

Chambre régionale des comptes de Bourgogne

# RAPPORT d'activité 2004



*28-30, rue Pasteur - BP 71199 - 21011 Dijon Cedex  
03 80 67 41 50*

[crc@bourgogne.ccomptes.fr](mailto:crc@bourgogne.ccomptes.fr)  
[www.ccomptes.fr/crc/votre-region/bourgogne/bourgogne.htm](http://www.ccomptes.fr/crc/votre-region/bourgogne/bourgogne.htm)



# SOMMAIRE

<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>2</b>
<b>LE MOT DU PRESIDENT .....</b>	<b>3</b>
<b>PARTIE I : COMPETENCES DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE BOURGOGNE.....</b>	<b>4</b>
<b>I. MISSIONS DE LA CHAMBRE .....</b>	<b>4</b>
A/ Contrôle juridictionnel .....	4
B/ Examen de la gestion .....	5
C/ Contrôle des actes budgétaires .....	6
<b>II. ORGANISMES RELEVANT DES COMPETENCES DE LA CHAMBRE .....</b>	<b>6</b>
A/ Champ géographique d'action de la Chambre .....	6
B/ Organismes contrôlés .....	7
<b>PARTIE II : ACTIVITES DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE BOURGOGNE.....</b>	<b>11</b>
<b>I. TRAVAUX DE LA CHAMBRE .....</b>	<b>11</b>
A/ Séances .....	11
B/ Jugements .....	12
C/ Examen de la gestion .....	13
D/ Contrôle des actes budgétaires .....	21
<b>II. ACTIVITE DU MINISTERE PUBLIC .....</b>	<b>22</b>
<b>III. ACTIVITES EXTERIEURES DE LA CHAMBRE .....</b>	<b>24</b>
<b>PARTIE III : ORGANISATION DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE BOURGOGNE .....</b>	<b>26</b>
<b>I. RESSOURCES HUMAINES .....</b>	<b>26</b>
A/ Magistrats .....	28
B/ Assistants et personnel administratif .....	29
C/ Formation .....	30
<b>II. FONCTIONNEMENT DE LA CHAMBRE .....</b>	<b>31</b>
A/ Services administratifs .....	31
B/ Commissions et comités internes .....	32
<b>III. MOYENS.....</b>	<b>34</b>

## Le mot du président



*A l'exemple d'un grand nombre de chambres régionales ou territoriales des comptes, la juridiction financière bourguignonne a souhaité, pour la première fois en 2004, rendre compte de la manière dont elle a assuré, avec les moyens dont elle dispose, les missions légales qui lui incombent.*

*En dressant le bilan du travail collectif réalisé par les magistrats et l'ensemble des personnels administratifs, l'objectif recherché par la Chambre est de présenter, en toute transparence, les résultats de son action et ainsi justifier de l'emploi des crédits publics alloués à son fonctionnement.*

*Une semblable démarche s'inscrit tout naturellement dans le cadre des orientations fixées aux administrations et institutions de l'Etat par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.*

*La Chambre devra répondre dans un avenir proche à un double défi, touchant, d'une part, aux contours mêmes de l'exercice de son activité, du fait notamment de l'avancement du processus de dématérialisation des pièces justificatives, d'autre part, à l'étendue du champ des contrôles, en raison de la mise en œuvre des lois de décentralisation.*

*Il conviendra, en conséquence, qu'elle poursuive les efforts engagés visant à une plus grande efficacité et à une amélioration de la qualité du service rendu.*

**André GRÉGOIRE**

Conseiller référendaire à la Cour des comptes

# Partie I : Compétences de la chambre régionale des comptes de Bourgogne

## I. Missions de la Chambre

La loi du 2 mars 1982 a créé les chambres régionales des comptes et leur a confié trois missions dans leur ressort : le contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics, l'examen de la gestion et le contrôle des actes budgétaires.

### A/ Contrôle juridictionnel

Les recettes et les dépenses des collectivités et organismes soumis au contrôle de la Chambre ne peuvent être recouvrées ou payées que par des comptables publics, qui produisent chaque année à la Chambre leurs comptes accompagnés de toutes les pièces justificatives.

Le jugement de ces comptes constitue la mission fondatrice des juridictions financières. La chambre régionale des comptes rend obligatoirement un jugement sur tous les comptes publics qui lui sont soumis et cet exercice obligé lui confère son statut de juridiction.

- **Type de contrôle**

Le contrôle juridictionnel est à la fois un contrôle de la régularité des opérations passées par le comptable public et un contrôle de la fiabilité et de la sincérité des comptes.

Les comptables engagent, à raison de leurs opérations, leur responsabilité pécuniaire et personnelle et celle-ci peut être mise en jeu par la Chambre lorsqu'une dépense a été irrégulièrement ou indûment payée, lorsqu'une recette n'a pas été recouvrée ou lorsqu'il apparaît un manquant dans leur caisse.

- **Modalités d'exercice du contrôle**

A l'issue de ses vérifications, le magistrat chargé du compte présente un rapport à la Chambre, qui délibère en vue de rendre un jugement sur les comptes. Celui-ci peut être provisoire et comporter des injonctions au comptable de produire des pièces ou des justifications supplémentaires. A la suite des réponses de ce dernier, la Chambre délibère à nouveau et rend un jugement définitif qui donne décharge au comptable si ses réponses sont satisfaisantes. Elle peut, dans le cas contraire, le mettre en débet, c'est-à-dire lui imposer de reverser sur ses propres deniers la somme en cause à la collectivité. Dans ces cas, deux ou plusieurs jugements interviennent pour le même organisme (premier jugement puis jugements de suite). Cependant, la responsabilité des comptables publics, qui disposent personnellement d'une caution et d'une assurance, peut être atténuée par une décision finale du ministre des Finances de leur faire remise gracieuse de tout ou partie de leur dette.

Ainsi, chaque contrôle donne lieu à un jugement, qu'il y ait eu ou non des irrégularités. Ces jugements définitifs relèvent, en appel, de la Cour des comptes et, en cassation, du Conseil d'Etat.

La périodicité du contrôle des comptes est en moyenne de quatre ans. Cette périodicité est à respecter avec d'autant plus de soin que la loi de finances rectificative pour 2004 du 30 décembre 2004 a ramené de dix à six ans après la production des comptes la période de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics par la chambre régionale des comptes : au terme de ce délai, la responsabilité des comptables est éteinte si elle n'a pas été mise en jeu et ceux-ci se trouvent automatiquement déchargés de leur gestion.

- **Une procédure particulière : la gestion de fait de deniers publics**

L'irrégularité consistant dans le maniement de deniers publics par une personne qui n'est pas un comptable public ou qui n'y est pas régulièrement habilitée peut donner lieu à déclaration de gestion de fait par la juridiction financière. Les personnes ayant manié ou détenu irrégulièrement de l'argent public sont alors appelées à lui rendre compte des opérations auxquelles elles ont procédé. La gestion de fait est soumise aux mêmes procédures et crée les mêmes droits et obligations que les gestions régulières. Elle peut, en sus, être sanctionnée et entraîner la condamnation des comptables de fait au paiement d'une amende.

La loi du 21 décembre 2001 a ramené de trente à dix ans le délai de prescription de la gestion de fait. La déclaration définitive de gestion de fait, qui entraînait auparavant l'inéligibilité du comptable de fait lorsqu'il était ordonnateur de la collectivité dont il avait manié les deniers, se traduit aujourd'hui par une suspension provisoire de ses fonctions d'ordonnateur jusqu'à l'obtention de son quitus.

## **B/ Examen de la gestion**

- **Une définition légale récente**

L'examen de la gestion, prévu par l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, est défini de la manière suivante par la loi du 21 décembre 2001 :

*« L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».*

Ainsi, les contrôles engagés, soit à l'initiative de la chambre régionale des comptes dans le cadre de son programme annuel de vérifications, soit à la demande de l'autorité locale ou du préfet, visent à examiner successivement :

- ✚ la régularité, c'est-à-dire la conformité au droit des dépenses et des prélèvements publics (par exemple, l'achat a-t-il respecté les règles

applicables à la passation de la commande publique ?)

- ✚ l'efficacité dans l'utilisation des fonds publics (les moyens mis en œuvre pour atteindre un objectif auraient-ils pu l'être à meilleur coût ?)
- ✚ l'efficacité (l'investissement réalisé par la collectivité a-t-il permis d'atteindre l'objectif fixé ?).

- **Une procédure exigeante**

L'élaboration des observations de la chambre régionale des comptes sur la gestion des organismes contrôlés est strictement encadrée par une procédure définie par la loi, qui vise à garantir l'impartialité des décisions prises, ainsi que le droit des responsables locaux à exprimer leur point de vue. Ainsi, toutes les observations de la Chambre sont obligatoirement arrêtées par le collège des magistrats, en présence, éventuellement, du représentant du ministère public, sans toutefois que celui-ci prenne part aux délibérés. De plus, avant d'émettre des observations définitives, communicables au public, la Chambre transmet aux responsables successifs de l'organisme les observations provisoires et confidentielles qu'elle a retenues. Ceux-ci disposent d'un délai de deux mois pour transmettre à la Chambre leur réponse écrite, qu'ils peuvent, s'ils le souhaitent, compléter et préciser au cours d'une audition. Ce n'est qu'après avoir examiné les réponses aux observations provisoires que la Chambre arrête la teneur de ses observations définitives. Enfin, aux termes de la loi du 21 décembre 2001, les rapports d'observations définitives sont rendus publics, accompagnés de la réponse définitive des responsables de l'organisme.

- **Des rapports aboutissant à des recommandations**

Les rapports d'observations définitives de la Chambre n'entraînent pas de sanctions : ils comportent des constats et des recommandations. Cependant, si elle relève des faits susceptibles de faire l'objet d'une action pénale, la Chambre se doit d'en aviser l'autorité judiciaire par l'intermédiaire de son ministère public.

L'examen de la gestion permet à la Chambre d'émettre des observations répondant à un double objectif :

- ✚ apporter une information aux élus locaux, qui peuvent, ainsi, prendre connaissance d'éventuels dysfonctionnements et, en suivant les recommandations de la Chambre, les corriger et en prévenir la récurrence ;

- ✚ participer à la démocratie locale : en rendant public son diagnostic et ses propositions, la Chambre participe à l'information du citoyen sur l'emploi des deniers publics.

## C/ Contrôle des actes budgétaires

- *Une mission originale*

Conséquence de la liberté accordée en 1982 aux collectivités locales, les décisions budgétaires de celles-ci ne sont plus soumises à un contrôle préalable de l'autorité préfectorale, mais lui sont adressées après avoir été adoptées. Toutefois, lorsque le préfet constate, au vu des budgets ou des comptes, des situations compromises, il peut saisir la Chambre régionale des comptes, appelée, à l'issue de son contrôle, à formuler des recommandations dans un avis public.

En raison de leur caractère imprévisible, ces contrôles donnent lieu à une évaluation forfaitaire dans le programme des travaux de la Chambre et doivent être traités en priorité.

- *Différents types de saisine*

Ainsi, lorsqu'une collectivité n'a pas voté son budget dans les délais, ou que celui-ci n'a pas été adopté en équilibre réel, ou qu'un déficit d'un certain niveau apparaît à la clôture de l'exercice, le préfet saisit la Chambre.

Celle-ci intervient, alors, pour permettre à la collectivité d'être dotée d'un budget aussi rapidement que possible, dans le premier cas, ou pour proposer des mesures de rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans les deux autres cas.

De même, lorsque les crédits nécessaires à l'acquittement d'une dépense obligatoire n'ont pas été inscrits au budget, la Chambre peut être saisie par le préfet, le comptable ou le créancier. Elle est alors amenée à apprécier le caractère obligatoire de la dépense et à adresser, le cas échéant, une mise en demeure à la collectivité ou à l'organisme concerné d'inscrire les crédits nécessaires à son budget. En cas de refus, le préfet procède, à la demande de la Chambre, à l'inscription d'office de ces crédits.

Dans ces divers cas de figure, le contrôle se déroule dans des délais très brefs (en général un mois) et selon une procédure contradictoire.

## *II. Organismes relevant des compétences de la Chambre*

### A/ Champ géographique d'action de la Chambre



Le ressort de la chambre régionale des comptes de Bourgogne correspond au territoire des quatre départements de la Côte-d'Or, de la Nièvre, de Saône-et-Loire et de l'Yonne, constituant la région de Bourgogne.

### La région de Bourgogne en chiffres :

Superficie	<b>31 582 km<sup>2</sup> (6<sup>ème</sup> rang)</b>
Population	<b>1 616 000 habitants (16<sup>ème</sup> rang, estimation au 1/1/2004)</b>
Départements	<b>4</b>
Communes	<b>2 046</b>
Densité	<b>51 hab/km<sup>2</sup></b>
Population rurale	<b>33 % (moyenne nationale : 18 %)</b>
Population urbaine	<b>67 %</b>
PIB par habitant	<b>22 500 euros (moyenne nationale : 25 305 euros)</b>
Siège de la région	<b>Dijon</b>

### Les quatre départements en chiffres

Département	Superficie (km <sup>2</sup> )	Population*	Densité (hab/km <sup>2</sup> )	Communes	Préfecture
Côte d'Or	8 763	506 755	58	707	Dijon
Nièvre	6 817	225 198	33	312	Nevers
Saône-et-Loire	8 575	544 893	63	574	Mâcon
Yonne	7 427	333 221	45	453	Auxerre

\* Recensement 1999

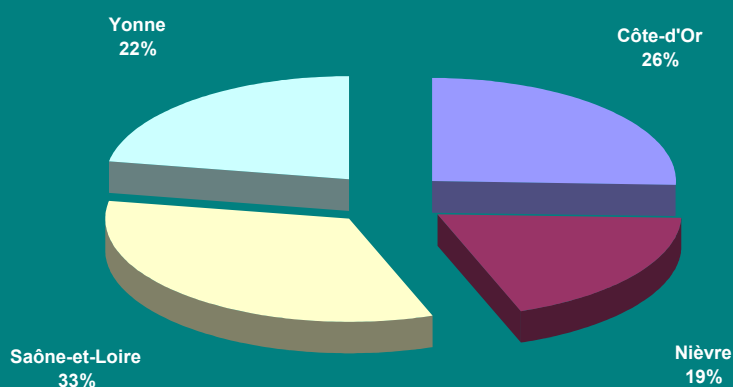
## B/ Organismes contrôlés

Au 31 décembre 2004, 1 396 organismes publics relevaient de la compétence obligatoire de la Chambre.

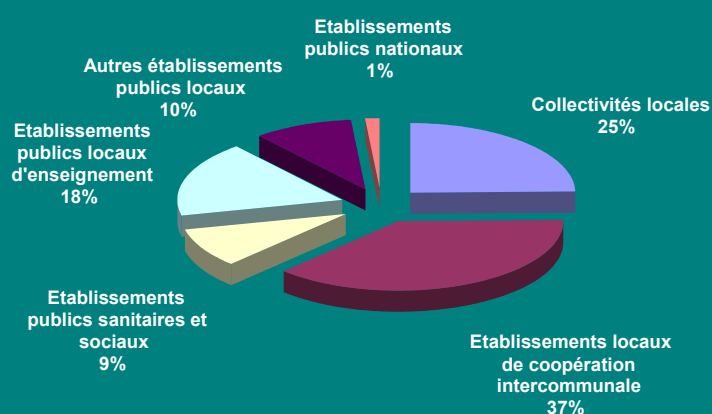
ORGANISMES	
<b>Collectivités locales</b>	
Région	1
Départements	4
Communes	337
<b>Sous-total</b>	<b>342</b>
<b>Etablissements publics locaux de coopération intercommunale</b>	
Communauté urbaine	1
Communautés d'agglomération	2
Communautés de communes	87
Syndicats mixtes	29
Syndicats de communes	409
<b>Sous-total</b>	<b>528</b>

<b>Etablissements publics sanitaires et sociaux</b>	
Hôpitaux	43
Centre hospitalier intercommunal	1
Maisons de retraite	53
Maisons d'accueil pour personnes âgées dépendantes	2
Centres d'aide par le travail	2
Foyers de l'enfance	2
Maison de cure médicale	1
Maison d'enfants	1
Instituts médico-éducatifs	2
Institut médico-pédagogique	1
Syndicats interhospitaliers	16
<b>Sous-total</b>	<b>124</b>
<b>Etablissements publics de construction et logement</b>	
HLM et OPAC	5
<b>Sous-total</b>	<b>5</b>
<b>Etablissements publics locaux d'enseignement</b>	
Collèges	163
Lycées	64
Lycées agricoles	14
EREA (enseignement adapté)	3
<b>Sous-total</b>	<b>244</b>
<b>Autres établissements publics locaux</b>	
Centres communaux d'action sociale	110
Caisses des écoles	8
Groupement d'intérêt public	1
Services départementaux d'incendie et de secours	4
Institutions interdépartementales	2
Centres de gestion de la fonction publique territoriale	4
Crédit municipal	1
Régies personnalisées à autonomie financière	4
<b>Sous-total</b>	<b>134</b>
<b>Etablissements publics nationaux et autres organismes (délégation de la Cour)</b>	
IUFM	1
CREPS	2
CROUS	1
CRDP	1
Chambres de commerce	8
Chambres de métiers	6
<b>Sous-total</b>	<b>19</b>
<b>Total général</b>	<b>1 396</b>

## Répartition des organismes par département



## Répartition par type d'organisme



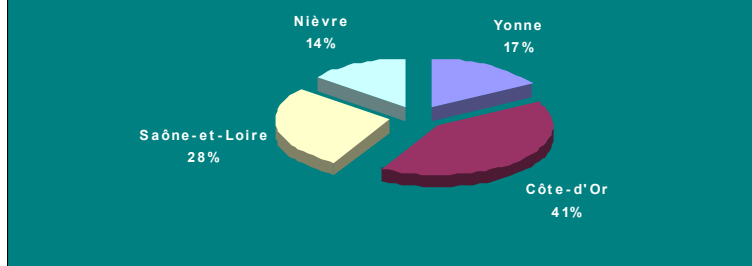
✚ A ces entités publiques s'ajoutent certains organismes de droit privé soumis au contrôle facultatif de la chambre régionale des comptes de Bourgogne en application de l'article L. 211-4 du code des juridictions financières :

- 32 sociétés d'économie mixte (dont 7 en cours de liquidation) ;
- toutes les associations bénéficiant d'un concours financier annuel d'au moins 1 500 euros de la part d'une collectivité locale (dont 166 déjà recensées recevant

plus de 75 000 euros de subventions annuelles).

✚ Ce vaste domaine de contrôle correspond, pour les seules entités publiques (hors établissements publics locaux d'enseignement et organismes délégués par la Cour), à la surveillance d'une masse financière qui s'élève à plus de 7 milliards d'euros.

## Répartition par département de la masse financière



### Liste des grands comptes 2003

*(en euros, sur la base des comptes de gestion et par ordre décroissant du montant des recettes totales)*

Organismes	Recettes
Région de Bourgogne	de 300 000 000 à 600 000 000
Département de la Côte-d'Or	
Département de Saône-et-Loire	
CHRU de Dijon	
Département de l'Yonne	de 100 000 000 à 300 000 000
Département de la Nièvre	
Commune de Dijon	
Communauté de l'agglomération dijonnaise	
Centre hospitalier de Nevers	de 70 000 000 à 100 000 000
Centre hospitalier de Mâcon	
Commune de Chalon-sur-Saône	
Centre hospitalier d'Auxerre	
OPHLM de la Nièvre	
Commune de Mâcon	
Communauté urbaine du Creusot - Montceau-les-Mines	
OPAC de la ville de Dijon	
Centre hospitalier de Chalon-sur-Saône	
Commune de Nevers	
Communauté de communes Chalon – Val de Bourgogne	
Commune d'Auxerre	

## PARTIE II : Activités de la chambre régionale des comptes de Bourgogne

### *I. Travaux de la Chambre*

#### A/ Séances

La Chambre a tenu 87 séances :

- 57 séances plénières, dont 1 séance solennelle et 6 audiences publiques,
- 28 séances de section, dont 8 au cours desquelles a été reçu le serment professionnel de comptables publics,
- 2 auditions.



## B/ Jugements

La Chambre a rendu 1 773 jugements en 2004 (992 en 2003) : 1 719 premiers jugements et 54 jugements de suite. Aucun de ces jugements n'a été frappé d'appel.

Plus de 3 000 comptes relèvent désormais de l'apurement administratif. Deux d'entre eux ont été évoqués par la Chambre à la suite de nombreuses réquisitions du comptable par l'ordonnateur.

Type d'organismes	Nombre de jugements
Association de propriétaires dotée d'un comptable public	671
Commune	520
Groupement intercommunal	430
EPL départemental	3
EPL communal	73
EPL sanitaire et social	35
EPL construction-logement	1
EPL enseignement	37
Chambre d'Agriculture	3

Au 31 décembre 2004, il restait à juger, sous réserve de l'effet de la prescription extinctive de responsabilité des comptables publics, 0,83 % des comptes des exercices 1993 à 1997, 4,39 % des comptes 1998, 8,06 % des comptes 1999, 15,32 % des comptes 2000, 21,5 % des comptes 2001 et 95,13 % des comptes 2002.

Certaines procédures contentieuses ont abouti à des reversements au cours de l'exercice 2004 : un reversement de 15 345,98 euros, obtenu sur injonction ferme, c'est-à-dire après le prononcé d'un jugement provisoire, et cinq reversements (dont le montant total s'est élevé à 5 900 euros) constitués des sommes laissées à la charge des comptables par le ministre des Finances après remise gracieuse des débits prononcés à leur encontre par un jugement définitif de la Chambre.

Une procédure de condamnation à l'amende pour retard dans la production des comptes a abouti au prononcé de 3 amendes définitives pour un montant total de 1020 euros.

Une procédure de gestion de fait de deniers publics a donné lieu à un débit de 11 368,16 euros, intérêts compris, et à des amendes pour un montant total de 1050 euros.

Nature et caractéristiques des jugements	Comptable patent	Comptable de fait
Jugement de débit suite à une gestion de fait		1
<i>montant</i>		11 368,16
Jugement définitif de condamnation à l'amende		
<input type="checkbox"/> pour retard dans la production des comptes	3	
<input type="checkbox"/> pour gestion de fait		5
<i>montant</i>	1 020,00	1 050,00

## C/ Examen de la gestion

### ***Liste des 34 rapports d'observations définitives rendus communicables en 2004***

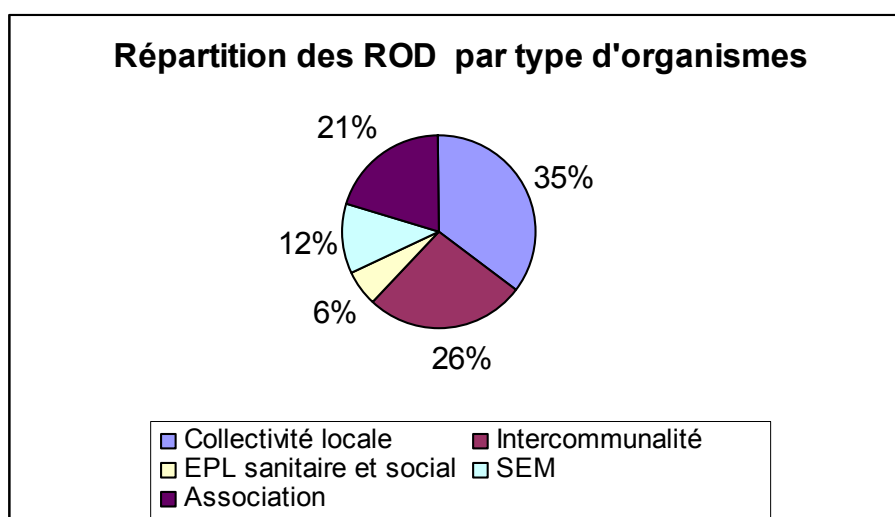
Type d'organisme	Organisme	Département	Date de notification du ROD *
Département	Conseil général de la Nièvre	Nièvre	23/12/2004
SEM	SAEMS du circuit de Nevers Magny-Cours	Nièvre	23/12/2004
Association	Association du circuit de Nevers - Magny-Cours	Nièvre	17/12/2004
Commune	Avallon	Yonne	14/12/2004
Syndicat intercommunal	Syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de la région du Bazois	Nièvre	03/12/2004
Office du tourisme	Office du tourisme de Beaune	Côte-d'Or	26/11/2004
Comité du tourisme	Comité départemental du tourisme de Saône-et-Loire	Saône-et-Loire	23/11/2004
Office du tourisme	Office du tourisme de Dijon	Côte-d'Or	23/11/2004
Commune	Guérisny	Nièvre	17/11/2004
Commune	Cosne-Cours-sur-Loire	Nièvre	04/11/2004
Région	Conseil régional de Bourgogne	Côte-d'Or	15/10/2004
Commune	Saint-Fargeau	Yonne	30/09/2004
Syndicat intercommunal	Syndicat intercommunal à vocation multiple du Pays Beunois	Côte-d'Or	30/09/2004
Syndicat intercommunal	Syndicat intercommunal pour le traitement des effluents de l'agglomération mâconnaise (SITEAM)	Saône-et-Loire	28/09/2004
Hôpital	Centre hospitalier d'Avallon	Yonne	21/09/2004
Hôpital	Centre hospitalier spécialisé de Sevrey	Saône-et-Loire	17/09/2004
Comité du tourisme	Comité départemental du tourisme de Côte-d'Or	Côte-d'Or	16/09/2004
SEM	Société anonyme d'économie mixte Loire et Allier	Nièvre	15/09/2004
Communauté de communes	Communauté de communes Loire et Allier	Nièvre	15/09/2004
Commune	Decize	Nièvre	27/07/2004
Comité du tourisme	Comité régional du tourisme de Bourgogne	Côte-d'Or	23/07/2004

\* Rapport d'observations définitives accompagné de la réponse des ordonnateurs

Type d'organisme	Organisme	Département	Date de notification du ROD *
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours de l'Yonne	Yonne	28/04/2004
SEM	Société d'économie mixte pour l'aménagement et le développement économique du département de la Saône-et-Loire (ADECO 71)	Saône-et-Loire	29/04/2004
Commune	Mâcon	Saône-et-Loire	27/04/2004
SEM	Société de gestion du parc des expositions de Mâcon - SOGEPEM	Saône-et-Loire	28/04/2004
Commune	Recey-sur-Ource	Côte-d'Or	01/04/2004
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours de la Nièvre	Nièvre	29/03/2004
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours de Saône-et-Loire	Saône-et-Loire	29/03/2004
Commune	Lormes	Nièvre	29/03/2004
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours de la Côte-d'Or	Côte-d'Or	20/02/2004
Commune	Broye	Saône-et-Loire	17/02/2004
Commune	Saint-Saulge	Nièvre	17/02/2004
Association	Association Dijon Congrexpo	Côte-d'Or	26/01/2004
Syndicat intercommunal	Syndicat intercommunal à vocation multiple de Saulon-la-Chapelle	Côte-d'Or	13/01/2004

\* Rapport d'observations définitives accompagné de la réponse des ordonnateurs

Tous ces rapports sont accessibles sur le site Internet :  
[www.ccomptes.fr/crc/votre-region/bourgogne/bourgogne.htm](http://www.ccomptes.fr/crc/votre-region/bourgogne/bourgogne.htm).



## **Synthèse des rapports d'observations définitives de 2004**

La synthèse ci-dessous résume celles des observations de gestion dont la portée, loin d'être spécifique aux seuls organismes auxquels elles ont été adressées, peut être considérée comme générale. Ces observations ont été classées dans l'ordre des composantes de l'examen de la gestion tel que celui-ci est défini par l'article L. 211- 8 du code des juridictions financières.

### **A – Régularité des actes de gestion**

#### **1 – Respect des règles comptables**

Les comptes doivent donner une image fidèle de l'activité et du patrimoine des organismes et les juridictions financières doivent s'assurer que tel est bien le cas.

Les contrôles de la Chambre ont mis en évidence certaines entorses aux règles comptables, qui déforment plus ou moins l'image de la collectivité donnée par ses comptes.

Ainsi, les résultats d'un exercice sont parfois surévalués par l'emploi de méthodes interdites telles que le constat avec retard de la perte consécutive au non recouvrement d'une créance, le différé du paiement d'une facture sur l'exercice suivant, l'étalement de charges sur une période trop longue ou l'affectation de produits de cession d'actifs au financement des charges de fonctionnement.

De même, la connaissance par les collectivités de leur propre patrimoine est insuffisante.

Souvent, les conséquences résultant du principe d'équilibre budgétaire sont éludées au moyen de diverses infractions aux règles comptables en matière d'amortissement des immobilisations, de cession d'actifs ou de provisions.

Ces errements doivent être mis à jour afin que les assemblées délibérantes se prononcent sur des comptes reflétant de façon sincère et fiable l'état des finances de leur collectivité et que les citoyens puissent apprécier la qualité de la gestion de leurs élus.

#### **2 – Compétences des établissements publics de coopération intercommunale**

En tant qu'il s'agit de compétences d'attribution transférées par les communes qui en sont membres, les compétences des établissements publics de coopération intercommunale sont régies par les principes de spécialité et d'exclusivité.

En application du principe de spécialité, un établissement public de coopération intercommunale ne peut agir que dans le champ des compétences qui lui ont été transférées (principe de spécialité fonctionnelle) et à l'intérieur de son périmètre (principe de spécialité territoriale). En vertu de ce principe, il ne peut donc intervenir, ni opérationnellement ni financièrement, dans le champ de compétences que les communes membres ont conservées. *A fortiori* ne peut-il pas exercer des compétences qui n'appartiennent pas aux communes membres.

En application du principe d'exclusivité, il est le seul à pouvoir agir dans les domaines se rattachant aux compétences qui lui ont été transférées, les communes membres se trouvant totalement dessaisies des compétences transférées et ne pouvant plus, de ce fait, intervenir dans ces domaines.

Lors de ses contrôles, la Chambre a constaté à plusieurs reprises que les principes de spécialité et d'exclusivité régissant les compétences des établissements publics de coopération n'étaient pas parfaitement respectés, soit que l'établissement exerce des compétences qu'il ne possède pas, soit que les communes membres continuent d'exercer des compétences qu'elles lui ont transférées.

Un syndicat intercommunal a réalisé des opérations d'investissement pour le compte de communes qui en étaient membres sans qu'aucune convention de mandat ait été conclue entre les communes mandantes et le syndicat mandataire, alors que la passation d'une telle convention est obligatoire.

#### **3 – Principe d'équilibre des services publics à caractère industriel et commercial**

Les services publics à caractère industriel et commercial exploités en régie, affermés ou concédés doivent être équilibrés en recettes et en dépenses. Cette obligation d'équilibre emporte un certain nombre de conséquences.

Ainsi, est-il interdit à la collectivité de prendre en charge dans son budget principal des dépenses incombant à ses services publics à caractère industriel et commercial. Il est toutefois permis de déroger à cette règle d'interdiction dans trois cas expressément prévus par la loi, notamment lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ou lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'utilisateurs, ne peuvent pas être financés sans augmentation excessive des tarifs.

La dérogation à la règle est soumise à un certain formalisme. La décision de l'organe délibérant de la collectivité doit, à peine de nullité, prendre la forme d'une délibération motivée et celle-ci fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la collectivité, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. La prise en charge par la collectivité ne peut pas se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement.

La règle d'interdiction n'est pas applicable aux services de distribution d'eau potable et d'assainissement dans les communes de moins de 3 000 habitants et les groupements composés de communes dont la population ne dépasse pas 3 000 habitants.

En sens inverse, l'obligation d'équilibre emporte aussi pour conséquence que le budget annexe d'un service public à caractère industriel et commercial n'a pas vocation à financer le budget principal de la collectivité et que ses usagers n'ont pas à supporter des dépenses étrangères au service.

Il a été constaté à plusieurs reprises que le principe d'équilibre des services publics à caractère industriel et commercial avait été méconnu, soit que le budget principal ait pris en charge, par le moyen d'une subvention, des dépenses d'un service public à caractère industriel et commercial, soit que ce service ait supporté des dépenses qui ne lui incombaient pas.

#### 4 – Recrutement du personnel

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent recruter des agents contractuels pour occuper des emplois permanents dans les six cas limitativement énumérés par les dispositions combinées de l'article 4 de la loi du 11

janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat et de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, en l'occurrence :

- pour assurer le remplacement momentané de titulaires autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles en raison d'un congé ;
- pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions ordinaires ;
- pour exercer des fonctions correspondant à un besoin saisonnier pour une durée maximale de six mois pendant une même période de douze mois ;
- pour faire face à un besoin occasionnel, pour une durée maximale de trois mois, renouvelable une seule fois à titre exceptionnel ;
- lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ;
- pour les emplois du niveau de la catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient. Dans ces deux derniers cas, les agents recrutés sont engagés par des contrats d'une durée maximale de trois ans qui ne peuvent être renouvelés que par reconduction expresse.

Il a été observé que les règles relatives au recrutement des agents contractuels avaient été méconnues, notamment en ce qui concerne la durée du recrutement.

Un fonctionnaire territorial employé à temps complet ne peut pas occuper un emploi à temps non complet dès lors que les deux emplois relèvent, soit de la même collectivité, soit de la collectivité et d'un établissement public qui lui est rattaché. Lors d'un contrôle, il a été constaté que cette règle n'avait pas été respectée.

#### 5 – Rémunération du personnel

Des compléments de rémunération, qui n'appartenaient à aucune catégorie de primes ou d'avantages en nature prévue par les textes, ont été attribués au personnel d'un établissement public sans que l'organe délibérant ait été appelé à en décider.

Dans une collectivité, des logements de fonction ont été attribués à des fonctionnaires sur simple décision du maire alors qu'une délibération du conseil municipal était nécessaire.

Dans une importante collectivité, des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires ont été attribuées à des agents qui n'y avaient pas droit et des primes versées à des agents contractuels alors que leur contrat ne le prévoyait pas.

De même, des agents de la commune ont été mis à disposition d'une société d'économie mixte délégataire de service public sans qu'une convention ait été passée à cette fin.

Les pratiques d'un centre hospitalier en matière de recrutement et de rémunération du personnel, d'indemnisation des gardes et astreintes et, à un degré moindre, dans d'autres domaines de la gestion courante ont amené le comptable, tout au long de la période examinée par la Chambre, à procéder à juste titre à la suspension du paiement de dépenses mandatées par les ordonnateurs successifs. Pour obtenir le paiement de ces dépenses, les ordonnateurs ont dû adresser des ordres de réquisition au comptable et, partant, engager leur propre responsabilité.

Ainsi, de 1995 à la fin du premier semestre 2003, ont été établis plus de 380 ordres de payer, portant sur près de 500 mandats de paiement et un montant total de dépenses approchant 1,4 million d'euros, dont près de 1,3 million d'euros au titre de la rémunération de personnels médicaux et non médicaux, 53 milliers d'euros au titre de l'indemnisation des gardes et astreintes et 30 milliers d'euros au titre du remboursement de frais de déplacement de personnels médicaux.

La Chambre a cru devoir faire observer *« qu'il n'était pas admissible qu'un établissement public de santé ne puisse assurer sa mission de service public sans déroger quasi systématiquement, dans certains domaines, aux règles de liquidation et de justification des dépenses et, partant, sans ériger lui-même un cadre juridique exorbitant du droit commun. »*

#### 6 - Règles relatives à la commande publique

Certains contrôles ont révélé que la règle selon laquelle un marché doit être notifié avant tout commencement d'exécution n'avait pas toujours été respectée et que des marchés avaient été signés par des ordonnateurs sans que ceux-ci aient été autorisés à le faire par l'organe délibérant.

#### 7 - Objet social des sociétés d'économie mixte

Le contrôle d'une société d'économie mixte locale a montré que celle-ci exerçait des activités qui n'étaient pas conformes à son objet social et qu'en conséquence, elle devrait y mettre fin dans l'hypothèse où la modification de son objet social ne serait pas acceptée par ses actionnaires.

#### 8 - Délégations de service public

Le contrôle de deux organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique a révélé que ces derniers géraient des services publics locaux sans que la procédure de délégation de service public ait été respectée ni qu'aucune convention de délégation ait été conclue avec les collectivités publiques.

### **B - Economie des moyens mis en œuvre**

#### 1 - Enquête sur les quatre SDIS de la région

Les quatre services départementaux d'incendie et de secours de Bourgogne ont été contrôlés au cours de l'année 2004 afin d'examiner les conditions dans lesquelles la départementalisation de ces services avait été conduite, suite à la loi du 3 mai 1996 cherchant à renforcer l'efficacité des SDIS par la rationalisation des moyens et l'élargissement du champ de couverture des risques.

Les contrôles ont révélé l'absence de dispositif d'évaluation de leur activité. De plus, les charges supportées par les SDIS sont bien supérieures à ce qu'elles devraient être, dans la mesure, notamment, où le coût réel des interventions facultatives est manifestement sous-évalué. Ainsi, on assiste à un transfert de charges de l'assurance maladie sur leur budget dans le cadre des interventions pour le compte des établissements hospitaliers. Quant aux interventions non urgentes, leur remboursement se heurte à la résistance des bénéficiaires qui refusent de renoncer à la gratuité.

La rationalisation des moyens à l'échelle départementale s'est traduite par une hausse des dépenses en personnel du fait des créations de postes, des régimes indemnitaires et des effets de la réduction du temps de travail. Le transfert des biens s'est généralement accompagné de la prise en

charge des remboursements d'emprunt. Enfin, un gros effort d'équipement a dû être consenti afin de mettre à niveau les équipements transférés.

Il est à craindre que l'avenir financier des SDIS ne soit fragilisé par un développement difficilement maîtrisable de leurs charges, la contribution du département ayant déjà doublé dans tous les départements.

## 2 – Tarifs d'un service public excessifs au regard des charges réelles

Lors du contrôle d'un syndicat intercommunal gérant un service public de distribution d'eau potable, la Chambre a constaté l'existence d'écarts très importants entre les crédits ouverts au budget de chacun des exercices 1997 à 2002 pour la réalisation des travaux et les crédits réellement consommés.

Elle s'est demandée si les écarts observés ne seraient pas imputables à une surestimation systématique des dépenses d'investissement, celle-ci ayant servi à justifier le montant des tarifs acquittés par les usagers.

Une partie substantielle de l'excédent d'exploitation ayant été affectée, de manière irrégulière, à une dépense étrangère au service, elle a conclu que cette décision d'affectation constituait la preuve que, pendant de très nombreuses années, les usagers avaient payé un prix excessif, eu égard aux charges réelles du service.

## 3 – Multiplicité des structures gérant des services ayant le même objet sur le territoire d'une agglomération

Dans une importante agglomération de la région, la multiplicité des structures intervenant dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, ainsi que l'imbrication des réseaux engendrent une architecture juridique et organisationnelle complexe. Celle-ci occasionne un manque de lisibilité et peut conduire à certains dysfonctionnements, tels qu'une disparité du prix de l'eau et un problème de suivi et d'encaissement des factures des abonnés.

## 4 – Interventions d'un département en faveur d'un circuit de courses automobiles

Les interventions financières d'un département en faveur d'un circuit de courses

automobiles depuis 1995, majorées de celles qui étaient prévues dans un avenir proche, ont été estimées à environ 40 millions d'euros par la Chambre.

Ce montant est, certes, à apprécier par rapport à l'impact économique de l'équipement. D'après une étude réalisée à la demande du département, le circuit aurait permis au département de dynamiser son image et surtout son économie, puisque l'impact direct et indirect du circuit était chiffré à 150 millions d'euros, ce qui représentait 3 000 emplois, dont 1 300 pour le seul département, soit 15 % des demandeurs d'emplois du département.

La Chambre a toutefois constaté que le sort de la société d'économie mixte sportive gérant le circuit dépendait étroitement, non seulement de l'appui des deux collectivités territoriales actionnaires, mais également de celui des autres collectivités ou organismes publics, locaux ou nationaux, qui bénéficiaient des retombées économiques des activités de cette société.

Elle a conclu que, eu égard au coût de l'équipement pour les contribuables, l'avenir du circuit dépendait également de la possibilité de mobiliser des partenaires privés.

## 5 – Inadaptation des structures de coopération au regard des besoins d'un établissement public hospitalier

Lors du contrôle du centre hospitalier ci-dessus mentionné, il a été constaté que ni les conventions de coopération entre établissements hospitaliers conclues, ni la mise en place d'un syndicat inter-hospitalier n'avaient apporté une réponse satisfaisante aux besoins chroniques de l'hôpital en personnel médical, voire infirmier, et que cette situation ne faisait que rendre plus impérieuse la nécessité de donner à cet établissement une évolution compatible avec son projet d'établissement, ses moyens et les besoins de la population.

## 6 – Situations financières dégradées

L'examen de la situation financière de plusieurs collectivités a conduit la Chambre, au terme de son analyse, à recommander à ces collectivités d'adapter leurs projets d'équipement à leurs possibilités financières et, dans les cas de dégradation les plus sévères, à faire une pause dans leurs investissements.

## 7 – Mauvaise application d'une procédure protectrice des intérêts d'une collectivité

Une commune avait construit un bâtiment industriel qu'elle avait vendu, en état futur d'achèvement, à une société qui en avait ainsi acquis la propriété. La vente avait été conclue à terme, l'acquéreur s'engageant à payer une fraction du prix au comptant et le solde par trimestrialités dont les montants correspondaient aux annuités de remboursement de deux emprunts souscrits par la commune pour financer l'investissement.

La société ayant cessé de payer les loyers au bout de quelques années, un commandement de payer lui avait été notifié, puis la commune lui avait fait délivrer une assignation pour que fût appliquée la clause prévue au contrat, qui permettait la résolution de plein droit de la vente, en cas de non paiement des annuités par l'acquéreur.

Le tribunal de commerce a débouté la commune de son action tendant à la résolution de la vente et condamné l'acquéreur à payer les échéances non réglées, antérieures au jugement le mettant en redressement judiciaire.

La juridiction a, en effet, considéré que la procédure de résolution de la vente n'avait pas été menée à son terme et que le commandement ne constituait qu'une menace de la commune de mettre en œuvre la clause résolutoire puisqu'il n'avait pas été suivi de diligences complètes, malgré l'absence de paiement des échéances suivantes. La cour d'appel et la Cour de cassation ont confirmé la décision prononcée par la juridiction de première instance. Il a été alors définitivement établi que, malgré la défaillance de l'acquéreur, la commune ne pourrait pas obtenir la propriété du bien immobilier qu'elle avait construit.

Le comptable a produit les créances de la commune auprès du mandataire-liquidateur de la société, pour un montant de 3,5 millions d'euros environ.

Mais le montant des fonds à répartir entre les créanciers après la liquidation de la société, compte tenu du fait que les créances de la commune n'avaient été produites à titre hypothécaire (privilège du vendeur) que pour 365 000 euros seulement, n'a permis de dédommager la commune qu'à hauteur de cette somme.

## **C – Evaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés**

### 1 – Insuffisante évaluation des besoins préalablement à une opération d'investissement

Lors du contrôle d'une commune, il est apparu que les anomalies ou les irrégularités relevées dans l'exécution des opérations d'investissements réalisées par la commune pendant la période sous revue, qu'il s'agisse de la passation d'avenants bouleversant l'économie des marchés initiaux ou de paiements hors marché, étaient principalement imputables à des défaillances dans l'analyse des besoins et, partant, dans l'établissement des cahiers des charges correspondants, la collectivité n'ayant pas fait une correcte application des dispositions de l'article 272, puis de l'article 5 des codes des marchés publics successivement applicables au moment des faits, aux termes desquelles « *[les] prestations qui font l'objet des marchés doivent répondre exclusivement à la nature et à l'étendue des besoins à satisfaire. La collectivité ou l'établissement est tenu de déterminer aussi exactement que possible les spécifications et la consistance de ces prestations avant tout appel à la concurrence ou à la négociation* ».

Lors du contrôle d'un syndicat gérant un service d'assainissement, qui avait décidé d'un important programme d'équipement en matière d'assainissement individuel, il n'a pas été trouvé trace, ni au sein du syndicat, ni dans les services du maître d'oeuvre, d'un document qui définisse la nature, le rythme et l'étendue des besoins à satisfaire. Ainsi, le syndicat ne paraît pas avoir suffisamment appréhendé les besoins en matière d'assainissement préalablement au lancement des opérations. Cette approche l'aurait pourtant empêché de s'engager dans une voie dont il n'était pas en mesure d'apprécier toutes les conséquences, notamment financières.

### 2 – Echecs partiels dans l'exécution du schéma régional de développement touristique

La Chambre a cherché à évaluer la politique du tourisme du conseil régional en prenant comme période d'examen les années 1995 à 2003.

Bien que les informations données par l'analyse des résultats fussent lacunaires, elle est parvenue à cette constatation que le partage entre ce qui avait été fait et ce qui n'avait pas été fait en matière de tourisme correspondait, pratiquement point par point, au partage entre ce qui était placé sous la direction ou le contrôle d'un acteur unique et ce qui n'en relevait pas.

Cette règle valait pour la région. Quand celle-ci était totalement maîtresse du jeu, les objectifs fixés avaient été atteints. C'était le cas en matière d'observation de l'activité touristique ou de promotion du tourisme, du moins quand il ne s'agissait pas de conduire les actions avec d'autres.

Lorsque la région était parvenue à coopérer avec les autres acteurs du tourisme ou à coordonner son action avec les leurs de façon relativement contraignante, les résultats avaient été également atteints. Le très bon taux d'exécution des contrats de plan en témoignait. Il en allait de même des volets touristiques des programmes régionaux de développement concerté.

En revanche, dès que l'on sortait de la sphère dans laquelle la région disposait d'un pouvoir de direction (par la décision) ou d'influence (par l'argent), les objectifs fixés n'avaient pas été atteints. Tous les résultats négatifs, sans exception, signalés par l'étude d'un cabinet conseil consacrée à la question appartenaient à cette troisième catégorie, qu'ils concernent la région (par exemple, la mise en réseau des cités de caractère, la réalisation de certains schémas de filière et même la signalisation) ou non.

De cette constatation la Chambre a déduit une conséquence pratique. Pour que les objectifs définis par le schéma régional de développement touristique soient atteints, il paraît nécessaire que leur réalisation relève de procédures contraignantes, et la voie contractuelle en est une.

La conception du premier schéma régional de développement expliquait donc en bonne partie les échecs partiels constatés dans son exécution. Le document ayant été conçu comme un document

stratégique et non comme un document opérationnel, il n'est pas étonnant que sa réalisation se soit trouvée entravée lorsque celle-ci nécessitait le partenariat ou la coordination des divers intervenants.

Lorsque la voie de la contractualisation était fermée, la voie de la concertation aurait sans doute dû être explorée. Elle l'avait été marginalement, comme le prouvait l'exemple de l'harmonisation des politiques. En témoignait, sous l'angle des résultats, le renoncement à faire fonctionner ce qui aurait pu devenir également la structure de suivi et d'évaluation du schéma, comme le conseil économique et social régional en avait formé le vœu, en l'occurrence la conférence régionale de développement touristique.

Il fallait toutefois convenir que le partage de la compétence en matière de tourisme entre les quatre catégories de collectivités territoriales, tel qu'il avait existé jusqu'à la loi du 27 février 2002, n'avait pas été de nature à faciliter les initiatives de la région dans les domaines relevant des départements ou des communes.

En prévoyant que la région coordonne, sur son territoire, les initiatives publiques et privées dans les domaines du développement, de la promotion et de l'information touristiques, la loi du 27 février 2002 avait mis fin à une ambiguïté : la région avait officiellement reçu le pouvoir de coordonner les politiques locales du tourisme, pouvoir qui jusque là appartenait à l'Etat, mais qu'elle détenait aussi, de manière indirecte, en tant que maître d'ouvrage du schéma régional de développement du tourisme et des loisirs.

Toutefois, la région ne parviendrait à exercer réellement ce rôle que si elle corrigeait l'erreur commise quant à la conception de ce schéma, constituant la pièce centrale du dispositif opérationnel de coopération et de coordination des politiques locales du tourisme. Pour cela, il lui fallait appliquer à la lettre les dispositions de la loi du 23 décembre 1992. De plus, si elle voulait exercer efficacement ce rôle, il lui faudrait aussi se doter d'un outil performant de suivi et de contrôle de l'exécution des actions inscrites au schéma.

## D/ Contrôle des actes budgétaires

Le nombre de saisines est resté stable en 2004 : 25 (21 en 2003). Elles ont eu pour principaux auteurs les préfets (21). Mais trois comptables publics et une banque ont également saisi la Chambre. Ces saisines ont conduit la Chambre à rendre 26 avis.

### Liste des avis budgétaires (par organisme)

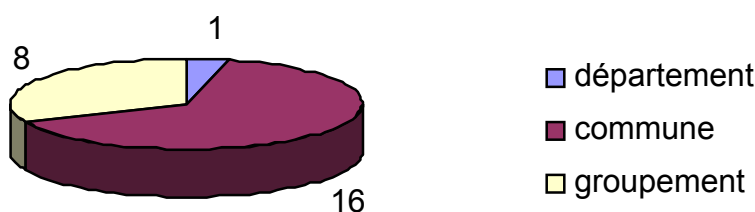
<b>ARTICLE L. 1612-2 du CGCT *</b>		
<b>COTE-D'OR</b>	Commune de Mont-Saint-Jean	17.06.04
<b>NIEVRE</b>	Commune de La Marche	17.06.04
	Commune de Saint-Eloi	17.06.04
<b>SAONE-ET-LOIRE</b>	Commune d'Anost	11.05.04
<b>ARTICLE L. 1612-5 du CGCT *</b>		
<b>COTE-D'OR</b>	Commune de Messanges – 1 <sup>er</sup> avis	03.06.04
	Commune de Messanges – 2 <sup>ème</sup> avis	22.07.04
<b>NIEVRE</b>	Communauté de communes « Le Bon Pays » - 1 <sup>er</sup> avis	03.08.04
	Communauté de communes « Le Bon Pays » - 2 <sup>ème</sup> avis	06.10.04
<b>SAONE-ET-LOIRE</b>	Commune de Curdin – 1 <sup>er</sup> avis	11.05.04
	Commune de Curdin – 2 <sup>ème</sup> avis	09.09.04
<b>YONNE</b>	Commune de Michery	03.08.04
<b>ARTICLE L. 1612-12 du CGCT *</b>		
<b>COTE-D'OR</b>	Commune de Mont-Saint-Jean	17.06.04
<b>NIEVRE</b>	Commune de Saint-Eloi	17.06.04
	Centre communal d'action sociale de Saint-Eloi	17.06.04
<b>SAONE-ET-LOIRE</b>	Commune de Bray	17.06.04
<b>ARTICLE L. 1612-14 du CGCT *</b>		
<b>SAONE-ET-LOIRE</b>	Commune de Curdin	11.05.04
	Communauté de communes de Saône-et-Seille	11.05.04
	Commune de Dompierre-les-Ormes	03.08.04
	Commune de Colombier-en-Brionnais	13.07.04
	SIVU « Enfance et Jeunesse de la Haute Grosne »	03.08.04
	Syndicat des eaux de Mâcon et Environs	25.11.04
	Commune de La Chapelle-de-Guinchay	25.11.04
<b>YONNE</b>	Commune de Sens	27.05.04
	Communauté de communes de la vallée du Serein	07.07.04
<b>ARTICLE L. 1612-15 du CGCT *</b>		
<b>SAONE-ET-LOIRE</b>	Département de Saône-et-Loire	18.05.04
	Commune de Nanton	08.12.04

\* CGCT : Code général des collectivités territoriales

## Nombre d'avis budgétaires (par nature d'affaire)

Article	Objet	Nombre
art L. 1612-2 CGCT	budget non adopté dans les délais	4
art L. 1612-5 CGCT	budget en déséquilibre	7
art L. 1612-12 CGCT	compte administratif non adopté	4
art L. 1612-14 CGCT	compte administratif en déficit	9
art L 1612-15 CGCT	non inscription au budget d'une dépense obligatoire	2

### Répartition des saisines par catégories d'organismes concernés



## II. Activité du Ministère Public

Conformément à l'article L. 212-10 du code des juridictions financières, un commissaire du Gouvernement exerce les fonctions du ministère public près la Chambre.

Il est le correspondant du procureur général près la Cour des comptes auquel il doit rendre compte de l'exécution des tâches de sa fonction. Il est obligatoirement consulté sur l'organisation et le programme annuel des travaux de la juridiction. Il se tient informé de l'activité de la Chambre et participe aux commissions et comités constitués au sein de celle-ci.

### Le respect des règles de la comptabilité publique

Le ministère public veille à la production des comptes dans les délais réglementaires et, en cas de retard, requiert l'application de l'amende prévue par la loi. Dans le cadre de la production des comptes, un dispositif de contrôle de la mise en état d'examen a été instauré depuis 2003.

Le ministère public défère à la Chambre les opérations qu'il présume constitutives de gestion de fait, sur communication du représentant de l'Etat dans la région ou dans les départements du ressort de la Chambre, des trésoriers-payeurs généraux, des procureurs de la République ou du procureur général près la Cour des comptes, à son initiative ou au vu des constatations faites lors d'un contrôle de la Chambre.

Dans le cadre de la procédure de gestion de fait, il requiert, le cas échéant, l'application de l'amende pour immixtion dans les fonctions de comptable public.

Il a enfin qualité pour faire appel de tous les jugements prononcés par la juridiction.

*La deuxième campagne mettant en œuvre les nouvelles conditions de production des comptes des collectivités et établissements publics locaux, sans mise en état d'examen par le comptable supérieur, a confirmé, par une légère amélioration en 2004, l'augmentation du taux de production des comptes enregistré l'année précédente (87 % de ces comptes étaient déposés à la Chambre au 31 décembre 2004).*

*En 2004, une présomption de gestion de fait a donné lieu à 1 réquisitoire ; par ailleurs, 2 réquisitoires à fin d'amende ont été pris pour retard dans la production de 7 comptes. Les autres réquisitions, au nombre de 10, ont concerné l'installation de deux nouveaux magistrats, ainsi que la réception du serment de l'un d'eux et de celui de seize nouveaux comptables publics.*

### **La correcte application des procédures et du droit**

Le commissaire du Gouvernement se prononce sur la compétence de la Chambre pour examiner la gestion d'organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique.

La quasi-totalité des rapports soumis à la Chambre lui sont préalablement communiqués. Il présente ainsi des conclusions écrites, lesquelles veillent au respect des procédures, notamment au caractère contradictoire de celles-ci, ainsi qu'à la correcte application des textes et de la jurisprudence, tant en matière de jugement des comptes qu'en ce qui concerne l'examen de la gestion et le contrôle budgétaire.

Il peut assister aux séances de la Chambre et y présenter des observations orales, mais il ne prend pas part aux délibérés.

*Outre les 2 avis rendus sur le programme des travaux de l'année 2004, le ministère public a donné 3 avis sur la compétence préalablement à l'engagement du contrôle d'une société d'économie mixte et de deux associations.*

*En 2004, le ministère public a présenté 302 conclusions, soit une centaine de plus qu'en 2003. Il a participé, hors audiences publiques,*

*audiences solennelles et auditions, à 31 séances plénières et 17 séances de section, soit 48 au total contre 36 en 2003.*

### **Les relations extérieures**

Le commissaire du Gouvernement est le relais de la Chambre dans les relations avec l'autorité judiciaire, qui s'exercent de parquet à parquet. Il transmet ainsi, à la demande de la Chambre, les faits susceptibles d'être constitutifs d'infractions pénales.

De même, il adresse, sur décision de la Chambre, des communications aux représentants de l'Etat dans la région, ainsi que, par l'intermédiaire du parquet général, aux autorités centrales de l'Etat.

De sa propre initiative, le commissaire du Gouvernement peut également correspondre avec toutes autorités, administrations et juridictions dans le ressort de la chambre régionale des comptes.

*Ainsi, en 2004, le ministère public a saisi une fois l'autorité judiciaire de faits susceptibles de recevoir une qualification pénale. Il a adressé 72 communications aux autorités et administrations de la région, dont les représentants de l'Etat, d'une part, au titre du droit de correspondance, d'autre part, sur décision de la Chambre. Il a en outre demandé au procureur général près la Cour des comptes de bien vouloir transmettre une « note du Parquet » à une administration centrale et a sollicité la communication d'un rapport de corps d'inspection.*

*Par ailleurs, interlocuteur privilégié des services extérieurs du Trésor, dans le cadre du suivi de l'ensemble du processus de production des comptes, il a participé à la mise en œuvre de plusieurs opérations de dématérialisation de pièces justificatives (14 conventions signées pour les comptes de l'exercice 2004).*



### **III. Activités extérieures de la Chambre**

#### **✚ Relations extérieures**

##### **1 - Relations avec les services de l'Etat**

**L**a chambre régionale des comptes entretient des relations régulières avec différents services de l'Etat.

Les trésoriers-payeurs généraux sont des partenaires privilégiés de la juridiction. En juin 2004 s'est tenue la rencontre annuelle avec les comptables supérieurs du Trésor, au cours de laquelle ont été évoquées les questions conjointes et définies des axes de contrôle. Le président de la Chambre a également rencontré, à titre individuel à la suite de leur nomination en Bourgogne, les trésoriers-payeurs généraux de la région de Bourgogne et du département de la Nièvre, tandis que le commissaire du Gouvernement était convié à participer à une journée d'études des comptables publics de Saône-et-Loire. La Chambre, représentée par son ministère public, a participé, avec les services extérieurs du Trésor, aux travaux relatifs à la mise en place de conventions de services comptables et financiers au sein de collectivités publiques et à la mise en œuvre d'un portail informatique pour les marchés publics.

Des relations suivies existent aussi avec les préfets. En 2004, le président a reçu les préfets de la région de Bourgogne et du département de Saône-et-Loire, tandis que la juridiction a été associée à des réunions organisées par les préfets de la Côte-d'Or et de Saône-et-Loire sur des situations financières très dégradées.

Avec l'agence régionale de l'hospitalisation (ARH), la direction régionale des affaires sanitaires et sociales (DRASS) et les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) ont eu lieu des séances de travail auxquelles ont participé deux magistrats de la Chambre spécialisés dans le contrôle des établissements publics de santé.

Une réunion annuelle de programmation pour le contrôle des offices d'HLM et OPAC a eu lieu avec la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS).

##### **2 - Relations avec les commissaires aux comptes**

La juridiction entretient, depuis plusieurs années, des relations suivies avec la compagnie régionale des commissaires aux comptes de Dijon. En 2004, les travaux ont porté essentiellement sur le contrôle des sociétés d'économie mixte (présentation et comparaison du mode d'action de chacune des deux instances).

##### **3 - Relations avec les élus locaux et leurs collaborateurs**

La Chambre a répondu favorablement à l'invitation qui lui avait été faite par l'association des maires de la Côte-d'Or de participer à plusieurs réunions avec les élus du département, au cours desquelles a été notamment évoquée la question de la responsabilité financière des élus.

##### **4 - Relations avec les autres juridictions**

Des contacts relativement fréquents ont eu lieu avec les juridictions civiles et pénales ainsi qu'avec la juridiction administrative. En 2004 se sont tenues à Dijon la conférence nationale des présidents de juridictions administratives et une conférence animée par les membres de l'association française pour l'histoire de la justice sur le thème des magistratures européennes en mutation.

Enfin, la juridiction a accueilli, au cours de l'année 2004, les correspondants méthode des chambres régionales des comptes du Grand-Est pour une journée d'étude.

## 5 - Relations avec les fonctionnaires stagiaires

Des fonctionnaires internationaux ont été reçus à la Chambre par le président de section dans le cadre du programme du cycle international d'administration publique de l'ENA. La juridiction a également accueilli dans le cadre de son stage pratique une attachée territoriale du conseil régional de Bourgogne en formation initiale à l'école nationale d'application des cadres territoriaux de Nancy.

## 6 - Autres entretiens

Sont à signaler les contacts réguliers avec le directeur régional de la Caisse des dépôts et consignations ainsi qu'avec le directeur régional du Crédit local de France.

### Autres missions

Des magistrats ont participé, en application de textes légaux, aux réunions des instances suivantes :

- ▣ commission régionale d'inscription des commissaires aux comptes,
- ▣ comité régional d'organisation sanitaire et sociale,
- ▣ comité régional des transports.

Plusieurs conseillers et fonctionnaires sont, de façon volontaire, membres de comités ou groupes de travail de la Cour des comptes :

- ▣ le président de la Chambre est membre du comité de liaison entre la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC),
- ▣ un magistrat est membre du Conseil supérieur des CRTC en tant que représentant des premiers conseillers,
- ▣ un magistrat est membre du groupe de travail chargé du suivi de l'application du logiciel national d'analyse financière (Delphi),
- ▣ le commissaire du Gouvernement est le correspondant local du groupe de travail chargé du dossier de la dématérialisation des comptes et des pièces justificatives,
- ▣ la secrétaire générale est membre titulaire du comité technique paritaire des CRTC (parité administrative), un agent en est membre suppléant pour la parité syndicale,
- ▣ un assistant participe au comité de documentation des CRTC,
- ▣ un agent, en qualité d'ACMO, est membre du comité d'hygiène et de sécurité, un autre en est membre suppléant au titre de la parité syndicale.

Enfin, le président de section a participé au groupe de travail sur les orientations stratégiques des CRTC.

## Partie III : Organisation de la Chambre régionale des comptes de Bourgogne

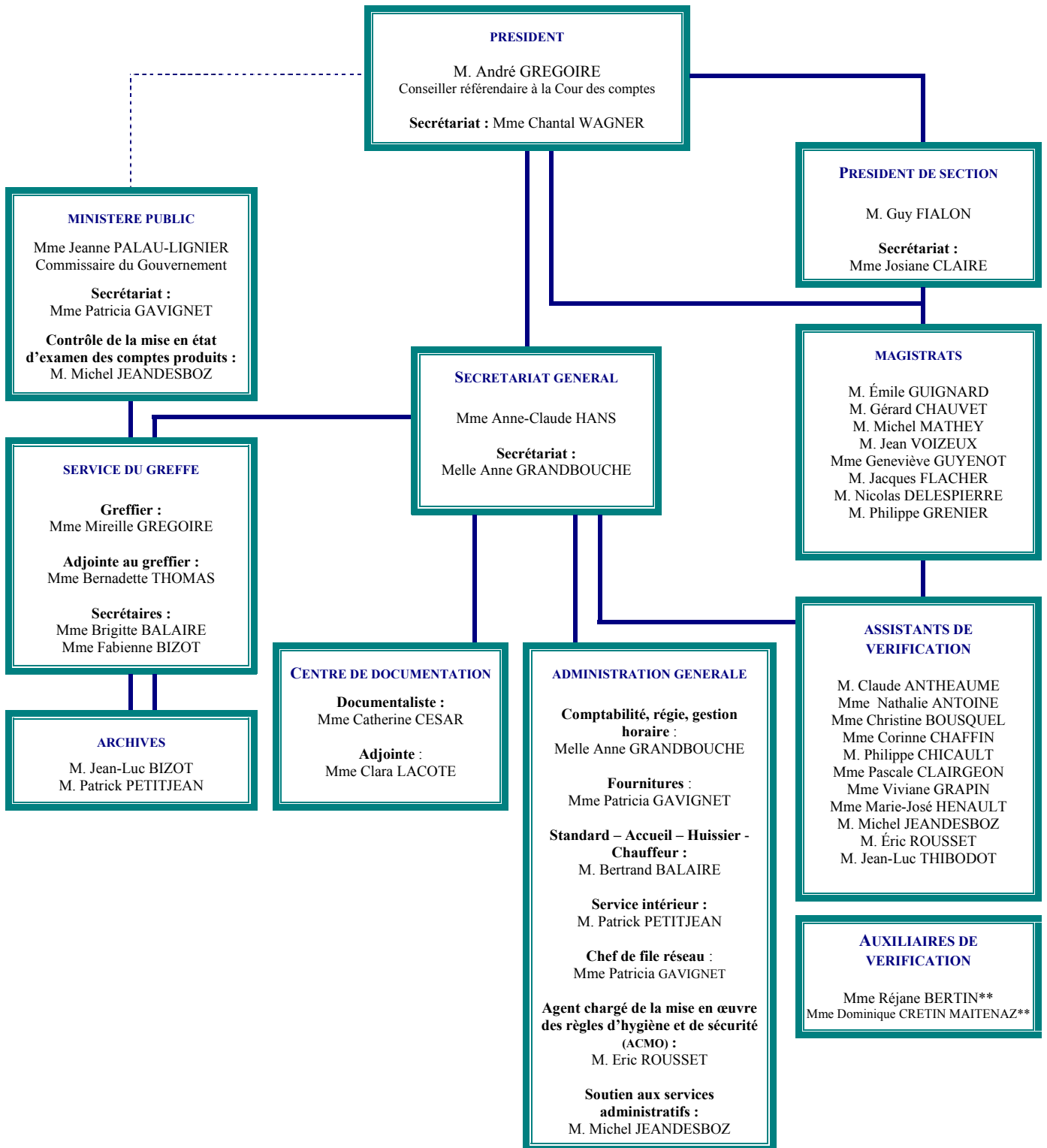
### I. Ressources humaines

EFFECTIF TOTAL :		38
<b>MAGISTRATS</b>		<b>11</b>
‣ Président		1
‣ Président de section		1
‣ Commissaire du Gouvernement		1
‣ Premiers conseillers		7
‣ Conseiller		1
<b>PERSONNELS ADMINISTRATIFS</b>		<b>27</b>
‣ Assistants :		<b>11</b>
Catégorie A		6
Catégorie B		5
‣ Autres agents administratifs :		<b>16</b>
Catégorie A		2
Catégorie B		1
Catégorie C		13

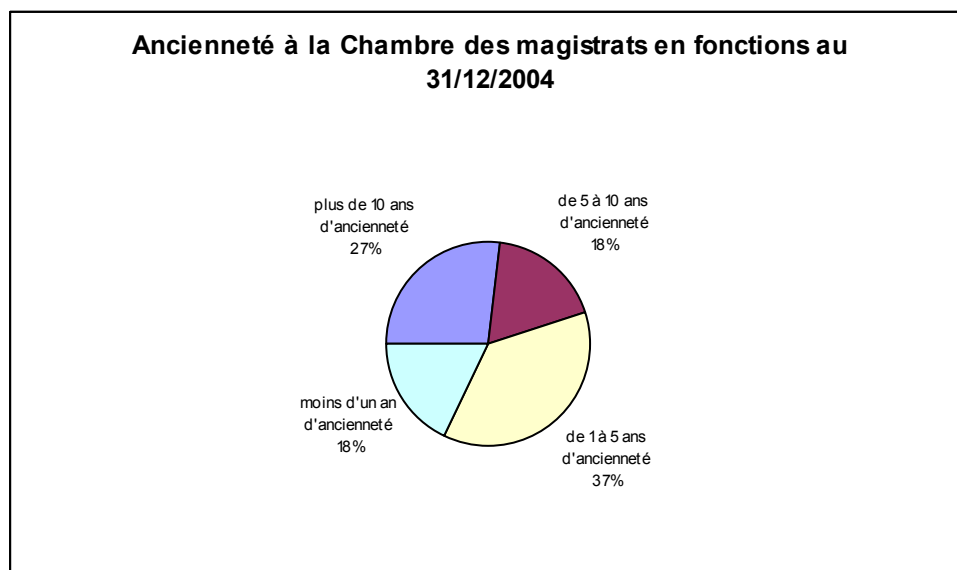


# Organigramme de la chambre régionale des comptes de Bourgogne

au 31 décembre 2004



## A/ Magistrats



Le taux de rotation des magistrats est relativement élevé puisqu'au cours de l'année 2004, un cinquième de l'effectif a été renouvelé. Plus de la moitié de l'effectif a une ancienneté inférieure à cinq ans dans la Chambre.

Au cours de l'année 2004, ont été enregistrés un départ (promotion au grade de président de section) et deux arrivées (une réintégration et une mobilité).



*Photo prise lors du séminaire des magistrats à l'abbaye de la Bussière-sur-Ouche en octobre 2004*

## B/ Assistants et personnel administratif

### Assistants de vérification

Les assistants de vérification sont des fonctionnaires de catégorie A ou B qui ne peuvent être recrutés qu'au sein de l'une des trois fonctions publiques (Etat, territoriale, hospitalière). La Chambre propose des candidatures à la Cour des comptes qui effectue le recrutement.

Ils participent aux différentes activités de la Chambre sous la direction et la responsabilité des magistrats. Ils ne sont pas soumis au serment, mais doivent observer la discrétion et sont tenus au secret professionnel.

#### **POSITION STATUTAIRE**

Catégorie	Détaché	Mis à disposition	TOTAL
A	3	3	6
B	5		5
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>11</b>

#### **ADMINISTRATION D'ORIGINE**

Administration d'origine	Catégorie A	Catégorie B	TOTAL
Collectivités territoriales	2		2
Défense		1	1
La Poste		1	1
Equipement		1	1
Trésor Public	3		3
Justice		1	1
Intérieur	1	1	2
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>11</b>

### Autres agents administratifs

#### **POSITION STATUTAIRE**

Catégorie	Personnel de la Cour des comptes	Détaché	Mis à disposition	TOTAL
A		1	1	2
B		1		1
C	3	6	4	13
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>16</b>

## ADMINISTRATION D'ORIGINE

Administration d'origine	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	TOTAL
Finances, direction du personnel			4	4
Cour des comptes			4	4
Collectivités territoriales	1		1	2
Défense			1	1
Education nationale			1	1
Equipement			1	1
Trésor Public	1			1
La Poste		1		1
Travail			1	1
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>13</b>	<b>16</b>

### C/ Formation

	Nombre de bénéficiaires				Total jours de formation suivis
	Conseillers	Assistants	Personnel administratif	Total personnel	
<b>Niveau Cour</b>	3	12	7	22	40,5
<b>Niveau interchambres</b>	0	3	0	3	3
<b>Niveau chambre</b>	24	41	45	110	91
<b>Institut de la gestion et du développement économique</b>	0	3	2	5	17
<b>Informatique</b>	0	1	2	3	6
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>27</b>	<b>60</b>	<b>56</b>	<b>143</b>	<b>157,5</b>

La formation au sein de la chambre régionale des comptes représente, en moyenne, quatre jours par agent en 2004.

Les formations les plus suivies, parmi celles dispensées par la Cour des comptes, ont eu pour thèmes la fiscalité intercommunale et l'utilisation de l'outil informatique.

En interne, une dizaine de stages ont été organisés dans différents secteurs (formation initiale à l'occasion de l'arrivée de nouveaux

personnels, flux financiers et intercommunalité). Ces formations ont été assurées par des magistrats de la Chambre et proposées aux autres personnels. Par ailleurs, il a été fait appel à un conseiller-maître honoraire pour traiter du thème de la certification et du contrôle des comptes.

Des formations en commun avec les autres chambres régionales des comptes du Grand Est ont également eu lieu. Elles ont porté, entre autres sujets, sur les méthodes de sondage appliquées aux contrôles et le nouveau code des marchés publics.

## II. Fonctionnement de la Chambre

### A/ Services administratifs

#### ✚ Secrétariat général

**L**a secrétaire générale assiste le président de la Chambre et assure, sous son autorité, le fonctionnement du greffe et des services administratifs.

Un agent est chargé de la tenue de la comptabilité et de la régie ainsi que du suivi des congés et des horaires variables.

La secrétaire générale, assistée d'un agent responsable du service intérieur, veille à ce que soient assurés l'entretien et le bon fonctionnement des matériels et des bâtiments. Une personne a la charge de l'accueil, du standard et occupe les fonctions d'huissier et de chauffeur.

Le service informatique, assuré par un chef de file réseau avec le soutien d'un informaticien interrégional, gère la distribution et la maintenance du parc informatique, l'administration du réseau et la sécurité informatique, en liaison avec le service informatique de la Cour des comptes.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la réglementation en matière d'hygiène, de sécurité et de prévention médicale est assurée par un assistant de vérification, appelé à rendre compte de ses observations auprès de la responsable du secrétariat général.

#### ✚ Greffe

**L**e service du greffe est dirigé par une greffière, assistée d'une adjointe et de deux secrétaires. Il a pour rôle d'enregistrer les actes, documents et requêtes dont la Chambre est saisie.

Il prépare les ordres du jour des séances plénières et de section, enregistre les décisions prises au cours de ces réunions et assure le suivi de l'ensemble des activités de contrôle. Il enregistre la

production des comptes sous le contrôle du ministère public. Il participe aux travaux d'élaboration du programme annuel de la Chambre. Il tient à disposition de tous les services de la Chambre les informations nécessaires à la production de leurs statistiques.

Véritable mémoire de la Chambre, il conserve les dossiers de contrôle de l'ensemble des organismes relevant de la compétence de la juridiction et tient à disposition de toute personne intéressée les jugements, rapports d'observations définitives, avis et décisions communicables.

#### ✚ Service des archives



**L**e service des archives est chargé de la gestion des documents qui constituent la « matière première » du travail des magistrats.

En effet, il réceptionne les comptes et les pièces justificatives envoyés par les comptables du Trésor, les stocke en attente de distribution aux vérificateurs ou en attente de destruction. Celle-ci peut intervenir dès qu'un compte a fait l'objet d'un jugement de décharge devenu définitif. Une entreprise spécialisée procède régulièrement à l'enlèvement des liasses à détruire et à leur destruction par broyage.

Un faible pourcentage de documents échappe à la destruction : les pièces générales et les documents ayant donné lieu aux observations des magistrats. Ces documents sont conservés pendant dix ans à la Chambre, puis sont confiés aux archives départementales de la Côte-d'Or, quel que soit le département d'origine.

La gestion du stock des archives est aujourd'hui totalement informatisée, ce qui permet un meilleur suivi de l'emplacement et de la comptabilisation des liasses. La dématérialisation des pièces justificatives reste, pour l'instant, marginale (14 comptes en 2004 contre 8 en 2003).

Les locaux de stockage sont situés à Quetigny. La Chambre reçoit annuellement plus de 20 000 liasses de pièces justificatives, dont le poids total atteint presque 60 tonnes. Pour les entreposer, elle dispose de 1 000 m<sup>2</sup> au sol, équipés de plus de 14 km linéaires de rayonnages permettant de conserver en moyenne 80 000 liasses, dont le volume total dépasse 480 m<sup>3</sup>.

### **Centre de documentation**



Le service de documentation, placé sous la responsabilité d'une documentaliste et de son adjointe, collecte, traite et diffuse à l'intérieur de la Chambre les informations utiles aux contrôles.

Il fait connaître l'évolution de la législation, de la jurisprudence et de la doctrine et réalise une revue de presse locale quotidienne sur les faits susceptibles d'intéresser les travaux de la juridiction. Il est aussi chargé du secrétariat et de l'organisation du comité local de jurisprudence.

Au sein du réseau documentaire des chambres régionales, il participe à l'élaboration de bases de données accessibles par le réseau informatique.

La base « Doctrine » contient plus de 15 000 références d'articles de revue et la base « Jurisprudence » 3 600 décisions sélectionnées et analysées. La base « Lettres et rapports d'observations » contient le texte intégral de toutes les lettres et rapports définitifs des chambres régionales et territoriales des comptes depuis 1993.

Il gère en propre 28 abonnements, 18 mises à jour d'ouvrages et plus de 1 400 ouvrages.

La documentaliste assure aussi la fonction de webmestre de la Chambre, chargée de mettre à jour le site Intranet local et de préparer et d'envoyer à la Cour des comptes les rapports d'observations définitives et les jugements significatifs qui seront publiés sur son site Internet.

## **B/ Commissions et comités internes**

La chambre régionale des comptes a mis en place, au cours des dernières années, sept comités et commissions regroupant, autour du président de la Chambre et/ou du président de section, le commissaire du Gouvernement, la secrétaire générale, elle-même correspondante formation, un magistrat et un assistant désignés par leur collège respectif, ainsi qu'en tant que de besoin, documentaliste, greffière, chef de file réseau et représentant du personnel administratif.

### **1 – Réunion de coordination**

La réunion de coordination a été créée par une décision interne du 15 juin 1999 pour veiller notamment au bon fonctionnement des services et fixer l'ordre du jour des séances de délibérés. Elle se tient hebdomadairement. A la suite de chaque réunion, un compte-rendu est diffusé à l'ensemble des personnels.

### **2 – Comité informatique**

Créé par une décision interne du 20 décembre 1999, ce comité est notamment chargé de suivre l'application du schéma directeur informatique en Bourgogne, de procéder à la définition des besoins en matériel automatisé de la Chambre et à la répartition des équipements informatiques entre les différents utilisateurs, de définir le système de communication dit intranet et d'assurer le suivi de son fonctionnement.

Le comité s'est réuni une fois en 2004, le 3 juin. Au cours de cette réunion ont été entérinées les propositions d'affectation des nouveaux équipements informatiques, signalées les difficultés afférentes à la connexion des archives de la juridiction à l'application SAMI (greffe) et communiqués les renseignements sur l'évolution de l'intranet de la Chambre ainsi que sur les formations informatiques.

### **3 – Comité de jurisprudence**

Créé par une décision interne du 20 décembre 1999, ce comité est compétent pour sélectionner, sur présentation des rapporteurs, parmi les jugements, lettres d'observations et avis budgétaires, les actes de la Chambre présentant un caractère jurisprudentiel.

La dernière réunion du comité de jurisprudence a eu lieu le 30 novembre 2004. Deux des trois affaires présentées ont été proposées au comité national de jurisprudence afin de figurer dans la base nationale (un avis budgétaire relatif à un syndicat d'eau de Saône-et-Loire et un avis budgétaire concernant une commune de la Nièvre).

#### **4 – Comité de documentation**

Créé par une décision interne du 22 décembre 1999, ce comité est chargé de mettre en place les outils facilitant la centralisation et l'accès de l'information et de la documentation nécessaires aux magistrats et personnels de la Chambre afin qu'ils puissent assurer leurs missions dans les meilleures conditions.

Le comité de documentation s'est réuni les 22 juin et 23 novembre 2004. Au cours de ces séances de travail, il a été décidé, après avoir passé au crible le montant de la dotation réservée à l'acquisition des ouvrages, de redéployer certains crédits au profit de la documentation et de renouveler la démarche d'enquête auprès des utilisateurs visant à supprimer certains abonnements. Par ailleurs, le point a été fait sur le contenu de la revue de presse et les modifications apportées au classement des dossiers documentaires.

#### **5 – Comité de formation**

Créé par une décision interne du 18 janvier 2000, ce comité a une mission générale de conseil en matière de définition, de mise en œuvre de la formation initiale et continue de tous les personnels de la Chambre et d'évaluation des actions de formation organisées au sein de la Chambre. Il s'est réuni le 8 septembre 2004.

#### **6 – Commission locale des méthodes et des procédures**

Créée par une décision interne du 4 janvier 2001, cette commission est chargée d'élaborer et de mettre à jour les procédures relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Chambre. Elle adopte un programme de travail annuel, dont l'exécution est confiée à des sous-commissions chargées de différents thèmes, tels l'élaboration d'un guide des procédures internes, la réalisation de dossiers documentaires thématiques, la conduite homogène des analyses financières, la création de modèles de lettres, l'élaboration d'une liste et d'un dossier reprenant les documents d'aide au contrôle disponibles ou la conception d'un livret d'accueil de la Chambre.

Ces sous-commissions sont composées du président de section, de magistrats, d'assistants et de personnels de la Chambre.

Elles se sont réunies à plusieurs reprises au cours de l'année 2004, notamment pour poursuivre les travaux de rédaction du guide local des procédures et des modèles de lettres à utiliser dans la procédure d'examen de la gestion. Cette commission s'est également intéressée au recueil, au suivi et à l'exploitation des résultats des contrôles, ainsi qu'à l'élaboration d'un cahier des charges destiné à l'équipe des vérifications restreintes.

#### **7 – Comité de sélection des assistants**

Ce comité est chargé d'examiner les candidatures aux fonctions d'assistant et de proposer au président de la Chambre la ou les candidatures qui lui paraissent devoir être retenues.

Le comité de sélection s'est réuni les 4 mai et 8 juillet 2004, à l'occasion de l'audition de candidats. Un poste d'assistant a été pourvu en octobre 2004.

### III. Moyens

Les crédits de la Chambre permettent le règlement des dépenses de fonctionnement et d'investissement. Les rémunérations des personnels sont servies, soit par la Cour des comptes, soit par les administrations mettant des agents à la disposition de la Chambre.

