de la commande publique. Je maintiens que la Région n'a identifié aucune difficulté d'application du guide liée à sa supposée complexité. Je note que la Chambre n'en mentionne aucune. Ce guide, aujourd'hui en version électronique sur tous les postes de la Région, a été conçu avec les utilisateurs. Parfaitement ergonomique, il dispose d'un glossaire très complet, de documents type et de liens hypertexte permettant de naviguer entre les fiches.

Je ne puis que rappeler le sens de ma réponse du 1^{er} octobre 2015 : « Il est paradoxal de se voir reprocher sa complexité, alors que ce guide a le mérite d'avoir uniformisé et sécurisé des pratiques administratives éparses qui faisaient courir un risque juridique à la collectivité... J'invite la Chambre à se pencher sur la réalité des procédures administratives liées aux fonds européens et aux contraintes croissantes imposées par les instances européennes aux Régions et elle constatera que « la complexité » de ce guide est somme toute, très relative. De plus ce type d'outil est fortement recommandé, dans le cadre de la mise en œuvre d'une procédure de certification des comptes publics ».

J'ajoute que l'on ne peut dire une chose et son contraire : d'un côté, reprocher à la Région de ne pas sécuriser suffisamment ses procédures en se dotant des outils adéquats et, de l'autre, critiquer ces outils, lorsqu'elle les met en place, en les jugeant très subjectivement d'une utilisation « *peu aisée* ».

6.1.3-Un système d'information incomplet sur les marchés passés

Ainsi que je l'ai précisé dans ma réponse du 1^{er} octobre 2015, cette observation s'explique par des défaillances techniques du logiciel utilisé de 2009 à 2012 et, plus particulièrement, du module de reporting, sur lequel est basée l'extraction automatique de la liste de l'article 133 du Code des marchés. En particulier les marchés à bons de commande conclus sans minimum ni maximum étaient considérés comme inexistantes par le logiciel utilisé. Je vous ai remis un dossier nourri d'échanges avec l'éditeur, retraçant l'instabilité de certaines fonctionnalités du

logiciel dont le contrôle du seuil de passation des marchés. La Région a décidé en 2012 de changer de prestataire. Un nouveau système a donc été implanté à partir de 2013.

6.2- La définition des besoins : une phase essentielle de l'achat public

6.2.2- La mise en œuvre des fiches de lancement

Je souhaite relever quelques erreurs présentes dans le rapport de la Chambre :

En premier lieu, il convient de faire la distinction entre la phase de recensement des besoins ou l'établissement de la fiche de lancement et le nombre de marchés.

**1 fiche de lancement = une consultation = plusieurs marchés (si plusieurs lots)
=> décalage entre le nombre de marchés notifiés et le nombre de fiches de lancement.**

Pour illustrer ce qui précède, et toujours en se basant sur 2013, le service des marchés a traité 99 fiches de lancement qui ont donné lieu à l'engagement de 99 procédures supérieures à 40 000 € HT (hors accords-cadres et procédures liées au plan régional de la formation professionnelle) et 6 de ses consultations ont été déclarées sans suite. Les 93 procédures ayant abouti ont donné lieu à la notification de 209 marchés. On constate donc un décalage entre le nombre de fiches de lancement et le nombre de marchés notifiés, sans que cela n'ait de lien avec la qualité du recensement.

En second lieu, un marché ayant fait l'objet d'une fiche de lancement en année N peut concerner un achat qui ne sera passé qu'en année N+1, ce qui crée nécessairement un décalage.

Enfin, le service des marchés ne centralise pas les fiches de lancement qui font partie des pièces produites à la direction des affaires financières pour l'engagement de la dépense. Elle garde une copie, dans la mesure du possible, pour ses besoins propres.

Par conséquent, l'affirmation de la Chambre selon laquelle : « *La différence est ainsi relative à plus d'un quart des marchés notifiés de plus de 40 000 € dont la cellule Marchés ne semble pas avoir eu connaissance au lancement* » n'est pas recevable en l'état. Cette assertion est strictement impossible en pratique, puisque c'est précisément au service des marchés et à lui seul, que revient le lancement des procédures supérieures à 40 000 €. A prendre les propos de la Chambre au pied de la lettre, cela signifierait que 25% des marchés notifiés de plus de 40 000 € échapperaient à tout contrôle juridique et seraient traités en-dehors des procédures, ce qui ne repose sur aucun fait et n'est attesté par aucun élément du dossier.

Cela serait dans tous les cas, et d'un point de vue technique, impossible car le logiciel ne permet pas aux directions de créer une affaire dont l'estimation est supérieure à 40 000 €.

Il se peut que la Chambre ait pris en compte les marchés subséquents aux accords-cadres, qui sont les seules procédures potentiellement supérieures à 40 000 € et qui relèvent, au niveau de leur passation, de la compétence des directions opérationnelles. Le contrôle du

service des marchés s'effectue juste avant la notification des marchés. Or, ces derniers ne font pas l'objet de la même procédure, ni du même circuit de validation et ne doivent pas être comptés ici.

Dès lors, le raisonnement concluant à un manque d'anticipation n'est pas fondé.

Une autre affirmation avancée par la Chambre paraît plus que critiquable : « *Par ailleurs, les services ne semblent pas toujours se conformer à l'obligation qui leur est faite de signaler à la cellule marchés le lancement des marchés supérieurs à 40 000 €, que le besoin soit recensé ou pas* ».

Encore une fois, il s'agit d'une impossibilité, sauf à ce que la Chambre puisse présenter des marchés « sauvages » qui auraient été lancés, signés et notifiés directement par les directions, en-dehors des procédures internes et sans que le service des marchés en soit informé. Vraisemblablement, s'agit-il des marchés subséquents évoqués plus haut.

6.2.3- Des achats dispersés

Au plan procédural, une direction ne peut faire un achat entre 4 000 € et 40 000 €, s'il n'a pas été recensé, et s'il n'a pas fait l'objet d'une fiche de lancement. En effet, la direction des affaires financières (DAF) subordonne la réservation des crédits au recensement des achats ou à la production d'une fiche de lancement. Sans ces formalités préalables, la DAF refuserait l'engagement des crédits. Concernant les achats inférieurs à 4 000 €, ceux-ci font l'objet d'une enveloppe et sont donc réservés globalement par direction. La mise en place depuis fin 2015 du module e-commande permet un suivi en temps réel de ces petites dépenses. De la même façon, lorsqu'un marché est saisi dans l'application en vue d'une consultation, le projet d'achat est nécessairement référencé dans une famille de besoin pour laquelle un marché ou une lettre de commande, toutes directions confondues, a été passé.

Par conséquent, sur les 2000 à 2500 achats annuels de la Région, il est arrivé que des achats isolés aient eu lieu, soit en raison des défaillances de l'application permettant de gérer les différents seuils, soit en raison d'une imprévisibilité du besoin (matériel endommagé, réponse à un événement, etc.). A titre d'exemple, les aménagements de postes pour les agents ne sont devenus récurrents que depuis la convention signée avec le F.I.P.H., sachant néanmoins que chaque aménagement est différent.

6.2.4- L'inadaptation de certains contrats dans le domaine de la communication

Je reviens néanmoins sur la phrase suivante du rapport d'observations définitives concernant le marché de 2008 : « *Ces mentions de l'avis d'appel à la concurrence pouvaient laisser penser que la durée du marché était de 2 ans reconductible une fois et induire en erreur les concurrents sur la durée et les montants prévisibles du marché. Elles sont contradictoires avec celles de l'acte d'engagement et du C.C.P. qui engagent in fine contractuellement.* »

Je conteste cette observation fondée sur la supputation de ce que certains candidats auraient pu éventuellement penser et qui n'a, en l'occurrence, aucune conséquence juridique, le contrat faisant foi.

Voici les éléments procéduraux que je vous sou mets néanmoins, pour éclaircir ce point :

L'A.A.P.C. est paru dans les journaux suivants :

- La Dépêche du Midi qui mentionne une durée de 24 mois
- L'Opinion indépendante qui mentionne une durée de 24 mois
- La Gazette du Midi qui mentionne une durée de 24 mois.

Il y a une erreur matérielle de saisie sur le B.O.A.M.P. et donc également sur le J.O.U.E. qui mentionnent effectivement une durée de 48 mois, mais l'avis indique néanmoins un montant minimum pour une durée de 24 mois, ce qui est conforme aux documents de la consultation. Par ailleurs, les questions posées par les candidats dans le cadre de cette procédure n'ont pas porté sur la durée du marché.

6.2.4.1.1- Les conditions de la passation

6.2.4.1.2- L'exécution du marché de 2008

La Chambre écrit « *Cet exemple illustre à nouveau une mauvaise estimation des besoins, laquelle a nécessité la relance d'un marché dès 2009* ».

J'invite la Chambre à se reporter aux explications fournies dans ma réponse au rapport provisoire qui indiquent que : « *Ces deux marchés [2008 et 2009] ont été passés selon la procédure la plus exigeante, l'Appel d'Offres Ouvert, y compris le premier qui se situe bien en-dessous du seuil d'appel d'offres.*

En l'occurrence, l'estimation quantitative était difficile. Le premier marché, qui répond à une orientation nouvelle de la Région en matière de communication, s'épuise rapidement mais il y a eu des manifestations exceptionnelles (réception des maires...). A l'époque, la Région n'était pas habituée à avoir ce genre de dépenses tous les ans».

Il convient donc de reconnaître objectivement cette difficulté à laquelle la Région a été confrontée, dans son travail d'estimation. La preuve en est que cette erreur d'estimation ne s'est pas reproduite lors du marché suivant.

6.2.4.2- La relance au cours de l'année 2009 d'une nouvelle procédure par appel d'offres ouvert

6.2.4.2.1- Les conditions de la passation

En réponse à l'observation de la Chambre selon laquelle « *Il s'avère que la société ne publiait plus ses comptes depuis l'année 2008* » il convient de préciser que la Région n'a pas à vérifier

que la société publie ou non ses comptes ; seule la société peut être sanctionnée en cas de non publication de ceux-ci.

Je m'interroge donc sur l'insistance du rapport à décrire les sanctions "pénales", encourues par l'entreprise, alors que cela ne concerne pas la Région.

Enfin, la Région ne peut se voir reprocher que tous les candidats aient offert des délais d'exécution que la Chambre juge irréalistes. Il est à noter que ces délais ne concernaient pas le montage d'une scène mais la production d'un devis.

6.2.4.2.2- L'exécution du marché signé en 2009 avec la société A.W.F. Music

Je conteste que la Région puisse avoir faussé le jeu de la concurrence en sous-évaluant le montant indicatif de ce marché. D'une part ce marché a été passé en appel d'offres ouvert, soit la mise en concurrence la plus exigeante ; d'autre part, cela n'a pas découragé le plus gros opérateur de la place, entreprise de taille internationale, de candidater.

Les conclusions du rapporteur public dans l'affaire "Communauté d'agglomération de l'Artois", reproduites dans le rapport, tendent à accréditer l'idée que le montant estimatif faible du marché de 2009 était une *"manœuvre destinée à peser sur le jeu de la concurrence"*. C'est une insinuation sans fondement, la Chambre ne montrant dans ce marché aucun élément pouvant s'apparenter à une manœuvre. En outre, dans cette affaire, il était reproché à la collectivité de ne pas avoir affiché de montant prévisionnel, non de s'être trompée dans ce montant estimatif.

Je maintiens que ce type de dépenses était nouveau pour la Région et que le montant des dépenses attachées au premier marché de ce type m'avait semblé exceptionnel, que néanmoins la prudence voulait que la Région ne s'engage pas sur un maximum avec ses fournisseurs, dans ce domaine.

6.2.4.3- Le marché passé en 2011

En dépit des explications fournies, la Chambre indique que « *La commission d'appel d'offres (C.A.O.) a suivi les préconisations du rapport d'analyse des offres et retenu la société A.W.F. Music, alors que la notation retenue pour le critère n°2 n'est pas en adéquation avec l'analyse portée sur les offres d'A.W.F. music et AKTIS. Une mise en cohérence entre l'appréciation et les notes portées sur ce critère aurait vraisemblablement eu pour conséquence un autre classement final en faisant passer la société A.W.F. Music en deuxième position* ». Je reprécise ici les éléments qui vous ont déjà été soumis car il est difficilement admissible de laisser perdurer un tel malentendu.

En préambule, la société A.W.F. music candidate au lot n°1 n'a pas été retenue sur ce lot ; elle a été classée seulement en 3^{ème} position.

- Concernant le lot 2, d'une valeur de 57 167 €, les critères de jugement étaient les suivants :

- 1- Valeur technique (créativité, pertinence, adaptabilité de la création par rapport aux objectifs) pour 45%
- 2- Organisation proposée et planning au regard de la note méthodologique pour 30%
Barème de notation sur ce critère 2 :

ORGANISATION PROPOSEE ET PLANNING AU REGARD DE LA NOTE METHODOLOGIQUE	Sur 30 points
- Les documents fournis par le candidat (rétro planning, méthodologie de travail...) ne laissent apparaître aucune qualité organisationnelle ni aucune méthodologie de collaboration avec la Région. L'organisation proposée ne correspond pas aux attentes de la Région.	0
- Les documents fournis par le candidat (rétro planning, méthodologie de travail...) laissent apparaître une méthode de travail et des qualités organisationnelles permettant la réalisation des prestations.	20
- Les documents fournis par le candidat (rétro planning, méthodologie de travail...) laissent apparaître une très bonne méthode de travail et des qualités organisationnelles apportant une valeur ajoutée certaine au projet.	30

3- Montant de la prestation pour 25%

Les appréciations portées pour les candidats A.W.F. music et ATKIS sont les suivantes, concernant le critère n° 2 :

A.W.F. music : Le rétro planning propose 7 jours de réalisation. Aucune journée n'est prévue à l'écriture et aux validations du scénario. Le tournage des sujets et interviews est concentré sur une seule journée. Le rétro planning manque un peu de précision - Note 20/30

ATKIS : L'équipe, constituée de pratiquement l'ensemble des corps de métiers, est très importante. Leurs C.V. montrent leurs expériences dans leurs domaines respectifs. Le rétro planning est précis sur chacune des phases (description et durée) et la méthodologie souligne la présence d'un responsable de coordination éditoriale en plus du responsable technique – Note 20/30

Effectivement, à la lecture des commentaires, il paraît opportun de mettre une note supérieure à 20 à ATKIS et un peu inférieure à 20 à A.W.F. music **sauf que dans cette procédure le barème de notation était fixe ; c'est à dire que les notes attribuées pouvaient être uniquement 0, 20 ou 30.** Donc, il n'était pas possible sans modifier les conditions de notation fixées dans le règlement de la Consultation, ce qui était illégal, de moduler les notes attribuées à ces deux candidats qui correspondent bien à la note de 20 sur 30 à la lecture du barème de notation figurant plus haut.

Il convient de préciser puisque la Chambre n'a pas jugé bon de relever, que, depuis, les méthodes de notation ont changé puisque, désormais, les modulations de notes sont possibles ce qui permet une appréciation plus mesurée des caractéristiques techniques des offres analysées.

6.2.4.4- Les prestations attribuées hors marché

Il convient de distinguer les deux cas de figure exposés par le rapport afin d'éviter toute confusion ou amalgame :

1. Les prestations achetées par lettre de commande en dehors d'un marché en cours attribué par la Région alors qu'elles devaient faire l'objet d'un bon de commande en exécution de ce marché :

Ces achats ont été réalisés sans mise en concurrence, mais ces prestations ne pouvaient être achetées à un autre fournisseur, les titulaires de marché ayant, en effet, l'exclusivité des prestations de leur client, en application de la réglementation. Il s'agit pour l'essentiel de fonds de scène et de structures d'expositions. Elles correspondent à 31 achats pour un montant annuel de 4 942 € en 2009, 2 330 € en 2010, 26 754 € en 2011 et 10 034 € en 2012.

Je vous confirme qu'il a été mis fin à cette pratique à la suite de la note de service du 2 octobre 2012, la dernière prestation de ce type ayant eu lieu le 24 septembre 2012 (location d'un écran plasma en urgence lors d'une visite ministérielle), ce qui montre que les mécanismes de contrôle interne ont fonctionné.

2. Les prestations achetées entre la fin d'un marché et l'attribution du marché suivant, soit parce que le marché a pris fin de façon anticipée, soit parce qu'il a fallu relancer une consultation infructueuse, une procédure d'appel d'offres nécessitant entre 4 et 6 mois de procédure :

Cela s'est produit entre juin et novembre 2009, période durant laquelle on dénombre 8 achats avec mise en concurrence et, une seconde fois, entre novembre 2013 et avril 2014, période durant laquelle on dénombre 15 achats, également avec mise en concurrence, à l'exception de 3 achats inférieurs à 4 000 € HT.

6.2.4.5- Le marché passé en 2014 avec la société AWF

La Chambre relève une contradiction entre le règlement de la consultation et l'acte d'engagement, d'une part, qui indiquent que les options ne sont pas autorisées et l'A.A.P.C., d'autre part, qui précise que les options sont autorisées. En l'espèce, les variantes n'étaient pas autorisées, de même que les options « techniques » n'étaient pas prévues. Or, dans l'A.A.P.C., il est indiqué que les options sont autorisées car ces options sont dans l'avis normalisé du J.O.U.E. définies dans leur dimension communautaire.

Les options constituent en effet, au sens du droit communautaire, des prestations susceptibles de s'ajouter, sans remise en concurrence, aux prestations commandées de manière ferme dans le cadre du marché. Il peut s'agir de marchés de prestations similaires (article 35-II-6° du code des marchés publics), de marchés à tranches conditionnelles (article 72 du code) (cf. C.E., 15 juin 2007, 299391, Ministre de la Défense) ou de marchés reconductibles.

A telle enseigne que la Chambre reproche à la Région d'avoir recouru à tort à un marché complémentaire dans le marché du 3 mars 2012 cité dans le paragraphe 6.2.3. du rapport

parce que la rubrique "options" n'était pas cochée dans le formulaire communautaire, alors même que les documents contractuels avaient prévu le recours aux marchés complémentaires.

Il n'y a donc aucune contradiction.

Par ailleurs, je comprends mal la proposition de la Chambre de réaliser un allotissement permettant l'accès à de petites entreprises, dans la mesure où AWF Music, puis A.W.F. sont précisément de petites entreprises. Je rappelle que la Région a rebâti la structure de ses marchés afin de susciter la concurrence, sans succès, et que l'allotissement du marché a été modifié à chaque nouvelle consultation. Adopter un nouvel allotissement, sans pour autant augmenter la dépense, est parfaitement envisageable mais cela nécessite un examen du contenu technique des prestations qui dépasse le cadre d'un rapport de la Chambre des comptes.

Enfin, le rapport indique que les marchés de fonds de scène évoluent de 80 000 € HT en 2008 à 2,3 M€ en 2014. Il y a là une erreur matérielle dans la mesure où il n'y a jamais eu de marchés de fonds de scène, ceux-ci étant compris dans le marché "scénographie". S'il s'agit du marché de scénographie lui-même, auquel cas cette augmentation (qui partirait alors non de 80 000 € mais de 160 000 €) correspond à la réalité de la consommation, qui répond elle-même à l'évolution des métiers de la communication. On ne saurait reprocher à la Région d'afficher la réalité des coûts.

Au final, à force de se focaliser sur ce marché auquel la Chambre consacre onze pages sans les annexes, le rapport a, semble-t-il, manqué de recul, ne parvenant pas à mettre en perspective la conduite des marchés de la Région. Je rappelle donc ci-après les éléments chiffrés que j'avais déjà communiqués à la Chambre :

- les factures payées à A.W.F. music représentent en moyenne sur le marché 2009-2013, 0,3 % des marchés Région (680 000 € / 224 600 000 €) ;
- elles ne représentent que 0,05 % du budget régional (680 000 € / 1 225 000 000 €).

Il n'est pas inintéressant d'avoir à l'esprit ces ordres de grandeur, sachant, de surcroît, qu'il ne s'agit que d'un marché... la Région en passant plus de 2 000 par an.

6.2.5- Le recours aux protocoles transactionnels

Je maintiens là aussi mon désaccord : le lien de causalité direct entre la mauvaise estimation des besoins et le recours à la transaction n'est pas établi par la Chambre.

Sans reprendre les explications données pour chaque cas cité, le plus emblématique concerne sans doute la transaction avec la société Rore. La Chambre considère que « *le contenu et les motifs de recours à la transaction démontrent que le travail initial sur les besoins et le projet, n'a pas été correctement réalisé et que l'ingénierie contractuelle n'a pas été suffisamment maîtrisée* ». Or, lors de la passation du marché, la Région ne pouvait pas anticiper un tel retard dans la livraison des bâtiments du lycée Gallieni et le fait est que, pour

ce marché d'équipement, les délais n'avaient pas permis de conclure un avenant avant la mise en place des mesures correctives.

Concernant les protocoles passés entre la COGEMIP et, respectivement, les sociétés Hoym de Marien et GBMG, la Chambre n'est pas sûre de ses critiques puisqu'elle écrit : « *Il semble qu'un avenant aurait dû être signé dans ces deux derniers cas* ». Faute de certitude, il n'était pas pertinent d'exciper de ces cas peu représentatifs.

D'une façon générale, j'observe qu'il est difficile, d'un côté, de mentionner que les pratiques sont marginales à raison de leur nombre et de leur volume et, de l'autre, d'en tirer une conclusion générale.

J'observe également que sur les 20 protocoles transactionnels recensés par la Chambre sur la période sous revue, 17 sont passés en 2010 et 2011. Les protocoles sont aujourd'hui exceptionnels, la Région ayant tendance à délaisser la voie amiable de règlement des différends.

Enfin, si l'on s'en tient aux seuls chiffres, la proportion de protocoles transactionnels qui semble poser un problème dans le rapport (11 pour la Région et la COGEMIP), comparée au nombre de marchés conclus par la Région, me paraît tout à fait anecdotique. En effet, la Région a notifié pour les seules années 2012 et 2013, 4 977 marchés.

6.3- Des modalités de passation des marchés publics formellement respectées

Je ne voudrais pas que l'intitulé de cette partie du rapport soit compris de façon restrictive. Le droit des marchés publics est strictement formaliste. Il n'y a donc pas d'autre moyen de respecter ce droit que "formellement".

6.3.1- Les marchés passés sous procédure formalisée

6.3.1.1- Les anomalies relevées sur les appels d'offres

Cette rubrique n'appelle pas de ma part de commentaire particulier puisque la Chambre délivre un satisfecit à la Région, relevant les efforts réalisés pour la présentation de la méthodologie de jugement des propositions des règlements de consultation. Elle souligne que la méthodologie est, de manière générale, présentée de façon claire et détaillée, permettant à la C.A.O. de rédiger une analyse des offres argumentée.

6.3.2- Les marchés passés sous procédure adaptée

La Chambre a constaté l'absence de signature ou de visa interne, sur ce type de procédure. Or, le visa des pièces de marché est une règle purement interne à la Région, qui vise à faciliter le traçage de la vie du projet et des demandes de modifications. Juridiquement, c'est

la D.A.J. qui signe les avis d'appel public à la concurrence et les D.G.A.S. ou Directeurs qui signent les actes d'engagement, en fonction du montant des marchés.

Je vous précise à nouveau que, pour le marché 2009-0797 « gestion du véhicule promotionnel » la Chambre relève que le règlement de consultation n'a pas été visé par le D.G.A.S. alors que la direction de la Communication, qui est gestionnaire de ce marché n'était pas rattachée à un D.G.A.S.

D'une façon générale, les D.G.A.S. visent les clauses techniques, non pour s'assurer de leur régularité, ce qui est du ressort de la D.A.J., mais pour s'assurer qu'elles correspondent bien au projet initial d'achat. Les clauses administratives et le règlement de consultation sont, quant à eux, validés par la D.A.J. et sont en réalité très standardisés. La fiche de procédure a été modifiée pour s'adapter à la pratique.

Concernant le non-respect du délai de « stand still », cette règle ne figure plus au guide des procédures en ce qui concerne les achats en procédure adaptée, conformément à l'évolution de la jurisprudence.

De façon générale, à l'exception du défaut de signature du registre des offres dans un cas, les "anomalies" décelées ne sont pas des anomalies en ce sens qu'elles ne peuvent avoir aucune incidence sur la régularité de la procédure, que leur défaut d'application ne fait grief à personne, ces règles ayant été posées uniquement pour faciliter le travail de l'administration.

6.3.3- Conclusion générale sur l'achat public

Il paraît difficile de parler d'organisation déficiente de la commande publique à partir de faits souvent anecdotiques, dans une collectivité qui a produit par ailleurs un effort important de sécurisation de ses procédures d'achat. Tirer de faits isolés, et pour l'essentiel mineurs, une règle générale, constitue de mon point de vue a minima une erreur d'appréciation.

J'attire par ailleurs votre attention sur votre recommandation de procéder à un recensement exhaustif des besoins, qui est illusoire. Il est impossible à une collectivité d'anticiper tous ses besoins, sur le plan quantitatif et qualitatif plus de douze mois à l'avance. Pour autant, je note que le taux de recensement de la Région en matière de marchés publics n'a pas fait l'objet de critique.

* * *

En conclusion, je voudrais insister sur un tropisme du rapport consistant à considérer qu'un fait isolé est l'expression d'une généralité ou bien que ce qui pourrait se produire en théorie est réellement advenu alors même que rien ne le démontre. Tels sont donc les éléments que je souhaitais vous apporter, aussi exhaustivement que possible, à l'issue de ce contrôle ayant porté sur les exercices 2009 et suivants.

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

Malvy
Martin MALVY

ANNEXE I

RAPPORT FINANCIER RELATIF À LA MISE EN ŒUVRE PAR LA REGION MIDI-PYRENEES DES COMPETENCES TRANSFEREES PAR LA LOI DU 13 AOUT 2004

RAPPORT FINANCIER RELATIF À LA MISE EN ŒUVRE PAR LA REGION MIDI-PYRENEES DES COMPETENCES TRANSFEREES PAR LA LOI DU 13 AOUT 2004

État des lieux financiers

Les transferts de compétences et de charges initiés par le vote de la loi du 13 août 2004 sont aujourd'hui achevés. En conséquence les dépenses n'augmentent plus au rythme constaté entre 2005 et 2010 mais seulement de manière mécanique notamment si l'on tient compte du « Glissement Vieillesse Technicité » pour les dépenses de personnels qui constituent la majorité des charges transférées.

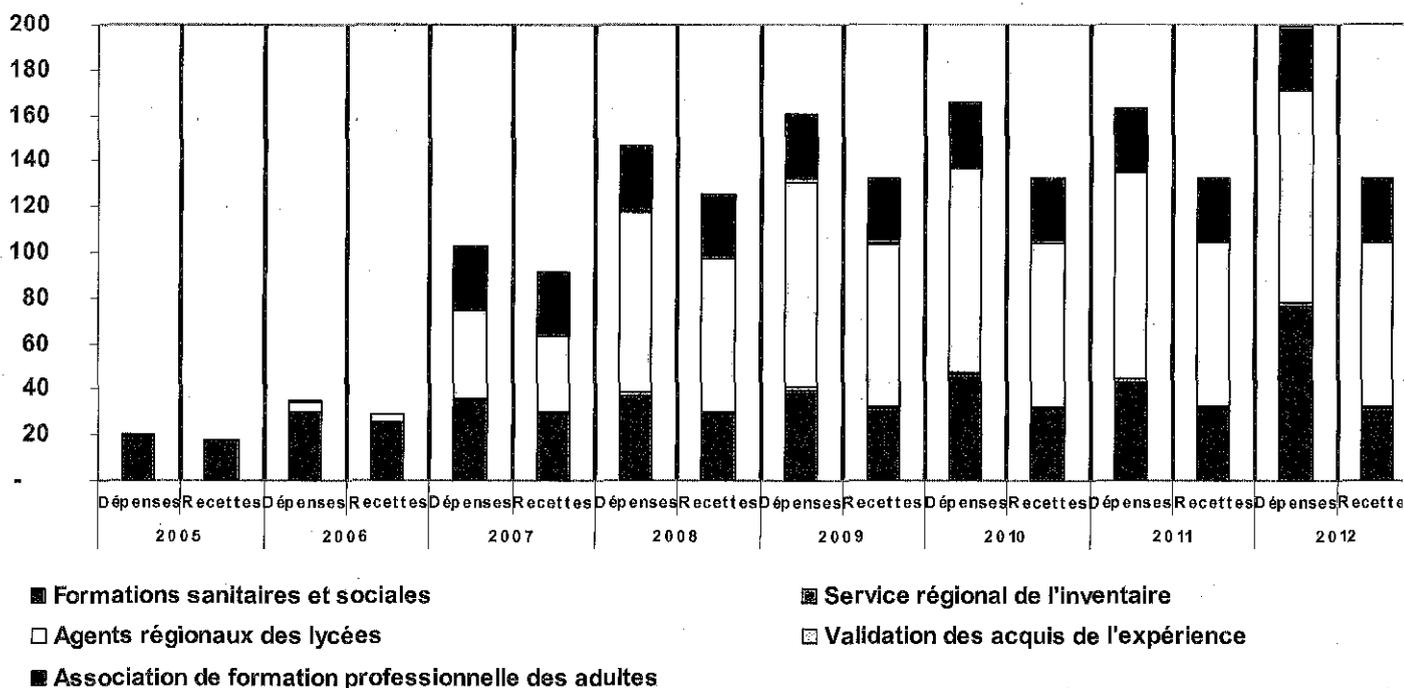
Quant aux recettes de compensation versées par l'État, leur croissance est marginale et ne dépend que des débats relatifs aux derniers arrêtés fixant le droit à compensation examinés en Commission Consultative d'Évaluation des Charges (C.C.E.C.).

Le rapport financier annuel produit lors du budget primitif est logiquement allégé au profit d'une rétrospective globale et d'une présentation détaillée pour les seules années 2011 à 2013.

Rétrospective globale

En Midi-Pyrénées, le suivi annuel des coûts réels et des ressources transférées permet de conclure à un différentiel cumulé restant à la charge de la Région qui s'élève à 130 M€ à la fin de l'année 2011 et qui est estimé à 200 M€ fin 2012.

Evolution de la structure des dépenses et des ressources transférées en M€



Situation définitive des dépenses engagées et des ressources transférées en 2011

2009 a été la dernière année des transferts de compétence et de personnels, tels qu'ils avaient été initiés par la loi du 13 août 2004.

Le différentiel entre charges transférées et compensation évoluera les années suivantes consécutivement à deux mouvements différents :

L'accroissement mécanique des charges de personnels (Glissement Vieillesse Technicité),

Les éventuels abondements supplémentaires du droit à compensation suite aux réunions de la Commission Consultative d'évaluation des Charges.

COMPETENCE	Dépenses affectées	Dépenses indirectes *	Dépenses totales (affectations + autres dépenses)	Recettes totales **
Formations sociales	9 913 500	310 364	10 223 864	8 137 147
Fonctionnement des écoles de formation	8 312 480	135 094	8 447 574	6 727 065
Bourses aux étudiants	1 601 020	175 270	1 776 290	1 410 082
Formations sanitaires	32 481 758	598 562	33 080 320	23 745 130
Fonctionnement des écoles de formation	26 742 177	423 292	27 165 469	21 830 006
Investissement Institut	2 865 697		2 865 697	0
Bourses aux étudiants	2 873 884	175 270	3 049 154	1 915 124
Service régional de l'inventaire	774 994	497 650	1 272 644	816 962
Transfert T.O.S.	87 964 316	2 121 089	90 085 405	71 865 869
V.A.E.	520 000		520 000	155 706
Actions de formation de l'A.F.P.A.	27 900 000	40 458	27 940 458	27 907 838
TOTAL 2011	159 554 568	3 568 123	163 122 691	132 628 652
Différentiel définitif entre dépenses totales (affectations et dépenses supports) et compensation : - 30 494 039				

* y compris frais généraux forfaitisés

** Ces recettes sont celles notifiées par la circulaire du Ministère de l'Intérieur n° 10-01029 C en date du 20 janvier 2010 et concernant la compensation financière des transferts de compétence initiés par la loi du 13 août 2004.

Situation provisoire des dépenses engagées et des ressources transférées en 2012

COMPETENCE	Dépenses affectées	Dépenses indirectes	Dépenses totales (affectations + autres dépenses)	Recettes totales
Formations sociales	9 570 222	313 691	9 883 913	8 137 147
Fonctionnement des écoles de formation	8 347 833	136 652	8 484 485	6 727 065
Bourses aux étudiants	1 222 389	177 039	1 399 428	1 410 082
Formations sanitaires	66 049 853	370 358	66 420 211	23 745 130
Fonctionnement des écoles de formation	27 748 831	136 652	27 885 483	21 830 006
Investissement Institut	35 055 500	56 667	35 112 167	0
Bourses aux étudiants	3 245 522	177 039	3 422 561	1 915 124
Service régional de l'inventaire	743 090	628 193	1 371 283	816 962
Transfert T.O.S.	91 124 889	2 137 074	93 261 963	71 868 869
V.A.E.	520 000		520 000	155 706
Actions de formation de l'A.F.P.A.	27 900 000	40 458	27 940 458	27 907 838
TOTAL 2012	195 908 054	3 489 774	199 397 828	132 631 652
Différentiel provisoire entre dépenses totales (affectations et dépenses supports) et compensation : - 66 766 176				

Cette brusque accélération du différentiel s'explique par le montant des crédits affectés en 2012 et relatifs à la construction des écoles d'infirmière de Toulouse et d'Albi. Les travaux menés sur les écoles de Pamiers, Millau et Rodez ont fait l'objet d'affectation de crédits sur les exercices antérieurs.

Or ces dépenses d'investissement rendues impératives par l'état de vétusté des écoles actuelles ne font l'objet d'aucune compensation.

Au 15 novembre 2012, le différentiel prévisionnel cumulé depuis 2005 s'élève à 196.9 M€.

A la fin de cette année, il devrait se situer à près de 200 M€

* y compris frais généraux forfaitisés

** Ces recettes sont celles notifiées par la circulaire du Ministère de l'Intérieur n° IOC/B/10/32222/C datée du 31 décembre 2011 et concernant la compensation financière des transferts de compétence initiés par la loi du 13 août 2004.

*** Depuis 2010, les actions de formation de l'AFPA qui ont été transférées sont majoritairement gérées en marchés dans le cadre du PRFP et selon les années, certaines actions peuvent être confiées à d'autres organismes de formation. Cependant au total, le volume de dépenses qui a été transféré reste stable et équivalent au montant du droit à compensation.

Dépenses prévisionnelles en 2013

COMPETENCE	PREVISIONS BUDGETAIRES (hors dépenses indirectes)
Formations sociales	10 427 800
Fonctionnement des écoles de formation	8 847 800
Bourses aux étudiants	1 580 000
Formations sanitaires	35 746 700
Fonctionnement des écoles de formation	28 372 700
Investissement Institut	4 670 000
Bourses aux étudiants	3 704 000
Service régional de l'inventaire	765 100
Transfert T.O.S.	93 479 500
V.A.E.	520 000
Actions de formation de l'A.F.P.A.	28 000 000
TOTAL 2013	168 939 100

A la fin de l'année 2013,