

**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR**

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION
DE LA REGION PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR**

Années 1994 à 2002

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la région Provence – Alpes – Côte d'Azur à partir de l'année 1994 qui a été confié à Mme Courcol et M. Estampes, conseillers. Par lettres en date du 10 juillet 2002 et du 11 février 2003, le président de la chambre en a respectivement informé M. Vauzelle, président, ainsi que M. Gaudin, président jusqu'en 1998. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les 7 et 8 avril 2003 entre M. Gaudin, d'une part, et M. Vauzelle, d'autre part, et les rapporteurs.

Lors de sa séance du 28 avril 2003, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 1994 à 2002. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Vauzelle, président de la Région en exercice, et, pour les parties qui les concernent, à M. Gaudin, président jusqu'en 1998, ainsi qu'aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir entendu les rapporteurs et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre a arrêté, dans ses séances du 18 novembre 2004, 29 novembre 2004, 7 décembre 2004, 4 janvier 2005 et 10 janvier 2005, le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Besombes, président de section doyen, président de la chambre par intérim, M. Giannini président de section, Mmes Pannetier-Alabert et Reynaud, MM. Reynaud, Bahuaud, Larue, Maccury, Chabert, Albrand, Berthet conseillers, Mme Courcol et M. Estampes, conseillers-rapporteurs.

Le rapport a été communiqué par lettre du 22 mars 2005 à M. Michel Vauzelle, Président du Conseil Régional en fonctions ainsi qu'à M. Jean-Claude Gaudin, Sénateur-Maire de Marseille pour les parties le concernant. Les destinataires disposaient d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leurs réponses aux observations définitives.

M. Michel Vauzelle a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe au présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport devra être communiqué par le Président du Conseil Régional à l'assemblée délibérante, lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Procédure

La chambre a arrêté, le 28 avril 2003, ses observations provisoires et a fixé à deux mois le délai de réponses ouvert aux ordonnateurs successifs et aux tiers concernés. Par courrier en date du 17 juin 2003, le président de la Région, M. Michel Vauzelle demandait cependant une prolongation du délai lui étant imparti pour formuler ses réponses jusqu'au 1^{er} septembre 2003, soit environ un mois supplémentaire. Après consultation de la formation délibérante, le président de la chambre prolongeait le délai jusqu'au 18 août 2003 et en informait le président de la Région par courrier du 30 juin ainsi que M. Jean-Claude Gaudin, précédent ordonnateur, qui se voyait également appliquer ce délai du 18 août 2003.

Par lettres du 26 et 31 juillet 2003, MM. Beziau (directeur financier de la collectivité) et Langlois (directeur général des services) demandaient par ailleurs à être personnellement destinataires des extraits les concernant, estimant qu'ils étaient mis en cause à titre personnel. Par lettres du 13 août 2003, le président de la chambre écartait cette requête tout en invitant les deux fonctionnaires à être présents à l'audition demandée par M. Vauzelle afin d'y faire valoir leurs arguments.

Pour autant, face à une nouvelle demande du directeur général des services, la chambre revenait sur sa décision du 28 avril 2003 et décidait le 11 septembre 2003 d'admettre au contradictoire non seulement M. Langlois (DGS), mais aussi MM. Biscarros (DGA) et Beziau (Directeur financier), ainsi que la société informatique GFI.

Un nouveau délai de deux mois était donc ouvert, ce qui avait pour corollaire de renvoyer la publication du rapport d'observations définitives après les élections régionales afin de respecter les délais légaux liés aux impératifs de la campagne électorale.

Par lettre du 14 avril 2004, enregistrée au greffe le 16, M. Macary, président du groupe Front National en région PACA, demandait également au président de la chambre la communication du rapport d'observations provisoires, suite à la divulgation par la presse d'éléments mettant en cause son parti, afin d'exercer un droit de réponse. Se fondant sur le raisonnement retenu par le juge administratif dans un cas similaire (CE, 12 février 1993, Madame Gaillard), la chambre faisait droit à cette requête et communiquait le 4 mai 2004 les extraits du rapport les concernant au groupe Front National, mais aussi aux autres groupes politiques mentionnés dans l'article de presse considéré, en l'occurrence le Parti Communiste, le Parti Socialiste et le Rassemblement Pour la République. Aucune réponse n'était toutefois enregistrée par le greffe de la chambre au cours de la période de deux mois ouverte pour exercer la contradiction.

Enfin, avant son délibéré, la chambre procédait à l'audition, à leur demande, de Mme Balguerie et de MM. Vauzelle, Malacarne et Assante, le 16 novembre 2004.

Présentation

Au cours des trente dernières années, les régions ont connu une profonde évolution : d'abord circonscriptions de l'Etat (décret du 30 juin 1955), elles ont reçu la personnalité morale en devenant établissements publics par la loi du 5 juillet 1972 et ont été transférées en collectivités territoriales à part entière en 2003. Les conseillers régionaux sont élus au suffrage universel direct depuis 1985.

Le mouvement de décentralisation a bouleversé le « paysage » régional. Les lois de 1983 relatives à la répartition des compétences ont renforcé la vocation traditionnelle des régions dans les secteurs de la planification et de l'économie, et élargi le champ de leurs attributions. Afin d'éviter tout chevauchement avec les compétences exercées par le département et la commune, le législateur a confirmé la compétence d'attribution des régions, qui sont ainsi des collectivités locales à vocation spécialisée.

Les régions ont notamment une compétence de droit commun « 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. » Elles sont compétentes en matière d'études sur le développement régional, de participation au financement d'équipements collectifs et d'interventions économiques.

Par ailleurs, depuis 1997, la Région PACA, de même que cinq autres régions (Alsace, Centre, Nord Pas de Calais, Pays de la Loire et Rhône Alpes), a conduit avec succès l'expérimentation de la régionalisation des transports ferroviaires, si bien que depuis le 1^{er} janvier 2002, cette compétence a été étendue à l'ensemble des régions métropolitaines. Le transfert de cette compétence a fait l'objet d'un contrôle spécifique par la chambre avec l'envoi d'un rapport d'observations définitives en octobre 2001.

Le présent rapport d'observations provisoires fait ainsi état de l'examen des procédures budgétaires et comptables de la Région (I), de sa situation financière (II), des dépenses de communication et d'administration générale (III) ; il propose également un bilan de la gestion des ressources humaines (IV), de la politique de coopération décentralisée (V), ainsi que des interventions économiques de la collectivité (VI).

1- Les procédures budgétaires et comptables

L'appréciation de la fiabilité des comptes constitue un élément primordial dans l'examen de la gestion.

Pour l'essentiel, l'appréciation de la chambre repose sur l'analyse de la comptabilité d'engagement et de sa conformité avec les éléments retranscrits dans les comptes administratifs soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante. De ce point de vue, l'analyse des reports revêt un intérêt tout particulier pour évaluer la sincérité de la comptabilité de la collectivité, notamment le résultat.

En effet, les procédures de détermination et d'affectation des résultats pour les régions sont arrêtées par l'instruction M 51. Elles sont conformes au dispositif établi antérieurement pour les communes par les instructions M11 et M12. Ainsi, le résultat est déterminé après que l'assemblée délibérante a statué sur le montant du prélèvement à effectuer sur les recettes de fonctionnement pour financer la section d'investissement.

1.1 La tenue de la comptabilité d'engagement

Aux termes de l'article L.4341-1 du CGCT et de l'arrêté du 26 avril 1996 pris pour son application, l'ordonnateur a l'obligation de tenir une comptabilité d'engagement. Concrètement, toute dépense doit faire l'objet d'un engagement inscrit dans la comptabilité de la collectivité, puis d'un mandatement à l'issue du service effectué. L'engagement permet une meilleure prévision des décaissements à venir. En application de l'article 2 de l'arrêté du 26 avril 1996 précité, l'engagement des dépenses doit concerner l'ensemble des crédits votés de l'exercice, le montant de l'engagement initial étant révisé à la hausse ou à la baisse au moment de la liquidation.

La Région ne dispose pas d'une base de données informatique lui permettant de suivre le circuit de la dépense de manière rigoureuse les fichiers demandés par la chambre ont été élaborés spécifiquement pour les besoins du contrôle, ceux qui lui ont été communiqués ne correspondent pas à la demande, ils ne permettaient pas de détecter le nombre de mandats se rattachant aux années antérieures de même que d'éventuelles opérations engagées mais non mandatées à la clôture de l'exercice.

Au demeurant, en dépit des imperfections des fichiers fournis, la chambre a pu constater que la procédure d'engagement comptable mise en place par la collectivité était fréquemment contournée.

Ainsi, les tableaux de la comptabilité d'engagement 2002 ont d'emblée soulevé de nombreuses interrogations. Ils font état d'opérations identiques, engagées plusieurs fois, pour le même montant, mais avec un numéro différent à des dates différentes. Si le premier engagement mentionné porte les références de la facture, il ne comporte en revanche aucune indication sur le mandatement. En revanche, le dernier engagement mentionne le mandatement, mais omet les références de la facture. Pour une même opération il faut donc identifier plusieurs lignes dans les fichiers.

Ces insuffisances rendent extrêmement difficile l'identification des opérations annulées. De même, les opérations reportées font l'objet d'un engagement sous un numéro différent qui laisse penser que les opérations mandatées ont été engagées lors de l'année en cours, ce qui n'est pas toujours le cas. De fait, il est impossible d'évaluer le niveau des reports.

En raison des lacunes de la comptabilité d'engagement, la chambre est ainsi dans l'impossibilité de se prononcer sur le montant des restes à réaliser et donc sur la fiabilité des comptes de la Région. Cette comptabilité d'engagement est pourtant essentielle car c'est à partir d'elle que se fait le contrôle de la disponibilité des autorisations budgétaires et qu'il peut être établi que tous les engagements juridiques de la collectivité sont pris en compte pour un exercice donné. En pratique, les élus sont donc invités à voter le budget sans avoir la certitude qu'ils le font sur des bases budgétaires et comptables fiables.

1.2 Les règles de l'engagement de la dépense

Les fichiers fournis par la collectivité n'ont pas permis à la chambre d'évaluer le ratio des dépenses mandatées par rapport aux dépenses engagées. En revanche, pour l'année 2001, la chambre a pu effectuer une étude sur les dépenses effectivement mandatées et analyser le délai courant entre l'engagement et le mandatement. Sur 1 927,226 MF (293,80 M€) mandatés en 2001, hors personnel et hors subventions, 114,544 MF (17,46 M€) ont été engagés le jour du mandatement, soit 5,94 %. Si l'on exclut les dépenses relatives à la charge de la dette, le total des mandatement s'élève à 1 056,666 MF (161,09 M€) et le ratio d'engagement le jour du mandatement s'élève alors à 10,89 %.

Ces pourcentages relativement modestes ne suffisent pourtant pas à conclure que la Région procède comme il se doit à des engagements préalables aux dépenses. En effet, dans la mesure où la réglementation, sans fixer de délai minimum, estime une dépense engagée lorsque sa comptabilisation intervient, dès la création ou la constatation de l'obligation à l'encontre de la collectivité, on peut raisonnablement estimer qu'une date d'engagement devrait se situer dans une fourchette minimale de 7 à 15 jours avant la date de mandatement, voire 30 jours en fonction de l'acte juridique faisant naître la charge (bon de commande, marché et ordre de service, convention, délibération...).

Or même en excluant les dépenses de personnel et de la dette, investissement et fonctionnement réunis, plus de 45 % des dépenses de la Région sont engagées dans les 7 jours qui précèdent le mandatement.

Dans ces conditions, il est clair que la comptabilité d'engagement ne peut être un outil de gestion prévisionnelle utilisable par la collectivité.

Pour les dépenses la chambre note que 298,490 MF (45,50 M€), soit environ 47 % du total des dépenses facturées et mandatées, ont fait l'objet d'un engagement postérieur à la date d'enregistrement de la facture.

La chambre relève ainsi que la fiabilité et l'efficacité du circuit de la dépense de la collectivité sont largement perfectibles.

1.3 Des délais de paiement excessifs

A partir du fichier 2001 dont l'intérêt aura été de dresser la liste de la totalité des dépenses mandatées au cours de cet exercice, la chambre a étudié les délais de paiement en vigueur au sein de la collectivité.

L'analyse n'a porté que sur les dépenses mandatées ayant fait l'objet de factures, soit un total de 634,378 MF (96,71 M€) [278,353 MF (42,43 M€) en investissement et 356,025 MF (54,28 M€) en fonctionnement]. La chambre s'est fondée sur les dates d'enregistrement des factures au sein de la collectivité et non celles figurant sur les factures émises par les fournisseurs. De fait, faute de précisions disponibles, le délai entre la facturation et l'enregistrement reste inconnu, sachant qu'il peut être raisonnablement estimé à environ une semaine au minimum, ce qui n'est pourtant pas établi en l'espèce.

Indépendamment de ces précisions méthodologiques, l'examen des dépenses mandatées au cours de l'exercice 2001 a révélé un délai moyen de mandatement depuis la date d'enregistrement de la facture de 81 jours.

Ces délais moyens recouvrent des situations fort différentes, les retards pouvant être supérieurs à l'année. Ainsi 96 255 829 F (14 674 106,53 €) ont été mandatés à plus de 200 jours après la date d'enregistrement de la facture, ce qui représente 15 % des factures. En outre, 509 390,31 F (77 656,05 €) en fonctionnement et 1 285 162,96 F (195 921,83 €) en investissement ont été mandatés à plus de 400 jours.

Toutes sections confondues, 127,474 MF (19,43 M€), soit plus de 74 % des dépenses facturées et mandatées sur marchés, ont été mandatées plus de 30 jours après la date d'enregistrement de la facture. De même, 95,997 MF (14,63 M€) de dépenses sur marchés ont été mandatées au-delà du 45ème jour après la date d'enregistrement de la facture, ce qui est en contradiction avec la durée légale qui s'impose actuellement. La chambre a pu également relever, de manière plus anecdotique, que 2 271 861,4 F (346 343,04 €) en fonctionnement et 51 312 511,88 F (7 822 542,01 €) en investissement avaient été mandatés avant la date d'enregistrement de la facture, dans des délais moyens respectifs de 21 et 68 jours.

L'amélioration des délais dans le circuit des dépenses des collectivités territoriales s'impose d'autant plus que les décrets n° 2002-232 et 231 du 21 février 2002 relatifs au délai maximum de paiement dans les marchés publics le délai maximum de mandatement est désormais fixé à trente jours, le comptable ne disposant ensuite que de quinze jours à compter de la réception du mandat et des pièces justificatives pour payer. La diminution du délai de traitement des factures, une plus grande fiabilité de l'enregistrement et une amélioration de la rapidité de mandatement sont ainsi à rechercher, les risques de pénalités étant réels.

1.4 La non conformité des documents comptables annexés

La chambre a constaté que les annexes au budget et au compte administratif comprenaient, comme il se doit, des informations comptables concernant divers organismes dont la Région détient une part du capital ou ceux bénéficiant de subventions d'un montant élevé.

Les dispositions de l'article L. 2313-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), également applicables aux régions, prévoient la production en annexe du compte administratif du bilan certifié conforme du dernier exercice connu des organismes dans lesquels la commune détient une part du capital ou au bénéfice desquels la commune a garanti un emprunt ou versé une subvention supérieure à 500 000 F (76 224,51 €) ou représentant plus de 50 % du budget de l'organisme. Le décret n° 93-570 précise que le bilan doit être certifié par un commissaire aux comptes pour les organismes qui ont reçu une subvention supérieure à 1 MF (0,15 M€).

La chambre a relevé que ces prescriptions réglementaires étaient négligées, notamment pour l'observatoire régional des métiers qui a bénéficié de 896 402 F (136 655,60 €) de subventions d'investissement et de 4 381 714 F (667 987,99 €) de subventions de fonctionnement en 2000, et également pour la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), ou l'institut d'assistance au développement des petites entreprises régionales (AID), cette dernière structure connaissant par ailleurs un résultat d'exploitation déficitaire. Les documents comptables de ces organismes figurent aux annexes du budget, mais ils ne sont pas certifiés par un commissaire aux comptes.

De même, le bilan certifié pour l'agence n'a pas été fourni avec les annexes dans quelques cas dont notamment l'agence pour le développement des Alpes du Sud, l'institut de la mode méditerranéenne, ou le parc naturel régional de Camargue, bien que ces organismes aient reçu des subventions supérieures à 500 000 F.

2- Analyse de la situation financière

Deux précisions de méthode doivent être apportées : le dernier exercice jugé par la chambre étant celui de 1993, le présent rapport porte sur les années 1994 – 2002. Cependant, la précédente lettre d'observations définitives avait intégré, les éléments disponibles concernant l'examen de la gestion les plus récents au moment de sa rédaction, comme il est de pratique courante. De fait, l'examen de la situation financière avait été poussé jusqu'en 1995. Pour cette raison, le premier exercice retenu par la chambre pour son analyse financière dans le cadre du présent rapport est 1996. Pour les examens antérieurs à 2002, les données produites en francs ont été converties en euros, afin de favoriser la mise en perspective des analyses de la chambre.

2.1 Les dépenses

2.1.1 Une croissance des dépenses de fonctionnement

Fonctionnement	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Dépenses réelles	304,6	350,4	389,9	429,1	439,5	581,5
Personnel (61)	26,1	26,3	28	33,1	35,8	40,3
Transferts (64 + 65)	192,5	240,7	283,5	333,4	333,7	460,1
Gestion (66)	17,3	17,7	13,6	18,8	20,4	23,1
Frais financiers (67)	51,0	44,8	43,0	26,8	30,3	34,3

Valeurs en M€

Conséquence de la variation du périmètre des compétences des régions, les dépenses de fonctionnement connaissent une forte progression sur la période 1996 – 2001 (+ 92 %). L'analyse financière de la chambre sur la période 1987 – 1995 exposait déjà que les dépenses de fonctionnement avaient quasiment doublé en sept ans.

Les éléments transmis à la chambre pour 2002 font toutefois état d'un tassement. Ce recul résulterait principalement de celui des transferts, ramenés à 443,5 M€ et des frais financiers (30,2 M€), les dépenses de personnel continuant en revanche à progresser significativement en 2002 de 12,5 % pour atteindre 45,3 M€, de même que les dépenses de gestion (24,1 M€). Sur ce dernier poste budgétaire il est possible de mettre en évidence une accélération de la progression des dépenses depuis 1997, l'année 1998 étant atypique pour cause d'élections. En prenant 1996 comme base de départ, l'évolution globale est de + 40 % en euros courants, avec un rythme annuel de + 9 % depuis 1999.

Si les dépenses de personnel progressent de plus de 50 % sur 1996 - 2001, l'évolution la plus significative concerne pourtant les transferts (+ 240 %), qui représentent désormais environ 80 % des dépenses réelles de fonctionnement.

Le volontarisme peut être illustré par des versements récents de subventions de fonctionnement, alors qu'au cours de la période sous revue la Région n'en avait auparavant jamais attribué à d'autres collectivités. Ainsi le 13 décembre 2002, le conseil régional a-t-il décidé d'une subvention de ce type, « exceptionnelle, globale et forfaitaire » à la ville d'Arles, d'un montant de 2,49 M€ dans le cadre d'un projet d'aménagement du territoire ; cette délibération faisait également état d'une subvention d'investissement de 164 688 € à la ville de Caumont-sur-Durance ainsi que d'une autre subvention d'investissement, également attribuée à la ville d'Arles, d'un montant de 120 000 € pour la requalification du tissu urbain de Salin de Giraud.

La participation aux charges de fonctionnement des EPLE a été relativement stable jusqu'en 1999 ; elle s'accroît sensiblement en 2000 (+ 16 %), mais surtout en 2001 (+ 22 %) à 57,6 M€. Cette évolution corrélée au cycle d'investissement, résulte principalement de leur progression et n'appelle pas de remarques particulières de la part de la chambre, les comparaisons en volume montrant que les dotations de la région PACA ne sont pas significativement au dessus de la moyenne des autres régions.

Il en va de même pour le chapitre spécifiquement dédié à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, où la progression des dépenses de 110 % sur la période sous revue (30,5 M€ en 2001) s'explique par les nouvelles compétences de la collectivité en matière de formation pré-qualifiante. Les données 1999 – 2001 sont donc fondamentalement différentes de celles enregistrées sur la période 1996 – 1998 et ne peuvent ainsi faire l'objet de comparaisons.

Les interventions économiques et socio-économiques sont en progression de respectivement 476 % (152 M€ en 2001) et 84 % (150 M€ en 2001) hors rémunération des stagiaires de la formation professionnelle lors de la période 1996 – 2001. Après neutralisation des effets du transfert de la compétence transport, les volumes financiers consacrés aux interventions économiques ont augmenté à périmètre constant de 130 % entre 1996 et 2001, ce qui demeure très important. A cet égard, l'attribution de cette nouvelle compétence transport aura sans conteste une influence majeure sur les finances de la Région et imposera à la collectivité une réflexion particulière au cours des années à venir quant à sa relation avec la SNCF.

La chambre constate par ailleurs la progression de 120 % du chapitre « Sports et Beaux-Arts », qui passe de 19 M€ en 1996 à 41,8 M€ en 2001. Les services de la collectivité ont indiqué que l'actuel président de la Région s'était engagé à doubler le budget de la culture sur la mandature, ce qui a effectivement été réalisé en trois exercices, entre 1998 et 2001.

La chambre remarque enfin que la collectivité a décidé d'accroître significativement ses interventions, notamment culturelles, économiques et socio-économiques. Il faut sans doute y voir les conséquences du contrat de plan 2000 – 2006, pour lequel la Région a souhaité « monter en puissance » par rapport à la génération de contrats de plan précédente, les dépenses de fonctionnement y afférant passant de 17,5 M€ en 1996 à 26 M€ en 2001 (+ 48 %). Toutefois, le contrat de plan ne saurait constituer la seule explication, la progression des dépenses économiques et socio-économiques étant déjà sensible dès les exercices 1998 et 1999.

2.1.2 Les dépenses d'équipement

La chambre relève tout d'abord l'importance des mouvements financiers en 1999 et 2000. Le montant des dépenses n'est pas à lui seul significatif, la Région utilisant les possibilités offertes par les institutions financières en matière de remboursements anticipés ou de réaménagement de dette. Dès lors, afin d'obtenir une meilleure lisibilité, il convient d'isoler l'effort réel d'investissement, à savoir les dépenses d'investissement hors déficit reporté et mouvements d'ordre.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Dépenses d'investissement	470	465	447	485	515	594
Déficit reporté (06)	59	76	75	84	185	144
Frais d'investissement (13)	150	165	195	184	163	251
<i>Dont transferts pour l'équipement des lycées (133)</i>	0,1	0	0,1	2,4	3,2	8,0
Equipement (21 + 23)	154	173	119	69	66	94
Remboursement de la dette (y compris réaménagements) (16)	104	50	58	143	95	99
Dépenses réelles d'investissement hors dette	307	339	314	258	236	352

Valeurs en M€

Il apparaît ainsi que les investissements réels ont faibli en 1999 et en 2000 pour se redresser en 2001 en raison de la reprise de l'effort d'équipement dans le secteur de l'enseignement et de la montée en puissance des dépenses consacrées aux transports. Au demeurant, si l'on neutralise les prises en compte comptables spécifiques à chaque collectivité et qu'on « lisse » les décalages conjoncturels, l'effort d'équipement concernant les lycées en région PACA se situe dans le haut de la fourchette des régions, le « creux » enregistré pendant la période 1997-1999 correspondant pour l'essentiel à une transition entre deux cycles d'investissement.

2.2 Les recettes

2.2.1 Des ressources de fonctionnement en progression

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Recettes de fonctionnement	627	709	752	818	843	975
<i>Dont transferts reçus (73 + 74)</i>	105	162	188	215	189	235
<i>Dont fiscalité (75 + 77)</i>	425	429	425	477	486	557
<i>Dont résultats antérieurs (82)</i>	92	116	138	125	166	182
Recettes réelles de fonctionnement¹	535	593	614	693	677	792

Valeurs en M€

Les recettes réelles de fonctionnement ont progressé de manière importante lors de la période 1996 – 2001 (+ 55 %), notamment sous l'effet de la fiscalité (+ 31 %) et surtout des transferts reçus (+ 128 %), tendance confirmée par les données chiffrées de 2002.

¹ : Total des recettes de fonctionnement dont est déduit l'excédent reporté (82)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Recettes réelles² d'investissement	187	169	126	78	150	179
Participations aux travaux d'équipement (14)	64	61	64	59	49	40
Emprunts (16)	122	106	61	17	96	135

Valeurs en M€

En revanche, sous réserve d'un démarrage en 2000, les recettes d'investissement ont subi un ralentissement directement corrélé à la diminution des participations reçues. La Région a réduit son effort d'investissement et ainsi moins bénéficié du FCTVA dix-huit mois plus tard, et a donc eu moins de disponibilités pour investir. La relance de l'investissement a alors nécessité la mobilisation de l'emprunt, la pression fiscale demeurant raisonnable.

2.2.2 Une fiscalité modérée en dépit d'une augmentation récente

Les recettes fiscales s'établissent à 557 M€ en 2001, soit environ 50 % du total des ressources de la région PACA, ce qui est comparable aux autres régions françaises, quoique légèrement inférieur. Elles résultent d'une pression fiscale modérée, appliquée à des bases également légèrement en dessous des moyennes nationales.

Le rythme d'évolution des recettes fiscales (+ 18 % en euros constants entre 1996 et 2001, soit + 2,5 % par an) tient à l'effet conjugué des évolutions très contrastées de la fiscalité directe et de la fiscalité indirecte. En effet, jusqu'à la fin des années 80, les régions ont bénéficié d'une forte progression de leurs impôts indirects. Ces recettes fiscales, assises pour l'essentiel sur les marchés immobilier et l'automobile, ont ensuite chuté avec le ralentissement économique. La fiscalité indirecte a redémarré à partir de 1999, grâce à l'augmentation des droits de mutation en 1997 et à l'accroissement des immatriculations en 1998, époque choisie par la Région pour diminuer la pression fiscale directe, ce qui explique la relative stabilisation des produits en 2000. Cette tendance semble s'inverser en 2001, la progression étant nette entre ces deux exercices (+ 8,5 % en euros constants).

La chambre constate ainsi que la fiscalité indirecte (+ 19 % en euros constants) progresse globalement dans les mêmes proportions que la fiscalité directe (+ 17 %, toujours en euros constants), le ralentissement de l'une équilibrant la progression de l'autre selon les années.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Fiscalité indirecte	168,7	187,0	188,9	231,1	205,2	226
<i>Dont compensations</i>	0	0	0	115,0	90,4	91
Fiscalité directe	256,1	242,3	237	246,4	281,1	331,2
<i>Dont compensations</i>	8	9	9	20	28	113
Total	425	429,3	425,5	477,5	486,3	556,9
<i>Dont compensations</i>	8	9	9	135,3	117,9	204

Valeurs en M€

² : Les recettes réelles d'investissement sont représentées par le total des recettes d'investissement dont sont déduits, quand il y a lieu, l'excédent reporté, le prélèvement sur recettes de fonctionnement, ainsi que les recettes d'amortissement et de provisions.

Les impôts directs, qui avaient connu jusqu'au milieu de la décennie précédente une croissance rapide, se sont ensuite tassés entre 1996 et 1999, puisque l'on observe une décroissance du produit fiscal entre ces deux dates (- 3,5 % en euros courants, soit - 9 % en euros constants). Pour autant, le retour de la croissance économique a permis à cette tendance de s'inverser à partir de 1998. Le produit fiscal a ainsi progressé de 31 % en euros constants entre 1998 et 2001, soit 9 % par an en moyenne.

Depuis 1999, grâce au dynamisme économique et à la croissance des bases fiscales, le produit de la fiscalité directe connaît une progression rapide, alors que celui des impôts indirects, en profonde mutation, est orienté à la baisse, la valeur de 2001 étant inférieure à celle de 1999.

* Le produit des impôts directs

Le produit des impositions directes (compensations étatiques comprises), s'élève à 331,12 M€ en 2001, soit environ 60 % de la fiscalité et 28,5 % des recettes totales de la collectivité. La région PACA ne se distingue pas sur ce point des autres régions, pour lesquelles le ratio fiscalité directe-indirecte, 60-40, est équivalent.

Mais alors que dans les autres régions le poids de la fiscalité directe progresse depuis 1996 au sein de l'ensemble des ressources fiscales, le « décollage » n'est intervenu en PACA qu'en 1999. La Région n'a pas totalement utilisé ses marges de manœuvre sur les quatre taxes directes pour compenser le tassement relatif des autres recettes fiscales, en 1997 et 1998 notamment.

Les dépenses réelles d'investissement connaissent à l'époque une stabilisation après une forte progression les années précédentes, correspondant au plan d'équipement scolaire dans le cadre du Plan Lycée Réussite. Les besoins étant satisfaits, la mobilisation d'une ressource fiscale supplémentaire n'a sans doute pas été indispensable.

Les tableaux ci-après indiquent l'évolution des différents impôts locaux directs. Ils font état du produit des quatre taxes locales, et également du montant correspondant aux compensations versées par l'Etat en contrepartie des différentes exonérations fiscales, notamment la compensation résultant des dispositions de la loi de finances 1999, visant à supprimer sur 5 ans la part salariale de la taxe professionnelle.

TH	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Produit	63	58	59	61	76	0
Compensations	4	4	4	4	5	83
Bases	4 481	4 609	4 728	4 868	5 040	0
Taux	1,40 %	1,26 %	1,26 %	1,26 %	1,50 %	0
Evolution du produit		- 7 %	+ 2,5 %	+ 3 %	+ 23,5 %	+ 3 %

Valeurs en M€

TP	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Produit	119	111	114	110	129	135
Compensations	4	4	4	15	22	29
Bases	6 075	6 296	6 496	6 264	6 165	5 965
Taux	1,96 %	1,76 %	1,76 %	1,76 %	2,09 %	2,27 %
Evolution du produit		- 6 %	+ 3 %	+ 6 %	+ 20,5 %	+ 9 %

Valeurs en M€

FB	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Produit	49	46	47	49	60	67
Compensations	0	0	0	0	1	1
Bases	3 892	4 030	4 170	4 292	4 415	4 513
Taux	1,27 %	1,14 %	1,14 %	1,14 %	1,36 %	1,48 %
Evolution du produit		- 7 %	+ 3 %	+ 3 %	+ 23 %	+ 11,5 %

Valeurs en M€

FNB	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Produit	1	1	1	1	1	1
Bases	25	24	23	24	24	24
Taux	4,79 %	4,31 %	4,31 %	4,31 %	5,13 %	5,57 %

Valeurs en M€

La fiscalité locale directe a sensiblement évolué depuis la loi de finances pour 1999, qui a supprimé progressivement la part salaires de la TP, et la loi de finances rectificatives de 2000, qui a supprimé la part régionale de la taxe d'habitation.

La progression des bases ne se dément pas au cours de la période sous contrôle, ce qui souligne l'attractivité de la région. Si l'on considère la période 1996-2000, on relève une progression de près de 13 %, supérieure d'environ deux points à la croissance enregistrée en moyenne par les régions sur le plan national. Ce phénomène est constatable également pour les bases de foncier bâti. La chute des bases de TP provient quant à elle de la réforme de cet impôt et ne doit pas être interprétée comme le reflet d'un ralentissement économique, la forte progression du produit en apportant la preuve (+ 34 % entre 1996 et 2001). En ce qui concerne le produit de la TH, la progression 1996-2001 est également significative, car elle atteint près de 25 %. A titre de comparaison, cette hausse n'atteint pas 20 % pour l'ensemble des régions françaises.

Si les bases fiscales ont bénéficié d'une progression régulière, les taux des quatre impositions ont au contraire connu des évolutions contrastées. Ils ont ainsi diminué de 10 % en 1997, été stabilisés durant trois années puis franchement relevés en 2000 de 19 %. La baisse de la pression fiscale de 1997 correspondait à une volonté politique de marquer un coup d'arrêt dans un contexte de redémarrage de l'activité économique. L'importance des besoins a ensuite conduit l'exécutif régional à mobiliser davantage la ressource fiscale. Cette tendance a été confirmée en 2001 année où les taux ont été une nouvelle fois uniformément relevés de 9 %, alors que pour l'ensemble des régions une relative stabilité était observée (+ 0,2 %).

* La fiscalité indirecte en profonde évolution

En raison de la suppression³ de la taxe additionnelle régionale aux droits de mutation, qui représentait traditionnellement environ 40 % de la fiscalité indirecte régionale, et de l'abandon récent par la collectivité de la taxe sur les permis de conduire dont le rendement était traditionnellement modeste, la fiscalité locale indirecte se résume désormais pratiquement à la taxe sur les cartes grises, dont la Région fixe librement le tarif de base.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Produit de la fiscalité indirecte	168,7	187,0	188,9	231,1	205,2	226
<i>Dont taxe sur les cartes grises</i>	105	96,1	104,0	111,5	111,1	129,6
<i>Dont taxe sur les permis de conduire</i>	4,3	4,4	4,5	4,5	3,8	4,7
<i>Dont taxe sur les mutations</i>	59,7	86	80,4	115,0	90,4	91

Valeurs en M€

La taxe sur les cartes grises rapporte à la Région près du quart de ses recettes fiscales (23,2 % en 2001) et connaît une réelle progression depuis 1996 (+ 14 % en euros constants). Il faut y voir l'effet de la progression des immatriculations, notamment à partir de 1999 - 2000, mais également de la volonté de mobiliser cette ressource. Le tarif provençal est fixé à 28,2 € par CV, soit dans le haut de la fourchette nationale de 19,8 € à 29,7 € par CV, et ce, sur l'ensemble de la période sous revue.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Produit voté	106,10 M€	106,10 M€	102,14 M€	109,00 M€	114,34 M€	117,54 M€
Produit réalisé	104,58 M€	96,04 M€	103,97 M€	111,29 M€	111,14 M€	129,58 M€
Tarif par CV	28,20 €	28,20 €	28,20 €	28,20 €	28,20 €	28,20 €
Variation annuelle	3,94 %	- 8,17 %	8,25 %	7 %	0 %	17 %

* La richesse et la pression fiscale globale

Le potentiel fiscal total correspond aux recettes fiscales que percevrait la collectivité concernée si celle-ci appliquait non pas ses taux propres, mais les taux moyens observés au niveau de la France entière. Depuis 1998, la taxe sur le permis de conduire est exclue du calcul du potentiel fiscal indirect, du fait du renoncement par certaines régions à cet impôt. Depuis 1999, il en va de même pour la taxe additionnelle aux droits de mutation. En revanche, la part régionale de la TH est encore dans l'assiette du calcul, les régions percevant l'intégralité des taux et des produits votés.

³ : par la loi de finances pour 1999. Cette mesure a fait l'objet d'une compensation intégrale par l'Etat sur la base des droits perçus en 1997

Sous réserve de ces précisions méthodologiques, le potentiel fiscal total s'établit à 88,5 € par habitant en moyenne et varie de 69 € en Bretagne à 125 € en région Ile-de-France. A l'intérieur de ce cadre, et si l'on excepte l'Ile-de-France dont les chiffres sont atypiques, le potentiel fiscal direct varie de 50 € (toujours en Bretagne) à plus de 70 € (Alsace et Rhône Alpes) et le potentiel fiscal indirect de 18 € (Nord Pas de Calais) à 28 € (Champagne Ardenne).

Pour la région PACA, le potentiel fiscal total s'élève en 2001 à 86,5 € (moyenne nationale : 88,5), dont 63,6 € pour le potentiel fiscal direct (moyenne nationale : 66,3) et 22,9 € pour le potentiel fiscal indirect (moyenne nationale : 22,1). Cette valeur moyenne cache néanmoins de profondes disparités au sein de la région.

L'indicateur de pression fiscale rapporte le produit fiscal effectif au potentiel fiscal ; il est donc égal à 1 en moyenne, par construction. Pour la région PACA, ce coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est de 0,96. Ce ratio atteint en effet 1,3 en Limousin, Midi-Pyrénées, Nord Pas de Calais et Basse Normandie, régions où les bases sont les plus faibles. En revanche, la mobilisation du potentiel fiscal n'est que de 0,63 en Ile-de-France, précisément pour la raison inverse.

Cette pression fiscale relativement modérée confirme le constat initial selon lequel les ressources fiscales, y compris les compensations versées par l'Etat, ne représentent que 50 % environ des ressources totales de la région PACA, soit 4 points en dessous le ratio moyen en France métropolitaine. La hausse des taux de 2000 et 2001 peut donc être considérée comme un rattrapage destiné à tenir compte de l'évolution défavorable de l'épargne disponible de la collectivité qui semblait se dessiner.

2.2.3 La prépondérance des transferts étatiques

Les transferts versés par l'Etat sont de nature diverse, qu'il s'agisse par exemple de la dotation versée pour le transfert de la compétence ferroviaire, du FCTVA ou de la Dotation Régionale d'Equipement Scolaire (DRES), destinée à compenser le transfert de compétences en matière de construction et de rénovation des lycées.

En faisant abstraction du transfert de la compétence ferroviaire, il est possible de constater que la Région recevait un contingent stable (environ 17 % de ses ressources totales) de la part de l'Etat, jusqu'aux réformes de la fiscalité locale de 1999 et 2000 qui se sont imposées à elle. A la différence des options choisies en 1983, les transferts de compétence, notamment en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage, n'ont pas impliqué un transfert de fiscalité, mais l'attribution de nouvelles dotations.

Si l'on considère les recettes de fonctionnement en 2001, qui s'élèvent à 975 M€, les recettes fiscales directes représentant 331 M€ et les recettes fiscales indirectes 226 M€. Pour ces dernières, 134 M€ proviennent de prélèvements pour lesquels la Région fixe ses taux et ses tarifs. S'agissant des recettes fiscales directes, le volume pour lequel la Région vote les taux et conserve de ce fait son « autonomie », s'élève à 248 M€, dont 30 M€ demeurent à la charge de l'Etat via les divers mécanismes de dégrèvements ou d'exonérations.

De fait, en rapportant les recettes dont le produit dépend d'une décision de la collectivité à l'ensemble des recettes de fonctionnement, on obtient en 2001, hors dégrèvements et exonérations, un ratio de 36,1 %. A titre de comparaison, ces mêmes calculs conduisaient à un « degré d'autonomie » s'agissant des recettes de fonctionnement de 66,4 % en 1996. De manière schématique, alors que la Région disposait de marges de manœuvre sur les deux tiers de ses recettes de fonctionnement en 1996, elle ne peut désormais exercer ses arbitrages que sur environ un tiers.

2.3 La situation financière

Indépendamment de l'évolution du champ d'action de la Région, il est important de mesurer son épargne brute, à savoir la différence entre les recettes (RRF) et les dépenses réelles de fonctionnement (DRF). Cette grandeur reflète en effet la capacité de la collectivité à financer ses investissements (équipement, subventions d'investissement et remboursement de la dette) sur ses fonds propres.

2.3.1 Une épargne en diminution

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
RRF	535,0	593,3	613,6	693,4	677	792,5
DRF	304,6	350,4	389,9	429,1	439,5	581,5
Epargne brute	230,4	242,9	224	264,3	237,2	211
Taux d'épargne	43 %	41 %	36,5 %	38,2 %	35 %	26,6 %

Valeurs en M€

Le taux d'épargne brute de la collectivité (le rapport de l'épargne brute aux recettes réelles de fonctionnement) diminue de manière significative au cours de la période sous revue, ce qui n'est pas étonnant si l'on considère que les recettes de fonctionnement progressent de 48 % entre 1996 et 2001, alors que dans le même temps, les dépenses augmentent de 91 %. Les dépenses ont donc progressé deux fois plus vite que les recettes. Le taux d'épargne de la Région reste en outre à un niveau assez faible, la région PACA étant régulièrement cinq points au dessous de la moyenne nationale des régions.

2.3.2 L'évolution de l'endettement

Les éléments suivants ont été élaborés par la chambre à partir des comptes administratifs :

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nouveaux emprunts	107	106	61	0	96	120
Remboursement en capital	104	50	58	143	95	99
<i>Dont amortissement</i>	43	46	45	122	75	53
<i>Dont remboursements anticipés</i>	60	5	13	21	20	46
Solde	3	56	3	(143)	1	21

Valeurs en M€

En occultant l'année 1999, atypique pour des raisons techniques, la chambre relève qu'à l'instar des autres régions françaises, la région PACA a diminué le montant des emprunts souscrits lors de la période 1996-1999, avant d'inverser la tendance à partir de 2000. De manière concomitante, la collectivité a accéléré son programme de remboursement anticipé de dette à compter de 1999. Cette progression des emprunts n'est pas totalement irréaliste, la Région renouant avec des niveaux du début des années 90. Il faut dire que la reprise de l'investissement en 2001, couplée à une hausse des dépenses de fonctionnement n'offre désormais guère d'alternative, à l'image de ce qui s'était déjà produit dix ans plus tôt.

En ce qui concerne l'encours de la dette, la chambre a cependant constaté un certain nombre d'incohérences dans les différents comptes administratifs et annexes explicatives des années 1996 à 2000, des opérations relatives à la dette n'ayant pas été, ou mal été, intégrées dans les comptes de la Région, rendant de ce fait l'état de la dette inexact jusqu'à l'exercice 2000. Compte tenu des différents éléments recueillis, le tableau suivant a néanmoins pu être élaboré :

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Encours de la dette	688	744	747	604	620	642
Recettes réelles de fonctionnement	535,0	593,3	613,6	693,4	677	792,5
Encours / RRF	1,28	1,25	1,21	0,88	0,92	0,81
Epargne brute	230,4	242,9	224	264,3	237,2	211
Durée de désendettement⁴ (années)	3	3	3,3	2,3	2,6	3,1

Valeurs en M€

La situation de la collectivité n'est pas singulière. Après avoir été au-dessus de la moyenne lors de la période 1996-1998 - l'encours de la dette exprimé en nombre d'années de recettes courantes étant égal à 1 en 1998 pour l'ensemble des régions - la région PACA s'est désormais rapprochée de la valeur moyenne des autres régions (0,83 en 2000 et 0,75 en 2001) si l'on considère le poids relatif de l'endettement par rapport aux recettes de fonctionnement.

Ce résultat découle d'une forte progression des recettes courantes à partir de 2000, en raison d'une hausse des produits fiscaux mais surtout des transferts. En effet, la progression des dotations destinées à assumer la régionalisation des transports ferroviaires permet d'accroître les recettes sans accroître à due proportion l'endettement. Dans la phase transitoire actuelle, certains ratios traditionnels sont peu exploitables. Un changement d'échelle dans les émissions d'emprunts, dès lors que la collectivité élargit considérablement son champ de compétences et ses recettes, serait compréhensible.

Pour autant, seule la comparaison entre l'épargne et l'encours de la dette permet d'estimer la réalité de la santé financière de la collectivité. En 2001, trois années d'épargne brute seulement suffisaient à couvrir l'encours. Ce constat positif ne sera pourtant plus nécessairement possible dans les prochaines années si la collectivité maintient au même niveau ses dépenses de fonctionnement (altérant ainsi son épargne), ou accroît son effort d'équipement en contractant de nouveaux emprunts.

⁴ : La durée de désendettement correspond au ratio : Encours de la dette/ Epargne brute annuelle

En 2001, la collectivité est majoritairement endettée à taux variable, un équilibre entre taux fixes et variables de 40 – 60 ayant été globalement préservé durant la période sous revue. Elle a en revanche profité des instruments de couverture disponibles aujourd’hui auprès de ses partenaires financiers pour prévenir le dérapage des frais financiers ou au contraire bénéficier d’opportunités afin de limiter la charge financière. L’analyse de ces différentes opérations de swaps est délicate, les gains enregistrés pouvant correspondre à une politique judicieuse de couverture mais également à des mauvais choix initiaux en matière d’emprunts. Pour autant, le bilan final des opérations menées par la Région appelle un certain nombre de remarques.

Au cours de la période sous revue, la Région a versé près de 18,5 M€ d’intérêts pour se prémunir de toute évolution défavorable en matière de taux d’intérêts. Même s’il convient de n’évaluer ces opérations que pour l’ensemble prêt principal + swap, la différence supportée apparaît élevée.

La chambre remarque l’absence de délibération cadre globale sur la politique menée par la collectivité en matière de couverture des risques financiers, les éléments transmis à l’assemblée délibérante se réduisant pour l’essentiel à évoquer brièvement et ponctuellement des opérations qui auraient généré un bénéfice pour la collectivité. Les fonctionnaires compétents de la collectivité ont précisé qu’avant 1998 la stratégie de la Région en matière de swaps consistait à rééquilibrer la structure de la dette, alors que depuis cette date, la collectivité a décidé de dégager des gains financiers afin de réduire sa charge de remboursement.

Au demeurant, la chambre a souhaité mettre en regard les frais financiers globaux et ceux découlant spécifiquement des opérations de couverture.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Frais financiers	51	45	43	27	30	34
Frais liés aux opérations de swaps	3	7	7	1	0,0	0,1

Valeurs en M€

La décrue des frais financiers n’est donc pas uniquement liée à la baisse des taux d’intérêts, mais également à une réorientation en matière de politique de swaps. En 1997 et 1998, les frais financiers résultant d’opérations perdantes en matière de swaps ont effectivement représenté plus de 15 % du total, ce qui est très important pour des opérations liées aux taux d’intérêts. On peut donc conclure que les contrats de swaps ont été à l’époque négociés à des prix élevés ou ont porté sur des échéances ou des valeurs mal choisies, l’importance des frais financiers générés par les contrats renvoyant plus à des mauvais choix de gestion initiaux qu’à des coûts fixes incontournables.

3- Les dépenses de communication et d'administration générale

La multiplication par deux des dépenses de fonctionnement lors de la période sous revue découle pour l'essentiel à l'attribution de nouvelles compétences et à une progression des subventions ou des dotations, sans toutefois que l'on puisse limiter l'explication à ces deux éléments. L'évolution des grands agrégats occulte de nombreux aspects qualitatifs qui doivent être abordés dès lors que l'on s'attache à l'examen de la gestion.

Ainsi, à l'intérieur de chapitres budgétaires tels que « Dépenses d'administration générale », « Relations publiques », « Enseignement » ou « Interventions économiques générales », la chambre a isolé certaines lignes budgétaires dont l'évolution a paru significative et illustrative de développements entrepris lors de l'examen de la situation financière, ou de nature à être utilement mise en perspective avec la progression des effectifs et des dépenses de personnel.

Intitulé	1997	1999	2001
Administration générale, dont :	41,8	52,7	60,8
- Fêtes et cérémonies	0,6	0,7	1
- Impressions, reliures	2,0	3	2,7
- Indemnité aux conseillers	4,7	5,1	5
- Frais de mission Président, conseillers et membres du CESR	0,1	0,5	0,5
Relations publiques	2,8	2,5	4,1
Enseignement, dont :	48,1	50,6	74,3
- Informations et relations publiques	0,4	0,9	1,3
Interventions économiques, dont :	81,5	104	158,2
- Informations et relations publiques	3,5	2,3	4,9

Valeurs en M€

3.1 La communication

La volonté d'accroître le rayonnement de la Région s'est récemment réaffirmée au cours de la période sous revue. Si l'on considère le chapitre des relations publiques (940), et les comptes 660 qui concourent à une finalité analogue au sein des chapitres de l'administration générale (934), de l'enseignement (943) et des interventions économiques (961), l'évolution est particulièrement sensible, une progression de 40 % étant notamment relevée entre 2000 et 2001.

Intitulé	1996	1997	1998	1999	2000	2001
934/660	0,6	0,6	0,5	0,7	1,1	1
940	4,0	2,8	1,4	2,5	3,0	4,1
943/660	0,3	0,4	0,5	0,9	1,2	1,3
961/660	2,9	3,5	1,7	2,3	3,0	4,9
TOTAL	7,8	7,3	4,0	6,4	8,3	11,5

Valeurs en M€

Au cours de l'exercice 2000 et pour la seule ligne⁵ « achats d'espaces publicitaires » la région a procédé à 221 paiements concernant principalement des achats d'espaces dans la presse ou des radios locales, l'ensemble s'élevant à 1,75 M€. Plus de 80 % de cette enveloppe a été attribué à des entreprises ou des institutions locales ayant un champ de diffusion exclusivement régional. La chambre a notamment relevé des factures réglées aux deux principaux journaux quotidiens marseillais pour un montant global en 2000 supérieur à 0,45 M€. La stratégie de communication de la collectivité emprunte effectivement deux axes majeurs, démontrer nationalement l'attractivité de la région PACA et permettre aux provençaux de mieux connaître l'institution régionale, mais il est clair que la seconde est à l'heure actuelle prépondérante.

Dans ce contexte, le conseil régional a souhaité se rapprocher de la chaîne de télévision Demain ! (groupe Canal +), dont la finalité est de produire et diffuser des émissions destinées à promouvoir l'emploi et les initiatives économiques locales. La Région a demandé la réalisation d'une série d'émissions sur la région PACA, exposant les possibilités offertes sur l'ensemble du territoire régional ainsi que les richesses locales. Le montant du marché, signé le 25 juin 1999, était à l'origine de 0,61 M€ TTC.

La chaîne Demain ! devait réaliser cinq émissions par semaine (du lundi au vendredi) d'une durée quotidienne de 30 minutes, ainsi que deux « best of » le week end, chaque émission ayant lieu à partir d'un site différent de la région (village, université, entreprise, administration...). En échange, la Région s'acquittait mensuellement à la société Demain ! du prix du marché au prorata des émissions réellement diffusées, la facture devant préciser le nombre d'émissions retenues.

Sur les exercices 1999 et 2000, plusieurs factures d'un montant total TTC de 608 110,62 € ont été payées. La chambre relève que le paiement mensuel par tranches identiques sur factures ne mentionne pas le nombre d'émissions réalisées, ce qui n'est pas conforme à l'acte d'engagement. Quoiqu'il en soit, par délibération en date du 23 juin 2000, la commission permanente du conseil régional a autorisé le président à signer un nouveau marché avec Demain !, pour une durée d'un an renouvelable une fois. Le montant du marché, identique en tous points au précédent, était cette fois-ci porté à 0,61 M€ HT et non plus TTC, soit une progression de l'ordre de 20 % pour une prestation identique. Ce marché sera d'ailleurs reconduit pour un an en juillet 2001, puis une nouvelle fois en août 2002. Ainsi, le montant total de la prestation facturée à la Région par la chaîne Demain ! s'est élevée à 2 M€ en trois ans, correspondant théoriquement à la réalisation de cinq émissions par semaine pendant trois ans, soit 780 émissions.

S'agissant d'une opération de communication et de promotion, l'évaluation du rapport coût / avantages est difficilement quantifiable, comme l'a confirmé la collectivité qui précise par ailleurs que l'analyse de l'impact local du diffuseur avait fait l'objet de débats internes. Une étude de marché rigoureuse et la définition d'objectifs précis auraient pourtant permis de mieux maîtriser cette opération. La chambre relève également que la faible audience de la chaîne Demain !, diffusée sur le bouquet satellite de Canal + (150 000 abonnés en PACA au moment de la conclusion du premier contrat), affaiblissait l'aspect grand public de cette opération de communication, ce qui peut sembler contraire à un des objectifs recherchés à l'époque.

⁵ : il s'agit là d'un champ très étroit qui n'englobe pas les frais à l'occasion de vœux, les achats de loges au stade Vélodrome, ou les diverses opérations de sponsoring.

3.2 Les dépenses d'administration générale

3.2.1 Des marchés à bons de commande mal maîtrisés

L'attention de la chambre s'est portée aussi sur les procédures en vigueur au sein de la collectivité pour les achats de prestations d'attribution, d'imprimerie, de publicité ou d'informatique, qui font fréquemment l'objet de marchés à bons de commande. A la date du 31 décembre 2002, 63 marchés de ce type, régis par l'article 273 de l'ancien Code des marchés publics applicable en l'espèce, étaient d'ailleurs en cours d'exécution. Cet article a été partiellement modifié par le décret du 29 avril 1999, le nouvel article 273-I fixant le montant maximum du prix annuel des prestations à 4 fois le montant minimum envisagé.

A la suite de l'examen des différents marchés en cours, la chambre a pu constater qu'environ les trois quarts des marchés à bons de commande répondaient à ce critère. Elle remarque néanmoins que les montants annuellement acquittés pour ces marchés étaient très proches de la limite, voire parfois la dépassaient. Tel est le cas pour un marché avec Eurosud Publicité, conclu en 2000, dont le montant maximum prévu était de 152 449,02 €, et qui a fait l'objet d'un versement de 172 684,43 € lors de la deuxième année. Tel est également le cas pour un marché passé avec la société SEILPCA en 2000 ou avec la société SOPRA en 2001. Les dépassements relevés conduisent à penser que la Région ne maîtrise pas totalement la procédure des marchés à bons de commande. La manière la plus sûre d'obtenir les meilleures prestations au meilleur prix consiste à évaluer précisément le besoin, à fixer des minima élevés ainsi qu'une amplitude faible.

Une illustration de cette remarque est encore fournie par le marché conclu avec le traiteur « Le Bec Fin ». Le marché a été notifié le 15 octobre 1999 et reconduit par lettres des 14 septembre 2000 et 31 août 2001. A l'analyse des pièces comptables, la chambre note un dépassement de la tranche maximale en 2001, qui était d'ailleurs anticipé par la Région, comme en témoigne la délibération du 29 juin 2001 :

« Compte tenu des manifestations annoncées d'ici octobre, il semble nécessaire de passer un avenant au marché 99 / 37 conclu avec la société Le Bec Fin, et de porter le montant minimum de ce marché de 600 000 F à 690 000 F et le montant maximum de ce marché de 2 400 000 F à 2 760 000 F TTC, soit une augmentation de 15 % pour réaliser les manifestations dans des conditions satisfaisantes. »

L'avenant a été signé le 24 septembre 2001. Or, l'article 273-I du CMP, précédemment évoqué et applicable en l'espèce, exclue implicitement ce genre d'avenants qui augmentent le maximum fixé alors que la fourchette de l'écart maximal est fixée de 1 à 4 dès l'origine. De fait, la Région s'est fondée sur la circulaire du 5 août 1993 relative aux marchés fractionnés pour modifier non pas le maximum, mais le minimum tout en gardant la fourchette maximale, ce qui constitue, à l'évidence, un détournement de procédure.

3.2.2 Le soutien aux groupes d'élus

La loi prévoit que les membres du Conseil régional reçoivent pour l'exercice effectif de leurs fonctions une indemnité dont le montant, fonction de la population, est fixé par référence à celui du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique (art L.4135-15 du CGCT). Pour la région PACA, ce pourcentage est fixé à 70 % (art L.4135-16). Les élus peuvent également prétendre à la prise en charge des frais de transport qu'ils engagent à l'occasion de leurs déplacements pour prendre part aux réunions du Conseil régional et aux séances des commissions ou organismes dont ils font partie (Décret n° 92 – 910 du 3 septembre 1992). En dernier lieu, les membres du Conseil régional chargés de mandats spéciaux peuvent également obtenir le remboursement forfaitaire de leurs frais de transport, de repas et de nuitée engagés à cette occasion.

Par ailleurs, la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique est venue compléter l'article 32 bis de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 pour préciser, notamment, dans quelles conditions les conseils régionaux pouvaient prendre en charge certains frais, limitativement énumérés, des groupes d'élus constitués au sein des assemblées régionales (II de l'article 32 bis). Les dispositions de la loi sont particulièrement explicites :

« Article 32 bis – I : Dans les assemblées délibérantes des communes de plus de 100 000 habitants, des départements et des régions, le fonctionnement des groupes d'élus peut faire l'objet de délibérations sans que puissent être modifiées à cette occasion, les décisions relatives au régime indemnitaire des élus.

(...)

II : Dans les conditions qu'elle définit, l'assemblée délibérante peut affecter aux groupes d'élus, pour leur usage propre ou pour un usage commun un local administratif, du matériel de bureau et prendre en charge leurs frais de documentation, de courrier et de télécommunications.

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

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

Indépendamment de cette avancée législative, le Conseil régional a décidé de prendre en charge certaines dépenses des groupes d'élus sur le fondement de la délibération n° 99-75 du 16 juillet 1999 ; il a ainsi été prévu :

« - d'autoriser le Président du Conseil régional, lorsque les dispositions du Code des marchés publics ne sont pas applicables, à engager sur les chapitres 934, 940, 943, 961 et 964 du budget régional les dépenses à imputer sur le compte 66 (articles 660 et 6600) de la manière suivante :

(...)

II) *Dans le cadre des activités des services du Conseil régional et du Conseil économique et social régional, et du fonctionnement de la Présidence du Conseil et des membres de son cabinet, à l'Hôtel de Région ou sur le territoire régional, les dépenses dites de fonctionnement général :*

Réunions de travail, séminaires, sorties de direction :

- *Location d'espaces*
- *Transport*
- *Hébergement*
- *Restauration et frais annexes*

Cette délibération ne visait pas les groupes politiques, mais elle a été utilisée pour améliorer significativement les conditions d'exercice des mandats des élus locaux. Les frais de repas occasionnés par les réunions de certains groupes d'élus dans des établissements hôteliers et de restauration de la région ont été pris en charge par la collectivité sur ce prétendu fondement juridique. Ces dépenses ne sont pas négligeables et s'élèvent pour 1999 et 2000 à 33 202,56 €, plus de la moitié (18 214,84 €) concernant le groupe Front National.

La chambre constate qu'aucune disposition du règlement intérieur ni aucune délibération spécifique n'ont autorisé la prise en charge par la collectivité de ce type de dépenses. Pourtant, la loi de 1995 précitée n'interdit pas aux conseils régionaux de délibérer sur le fonctionnement des groupes d'élus sous réserve de ne pas modifier, à cette occasion, les conditions de régime indemnitaire des élus.

La chambre note par ailleurs qu'indépendamment de l'aide apportée aux groupes politiques, les élus, à titre individuel et hors du cadre des frais de déplacement octroyés pour se rendre aux séances du Conseil régional, ont pu obtenir des remboursements de leurs frais de restauration sur la même base, la délibération de juillet 1999. La chambre a ainsi recensé pour le dernier trimestre de l'exercice 1999 et l'exercice 2000 un montant de 59 369,94 € correspondant à des repas pris dans des restaurants marseillais ainsi que 35 009,15 € correspondant à des repas livrés au siège du Conseil régional.

L'ensemble de ces paiements repose sur une base juridique infondée.

3.2.3 Les déplacements des élus

En ce qui concerne la prise en charge des frais de déplacement à l'extérieur des frontières, la loi impose aux élus de disposer d'une autorisation expresse qui se traduit par l'attribution d'un mandat spécial :

Article L.4135-19 du CGCT : « Les membres du conseil régional peuvent recevoir une indemnité de déplacement dans la région pour prendre part aux réunions du conseil régional et aux séances des commissions ou organismes dont ils font partie es qualités. Ils ont, en outre, droit au remboursement des frais supplémentaires pouvant résulter de l'exercice de mandats spéciaux dont ils sont chargés par leur assemblée. »

Le remboursement des frais de mission est liquidé dans des conditions analogues à celles des frais de mission des fonctionnaires territoriaux sur la base d'un remboursement forfaitaire. Les frais de mission peuvent toutefois être remboursés sur la base des frais réels avec présentation d'un état de frais à condition que les sommes engagées ne sortent pas du cadre de la mission assignée à l'élu et ne présentent pas un montant manifestement excessif.

Ne peuvent faire l'objet d'un tel remboursement que les frais engagés pour l'exécution d'une mission spéciale ; en effet, l'indemnité de fonctions est censée couvrir tous les autres frais résultant de l'exercice du mandat.

Toutefois, comme il l'a été précisé, les membres du conseil régional peuvent prétendre au remboursement de tous leurs frais si l'assemblée délibérante accepte explicitement de les prendre en charge dans le cadre de mandats spéciaux. Les mandats spéciaux ont été définis par le Conseil d'Etat (CE 1950, Maurice contre commune de Langeais). Il s'agit pour les élus de toutes les missions accomplies avec l'autorisation du conseil régional et dans l'intérêt des affaires régionales. Le mandat doit correspondre à une opération déterminée de façon précise (Circulaire du ministère de l'Intérieur du 15 avril 1992) et entraîner des déplacements inhabituels et indispensables.

Or, par délibération n° 98-35 en date du 29 juin 1998, le Conseil régional a décidé :

-« que le Président du Conseil régional, ou son représentant, expressément désigné, en cas d'empêchement de ce dernier, détient un mandat spécial permanent pour se rendre à toute manifestation, réunion ou effectuer toute mission de représentation ;

- que les Conseillers régionaux désignés par délibération du Conseil régional ou par arrêté du Président du Conseil Régional pour siéger au sein d'un organisme extérieur et lorsque les réunions se tiennent en dehors du territoire régional, détiennent un mandat spécial permanent pour se rendre aux réunions de cet organisme ».

Cette délibération appelle une remarque de la chambre, car elle semble aller à l'encontre de la circulaire explicative du ministère de l'Intérieur (15 avril 1992) relative aux conditions d'exercice des mandats locaux indiquant que le mandat spécial, qui exclut les activités courantes de l'élu, doit correspondre à une opération déterminée de façon précise. Dès lors, l'attribution d'un mandat spécial permanent paraît contraire au droit en vigueur. Le Conseil régional a reconnu la maladresse de cette rédaction et s'est engagé à définir plus clairement les modalités de remboursement des frais engagés par les élus régionaux.

L'attribution du mandat spécial nécessite par ailleurs une délibération de l'assemblée. Néanmoins, en cas d'urgence, l'exécutif peut, sans attendre la réunion de l'assemblée délibérante, confier à un élu un mandat spécial. L'assemblée délibérante devra simplement régulariser a posteriori. Pour la région PACA, l'octroi d'un mandat spécial par délibération revient à la commission permanente qui a reçu, par délibération du Conseil régional n° 98-7 du 17 avril 1998, délégation d'attributions. A l'analyse des différentes délibérations, la chambre a pu constater que la procédure suivie par la Région était quasi-exclusivement celle de l'urgence, les mandats spéciaux étant attribués a posteriori. Dès lors, la commission permanente ne fait qu'entériner les décisions de l'exécutif régional prises préalablement et le plus souvent en dehors de tout contexte d'urgence.

3.2.4 Les frais d'hôtellerie du président

Les conditions de logement du président de la Région ont suscité l'attention de la chambre dans la mesure où l'analyse des fichiers informatiques montrait que le président actuel, avait séjourné de manière fréquente et régulière dans un hôtel de renom marseillais. En l'espèce, sur la période juillet 1998 – décembre 2002, les délibérations de la commission permanente font état de 79 nuits au Sofitel Vieux Port de Marseille. La chambre a pu mettre en évidence que cette liste n'était cependant pas exhaustive, le fichier des mandats permettant de relever l'absence de certaines nuitées dans les délibérations de la commission permanente.

Le président de la Région avait à sa disposition un véhicule avec chauffeur pour effectuer les trajets entre son lieu de résidence, Arles, et Marseille, siège du Conseil régional, ainsi qu'un espace de repos privatif au sein du bâtiment du Conseil régional susceptible de l'accueillir pour des nuitées ponctuelles lorsque les horaires de travail rendaient difficile un retour à son domicile.

Ces séjours au Sofitel Vieux Port, pour un montant total supérieur à 20 000 € entre juillet 1998 et décembre 2002, ont été financés sur le fondement du mandat spécial permanent attribué par délibération du 17 avril 1998 du Conseil régional précédemment évoquée, ainsi que par la délibération n° 98 – 35 du 27 juin 1998 relative aux indemnités de déplacements et au remboursement des frais supplémentaires résultant des mandats spéciaux des conseillers généraux.

L'attribution d'un mandat spécial pour se faire rembourser des nuits d'hôtel à Marseille, ville siège du Conseil régional, est contraire aux textes en vigueur et a permis des remboursements d'un montant supérieur à ce que les textes à l'époque permettaient. Avant que la chambre ne délibère définitivement, le président Vauzelle a remboursé sur ses deniers propres la somme de 20 000 €.

La loi du 27 février 2002 permet au président du conseil régional de bénéficier d'un logement de fonction.

3.2.5 Des processus décisionnels peu transparents

Au vu notamment des éléments précédents, la chambre s'interroge sur la pratique de délégation extensive à la commission permanente en vigueur à la Région, qui peut avoir pour effet de « noyer » ladite commission sous un flot d'informations peu exploitables.

La loi Murcef n° 2001 – 1168 du 11 décembre 2001 a inséré au CGCT l'article L.4231-8 suivant.

« Art. L. 4231-8. - Le président du conseil régional, par délégation du conseil régional, peut être chargé, pour la durée de son mandat, de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services qui peuvent être passés sans formalités préalables en raison de leur montant, lorsque les crédits sont inscrits au budget. Le président du conseil régional rend compte à la plus proche réunion utile du conseil régional de l'exercice de cette compétence et en informe la commission permanente. »

Le conseil régional, par délibération n° 01 – 170 du 21 décembre 2001, a donné délégation à son président pour prendre toute décision dans le cadre du dispositif précité. De fait, celui-ci rend compte de l'exercice de cette compétence uniquement lors des commissions permanentes. La chambre a pu relever que la teneur de ces comptes-rendus ne revêtait pas toujours la transparence nécessaire.

En effet, lors de la commission permanente du 23 mars 2003, pas moins de 423 dépenses effectuées dans ce cadre ont été évoquées devant la commission permanente sous une forme peu explicite. De la lecture du document de 38 pages où sont compactées les données, la chambre a synthétisé quelques lignes qui ont pu attirer son attention.

2002 – 381	Salon du cheval en Camargue	68 - 03	24/08/022
2002 – 432	Mission d'assistance technique pour le développement de la coopération entre la Région PACA et les communes du Sud Liban	70 – 04	
2003 – 23	Location de véhicules sans chauffeurs	24 – 01	02/01/03
2003 – 28	Acquisition de chaussures hommes/femmes	14 – 10	02/01/03
2003 – 78	Prise en charge des frais d'hébergement des conseillers régionaux et des membres du conseil économique et social régional dans le cadre d'un mandat spécial	68 – 01	28/01/03
2003 – 79	Prise en charge de frais de restauration des conseillers régionaux et des membres du conseil économique et social régional dans le cadre d'un mandat spécial	68 – 02	28/01/03
2003 – 147	Prise en charge de frais de restauration des agents et des invités de la Région	68 – 02	20/02/03
2003 – 148	Prise en charge des frais d'hébergement des agents et des invités de la Région	68 – 01	20 /02/03

La chambre constate que ces dépenses ne sont ni chiffrées ni explicitées. En outre, l'indication de l'article d'imputation ne permet pas de retrouver la valeur de la dépense, compte tenu du niveau de détail proposé par le compte administratif. Dès lors, même si le règlement intérieur de la collectivité dispose en son article 15 et conformément à l'article L.4133-6 du CGCT, que « *la Commission permanente délibère sur toutes les affaires qui lui sont déléguées par le Conseil régional* », ce choix ne favorise pas la transmission d'une information claire et entière.

La chambre estime que l'esprit, si ce n'est la lettre, de la loi Murcef sont contredits par la procédure en vigueur à la Région, le compte rendu aux élus prévu par la loi se résumant en un document financièrement inexploitable communiqué trimestriellement en commission permanente.

4- La gestion des ressources humaines

De manière liminaire, il convient de préciser quelques éléments de contexte et de méthode susceptibles de mieux éclairer ce chapitre relatif à la gestion des ressources humaines.

4.1 Des lacunes dans la gestion informatisée du personnel

L'appréciation exacte de la structure du personnel est rendue difficile en raison des lacunes du système informatique de gestion utilisé à la Région, aggravées par l'absence de rigueur dans l'élaboration de la base de données alimentant ce système. Ces dysfonctionnements sont facteurs d'opacité et générateur d'erreurs. La fiabilité de l'exploitation des fichiers transmis en cours d'instruction s'en est trouvée grandement altérée. Il en résulte également un suivi de l'évolution des effectifs et de la masse salariale très insuffisant qui interdit une insuffisance d'une approche prévisionnelle et dynamique de la gestion des ressources humaines.

Depuis 1998, la Région ne réalise plus d'analyse de l'évolution de l'absentéisme. Ainsi, la chambre n'a pas pu obtenir la communication, du nombre de jours d'absence et de leurs causes pour les trois dernières années. Une plus grande rigueur dans l'alimentation de la base de données et une redéfinition des spécificités fonctionnelles du logiciel constituerait des aides susceptibles de rendre la gestion des ressources humaines plus rigoureuse et plus dynamique.

Cette prise de conscience pourrait également contribuer à la production des indicateurs nécessaires à l'élaboration, dans la forme réglementaire prescrite, du rapport d'activité prévu à l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ou d'autres documents intermédiaires, notamment le bilan social, annexé aux états financiers. La chambre donne cependant acte à la collectivité des améliorations en cours. Ainsi, les bilans sociaux qui n'étaient plus réalisés depuis 1998, sont en effet, aujourd'hui à nouveau établis.

4.2 L'organisation des services peu lisible

Le manque de lisibilité de la répartition des effectifs au sein des différents services et directions contribue à l'opacité. L'organigramme semble clair à première lecture, mais le contrôle de son exactitude a révélé un certain nombre d'incohérences.

De plus, la définition des postes occupés par les chargés de mission est souvent très floue. Une cinquantaine d'agents ont ce titre sans qu'un grade leur soit affecté ; une centaine d'attachés territoriaux portent par ailleurs, le titre de chargé de mission. La collectivité n'a d'ailleurs pas arrêté de critères précis de cette fonction de mission et les dossiers des agents ne contiennent pas de fiches de poste. Un effort de clarification semble toutefois être réalisé par la collectivité, des fiches de poste étant maintenant établies et les affectations de certains chargés de mission ayant été corrigées suite aux observations de la chambre.

4.3 Des effectifs ayant connu de fortes évolutions

Que ce soit sur les volumes financiers ou sur l'évolution des structures de la masse salariale, la Région présente une situation atypique.

4.3.1 Des volumes financiers en forte progression

(en milliers de francs 1ère ligne / en milliers d'euros 2ème ligne)	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	évolution 1996/2002
Rémunération perso. titulaire	50 284	56 644	58 339	66 265	78 734	92 007	114 386	127,48%
	7 665	8 635	8 894	10 102	12 003	14 026	17 438	
Rémunération perso.titulaire gpe d'élus	646	861	694	889	1 507	1 605	1 725	167,03%
	98	131	106	136	230	245	263	
Rémunération perso.non titulaire	69 509	64 260	70 679	82 564	84 238	92 599	94 326	35,70%
	10 597	9 796	10 775	12 587	12 842	14 117	14 380	
Rémunération perso.non titulaire gpe d'élus	3 381	3 305	3 301	3 830	2 957	3 450	3 457	2,25%
	515	504	503	584	451	526	527	

De 1996 à 2002, le montant total des rémunérations du personnel titulaire a plus que doublé (+ 127,48 %) pour atteindre 17,7 M€ au 31 décembre 2002, alors que celui du personnel non titulaire a augmenté sur la même période de 35,7 %. La progression des rémunérations du personnel titulaire a été plus rapide notamment en raison de la diminution du nombre des contractuels liée aux titularisations engagées par la collectivité. Un ressaut des rémunérations des non-titulaires est cependant à noter entre 1998 et 1999 (+ 17 %) et entre 2000 et 2001 (+10 %).

Certes, l'augmentation de 25% du budget de fonctionnement avec la régionalisation des TER, a permis de maintenir en apparence, le poids des dépenses de personnel dans les dépenses totales. La chambre constate toutefois que cette augmentation n'a pas coïncidé avec un recrutement équivalent d'agents affectés aux services des transports et de la communication.

Comme la chambre l'a constaté lors de l'analyse de la situation financière, la maîtrise des dépenses de fonctionnement passe inévitablement par celle des dépenses afférentes au personnel. Or, le contrôle de la juridiction a révélé que la gestion du personnel était critiquable en de nombreux points.

4.3.2 La structure du personnel

L'exploitation des fichiers paye communiqués à la chambre en cours d'instruction a permis d'arrêter le nombre d'agents en équivalent temps plein (ETP) au 31 décembre 2002 à 1130,65. Ce chiffre diffère des données transmises par la Région, qui correspondent à celles destinées à être annexées au compte administratif 2002. Si la différence ne porte que sur 4,35 agents équivalent temps plein, il faut noter que le nombre de non titulaires diffère de 129 agents en raison de la non prise en compte d'une partie des emplois non permanents dans les chiffres apparaissant au compte administratif. De fait, les non-titulaires représentent en réalité 40,7 % du total des agents.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	évolution 1996/2002
Effectifs budgétaires	779	780	843	843	886	990	1090	39,9%
Effectifs pourvus	744	740	797	826	885	979	1035	39,1%
Agents titulaires	367	435	439	518	554	615	704	91,8%
Agents non titulaires	377	305	358	308	331	364	331	-12,2%
Filière administrative	691	683	750	762	798	809	853	
Filière technique	53	57	47	64	87	158	171	
Filière culturelle	0	0	0	0	0	11	10	
Filière sanitaire et sociale	0	0	0	0	0	1	1	

La différence entre les emplois budgétaires et les emplois pourvus se creuse (55 agents en 2002 contre 17 en 1999), ce qui peut être révélateur d'une insuffisante gestion prévisionnelle des effectifs.

Par ailleurs, la progression significative du nombre de titulaires s'explique essentiellement par les titularisations et intégrations conduites à l'occasion du nouveau dispositif législatif de résorption de l'emploi précaire. Les agents non titulaires restent toutefois nombreux.

En effet, alors qu'un grand nombre de contractuels ont été intégrés ou titularisés, la Région continue de recruter dans des proportions significatives des non titulaires au risque de relativiser les effets de son dispositif de résorption de l'emploi précaire. Au 31 décembre 2002, la Région comptait encore 460 non titulaires en équivalent temps plein. En dépit d'un mouvement massif de titularisation, la collectivité a poursuivi parallèlement ses recrutements de contractuels. Après analyse des fichiers agents transmis, le nombre de contractuels supplémentaires recrutés depuis 2000 s'élève à 229,5 agents équivalent temps.

Les recrutements de contractuels ont été particulièrement nombreux en 2002, puisque le nombre de nouveaux contrats conclus en premier recrutement pour cette année porte sur 96,4 agents équivalent temps plein. Le recrutement de personnel non titulaire semble ainsi demeurer un moyen courant pour la collectivité de pourvoir durablement des emplois permanents.

En outre, la structure du personnel de la Région est originale dans le sens où les agents de catégorie A représentent près de 40 % du total contre 14 % pour ceux de catégorie B. De même, plus de 80 % des agents relèvent de la filière administrative. Cette situation s'explique en partie par le nombre élevé de chargés de mission.

Pour assurer l'encadrement de ses services, la Région a pour l'essentiel recours à des personnels sous contrat. Dans l'organigramme établi en 2003, une grande partie des directeurs et chefs de service étaient des contractuels. Ainsi, au 31 décembre 2002, sur un nombre de 414,2 agents en ETP de catégorie A, 243,5 agents étaient des agents non titulaires, soit 58,8 % de cet effectif.

4.4 Le régime indemnitaire et l'aménagement du temps de travail très favorables

La forte progression des rémunérations globales s'explique également, par l'octroi par la collectivité d'un nouveau régime indemnitaire particulièrement avantageux. Ainsi, tous les agents perçoivent des IFTS à un taux supérieur au taux moyen, cinq agents ayant huit fois le taux moyen.

La Région a en outre, mis en place l'aménagement et la réduction du temps de travail à 35 heures au 1^{er} janvier 2001. A cette occasion, elle a créé 30 postes dont six de catégorie A et 14 de catégorie B par délibération du 22 décembre 2000. En revanche, le Conseil régional n'a pris aucune délibération fixant les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de temps de travail conformément aux exigences énoncées par l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984.

Le système mis en en place est particulièrement souple pour les agents de la collectivité. Le choix a été fait d'ouvrir la marge de manœuvre nécessaire à la conciliation du temps de travail avec les rythmes sociaux, familiaux et scolaires. Il en résulte une grande variabilité individuelle des temps de travail choisis, qui va de la réduction journalière ou hebdomadaire du temps de travail (35 heures par semaine), à une possibilité de cumul de «capital temps libre» (semaine de 39 heures et forfaits de jours ARTT mensuel ou trimestriel). Six formules sont ainsi proposées aux agents. Les formules les plus courantes sont la journée libérée toutes les semaines et la récupération de cinq jours par trimestre.

En matière de régulation et de contrôle de l'activité, le choix d'un système automatisé de contrôle de l'activité a été écarté, essentiellement en raison d'un grand nombre de chargés de mission qui effectuent des déplacements de manière récurrente.

On a confié aux cadres la responsabilité de l'organisation de l'activité. L'encadrement devrait donc jouer un rôle fondamental dans l'organisation du temps de travail en garantissant la continuité du service public, les périodes de présence obligatoire et les contraintes de leur temps de travail.

Avec l'aide d'une société de prestation de services, la collectivité a élaboré un outil «de programmation hebdomadaire glissant» dénommé «planning hebdo trimestriel» permettant une projection sur un trimestre des absences pour ARTT. Cet outil permet également à l'encadrement de prévoir les périodes de sous charge et de surcharge d'activité et de les visualiser graphiquement en regard de la courbe de capacité (taux de présence) de services. Cinq versions successives améliorant progressivement le produit ont été mises en ligne et cinq séances de formation ont été organisées en avril 2001 auprès d'une soixantaine d'agents chargés dans les services, de suivre le personnel.

Cet outil n'est cependant pas utilisé sans que cela ait été justifié. Le suivi de l'ARTT est donc réalisé «manuellement» dans les services et avec plus ou moins de rigueur, la diversité des formules proposées contribuant d'ailleurs au manque de lisibilité du dispositif.

En principe, l'agent doit communiquer le choix de sa formule d'absence à son chef de service en remplissant en octobre de chaque année une fiche individuelle ARTT. Or, il a été remarqué que certains agents ne remplissaient pas leur fiche, ce qui rend très délicat le contrôle de présence. De même, le chef de service doit en principe, réaliser un planning service récapitulant les jours «ARTT». Ce planning n'est cependant pas établi dans tous les services et il est rarement mis à jour de manière systématique. Il en résulte une impression de laxisme dans le suivi des absences des agents, ce qui rend le dispositif peu convaincant en terme de gestion optimale des ressources humaines.

4.5 Une gestion des contractuels critiquable

4.5.1 Des recrutements non conformes à la loi statutaire

La chambre appelle l'attention de l'exécutif régional sur le fait que le recours aux contractuels devait être limité aux seuls cas pour lesquels la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient, c'est-à-dire dans des hypothèses relativement peu fréquentes par rapport au grand nombre de recrutements effectués par la collectivité.

Trop souvent, la collectivité ne se conforme pas aux dispositions de la loi statutaire du 26 janvier 1984 qui définit strictement les hypothèses de recrutement. En effet, peu de recrutements respectent véritablement les dispositions de l'article 3 de la loi statutaire. Concernant le recrutement de contractuels de catégorie A, la chambre note que dans de nombreux cas des agents recrutés par le niveau ou le type de formation, ne présentent pas des caractéristiques spécifiques au regard d'agents issus des concours de la fonction publique territoriale. L'analyse de plusieurs contrats révèle ainsi qu'un certain nombre d'emplois pourvus auraient manifestement pu être occupés par des fonctionnaires territoriaux, notamment pour les services en charge de missions à caractère administratif où récemment, ont encore été recrutés des contractuels au grade d'attaché.

De même, la Région a procédé à des recrutements permanents d'agents de catégorie B correspondant à des cadres d'emplois existants, ce qui n'est pas autorisé par la loi.

La chambre note également que de nombreux contrats conclus pour répondre à un besoin occasionnel sont très souvent renouvelés et que la Région emploie des vacataires dans des conditions irrégulières. Certains vacataires exercent d'ailleurs leurs fonctions de manière ininterrompue depuis plus de dix ans.

En outre, une certaine opacité entoure les recrutements. L'imprécision et la globalité des délibérations portant créations de postes est telle qu'il est difficile d'identifier à quelle autorisation de recrutement elles se rattachent. Les contrats communiqués ne visent d'ailleurs jamais de délibération et les dossiers des agents ne comportent aucune information à ce sujet.

Sur ce point, la Chambre rappelle qu'aux termes de l'article 34 de la loi statutaire *«les emplois de chaque collectivité sont créés par l'organe délibérant de la collectivité. La délibération précise le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé et, si l'emploi est créé en application des trois derniers alinéas de l'article 3, le motif invoqué, la nature des fonctions, le niveau de recrutement et de rémunération de l'emploi créé. Aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits disponibles au chapitre budgétaire correspondant ne le permettent.»*

Les motivations du recours à des contractuels par référence aux cas prévus par la loi n'apparaissent que rarement dans les délibérations et de manière très vague dans les contrats. Le contrôle de légalité a d'ailleurs transmis à la Région un modèle type de délibération que celle-ci ne semble pourtant pas toujours appliquer.

Ainsi un chargé de mission de catégorie B a été recruté en 2000 à la direction de l'emploi, de la solidarité et de la ville pour une durée d'un an renouvelable par reconduction expresse.

Il est établi que cet agent occupait à temps plein la fonction de directeur d'une association dans laquelle il est totalement impliqué et pour laquelle il se dépense sans compter. Il s'agit en réalité d'une mise à disposition de fait sans que l'assemblée régionale ait été informée, d'autant plus que cet organisme n'a aucun lien avec les compétences qui relèvent de la direction pour laquelle il a été engagé.

La collectivité a reconnu son erreur administrative dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre et a mis fin au contrat de cet agent en 2003.

Pour favoriser la transparence et une meilleure gestion interne des contractuels, il serait utile que les dossiers agents des contractuels comportent toutes les pièces relatives aux conditions du recrutement (délibération, déclaration de vacance de poste, fiche de poste descriptive des missions, fiche financière...).

4.5.2 Le fréquent renouvellement des contrats

L'analyse des contrats et de leur renouvellement a révélé que les contractuels développent un vrai déroulement de carrière au sein des services de la Région. Les agents contractuels bénéficient souvent d'augmentations de rémunération qui peuvent être conséquentes par simple avenant ou parfois à l'occasion d'un renouvellement de contrat.

La chambre rappelle qu'une décision du Conseil d'Etat du 8 avril 1993 Centre communal d'action sociale de Carcassonne a encadré l'adoption d'avenant. Ses enseignements ont été repris par la circulaire du ministre de l'Intérieur, en date du 13 février 1995 prise en application de la loi dite Hoeffel. Les avenants sont assimilés à des contrats d'engagements.

Le renouvellement des contrats doit également obéir aux mêmes règles de passation que les contrats initiaux. A cet égard, il est notamment exigé que les publications aient été faites préalablement par la collectivité pour recruter des fonctionnaires territoriaux. Tel n'est pas toujours le cas à la Région.

4.6 Un mouvement massif de titularisations

La Région a engagé ces dernières années un plan de titularisation de ses agents non titulaires. Le mouvement de titularisation s'est principalement accéléré à partir de 2001 suite à la promulgation de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale. Cette loi comporte dans son premier volet des dispositions permettant aux agents non-titulaires dont les emplois correspondent aux missions définies par les statuts particuliers des cadres d'emploi d'accéder à la fonction publique territoriale par intégration directe. De plus, les modifications introduites par l'article 92 de la loi 2002-73 du 17 janvier 2002 ont réactivé la possibilité de titularisation offerte par l'article 126 de la loi du 26 janvier 1984 pour les agents recrutés avant le 27 janvier 1984 sur un emploi permanent des collectivités locales (art.126-I) ou affectés dans un service de l'Etat (126-II).

A ce jour, 29 agents contractuels ont été intégrés au titre des dispositions de la loi Sapin et 10 au titre de l'article 126 de la loi du 26 janvier 1984. Ces titularisations et intégrations ne semblent pas toutes avoir été réalisées dans le respect des dispositions législatives. L'article 126 de la loi impose en effet que la titularisation intervienne sur "*des emplois de même nature qui sont vacants ou qui seront créés par les organes délibérants des collectivités*" et concerne les agents en fonctions à la date de la publication de la loi ou pour les agents régionaux en fonctions le 13 juillet 1984. Or, certains agents n'ont pas toujours été titularisés sur des emplois de même nature. D'autres n'étaient pas en fonctions aux dates requises. Il en est de même pour les intégrations opérées sur le fondement de la loi Sapin. Notamment, celles opérées dans le grade d'ingénieur ne semblent pas toujours réellement conformes à l'exigence de l'adéquation des missions antérieures à celles définies par les statuts particuliers du cadre des ingénieurs territoriaux.

En conséquence, certaines titularisations ont fait l'objet d'un déféré préfectoral en vue de leur annulation au tribunal administratif de Marseille. Quand ils ne sont pas devenus sans objet à la suite du retrait de l'acte de titularisation à la demande des agents intéressés, ces déferés ont pour la plupart abouti à la suspension des arrêtés de titularisation. Toutefois, un grand nombre des agents concernés ont été maintenus dans leurs fonctions par contrat dans des conditions critiquables

Par ailleurs, la chambre constate que le dispositif de titularisation et d'intégration mis en place à la Région s'est révélé avantageux pour les agents bénéficiaires et particulièrement coûteux pour la collectivité. En effet, dans la quasi-totalité des cas, les agents qui étaient pourtant généralement rémunérés en tant que contractuels, à un indice plus élevé que celui afférent au grade de titularisation, se voient octroyer, grâce à un régime indemnitaire favorable, une rémunération supérieure à celle qu'ils percevaient avant titularisation.

A titre d'exemple, les neuf agents de catégorie A titularisés sur le fondement de l'article 126 de la loi de 1984, ont reçu en novembre 2002 une rémunération brute, indemnités comprises, supérieure à celle perçue en novembre 2000, l'augmentation allant de 1 100 € à 1 600 € pour quatre de ces agents.

4.7 Des cumuls d'activités manquant de clarté

4.7.1 Le rappel des règles

En application de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983, les fonctionnaires consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent, en vertu de cet article, exercer, à titre professionnel, une activité privée et lucrative de quelque nature que ce soit. Ils ne peuvent pas non plus prendre, par eux-mêmes ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle ils appartiennent ou en relation avec cette dernière, des intérêts de nature à compromettre leur indépendance. Cette interdiction de principe s'applique aussi aux agents publics non titulaires et aux agents placés en situation de congé de maladie.

Les conditions dans lesquelles il peut être exceptionnellement dérogé à cette interdiction devaient être fixées par décret en conseil d'État. Ce décret n'ayant pas été publié, le décret loi du 29 octobre 1936 trouve toujours à s'appliquer. L'article 3 du décret-loi de 1936 pose ainsi trois séries de dérogations : la production d'œuvres scientifiques, littéraires ou artistiques, les enseignements, consultations et expertises, ainsi que l'exercice d'une profession libérale découlant de la nature des fonctions.

Concernant le cumul d'emploi public, l'article 7 du décret-loi de 1936 interdit à un même agent d'exercer simultanément plusieurs emplois publics. Cette interdiction vaut même si ces emplois sont rémunérés sur les budgets de deux collectivités différentes. Les dérogations susceptibles d'être accordées à cette interdiction sont exceptionnelles et strictement définies.

Par ailleurs, les décharges de service pouvant être accordées aux agents exerçant des mandats locaux sont désormais organisées par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 modifiant la loi n° 92-108 du 3 février 1992. Ces nouvelles dispositions sont codifiées aux articles L. 2123-1 et L. 2123-1 du Code général des collectivités territoriales desquels il ressort notamment, que les absences pour accomplir les obligations inhérentes aux fonctions électives doivent faire l'objet d'autorisations explicites, les crédits d'heures étant octroyés forfaitairement en fonction de l'importance de la collectivité où le mandat est exercé.

4.7.2 Trois cas d'irrégularités manifestes

L'attention de la Chambre a été attirée par la situation de quatre agents. Il s'agit de Gilbert ORSONI pour son cumul d'emplois, de Robert ASSANTE et de David GRZYB, pour leur absence d'activités réelles au sein de la collectivité en raison notamment de leurs fonctions électives.

1° La situation de M. Gilbert ORSONI

Par contrat du 27 mars 1998, M. Gilbert Orsoni, professeur d'université a été recruté en qualité d'agent contractuel à temps non complet (60 %) pour exercer des fonctions de collaborateur de cabinet. Par avenant du 18 novembre 1999, il a été mis fin à ces fonctions et par contrat du même jour, M. Orsoni a été recruté en qualité d'agent contractuel à temps non complet pour exercer les fonctions de chargé de mission à la direction des ressources humaines et de la logistique. Ce contrat a été conclu pour une durée de 3 ans renouvelable par reconduction expresse. Sa rémunération mensuelle brute était fixée 3 854,02 € et augmentée par avenant à 4005,23 € sur la base de l'indice nouveau majoré 1526. La prime de fin d'année a par ailleurs été octroyée à l'intéressé par avenant en date du 31 octobre 2002, la somme de 1 161 € lui a donc été versée à partir de novembre 2002 (soit une augmentation totale de 6,5 %). Le contrat de novembre 1999 est venu à expiration le 30 novembre 2002, mais aucun contrat de renouvellement n'a été conclu. Toutefois, M. Orsoni a continué d'être rémunéré par la Région.

Il était effectivement mis à disposition auprès de l'union régionale des maires (URM) depuis le 1^{er} janvier 2000. Cette mise à disposition semblait être couverte par une délibération du 12 octobre 2001 de la commission permanente du Conseil régional qui a autorisé la mise à disposition non nominative d'un agent de catégorie A et d'un agent de catégorie C auprès de cette association. Les comptes-rendus de l'assemblée générale de l'URM révèlent que M. Orsoni a le titre de délégué général et qu'il possède une délégation de signature pour le chéquier de l'association. Curieusement, la feuille de paie de mars 2003 mentionne toujours que le service d'affectation de M. Orsoni est le cabinet qu'il devrait pourtant avoir quitté depuis 1999.

La chambre observe que la circulaire du 25 avril 1988 précitée précise que le cumul de deux emplois publics permanents constitue une dérogation à l'interdiction prévue à l'article 7 du décret du 29 octobre 1936 et que ce cumul doit être soumis à autorisation donnée par une décision interministérielle annuelle, après visa des contrôleurs concernés. Cette demande d'autorisation avait été effectivement sollicitée en 1998 via le président de l'université Aix-Marseille III. Toutefois, avec son changement de contrat en 1999, M. Orsoni était passé sur un emploi de contractuel permanent et sa rémunération était indiciaire ; la procédure de demande d'autorisation de cumul auprès du ministère de l'Education nationale aurait donc du être réitérée.

En outre, la mise à disposition de M. Orsoni auprès de l'URM était irrégulière. En effet, en application de l'article 61 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, la mise à disposition est la situation d'un fonctionnaire qui demeure dans son cadre d'emploi ou corps d'origine mais qui effectue son service dans une autre administration que la sienne. Elle ne saurait donc concerner des agents contractuels ou détachés.

Suite au contrôle de la chambre, l'intéressé a décidé de démissionner de ses fonctions au sein du conseil régional et de mettre fin à sa mise à disposition auprès de l'URM à partir du 1^{er} juillet 2003.

2° La situation de M. David GRZYB

Par arrêté en date du 16 août 1999, M. David GRZYB, titulaire d'un DESS de l'environnement, a été recruté à la Région en qualité d'ingénieur subdivisionnaire stagiaire à compter du 1^{er} juin 1999 et a été titularisé dans ses fonctions à compter du 30 septembre 2000, par arrêté du 30 octobre 2000.

Sans pour autant prendre officiellement le titre de collaborateur de cabinet, M. Grzyb a été affecté au cabinet de l'exécutif régional de juin 1999 à juillet 2002.

En 1999, il a effectué en vue de sa titularisation, un stage de 62 jours dont 15 jours de stage pratique au sein du parc naturel régional de Camargue. En 2002, M. Grzyb désireux de quitter la collectivité s'est mis en recherche d'emploi. Ses recherches ayant été infructueuses, il a été affecté à compter du 1^{er} mars 2003 à la direction de l'Agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (ARNE). D'ailleurs, les seuls frais remboursés par la Région à cet agent entre le 1^{er} janvier 2001 et le 15 mars 2003 concernent trois déplacements à Paris pour trois formations en novembre 2002, pour un total de 419,90 €.

En réponse à la demande de la chambre relatives aux justifications de l'activité de M. Grzyb à partir de 1999, la collectivité a communiqué quatre notes de deux à trois pages portant en tête la mention « Arles » et relatives au parc naturel régional de Camargue. Par ailleurs, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, M Grzyb allègue avoir étudié et analysé, entre septembre 1999 et septembre 2002, de nombreux dossiers liés à l'environnement et fournit à l'appui de ses assertions des notes et comptes rendus de réunion d'une à neuf pages : une dizaine en 1999, huit en 2000, quatre en 2001 et un compte rendu de deux pages en mai 2002.

Indépendamment de ces développements, la chambre note que M. Grzyb a été payé sans discontinuité sans réellement effectuer de service, de septembre 2002 à mars 2003, l'intéressé étant en recherche d'emploi. Ce régime de faveur octroyé à l'intéressé n'est pas, comme l'indique la Région dans ses réponses aux observations provisoires de la chambre, un régime de droit commun. En effet, quelques entretiens d'embauche et envois de lettres de candidature au demeurant infructueux ne peuvent aucunement justifier une dispense de travail de six mois.

M. Grzyb est également adjoint au maire de la ville d'Arles et Président de la société d'économie mixte d'aménagement du Pays d'Arles (SAMPA). Or, aucune fiche ARTT ni mention de quelque activité élective ne figurent dans le dossier de l'agent et encore moins de décharge pour ces fonctions à la mairie d'Arles ou au sein de la SEM. Pourtant, les services de la collectivité ont précisé qu'il était octroyé à l'agent en cause un jour ARTT par semaine (le vendredi) et un jour par semaine à convenance pour ses activités électives.

3° La situation de M. Robert ASSANTE

M. Assante a été recruté par la collectivité en qualité de vacataire en janvier 1983. Par contrat du 20 décembre 1983, il a été chargé d'assurer les fonctions d'assistant d'études avec un traitement mensuel brut de 8 158,91 F (1 243,82 €). Par avenant du 28 mars 1986, il a ensuite été affecté au cabinet pour y exercer les fonctions de conseiller technique avec une rémunération de 14 821,55 F (2 259,53 €). Puis, par arrêté du 17 novembre 1987, il a été mis à disposition de l'agence régionale du tourisme, un avenant en date du 30 novembre 1988 portant sa rémunération à 16 238,58 F (2 475,56 €). En 1995, Robert Assante a exercé les fonctions de chargé de mission auprès de la direction générale des services, chargé du suivi des questions maritimes d'intérêt régional ayant un caractère de transversalité, sa rémunération étant alors portée à 21 785,92 F (3 321,24 €). L'avenant n° 11 à son contrat d'engagement est daté du 1^{er} janvier 1995, puis deux avenants n° 12 ont été conclus respectivement le 21 décembre 2001 et le 31 octobre 2002, portant d'une part, sur la rémunération de M. Assante, calculée désormais, sur la base de l'indice nouveau majoré 844 et, d'autre part, sur l'attribution de la prime de fin d'année.

Depuis 1999, les fonctions de Monsieur Assante, toujours chargé de mission auprès de la direction générale des services, restent floues. Ses dernières feuilles de notation, sont très elliptiques. Une fiche de poste non nominative a été communiquée par le directeur général des services à la demande de la chambre ; elle précise que M. Assante assure des missions relatives au domaine de la qualité de l'air et du bruit et qu'il est chargé de réaliser un état des lieux des opérations réalisées (hors département des Bouches-du-Rhône) dans le cadre des plans intercommunaux de débroussaillage et d'aménagement forestier. Dans ses conditions, le rattachement de l'intéressé à la direction générale des services ne se justifie aucunement.

Les feuilles ARTT de l'agent ne sont pas remplies et il ne figure pas sur le planning ARTT de la direction. De plus, il n'apparaît pas dans le répertoire téléphonique intranet de la collectivité et il n'est pas enregistré dans la base de données utilisée pour le paiement des états de frais ; M. Assante n'a donc effectué aucune mission à l'extérieur. Aucune justification d'activité de l'agent n'a d'ailleurs été communiquée à la chambre par la collectivité. Le bureau attribué à M. Assante se trouve dans les locaux de la chambre de commerce et ne correspond pas à un bureau de chargé de mission puisque l'intéressé se le partage (une dizaine de m²) avec un agent de catégorie C.

M. Assante assure de nombreuses fonctions à l'extérieur de la collectivité. Déjà conseiller municipal en 1995, il est maintenant 7^{ème} adjoint de la ville de Marseille, délégué à l'Environnement, à l'assainissement, au traitement des déchets, au tri sélectif, aux espaces verts et à la protection des Calanques. Il est également conseiller communautaire et président de la commission déchets, propreté, eau et assainissement de la communauté urbaine mais aussi conseiller général. En outre, M. Assante est président de l'association Airmarex et administrateur de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse.

Par lettre recommandée reçue à la Chambre le 24 avril 2003, M Assante a déclaré qu'il n'avait été chargé d'aucune mission depuis le changement de majorité en mars 1998 alors même qu'il avait proposé une définition de ses missions par lettres au directeur général des services en date du 21 décembre 1998 et du 20 février 2002, faisant notamment valoir qu'il était « préjudiciable pour tous que cette situation perdure ».

Parmi les pièces jointes par M. Assante à son courrier, une lettre du directeur des services adressée à l'intéressé en date du 20 mars 2003 confirme l'ineffectivité de son activité, mais semble l'imputer à l'impossibilité de concilier les missions confiées à l'agent avec ses fonctions électives. Cette lettre informe d'ailleurs M. Assante qu'en raison de l'absence de service fait pour le mois de mars 2003, il sera procédé à une réfaction de paie effective sur la paie d'avril 2003. Cette réfaction de paie a finalement été levée.

5-La coopération décentralisée

Le choix affirmé depuis 1998 de donner une impulsion nouvelle à la coopération décentralisée n'est pas neutre du point de vue budgétaire. Le tableau ci-après, construit à partir des budgets primitifs, documents prévisionnels reflétant la volonté politique des élus, en est l'illustration.

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1,6	2,5	1,8	2,9	3,1	3,6	4,2

Valeurs arrondies, en M€

L'ouverture sur le monde et la coopération représentent ainsi un objectif important et assumé pour la Région qui, au travers d'accords cadres de coopération bilatérale, s'est assigné de nouvelles missions, parmi lesquelles l'affirmation de son orientation méditerranéenne :

« Dans le contexte international de plus en plus compétitif, au sud d'une Union européenne qui s'ouvre aux pays d'Europe centrale et orientale, le bassin méditerranéen doit retrouver toute sa place. Il est un lieu d'échanges, de dynamisme et d'avenir. La région axe prioritairement son action sur la coopération euro-méditerranéenne pour appuyer cette dynamique.

(...)

Avec ses partenaires méditerranéens, elle a mis en place un étroit partenariat recouvrant de nombreux domaines. La mise en œuvre concrète des actions repose sur le tissu associatif. Leur connaissance du terrain permet de répondre à des besoins réels. Différents accords de coopération bilatérale ont ainsi vu le jour. »

Cette coopération s'est effectivement matérialisée par des opérations ou des accords avec la région de Tanger-Tétouan, le gouvernorat de Tunis, le gouvernorat de Khan Younis (Territoires palestiniens), la ville de Haïfa (Israël), le gouvernorat d'Alexandrie, la région de Tyr (Sud Liban) ou la Wilaya d'Alger. La chambre relève notamment l'envoi de matériel informatique à des associations tangéroises s'occupant des jeunes enfants des rues, la mise en place d'un réseau de volontaires pour l'environnement et le développement durable en Méditerranée, des mesures destinées à favoriser l'accueil d'étudiants tunisiens dans les établissements supérieurs régionaux, la création du centre culturel Gaston Defferre à Haïfa, la collaboration entre la bibliothèque d'Alexandrie et le centre de conservation du livre d'Arles ou un ensemble d'actions visant à la mise en place de filières francophones à l'Université d'Alexandrie.

Ces actions sont principalement financées par la Région et la collectivité bénéficiaire en complément de cofinancements étatiques (dans le cadre de l'objectif 3-4 du contrat de plan Etat – Région réservé au développement des coopérations et des échanges en Méditerranée) ou européens (programme Interreg).

Cette précision est mise en avant par les services du Conseil régional pour expliquer un certain nombre de dépenses. Le contrat de plan Etat – Région (CPER) mentionne la coopération décentralisée ; il faut pourtant en mesurer l'importance dans le document de référence. Alors que le montant prévisionnel total du CPER 2000 – 2006 s'élève à 3 078,98 M€, « le développement de la coopération et les échanges en Méditerranée », intitulé du chapitre 3-4, ne représente que 10,29 M€, soit 0,3 % du montant total contractualisé.

	Montant total	Part Etat	Part Région	Autres partenaires
Coopération décentralisée	8,46	2,44	6,02	0
Coopération transnationale et transfrontalière	1,83	0,91	0,91	0
Total chap 3-4	10,29	3,35	6,93	0
Total CPER	3 078,98	1 115,32	1 070,47	893,20

Valeurs en M€

La Région prend financièrement à sa charge les deux tiers des sommes inscrites dans le contrat de plan au titre de la coopération décentralisée. Cette enveloppe contractualisée de 10,29 M€ représente environ le quart des dépenses de la Région en la matière.

En ce qui concerne les actions cofinancées par l'Etat, le CPER dessine un cadre précis, l'intitulé correspondant, « Développer les coopérations et les échanges en Méditerranée », se concrétisant au travers deux objectifs :

- la coopération décentralisée, déclinée au travers de quatre axes : les actions relatives à l'éducation et à la formation initiale (accueil d'étudiants étrangers notamment), les actions visant à favoriser la coopération économique et le développement des entreprises, les transferts technologiques (favoriser le développement local, former les élus...) et enfin la mise en place d'un corps régional de volontaires pour la coopération en Méditerranée (placement de jeunes de la région PACA auprès d'ONG) ;
- la coopération transnationale et transfrontalière, qui « doit permettre de favoriser la cohésion économique et sociale entre les collectivités territoriales contiguës à la Région, à partir d'une stratégie de développement territorial durable sur la frontière franco-italienne ».

La chambre constate que le partenariat Etat/Région est d'une part bordé aux rives méditerranéennes, et d'autre part encadré par des lignes directrices précises. Si la politique de coopération décentralisée doit ainsi s'articuler naturellement en direction du bassin méditerranéen, ce que revendique au demeurant la Région, elle ne peut cependant faire l'économie d'une définition des objectifs recherchés.

La chambre a ainsi relevé un subventionnement destiné au fonctionnement du centre culturel Gaston Defferre d'Haïfa, dont l'objet est le maintien et le rayonnement de la langue et de la culture françaises. D'après la présentation officielle du centre, celui-ci « *permettra aussi une intensification des relations de tous ordres entre les villes et les régions, tant au niveau artistique, culturel, économique, touristique et autre, et renforcera encore l'amitié existante entre nos peuples, tout en assurant la mission première qu'il s'est fixé : l'enseignement et la pérennité de la langue française à Haïfa et dans le Nord d'Israël et le rapprochement des hommes autour de ce qui les rassemble : l'amour de cette langue et de cette culture.* »

La chambre se demande si certaines dépenses d'un montant conséquent et dont l'impact n'a fait l'objet d'aucune évaluation peuvent être toutes qualifiées d'intérêt régional. Elle note, dans le cadre de la création d'un fonds documentaire destiné au centre, le versement d'une somme de 300 000 € à l'Association Rayonnement de la Langue Française à Haïfa et dans le Nord d'Israël, dont le siège se trouve à Paris dans le 8^e arrondissement. Elle relève également l'attribution d'une subvention de 4 000 €, afin de financer le déplacement de musiciens à l'occasion de la fête de la musique 2002.

La chambre constate également que l'action de la Région ne se limite pas au bassin méditerranéen. A l'occasion d'un voyage d'études organisé par la chambre de commerce, une délégation du Conseil régional a pu effectuer un séjour du 20 au 28 mai 2000 en Chine. La finalité de ce voyage était de contribuer aux échanges avec les entreprises du secteur de la micro informatique de la province de Canton. La délégation régionale ne comprenait néanmoins aucun élu ou fonctionnaire en charge du développement économique. S'il ne fait aucun doute que d'utiles contacts ont pu être noués à l'occasion de ce voyage, le bilan des retombées économiques de ces actions reste incertain.

Au-delà du cadre dessiné par le contrat de plan Etat – Région, le Conseil régional a souhaité considérer une seconde priorité, en l'occurrence l'ouverture sur le monde. Ainsi, l'extension de la coopération à l'Amérique latine a donné lieu à la signature d'un accord avec la ville de Sao Paulo, à l'occasion d'un voyage effectué au mois de novembre 2002.

Le positionnement géographique de la région lui procure sans conteste une spécificité ayant pu justifier des cofinancements étatiques. La chambre s'interroge, cependant sur la consistance des arguments avancés par la collectivité pour justifier ce déplacement qui doit représenter un intérêt régional qu'il s'agisse des complémentarités entre l'Etat de Sao Paulo et la région PACA ou de l'objectif de promotion de la langue française, cette dernière mission ne figurant pas dans les compétences attribuées par la loi aux régions.

Ces actions ont en revanche un coût certain alors que les retombées directes semblent plus diffuses ou insuffisamment précisées. Au surcroît, la coopération décentralisée n'est pas réductible à son coût direct, car elle mobilise fortement les élus. La chambre relève ainsi l'envoi, sous la conduite du président de la Région, du 1^{er} au 8 novembre 2002, d'une délégation de quinze personnes en Egypte, au Liban et en Syrie, la visite d'une autre délégation de 8 personnes au Brésil, du 17 au 20 novembre 2002, et enfin la mission d'une dernière délégation de 5 personnes au Panama du 27 au 29 novembre 2002.

6- Les interventions économiques

L'intervention dans l'économie ne se réduit pas aux actions qui visent directement les entreprises : les infrastructures de transports, les dispositifs de formation et d'amélioration de « l'employabilité », la recherche-développement sont autant d'éléments qui accompagnent l'action des entreprises. En pratique cependant, les interventions économiques initiées par la Région passent pour l'essentiel par des dispositifs d'aides aux entreprises.

La chambre s'est attachée à analyser les inflexions successives du dispositif régional, d'autant plus que lors d'un précédent contrôle spécifique sur les interventions économiques de la Région (1987 – 1996), elle avait relevé la complexité et l'absence de lisibilité du dispositif. La configuration économique locale présente toutefois de réels inconvénients, la région PACA connaissant à la fois le problème du chômage urbain avec des villes comme Toulon ou Marseille, et celui de la mise en valeur des territoires montagnards.

6.1 Des moyens financiers en progression

La collectivité a considérablement accru le volume de ses interventions lors de la période sous revue. La Région a par ailleurs progressivement concentré ses financements sur trois pôles, le développement local et l'artisanat, le soutien à la performance et le développement local pour l'emploi. Cette classification, fondée sur la sectorisation des aides, apparaît néanmoins peu explicite et ne permet pas de distinguer les aides « actives », qui seront directement versées aux entreprises ou aux porteurs de projets, des aides destinées à financer le fonctionnement de structures mises en place pour porter la politique régionale en la matière.

En second lieu, la chambre relève que la Région intervient de plus en plus fréquemment en partenariat avec l'Etat dans son action économique, ce qui lui permet de prolonger son effort avec des financements étatiques. Investissement et fonctionnement cumulés, les montants contractualisés au titre des interventions économiques ont augmenté de manière significative avec le nouveau contrat de plan Etat – Région (CPER), passant, pour la part régionale, de 31,48 M€ lors du contrat précédent, à 63,19 M€ pour la période 2000 – 2006. A cette valeur doivent en plus être ajoutés le soutien à la mission de développement économique régional créée en 2002 (2,13 M€) et au Port de Marseille – Fos (16,38 M€), mais également les 57,4 M€ versés par l'Etat dans le cadre du CPER. Même s'il est difficile d'évaluer l'effet de levier du CPER, l'attribution d'aides publiques supplémentaires est de nature à accélérer, les décisions des entreprises en matière d'investissement et de création d'emplois.

6.2 Les moyens d'action traditionnels rénovés

En matière d'interventions économiques, la loi du 7 janvier 1982 distinguait les aides directes, que seules les régions sont autorisées à attribuer à titre principal, des aides indirectes. Les premières revêtent la forme de primes régionales à la création d'entreprises (PRCE), de primes régionales à l'emploi (PRE), de bonifications d'intérêts ou de prêts et avances à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations.

En ce qui concerne tout d'abord la PRE, force est de constater que son intérêt n'a guère été avéré, la Cour des comptes, dans son Rapport public de 1987, mettant d'ailleurs l'accent sur la lourdeur de la procédure et sur la faiblesse des résultats. Pour ces raisons, la région PACA, comme la plupart des régions, ne met plus en œuvre cet outil d'intervention économique.

La PRCE a quant à elle été mise en place en 1984 en région PACA, sous la forme d'un prêt à la création d'entreprise. Pourtant, ce prêt ne qui contribuait pas à alléger significativement la charge d'endettement des créateurs a perdu de son intérêt alors que le risque pour la collectivité de ne jamais recouvrer sa créance demeurait. Il a donc été transformé en un prêt aux entreprises (personnes morales) plutôt qu'aux porteurs de projet (personnes physiques). La chambre relève effectivement que le taux de sinistre sur cet outil était relativement élevé, puisqu'elle l'évalue à près de 85 %.

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a néanmoins ouvert une possibilité nouvelle aux régions, en supprimant le taux minimum imposé jusqu'alors, ce qui permet à nouveau l'attribution de prêts à taux zéro. La collectivité a souhaité s'engager dans cette voie et depuis une délibération du 18 octobre 2002, elle propose dans le cadre du PRCE un prêt à taux nul, remboursable trimestriellement sur 7 ans sans différé mais de manière progressive.

S'il est trop tôt pour tirer des conclusions de cette réorientation, la souplesse du dispositif et l'absence de garanties requises pour bénéficier des prêts laissent entrevoir un fort succès, mais également un taux de sinistre élevé. Pour autant, l'orientation choisie par les autorités régionales est conforme au diagnostic que l'on pouvait formuler à l'analyse de l'impact des PRCE. En l'espèce, une aide à une petite structure doit être franche et significative pour qu'elle produise ses effets. L'enveloppe globale et initiale destinée désormais à ces prêts s'élève à 2,3 M€, chaque souscripteur pouvant mobiliser, en fonction de ses critères d'éligibilité, de 15 000 à 75 000 € maximum. Il s'agit là de sommes significatives qui semblent correctement dimensionnées au regard de la cible que constituent les TPE.

Enfin, dernier volet des aides directes, les bonifications d'intérêt ont elles aussi été progressivement abandonnées par la collectivité, n'apparaissant plus adaptées à la réalité économique. En effet, en raison de la baisse des taux d'intérêts, ce ne sont plus tant les frais financiers qui posent problème à l'entreprise, mais l'obtention auprès des banques des financements requis pour mener à bien le développement de la structure. Le dispositif des prêts bonifiés a donc été remplacé par un mécanisme de garantie.

De fait, si l'on considère uniquement les aides directes classiques, la chambre remarque que depuis la fin des années 80, la situation a considérablement évolué, la Région ayant effectivement analysé l'efficacité de ses outils et essayé d'en améliorer la lisibilité. La région PACA, en écartant très tôt le PRE, en modifiant fréquemment le PRCE dans le sens de l'efficacité et de la simplicité et en abandonnant le mécanisme des taux bonifiés dès lors que les taux d'intérêts ont amorcé leur décade, a ainsi accompli une réforme satisfaisante des possibilités mises à sa disposition.

6.3 De nouvelles modalités d'intervention plus volontaristes

En dépit de l'existence d'une multitude d'aides, héritage d'époques successives, la Région a aujourd'hui réorienté ses moyens d'intervention pour les structurer autour de trois outils principaux qui mobilisent l'essentiel de son effort financier. Outre le PRCE, le fonds de garantie et le pôle de capital risque sont désormais les nouveaux fers de lance de la collectivité en matière d'interventions économiques.

6.3.1 La recherche d'une meilleure efficacité avec le Fonds de garantie

La Région s'est rapprochée de la banque de développement des PME (BDPME) afin de permettre l'accès effectif au crédit pour les porteurs de projets de modeste ampleur. En partenariat avec cette institution, elle a créé le Fonds régional de Garantie Provence-Alpes-Côte d'Azur, doté de près de 4 M€, qui permet de garantir jusqu'à 80 % dans certains cas les concours financiers attribués par les banques. 50 % du fonds est destiné aux TPE et 50 % aux PME/PMI. Pour ces dernières sont particulièrement concernées celles évoluant dans les secteurs estimés porteurs pour l'économie régionale, à savoir l'industrie, le multimédia, les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Le montant des concours financiers garantis est compris entre 50 000 € et 300 000 €. A l'appui de cette dotation financière, la Région a signé avec la BDPME, le Comité Régional des Banques et le Crédit Mutuel Méditerranéen des protocoles d'accord afin de favoriser les prêts aux TPE.

Ce dispositif du fonds de garantie connaît un vif succès dans la région, en raison de taux de garantie élevés et de la logique de partenariat qu'il induit avec les banques. Alors que le dispositif a été lancé en 2001, plus de 200 entreprises en avaient bénéficié moins d'un an après.

La chambre constate tout d'abord qu'il s'agit effectivement d'un outil offrant une grande lisibilité et qui semble adapté. Cet aspect est particulièrement important, tant la première génération d'aides économiques du milieu des années 80 avait été critiquée sur ce point, la lourdeur des procédures ou la faiblesse de l'aide étant stigmatisées. Conclure pour autant à son succès paraît prématuré, la réussite ne se mesurant pas uniquement au nombre de bénéficiaires mais aussi à l'aune des emplois créés ou épargnés. Le taux de sinistre en 2002 était quasi-nul mais il est clair que la bonne conjoncture de l'époque et l'impossibilité d'avoir du recul sur l'efficacité d'un outil créé dix-huit mois plus tôt en sont les raisons principales.

En second lieu, le système de garantie pourrait entraîner un risque pour la collectivité et la conduit à se substituer au débiteur défaillant. Toutefois, le mécanisme du fonds permet justement de lui éviter de recourir à un système de provisionnement. La dotation au fonds de garantie, décidée souverainement par l'assemblée délibérante, revêt toutes les garanties de transparence et borde le risque financier.

De fait, le mécanisme du fonds de garantie repose sur une construction satisfaisante quant à la lisibilité des circuits financiers, même si en termes de coût pour la collectivité, le ralentissement économique laisse entrevoir un taux de sinistre élevé, la cible des TPE étant par nature la plus fragile en période de ralentissement et le système fonctionnant « à guichet ouvert ».

6.3.2 Le pôle de capital-risque : une approche moderne

Apparue au début des années 90, la notion de capital risque a connu une première concrétisation administrative avec les avantages fiscaux accordés pour la souscription aux FCPR, fonds communs de placement-risque. Le développement de la « nouvelle économie » a cependant marqué un tournant dans l'histoire du capital-risque, les volumes financiers recueillis pour développer les « start-up » de l'Internet ayant atteint des sommets, jusqu'à l'éclatement de « la bulle » au début de la décennie.

Si les volumes financiers ont considérablement chuté et les espoirs de rentabilité revus à la baisse, l'outil n'est pas obsolète pour autant. Il est en effet apparu que le capital-risque pouvait toujours concerner la bio-technologie ou les NTIC, et aussi servir à nombre de PME/PMI du secteur traditionnel dit « de l'ancienne économie ».

Dans ce contexte, la Région s'est rapprochée de son partenaire institutionnel, la CDC, et de la Caisse d'Epargne, pour constituer un pôle de capital-risque régional ayant pour objectif de soutenir la création et le développement des entreprises régionales par une offre de fonds propres adaptée à leurs besoins. Compte tenu de l'identité des investisseurs, le pacte d'actionnaires, qui fixait les grandes lignes de la doctrine d'utilisation de ce nouvel outil, mettait l'accent sur le soutien à l'économie régionale et non sur des retours sur investissement rapides. Il est toutefois explicite que la logique du pôle de capital-risque reste d'engranger des profits, ce qui, en première approche, pourrait distinguer l'action de ce pôle de celle de structures telles que l'agence nationale pour valorisation de la recherche (ANVAR), historiquement davantage positionnée vers le subventionnement.

La société PROXIPACA FINANCE a ainsi été créée. Elle est portée par deux actionnaires, d'une part la Région PACA, qui détient 40 % du capital et, d'autre part de VIVERIS, qui en détient 60 %. VIVERIS est quant à elle propriété de CDC PME à hauteur de 33,33 % et de la Caisse d'Epargne Provence-Alpes-Corse à hauteur de 66,66 %. En clair, la Région et la Caisse d'Epargne détiennent chacune 40 % du pôle de capital-risque, la CDC en détenant 20 %. Ce pôle de capital-risque était doté de plus de 11 M€ en 2002. PROXIPACA FINANCE n'intervient pas directement, mais par le biais de trois sociétés filiales, PRIMAVERIS (capital amorçage), PROENCIA (sociétés constituées) et SAMENAR (capital développement) dont le rôle est sensiblement différent.

La chambre relève qu'aucune disposition légale ne vient contredire cette architecture qui s'inscrit pour l'essentiel dans le cadre juridique tracé par l'article L. 4253-3 du CGCT. En outre, même si la Région pourrait être considérée comme actionnaire virtuel de quelques structures, il est clair qu'elle n'intervient en aucune façon dans leurs choix stratégiques ou encore moins leur gestion. En tant qu'actionnaire, PROXIPACA FINANCE est ainsi susceptible de bénéficier de dividendes ou de plus values qui justement pourraient conduire la collectivité à diminuer son abondement aux différents fonds.

Dès lors, la construction juridique ainsi proposée ne semble pas devoir poser de problèmes particuliers, tant sur le plan de la régularité que de la transparence. Il convient toutefois de noter que si l'annexe au budget primitif indique bien que la Région possède une partie du capital de PROXIPACA FINANCE, aucun état comptable n'est pour autant disponible, alors que la loi dispose que cet état soit présenté aux élus accompagné d'une certification du commissaire aux comptes.

En ce qui concerne le processus d'investissement, le dossier fait tout d'abord l'objet d'une expertise technique par le responsable d'une société filiale de PROXIPACA. Le dossier est ensuite présenté au comité d'engagement, composé d'experts, où ne figure aucun membre de la Région. Ce comité d'engagement ne dispose pour autant pas du pouvoir décisionnel qui revient au conseil d'administration de la dite société filiale, auquel participe M. Bizaillon, représentant élu de la Région, en charge des finances. Le compte-rendu vers PROXIPACA est ensuite assuré trimestriellement.

La chambre estime que cette organisation est satisfaisante. Elle écarte les élus locaux des choix techniques, qui ne seraient sans doute guère de leurs compétences, mais elle garantit néanmoins la transparence tout en préservant à l'actionnaire public local son pouvoir de décision et la prise en compte de ses préoccupations. Etant donné que la constitution du capital a été fixée par les statuts des différentes sociétés, le risque financier pour la collectivité est également bordé, toute nouvelle injection de fonds supplémentaire faisant nécessairement l'objet d'une délibération spécifique de la collectivité.

Pourtant, compte tenu de la configuration d'une société de capital risque, la phase d'investissement intervenant en amont et le retour sur investissement étant éventuellement enregistrée lorsque les entreprises soutenues parviennent à dégager des bénéfices, son plan de développement ne peut suivre qu'une « courbe en J ». Les résultats de PROXIPACA sont donc mécaniquement négatifs lors des premières années d'exploitation - les participations les plus risquées devant être provisionnées - et devant ensuite se redresser, à condition bien entendu que le choix des sociétés aidées ait été judicieux.

En l'espèce, les résultats 2001 (-657 479 €) et 2002 (-428 398 €) étaient négatifs. Le retour à la rentabilité de PROXIPACA apparaît donc lointain, puisque la plupart des « sorties » envisagées (rachat par des sociétés de plus grande envergure par exemple) ne sont prévues qu'à compter de 2007 – 2009, ce qui est un horizon particulièrement éloigné et incertain. De fait, l'objectif initial qui aurait consisté à ouvrir progressivement le capital des sociétés filiales aux investisseurs locaux privés reste hypothétique.

En revanche, le pôle de capital-risque séduit les différentes collectivités publiques. Le département des Bouches du Rhône détient effectivement 20 % du capital de SAMENAR, alors que les autres conseils généraux de la Région, à l'exception de celui du Var, ont entrepris des démarches pour entrer au capital des sociétés filiales PRIMAVERIS, PROENCIA et SAMENAR. La chambre note néanmoins que la Région a souhaité maîtriser totalement son outil d'intervention économique, les départements n'ayant pas été autorisés à rentrer au capital de la société holding PROXIPACA FINANCE.

6.3.3 Le partenariat distendu avec l'ANVAR

Dans le cadre de son dispositif d'aide à l'innovation (ARI), la Région s'est fixée comme objectif d'accompagner et de faciliter le développement d'un programme d'innovation technologique qui permette la création d'emplois. La collectivité intervient dans la phase du pré-lancement industriel d'un produit, d'un procédé ou d'un service innovant.

L'aide consiste en une avance remboursable à taux zéro couvrant au plus 50 % des dépenses internes et externes, matérielles ou immatérielles liées au programme d'innovation et plafonnée à 304 000 €. Elle peut être versée en prolongement des aides de l'ANVAR. L'aide doit être remboursée sur 4 ans, avec un différé d'un an. Elle est réservée aux entreprises régionales dont l'effectif est inférieur à 2 000 personnes, à jour de cotisations sociales et fiscales et ayant une situation financière saine.

Le mécanisme d'attribution se déroule en plusieurs temps. Comme l'expose la convention signée entre la Région et l'ANVAR, tout dossier de demande de subvention fait l'objet d'une concertation entre la collectivité et l'agence. Cette dernière est toutefois seule responsable de l'instruction des dossiers. Le dossier est ensuite présenté devant une commission spécifique, la Commission des aides régionales à l'innovation (CARI), qui émet un avis sur la proposition faite par le chargé d'affaires de l'ANVAR. L'aide régionale à l'innovation est ensuite décidée par délibération de la commission permanente du Conseil régional après avis favorable des membres de la CARI.

Selon les termes de la convention Région / ANVAR, deux élus de la commission « Croissance et développement économique, Europe et Coopération » du Conseil régional, ainsi que le directeur du développement de l'économie régionale de la Région doivent siéger à la CARI. A l'examen des procès verbaux des CARI tout au long de la période sous revue, la chambre a pu constater que la composition de cette instance s'écartait de celle prévue. Du 7 mars 1994 au 19 septembre 2002, aucun élu du Conseil régional n'a assisté à la moindre réunion, les deux élus titulaires étant systématiquement excusés. La Région n'est donc représentée que par un chargé de mission, dont l'identité varie au fil des réunions.

Afin de pourvoir à l'attribution de ces subventions, la Région a constitué auprès de l'ANVAR un Fonds d'aide régionale à l'innovation (FARI), doté annuellement en tant que de besoin. Ce fonds est géré par l'ANVAR. De même, cette agence assure pour le compte de la Région le suivi du déroulement des programmes, s'agissant notamment du versement des aides, le constat de fin de programme technique, le recouvrement des remboursements éventuels et l'analyse des demandes de constat d'échec total ou partiel. Dans ce cas, après examen en CARI de ces propositions d'échec total ou partiel, la décision finale est prise par la commission permanente du Conseil régional.

La Région est donc privée de tout moyen direct pour entreprendre le recouvrement de créances, étant totalement dépendante de l'ANVAR. S'agissant d'une avance remboursable uniquement en cas de succès de l'opération aidée, le « constat d'échec » conduisant à abandonner le reversement partiel ou total de l'avance est dressé par les services de l'ANVAR, après avis de la CARI. La décision d'abandonner la créance publique échappe donc en grande partie à la Région, sous réserve de sa participation à l'avis émis par la CARI. Si la convention Région / ANVAR prévoit effectivement que la situation d'échec technique ou économique est actée par la commission permanente de la Région, ce qui semble juridiquement incontournable, cette condition n'a cependant été formalisée qu'à compter de mars 1999.

En écartant les exercices 2000 et 2001 pour lesquels les décisions d'abandons de créances n'étaient pas encore prises en 2002, le taux de sinistre sur la période 1992 – 1999 est de 30 % par rapport aux sommes effectivement versées. Les enjeux ne sont donc pas résiduels (2,5 M€ d'abandons de créances sur la période).

Au demeurant, s'agissant de l'évaluation que la Région pourrait élaborer de son action et de sa collaboration avec l'ANVAR, il semble que la collectivité ait peu de lisibilité sur l'efficacité additionnelle de ses interventions. En effet, elle ne disposant d'aucun lien direct avec les entreprises, et ne peut donc distinguer sa valeur ajoutée par rapport aux actions menées par l'ANVAR, qui dispose des moyens d'intervenir seule en faveur des entreprises éligibles.

Enfin, en ce qui concerne la gestion et l'information, l'ANVAR transmet à la Région un état financier détaillant les remboursements effectués par les bénéficiaires de l'ARI à la fin de chaque exercice. Pour la gestion complète des aides régionales à l'innovation, en l'occurrence l'instruction des dossiers, l'établissement des contrats, le suivi des programmes et la perception des éventuels remboursements, la Région rémunère l'ANVAR par tranches forfaitaires, l'ANVAR utilisant les fonds à hauteur de 97 % à destination des entreprises et de 3 % pour sa rémunération. Or, ces honoraires apparaissent au compte d'avance, « prêts à des organismes publics ou privés », mais n'apparaissent pas à un compte de charge. Pourtant, les règles comptables imposent que ces honoraires soient virés à un compte de charge et appuyés d'une facture et d'un mandat. La chambre prend acte de l'intention de la collectivité de modifier la convention avec l'ANVAR sur ce point.

6.3.4 Le dispositif peu lisible des plates-formes d'initiatives locales

Afin de revitaliser le tissu économique dans les zones les plus reculées de son territoire, la Région a également misé sur la constitution d'un réseau associatif. Globalement, les coûts de structure y afférant absorbent 10 % du budget des interventions économiques de la collectivité. Dans ce cadre, les plates-formes d'initiatives locales (PFIL) ont vocation à coordonner les mesures d'aide financière mises à la disposition des créateurs d'entreprise. Les PFIL sont membres du réseau national France Initiative Réseau, qui se propose, sur la période 2000 – 2006 de développer 300 PFIL en 2006. Ces plates – formes fournissent un accueil, un accompagnement ainsi qu'un suivi personnalisé, avant la création et dans les premières années du développement de l'entreprise. Elles sont également destinées à favoriser l'accès au financement bancaire par la mise en œuvre d'outils financiers spécifiques tels que le fonds de garantie précédemment évoqué. Pour les porteurs de projet qui manquent de fonds propres, les PFIL peuvent attribuer une aide financière sous forme de prêt d'honneur, à partir d'une dotation régionale.

Les PFIL réunissent au sein de leurs instances des acteurs locaux, institutionnels, le secteur privé et le secteur associatif. Elles portent souvent des noms évocateurs comme « Initiatives en pays de Giono » ou « Ouest Etang de Berre Initiatives » et ont la forme associative type loi de 1901. Les comptes de résultats des différentes structures montrent que la quasi-totalité des dépenses sont des dépenses de personnel et d'achat de petit matériel de bureau.

La chambre note que les montants des subventions allouées aux PFIL ne sont pas répertoriés dans les annexes du budget primitif au chapitre des subventions aux associations. Pourtant, les sommes ainsi distribuées sont significatives. Le soutien au fonctionnement des plates – formes a d'ailleurs été totalement contractualisé dans le cadre du CPER 2000 – 2006, la Région intervenant à hauteur de 10,67 M€, l'Etat de 1,68 M€. Cette enveloppe est destinée à alimenter le fonds d'intervention destiné à l'octroi de prêts personnels à taux zéro (prêts d'honneur) et à supporter une partie des frais de fonctionnement de la structure.

En pratique, pour les structures dont la chambre a été destinataire des documents comptables, les subventions publiques correspondent à la quasi-totalité des recettes de fonctionnement. Les espoirs de diversifier les recettes de fonctionnement, qui figurent dans les diverses conventions et délibérations, ne sont donc pas concrétisés pour l'heure.

Au-delà de ces aspects financiers, il apparaît que le réseau des PFIL est également peu identifiable dans le paysage des interventions économiques de la Région. Ces structures sont effectivement infiniment moins visibles que les chambres de commerce et d'industrie ou les chambres des métiers qui sont les relais traditionnels de tout candidat à la création d'entreprise. Toutefois, il est clair que les PFIL ont vocation à occuper le terrain là où les structures plus importantes ne sont pas présentes. Cet aspect n'est pas négligeable dans une région où les disparités sont nombreuses et où le tissu économique est concentré autour de certains pôles. De fait, une PFIL peut constituer un interlocuteur autorisé pour les petits candidats à la création d'entreprise dans les zones les plus rurales.

En dépit de la véracité de cet argument, se pose néanmoins la question de la réalité de l'action menée par la plate – forme, qui bien qu'ouverte aux acteurs locaux du bassin d'emploi, n'apparaît pas aujourd'hui comme un lieu d'expertise. Comme a pu le constater la chambre, les plates – formes occupent généralement un ou deux emplois temps plein, souvent des contrats emplois – jeunes, dont l'action consiste à mettre le porteur de projet en relation avec la chambre de commerce la plus proche, qui supporte ainsi le coût financier de l'expertise du dossier.

Les PFIL sont également faiblement liées au monde bancaire, contrairement à ce qui peut être écrit dans les divers documents promotionnels les présentant. En effet, la finalité des prêts d'honneur, dont elles contribuent à l'attribution, est de constituer un amorçage pour obtenir d'autres financements bancaires. En moyenne, au niveau national, 1 € de prêt d'honneur permet de lever 4 € de financement bancaire. Or, pour le réseau des PFIL de PACA, 50 % des prêts d'honneur ont été attribués sans prêt bancaire complémentaire, ni même, ce qui est plus surprenant, sans prêt complémentaire de type PRCE.

En dernier lieu, la collectivité ne dispose d'aucune visibilité sur les effets produits par les actions qu'elle a pu soutenir, ni de référentiel permettant d'évaluer la conformité des actions menées par chaque PFIL et encore moins son efficacité ou son efficience. Ce manque d'organisation est à comparer au coût du dispositif, de l'ordre de 1,5 M€ par an.

6.3.5 Le recours à d'autres acteurs associatifs : l'exemple de l'IRCE

L'Institut régional pour la création et le développement des entreprises (IRCE) est une association type 1901 dont l'objet est l'information ainsi que l'initiation à la création d'entreprise, l'accompagnement des porteurs de projets de création d'entreprise, ainsi que l'accompagnement des chefs d'entreprises ayant été créées depuis moins de cinq ans. A ce titre, l'IRCE est devenu l'interlocuteur de la Région et plus particulièrement des PFIL.

Les ressources de l'IRCE se composent (article 13 des statuts) :

- Des cotisations versées par ses membres
- Des subventions publiques ou privées
- Des rétributions ou remboursements de frais pour services rendus

- De toutes autres ressources qui ne sont pas interdites par la loi.

L'analyse des budgets de l'IRCE montre que ces ressources sont d'inégale importance, la dotation régionale représentant 80 % des produits en 2000. La convention 2000 – 2002 conclue entre la Région et l'IRCE mentionnait d'ailleurs explicitement l'engagement de l'IRCE à rechercher une diversification de ses sources de financement. Si la part de la subvention régionale ne représentait plus que 55,5 % du budget de l'IRCE en 2002, la chambre note que 80 % de ses ressources étaient constituées de subventions publiques. En se fondant sur les budgets prévisionnels au cours de la durée de la convention, la chambre remarque également que le montant total de la contribution régionale s'élève à 1,5 M€, ce qui équivaut pratiquement aux charges salariales supportées par l'IRCE sur la période (1,4 M€).

Ainsi, l'IRCE, qui vit essentiellement grâce à des fonds publics, propose des modules de formation aux plates-formes d'initiatives locales (subventionnées par la Région), susceptibles de les prescrire à des entreprises aidées financièrement par la collectivité. Les recettes de l'IRCE découlant de prestations extérieures facturées à des tiers (15 % environ du budget de fonctionnement) sont donc en fait indirectement alimentées par des fonds publics de manière non négligeable.

Enfin, en ce qui concerne le suivi des actions entreprises par l'IRCE, l'article 5 de la convention fait état d'un comité de suivi composé du directeur de l'association ainsi que des services de la Région. Ce comité doit rendre compte de sa mission de manière semestrielle au conseil d'administration ainsi qu'aux membres de la commission Finances – Evaluation du Conseil régional. Les services de la collectivité ont dû se contenter d'indiquer à la chambre que dans le cadre de la convention 2000 – 2002, le dit comité s'était réuni une fois, sans pouvoir fournir le compte – rendu de la réunion.

Il est naturel que la Région, administration d'état major dépositaire en grande partie de la stratégie de développement économique local, trouve des relais pour mener concrètement à bien les actions qu'elle décide d'entreprendre. Il est vraisemblable cependant que cette architecture favorise l'émergence d'entités de toute nature, vivant quasi-exclusivement de fonds publics, et dont l'action reste difficilement quantifiable et contrôlable. Par ailleurs, ce constat permet de déduire que les moyens d'interventions économiques ne sont pas absorbés uniquement par les aides aux entreprises, une enveloppe, représentant 10 % du montant des interventions économiques de la région, est destinée à couvrir les coûts de fonctionnement de structures distinctes de la collectivité.

Le président,

Bertrand SCHWERER