

Chambre régionale des comptes
de Franche-Comté

Rapport d'activité 2010



Chambre régionale des comptes de Franche-Comté
5 rue du Général Sarrail – BP 143 - 25014 Besançon cedex
☎ 03 81 61 53 20 - 📠 03 81 61 53 86
adresse courriel : crcfc@fc.ccomptes.fr
site internet : www.ccomptes.fr

Sommaire

Avant-propos	3
Les compétences d'intervention de la chambre	4
Les missions	4
Le ressort géographique	4
Les organismes relevant de la compétence de la chambre	5
L'activité de la chambre	6
Juger les comptes des comptables publics	7
Examiner la gestion des organismes relevant de la compétence de la chambre	9
Contrôler les actes budgétaires des collectivités territoriales	13
Les ressources humaines et l'organisation de la chambre	16
Les magistrats	16
Les assistants de vérification	18
Le personnel administratif	18
Les moyens financiers et matériels de la chambre	22

Avant-propos



En 2010, la chambre régionale des comptes (CRC) de Franche-Comté a vu son organisation stabilisée après les nombreux départs de 2009 : depuis mon installation en novembre 2009, j'ai accueilli le procureur financier, M. Farenc, qui assure en plus de sa charge en Bourgogne l'intérim dans notre région. Et nous avons reçu, en avril 2010, le renfort d'une nouvelle présidente de section, Mme Guy not.

Gr ce à son arrivée, la juridiction a bénéficié d'un magistrat d'expérience, ce qui est précieux dans une chambre qui connaît un taux de rotation élevé de ses magistrats. Les changements se sont néanmoins poursuivis en 2010 : deux magistrats ont quitté la chambre, l'un en détachement, l'autre pour la CRC de Rhône-Alpes après son intégration dans le corps des magistrats des juridictions financières. Ce départ a été rapidement suivi de l'arrivée d'un nouveau magistrat. La documentaliste et son adjointe ont pris une retraite bien méritée après de longues années passées au service de la juridiction, un service efficace et souriant.

L'année a été aussi une année de succès nombreux pour la chambre : deux magistrats auparavant en position de détachement ont été intégrés dans le corps des magistrats des juridictions financières, avec des classements au concours qui honorent la juridiction (1^{er} et 3^{ me}) ; trois agents administratifs de la chambre ont été promus à la catégorie supérieure, au choix ou par examen professionnel. Ces succès sont le signe de l'organisation solide de la chambre et de la qualité de l'ensemble de son personnel. Ces mouvements n'ont toutefois pas fait disparaître le sous-effectif des magistrats de la chambre.

Sur l'ensemble de ses missions, comme le montre le présent rapport d'activité, la chambre a maintenu un niveau élevé, ainsi que l'a constaté une mission d'inspection de la Cour des comptes.

En décembre 2010, parmi les premières chambres qu'il visitait après son installation, le Premier président de la Cour des comptes, Didier Migaud, est venu rencontrer le personnel de la chambre, et faire le point des projets de réforme des juridictions financières que nous suivons attentivement.

La situation des comptes publics en France aujourd'hui nous engage à redoubler d'attention dans le maintien et le développement de notre fonction de contrôle, juridictionnelle et administrative. Elle nous impose également, pour notre gestion interne, de porter une attention permanente à l'efficacité de nos procédures et de notre mode d'organisation.

La présidente,
M-C Dokh lar

La compétence d'intervention de la chambre

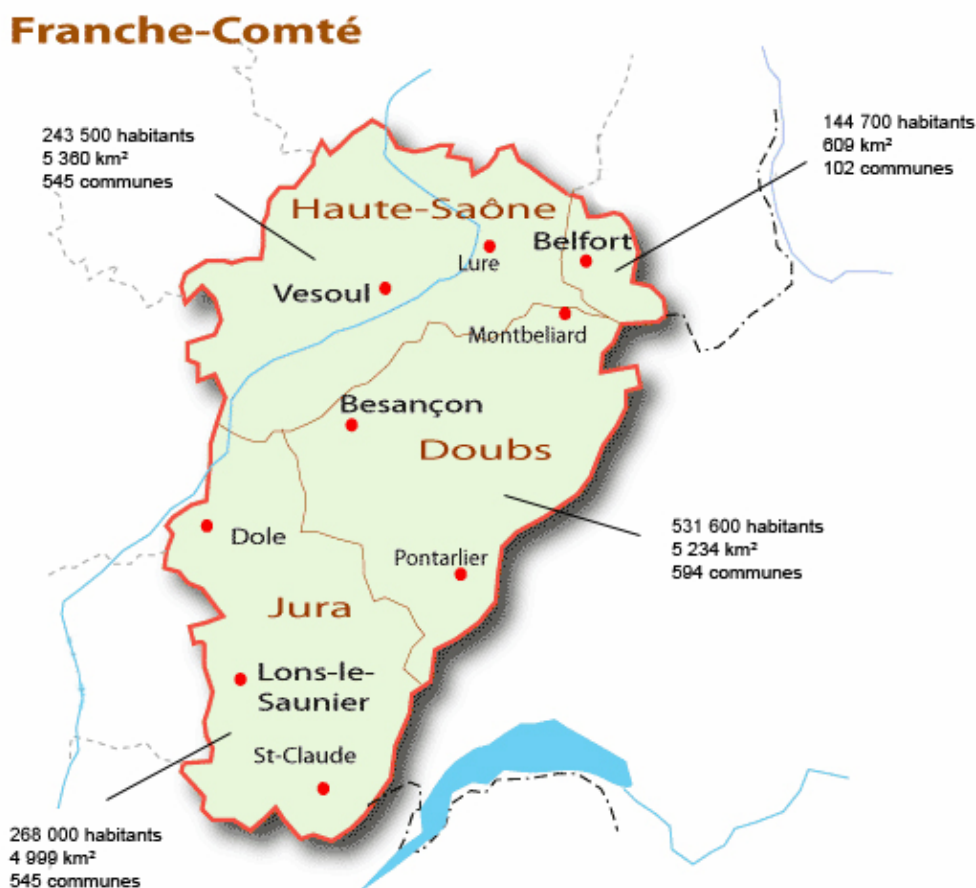
La chambre régionale des comptes de Franche-Comté exerce ses missions sur un espace géographique et auprès d'organismes publics ou bénéficiaires de fonds publics déterminés par le code des juridictions financières.

Les missions

Comme ses homologues, la chambre régionale des comptes de Franche-Comté a **trois missions principales**, définies par le code des juridictions financières : juger les comptes des comptables publics ; examiner la gestion des organismes relevant de sa compétence ; contrôler les actes budgétaires des collectivités territoriales et des établissements publics locaux.

Le ressort géographique

Le ressort géographique de la chambre régionale des comptes de Franche-Comté est la région Franche-Comté, qui compte quatre départements (Doubs, Jura, Haute-Saône, Territoire de Belfort) d'une superficie totale de 16 200 km² et 1 168 790 habitants¹.



¹ INSEE, données provisoires au 1^{er} janvier 2009.

Les organismes relevant de la compétence de la chambre

Au total, la chambre régionale des comptes de Franche-Comté est compétente pour juger les comptes et la gestion de **968 collectivités et organismes publics**.

Les organismes contrôlés sont principalement les **collectivités territoriales** (région, départements, communes) et les **établissements publics locaux** [établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), hôpitaux, lycées et collèges, offices HLM] de Franche-Comté.

Sont également soumis au contrôle de la chambre quatre **établissements publics nationaux** dont la Cour des comptes a délégué la responsabilité du contrôle à la chambre régionale : le fonds d'assurance formation régional (FAF), le centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), le centre régional de documentation pédagogique (CRDP) et le centre régional

d'éducation populaire et sportive (CREPS) de Franche-Comté. En outre, cinq chambres de commerce et d'industrie et cinq chambres de métiers relèvent de la compétence de la chambre pour le contrôle de leur gestion.

La chambre peut également examiner la gestion **d'organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique** : établissements, sociétés, groupements et organismes (y compris associations) auxquels les collectivités territoriales et les établissements publics relevant de la compétence de la chambre apportent un concours financier d'un montant supérieur à 1 500 €, ou dans lesquels ces collectivités et établissements détiennent plus de la moitié du capital ou la majorité des voix dans les organes délibérants, ou sur lesquels ils ont un pouvoir prépondérant de gestion ou de décision. Sont également concernées les filiales de ces organismes.



L'activité de la chambre

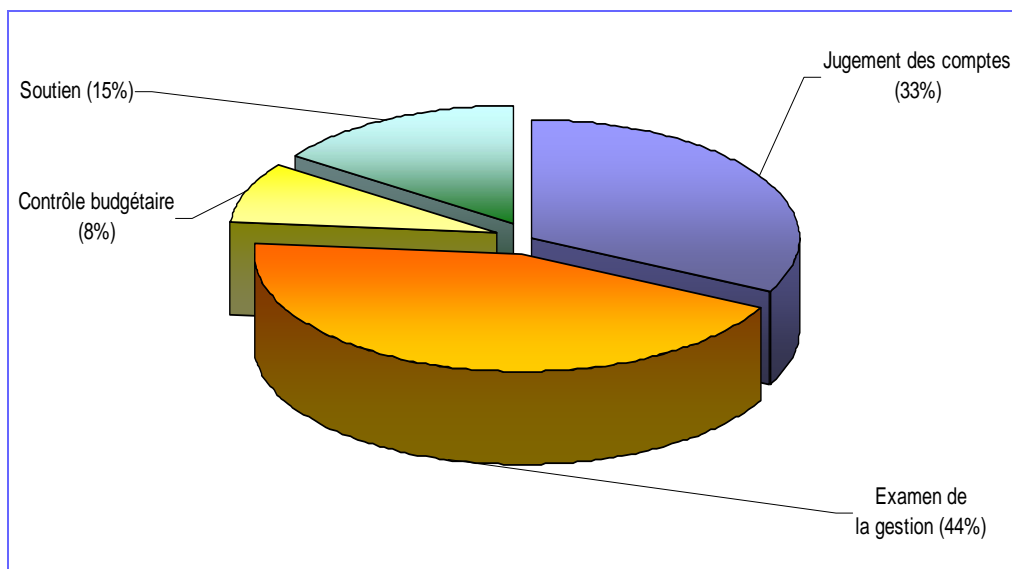
En 2010, les magistrats, assistants de vérification et agents administratifs de la chambre régionale des comptes de Franche-Comté ont consacré :

- 44 % de leur temps de travail à l'examen de la gestion ;
- 33 % au jugement des comptes ;

- 8 % à des activités relevant du contrôle budgétaire et des autres missions consultatives et d'expertise incombant à la juridiction ;

- 15 % à des activités de soutien.

Répartition des activités de la chambre en 2010



Juger les comptes des comptables publics



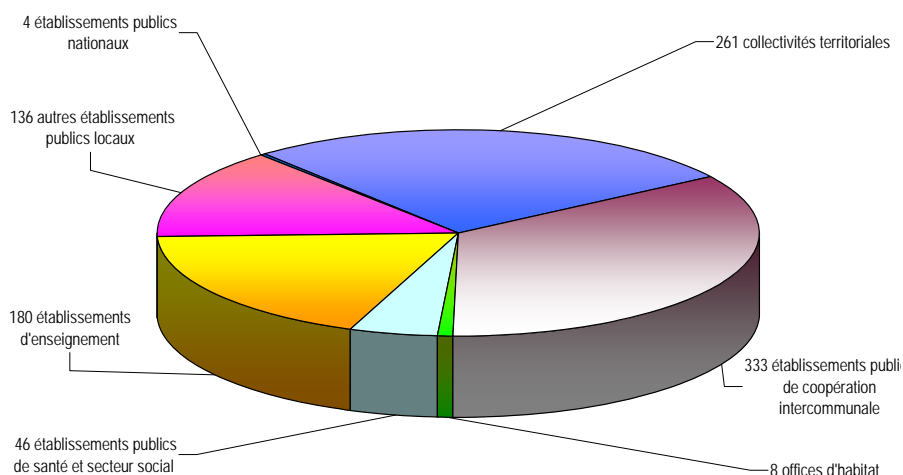
Cette mission vaut à la chambre régionale des comptes son statut de **juridiction** et à

ses membres celui de **magistrat**.

Mission la plus ancienne des juridictions financières, elle constitue un contrôle des opérations effectuées par le comptable public.

Le champ couvert et la procédure de jugement des comptes

Répartition des organismes soumis au contrôle juridictionnel de la chambre, par catégorie



Les masses financières sur lesquelles la chambre est susceptible d'exercer ses contrôles représentent plus de 7 milliards d'euros. Une centaine de comptes font l'objet d'une attention plus particulière de la chambre, en raison des enjeux financiers qu'ils représentent (comptes dits « significatifs »).

Dans une collectivité territoriale ou un établissement public local, l'ordonnateur (le maire, le président du conseil général, le directeur de l'hôpital etc. suivant les cas) ordonne les recettes et les dépenses autorisées par le budget.

Mais c'est au comptable public, et à lui seul, que revient le maniement des deniers publics, en recettes (encaissement et recouvrement) comme en dépenses (décaissement). Cette **séparation des fonctions de l'ordonnateur et du comptable** constitue un fondement du système de comptabilité publique français.

Le comptable public est personnellement responsable, sur ses deniers propres, des opérations qu'il réalise conformément aux instructions de l'ordonnateur. Avant de recouvrer une recette ou de payer une dépense, il doit effectuer des contrôles et, si ces contrôles font apparaître une anomalie, il doit suspendre l'opération jusqu'à règlement du problème.

Après clôture de l'exercice, il transmet à la chambre **le compte** de l'organisme, appuyé des **pièces justificatives** des opérations qui y sont retracées.

Le juge des comptes vérifie que les opérations décrites dans le compte ont été exécutées par le comptable conformément à ses obligations.

Si les vérifications effectuées ne révèlent aucune omission ou irrégularité, la chambre accorde au comptable, par ordonnance, **décharge** – et, s'il n'est plus en fonctions, **quitus** - de sa gestion.

Si l'instruction montre une défaillance possible du comptable dans le recouvrement d'une recette ou dans le règlement d'une dépense, le procureur financier, par **réquisitoire**, saisit la chambre pour qu'elle juge contradictoirement les faits susceptibles de mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable.

Au terme d'une nouvelle instruction et si les réponses ne sont pas satisfaisantes, la chambre, après une audience publique, constitue le comptable en **débet**, c'est-à-dire qu'elle le condamne à payer une somme égale à la recette non recouvrée ou à la dépense payée à tort.



Si la première instruction ne met aucune charge en évidence ou si, après réquisitoire, la chambre n'en relève pas, le comptable est déchargé, par une ordonnance du président ou par le jugement de la chambre, de sa gestion pour les exercices considérés. S'il a quitté ses fonctions, il peut alors en recevoir quitus, ce qui le délie de tous ses engagements.

Si un compte n'a pas été jugé cinq ans après sa production, il y a prescription en faveur du comptable.

En 2010, la chambre régionale des comptes de Franche-Comté a prononcé 81 ordonnances et 4 jugements concernant 22 collectivités territoriales et 63 établissements publics locaux et nationaux. Les jugements ont donné lieu à 3 débet concernant un comptable, pour un montant de 1 031 666,69 €.

Le jugement des comptes des comptables de fait

Sont déclarées comptables de fait des deniers de la collectivité publique à laquelle ils auraient dû revenir ou de la caisse de laquelle ils ont été extraits, les **personnes qui ont manipulé l'argent public sans y être habilitées**, mais également celles qui, sans nécessairement avoir participé au maniement, ont **organisé la gestion de fait**.

Dans une première étape, la chambre constate que la personne en cause a manié de l'argent public en lieu et place du comptable public et le désigne comme comptable de fait.

Ce faisant, le juge lui demande de produire un compte correspondant aux montants manipulés. La deuxième étape a donc pour objet de **juger le compte de la gestion de fait**. Ce compte détaille les recettes qui ont été irrégulièrement encaissées ou les dépenses irrégulièrement extraites de la caisse publique et l'usage qui en a été fait. Il est

jugé de la même manière que pour un comptable public.

Si les recettes excèdent les dépenses, la chambre condamne le (ou les) comptable(s) de fait à reverser la différence dans la caisse de l'organisme dont les fonds ont été irrégulièrement maniés. Une fois ce reversement effectué, elle lui donne quitus de sa gestion. Elle décide en outre si l'irrégularité commise doit être sanctionnée par une amende qu'elle prononce.

Il est relativement rare que la chambre mette en œuvre une procédure de gestion de fait.

Au cours des années 2005 à 2009, elle a prononcé 26 jugements intéressant des situations de gestion de fait, en 2010, 2.

Examiner la gestion des organismes relevant de la compétence de la chambre

Il s'agit d'une **compétence administrative**, dont le champ est **nettement plus étendu** que celui des organismes soumis au contrôle juridictionnel de la chambre.

La programmation

La chambre examine annuellement, de façon approfondie, la gestion d'une douzaine de collectivités territoriales, établissements publics locaux et autres organismes. L'examen de la gestion et le contrôle des comptes sont complémentaires et sont, lorsque c'est possible, conduits en parallèle.

Sa programmation repose sur **deux orientations** :

- elle s'efforce de répondre aux **préoccupations des acteurs publics et des contribuables locaux**, qui attendent de la chambre régionale qu'elle les éclaire sur la régularité et la qualité de la gestion des organismes relevant de sa compétence ;
- elle participe à des enquêtes sur des **thèmes d'intérêt national** que réalisent conjointement la Cour et les chambres régionales des comptes (par exemple en 2010 : les services départementaux d'incendie et de secours, le RMI et la mise en place du RSA ; la décentralisation des routes, les déchets ménagers et assimilés) et qui nécessitent, localement, des contrôles de catégories particulières d'organismes (par exemple les départements, pour les interventions dans le champ social telles le RMI-RSA).

La chambre contrôle en priorité les grandes collectivités territoriales et les grands établissements publics - région, départements, communes de plus de 20 000 habitants, communautés d'agglomération, grands hôpitaux.

Mais elle ne s'interdit pas d'examiner la gestion d'**organismes de taille plus réduite**, notamment lorsque des informations font apparaître une situation justifiant son intervention.

Le code des juridictions financières précise que 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 ».

Les **thèmes susceptibles d'être contrôlés** lors de l'examen de la gestion reflètent la diversité des champs d'intervention des organismes. Certains sont communs à tous les organismes : organisation, situation financière, ressources humaines, gestion des achats par exemple. D'autres sont spécifiques : formation professionnelle, intervention en faveur des personnes âgées dépendantes, construction et entretien des lycées, construction et entretien des collèges, gestion des routes.

La chambre ne procède jamais à un examen exhaustif de la gestion des organismes qu'elle contrôle : le rapporteur **sélectionne des thèmes de contrôle**. Néanmoins, les suites données aux précédentes observations de la chambre et la situation financière sont étudiées de façon pratiquement systématique. Les autres thèmes de contrôle sont établis en fonction de l'identification de **risques ou enjeux particuliers**, à partir notamment des informations rassemblées par la chambre depuis le précédent contrôle et en fonction des thèmes donnant lieu à réalisation d'**enquêtes nationales** auxquelles la chambre s'associe.



La procédure

L'examen de la gestion comporte **trois phases** : l'instruction, la contradiction et la publication des observations qui en sont issues.

L'**instruction** est conduite auprès de l'ordonnateur (le maire, le président du conseil général etc.) en fonction et de ses prédécesseurs au cours de la période examinée. Le rapporteur procède aux vérifications qu'il juge nécessaires, sur pièces et sur place. Cette première phase peut durer de quelques semaines à plusieurs mois, suivant la taille de l'organisme et le nombre de thèmes de contrôle. Elle s'achève par un entretien entre le rapporteur et le (ou les) ordonnateurs, au cours duquel le rapporteur présente les observations sur la gestion qu'il consignera dans son rapport d'instruction.

La phase de **contradiction** a pour objet de soumettre les observations issues de l'instruction aux représentants de l'organisme contrôlé, pour leur donner l'opportunité d'y répondre.

Dans un premier temps, la chambre délibère des propositions d'observations du rapporteur, et sélectionne celles qu'elle souhaite retenir et qui nécessitent, selon elle, d'être contredites. Les observations retenues sont consignées dans un **rapport d'observations provisoires**, qui est transmis à l'ordonnateur en fonction et, le cas échéant, à ses prédécesseurs. Chacun a deux mois

Les rapports d'observations

Au cours de la période 2005-2010, la chambre régionale des comptes de Franche-Comté a produit chaque année 12 rapports d'observations provisoires et 12 rapports d'observations définitives en moyenne.

En 2010, les 11 rapports d'observations définitives produits par la chambre ont concerné la gestion d'un département, de quatre communes, un CCAS, une communauté de communes, un service

pour fournir une réponse écrite, et peut être auditionné à sa demande.

Dans un deuxième temps, la chambre délibère sur les réponses apportées. Ce second délibéré a pour objet de maintenir, retirer ou compléter les observations formulées au premier stade, selon que les réponses produites sont ou non considérées comme recevables. La chambre communique ensuite à l'ordonnateur en fonction un **rapport d'observations définitives** sur la gestion de l'organisme et à ses prédécesseurs les extraits du rapport qui les concernent.

À réception de ce document, l'ordonnateur (et ses prédécesseurs) peut apporter de nouvelles réponses dans le délai d'un mois.

Le rapport d'observations définitives, accompagné de la ou des réponses produites, est ensuite transmis à l'organisme contrôlé pour être communiqué à son assemblée délibérante (conseil municipal, général etc.). Dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant leur transmission à l'organisme contrôlé, le rapport d'observations définitives et les réponses jointes acquièrent le statut de **documents publics** : quiconque peut en obtenir la copie auprès de la chambre (à ses frais) ou y accéder directement et **gratuitement** sur le site internet des juridictions financières (www.ccomptes.fr).

départemental d'incendie et de secours (SDIS), un syndicat, un hôpital, une association loi 1901.

La diminution de production de la chambre est liée au sous-effectif de magistrats et à la nécessité pour les nouveaux arrivants, pour la plupart en première affectation dans les juridictions financières, de se former à leurs nouvelles fonctions. La chambre a en outre été plus sollicitée qu'en 2009 sur sa mission consultative (avis budgétaires, voir infra).

Évolution du nombre de rapports d'observations produits par la chambre de 2005 à 2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Rapports d'observations provisoires	10	11	11	14	17	8
Rapports d'observations définitives	8	11	12	13	15	11

Le tableau ci-après récapitule les **principaux thèmes étudiés** lors de l'examen de la gestion de ces organismes.

(les rapports d'observations produits par la chambre sont accessibles gratuitement à l'adresse suivante : <http://www.ccomptes.fr/fr/CRC10/Productions.html>)

Organisme	Principaux thèmes examinés
Commune de Bethoncourt	Examen antérieur de la gestion de la commune par la chambre ; la situation financière et la fiabilité des comptes ; l'endettement ; le financement des investissements ; le lotissement ; le fonctionnement institutionnel et administratif : affichage des arrêtés municipaux ; la gestion des ressources humaines ; le soutien aux acteurs socioculturels ; les prestations de service et les marchés ; la ZAC de la Bouloie.
CCAS de Vesoul	Les missions du CCAS – analyse financière : le budget ; présentation résumée des activités ; le budget annexe logements-foyers – la gestion des deux logements-foyers dans deux situations différentes ; la médicalisation ; le rapport avec le propriétaire la SA Habitat et Territoire – la gestion de l'activité petite enfance : le partenariat avec la CAF ; le coût de fonctionnement des trois structures d'accueil , un taux d'occupation insuffisant et mal défini.
Commune de Vesoul	Les suites données aux observations formulées dans le précédent rapport de la chambre : autofinancement ; endettement -- l'information du conseil municipal et des citoyens – la fiabilité des comptes -- la dette : évolution ; remboursement ; structure ; – le transfert des zones d'aménagement -- les conventions avec les associations – le démarrage d'actions de contrôle interne.
Centre hospitalier de Dole	Positionnement et pilotage externe de l'hôpital : l'hôpital et son environnement ; le pilotage de l'établissement par l'ARH – diagnostic comptable et financier : sincérité des prévisions budgétaires ; sincérité des comptes ; analyse financière rétrospective ; analyse financière de la période récente ; synthèse – diagnostic médico-économique : le pilotage médico-économique ; l'activité ; valorisation et facturation de l'activité ; maîtrise des effectifs et pilotage des ressources humaines.
Commune de Pontarlier	Présentation de la collectivité – fiabilité des comptes – situation financière – les obligations de la commune en matière d'information des élus et du public ; la qualité des informations soumises aux assemblées délibérantes et au public – les instruments de pilotage et de contrôle : l'organisation des services ; les procédures – les délégations de service public : personnes âgées, restauration scolaire municipale, transport urbain.
Communauté de communes de l'agglomération de Vesoul	L'établissement public – analyse financière – le contentieux avec Noidans-les-Vesoul – la gestion des zones d'aménagement – la gestion des transports urbains.
Département du Jura	Présentation du département - le précédent examen de la gestion et ses suites : évolution des prestations facturées par Cogitis ; coût de l'informatique – analyse financière : budget principal ; budgets annexes – fonctionnement institutionnel : la commission permanente ; les frais de mission et déplacements des élus – le RMI-RMA et la préparation du RSA ; le RMI dans la comptabilité ; la compensation du transfert du versement du RMI ; la gestion de l'allocation du RMI ; les indus ; la politique départementale d'insertion ; les relations entre le département et les bénéficiaires du RMI ; les dépenses consacrées à l'insertion ; les organismes d'insertion ; l'évaluation du dispositif à travers les sorties ; les contrats aidés spécifiques ; les droits connexes ; la préparation du RSA.
Commune d'Héricourt	Présentation de la commune – analyse financière : analyse du budget principal ; analyse des budgets annexes et des SPIC ; synthèse des résultats ; immobilisation des travaux effectués en régie ; gestion comptable des ZAC – gestion de la dette : suivi des emprunts ; financement de la station d'épuration – manque d'information du conseil municipal – étude des achats de la ville : le processus ; la passation de certains marchés.
Institut Courbet	L'organisation et le fonctionnement de l'association – des excédents d'exploitation à l'origine de la constitution de réserves ; les dépenses et les recettes d'exploitation – les relations entre l'association et le département définies par les conventions de gestion ; les entorses au dispositif conventionnel de gestion courante ; les budgets prévisionnels et

	des bilans financiers imprécis et peu fiables ; une insuffisance de contrôle du département – la propriété des œuvres du musée ; la transaction de 2006 ; les conséquences à tirer de l'appellation « musée de France » - recommandations.
SYTEVOM	Présentation du Sytevom : évolution des compétences et activité ; périmètre et membres – le précédent contrôle de la chambre – les compétences : le fractionnement de la compétence collecte ; le transfert incomplet de la compétence tri sélectif – EPA ou EPIC : la qualification juridique du service ; l'assujettissement à la TVA – la prise en compte des politiques nationales et locales d'élimination des déchets ménagers : le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et sa mise en œuvre ; la coordination de l'action du Sytevom avec celle des établissements de coopération intercommunale en charge de la collecte – les résultats de valorisation et de traitement – la réalisation du centre de valorisation des déchets de Noidans – la situation financière – la connaissance et la maîtrise des coûts – la situation du personnel.
SDIS du Jura	Présentation du SDIS : données générales ; la gouvernance ; organisation – les outils de connaissance des risques et de planification : le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques ; le règlement opérationnel ; cohérence des documents et réflexion prévisionnelle ; le SDACR et le RO face à la réalité ; la prévision – analyse financière et financement du SDIS.

Contrôler les actes budgétaires des collectivités territoriales et des établissements publics locaux

Au titre de cette mission, la chambre intervient comme **autorité administrative indépendante**. Elle formule des propositions que le préfet est habilité à faire mettre en œuvre, notamment en cas de refus de la collectivité ou de l'établissement de s'y conformer. La chambre est saisie, le plus souvent par le préfet, dans **cinq situations** :

- l'organisme **n'a pas voté son budget dans les délais légaux** : la chambre formule des propositions pour que le préfet arrête le budget en lieu et place de l'organisme ;
- l'organisme **a voté un budget en déséquilibre** : la chambre propose les mesures propres à établir l'équilibre budgétaire ; le préfet n'intervient que si l'organisme refuse de suivre les recommandations de la chambre ;
- l'organisme **a refusé de voter le compte administratif** : la chambre vérifie que le projet de compte administratif est conforme au compte de gestion du comptable ; si tel est le cas, le projet de compte administratif est considéré comme « valant compte administratif » pour le calcul des dotations dues par l'État à l'organisme ;

- l'organisme **a voté un compte administratif en déficit** : la chambre propose les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire ; le préfet intervient si l'organisme n'a pas pris de mesures suffisantes pour résorber son déficit ;
- l'organisme **a omis d'inscrire à son budget les crédits nécessaires à l'acquittement d'une dépense obligatoire** : la chambre met en demeure l'organisme d'ouvrir les crédits ; en cas de défaillance persistante, la chambre demande au préfet d'inscrire la dépense obligatoire au budget et propose les mesures nécessaires pour la financer.

Participent également de la **fonction consultative de la chambre** d'autres attributions, plus rarement mises en œuvre : le préfet peut demander à la chambre un avis sur des **marchés publics** et des **délégations de services publics** conclus par les collectivités ou les établissements publics locaux ; le directeur de l'agence régionale de santé peut demander à la chambre d'**évaluer la situation financière des établissements publics de santé** présentant une situation financière dégradée et de **proposer des mesures de redressement**

La nature des difficultés sous-jacentes des collectivités

Les organismes objet des saisines budgétaires sont, **le plus souvent, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale de petite taille**.

Le rejet du projet de budget ou du projet de compte administratif traduit le plus souvent des **dissensions opposant les membres des organes délibérants** des collectivités concernées : le haut niveau des saisines de 2007 traduit probablement le fait que ces dissensions se cristallisent à l'approche des élections.

Il est rare que ces troubles traduisent de véritables difficultés budgétaires. Pour autant, lorsqu'elle intervient pour un budget non voté dans les délais, la chambre propose rarement de reprendre intégralement le projet de budget qui a été rejeté : elle propose au préfet un budget *a minima*, qui permet à l'organisme d'assurer son fonctionnement

et le financement des programmes d'équipement déjà engagés, sans que la chambre s'immisce dans ses décisions.

Les collectivités et établissements qui sont susceptibles de connaître de **vraies difficultés budgétaires** sont ceux pour lesquels la chambre intervient parce que leur budget a été voté en déséquilibre ou parce qu'il a été exécuté en déficit. Ces difficultés résultent le plus souvent de la mise en œuvre d'un programme d'investissement dont le financement s'est révélé excéder les capacités de la collectivité. La chambre a plus rarement à connaître de situations budgétaires durablement dégradées : sur la région Franche-Comté, seules quelques collectivités sont concernées, dont la chambre est régulièrement saisie.

Il arrive également que le déséquilibre budgétaire ou le déficit identifié par le préfet résulte d'une **méconnaissance par l'ordonnateur de certaines**

règles budgétaires et comptables fondamentales, en particulier concernant la comptabilisation des restes à réaliser en recettes et en dépenses. Il est fréquent, en particulier, que les restes à réaliser en investissement, qui correspondent aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes et aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice, ne soient pas correctement

calculés. Ces erreurs, qui traduisent souvent les insuffisances de la comptabilité des engagements dont la tenue incombe à l'ordonnateur, affectent la sincérité des documents budgétaires votés par l'assemblée délibérante de la collectivité. Elles ne révèlent pas nécessairement l'existence de réelles difficultés financières.

Les saisines et avis

Dans tous les cas, c'est le préfet, le directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation ou un tiers, qui, ayant décidé de saisir la chambre, déclenche la procédure.

Les dossiers dont la chambre a eu à connaître, au cours des années 2005 à 2010 et concernant des dépenses obligatoires non financées, lui ont été le plus souvent transmis par le préfet : sur les 180 avis rendus, 142 ont fait suite à une saisine préfectorale, 3 ont été produits à la demande d'un particulier (personne physique ou personne morale), 8 ont été rendus sur déferé d'un comptable public, 1 sur demande de l'ordonnateur. Enfin, 1 a fait suite à une saisine de l'Agence Régionale de Santé. Une proportion notable concerne l'inscription, au budget de communes, de leur contribution au financement d'un EPCI dont elles sont membres, ce qui constitue une dépense obligatoire.

La juridiction doit alors se prononcer dans des **délais contraints** – en général, un mois à compter de la date de la saisine. Cette obligation s'explique par le fait qu'au titre de ces attributions et fonctions, la chambre n'intervient pas *a posteriori*, comme en matière de jugement des comptes ou d'examen de la gestion, mais **en temps réel** : ses propositions doivent permettre, suivant les cas, d'élaborer le budget, de le modifier pour financer une dépense obligatoire, ou encore d'établir ou de rétablir l'équilibre budgétaire de l'organisme qui fait l'objet de la saisine. En outre, dans certains cas (budget non voté, budget voté en déséquilibre), les pouvoirs budgétaires de la collectivité territoriale ou de l'établissement public local concerné sont suspendus jusqu'à la clôture de la procédure.

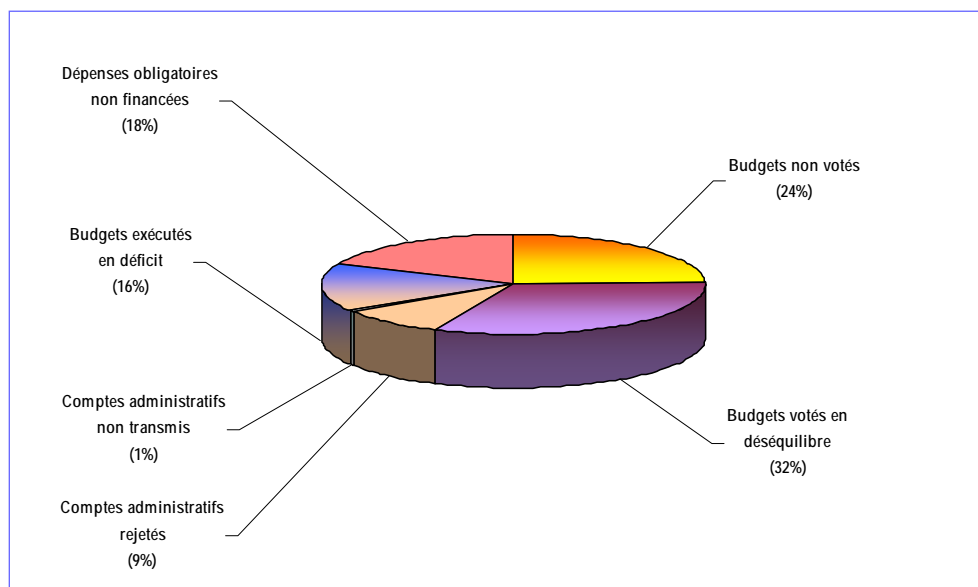
Au cours de la période 2005-2010, la chambre régionale des comptes de Franche-Comté a produit **30 avis par an en moyenne** (premiers et deuxièmes avis). En 2010, la chambre a été saisie près de deux fois plus que l'année précédente.

Évolution du nombre d'avis budgétaires rendus par la chambre de 2005 à 2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre total d'avis budgétaires rendus (1^{er} et 2^{ème} avis)	28	27	53	37	12	23
budget non voté (art. L. 1612-2 du CGCT)	3	2	19	7	6	7
budget voté en déséquilibre (art. L. 1612-5 du CGCT)	12	13	15	15	-	3
compte administratif rejeté (art. L. 1612-12 du CGCT)	2	1	5	2	2	4
compte administratif non transmis (art. L. 1612-13 du CGCT)	-	-	-	1	-	-
budget exécuté en déficit (art. L. 1612-14 du CGCT)	2	5	7	8	1	5
dépense obligatoire non financée (art. L. 1612-15 du CGCT)	9	6	7	4	3	4
avis concernant un organisme du Doubs	3	1	4	2	2	6
avis concernant un organisme du Jura	14	13	14	15	3	4
avis concernant un organisme de Haute-Saône	9	7	26	18	6	8
avis concernant un organisme du Territoire de Belfort	2	6	9	2	3	5

* Le total comporte les deuxièmes avis dans lesquels la chambre se prononce dans le délai d'un mois, sur les mesures prises par la collectivité à la suite du premier avis.

Répartition des avis budgétaires par type de saisine de 2005 à 2010



Les autres missions de conseil ou d'expertise

Les travaux réalisés au titre des **autres attributions consultatives** de la chambre sont plus restreints. La chambre régionale des comptes de Franche-Comté réalise, pour le compte de tiers, diverses **prestations d'expertise**, qui ne figurent pas expressément au nombre des missions dévolues aux juridictions financières mais sont traditionnellement rattachées à leurs attributions consultatives. Ainsi :

- un magistrat de la chambre a assuré la présidence du **comité régional de l'organisation sanitaire (CROS)** et la suppléance de la présidence du comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale (CROSMS) de Franche-Comté ;
- deux conseillers sont membres, titulaire et suppléant, de la commission régionale d'inscription et de la chambre régionale de

discipline des **commissaires aux comptes** du ressort de la Cour d'appel de Besançon ;

- deux autres conseillers sont membres, titulaire et suppléant, de la commission régionale d'inscription et de discipline des **mandataires judiciaires** à la liquidation des entreprises du ressort de la Cour d'appel de Besançon ;
- les magistrats de la chambre participent ponctuellement aux **activités internationales** de la Cour et des chambres régionales des comptes, au titre du commissariat aux comptes d'organisations internationales ou dans le cadre d'opérations de coopération. Ainsi, en 2010, un magistrat de la chambre régionale des comptes de Franche-Comté a effectué une mission à Montréal (certification des comptes de l'Organisation de l'aviation civile internationale).

Les ressources humaines et l'organisation de la chambre

Pour remplir ses missions, la chambre régionale des comptes est composée de magistrats, d'assistants de vérification et de cadres administratifs de différentes catégories. L'effectif théorique total est de 29 personnes.

Les magistrats

Les membres des chambres régionales et territoriales des comptes ont le **statut de magistrat**, statut qui résulte de la mission originelle de la Cour et des chambres, qui jugent les comptes des comptables publics. Ce statut garantit leur **indépendance**, dans l'exercice de leurs missions juridictionnelles mais aussi dans leurs autres attributions (examen de la gestion et contrôle budgétaire) ; il est le gage de l'**impartialité** de leurs travaux.

La chambre régionale des comptes de Franche-Comté compte **huit magistrats** : la présidente, le procureur financier, et six conseillers-rapporteurs dont une présidente de section.

La présidente

Un magistrat de la Cour des comptes est détaché pour exercer les fonctions de **président** de chambre régionale pour une durée maximale de sept ans. Il est responsable de la direction générale de la juridiction et de la définition de son programme annuel de contrôle, qu'il arrête après avoir consulté les conseillers-rapporteurs et recueilli l'avis du procureur financier.

Il préside la plupart des séances de la chambre, signe les jugements et avis qui y sont délibérés ainsi que les rapports d'observations provisoires et définitifs sur la gestion des organismes contrôlés par la chambre. À la demande de la chambre, il adresse des communications au préfet ou aux chefs des services déconcentrés de l'État, pour leur signaler des faits ou des analyses de nature à les intéresser dans l'exercice de leurs attributions.

Le procureur financier

Le procureur financier² exerce auprès de la chambre les fonctions du ministère public. Placé sous l'autorité du procureur général près la Cour des comptes, il veille au respect des lois et règlements.

Il présente des **conclusions** écrites sur les rapports qui lui sont communiqués par lesquelles il se prononce sur la régularité des procédures suivies et sur la conformité au droit des analyses du rapporteur.

Par des **réquisitions**, il saisit la juridiction de faits qu'elle instruira et jugera ; il donne des **avis** sur les questions de compétence, et, à la demande de la chambre, adresse des **communications** aux services déconcentrés de l'État dans le ressort de la juridiction.

Il assure la liaison avec les représentants du ministère public près les **juridictions judiciaires**, sur des faits découverts par la chambre à l'occasion de ses contrôles et susceptibles de motiver l'ouverture d'une action pénale.



² Depuis le 1^{er} janvier 2009, le représentant du ministère public a pris la dénomination de procureur financier près la chambre régionale des comptes.

Évolution du nombre de conclusions, réquisitions, avis et communications
du ministère public de 2005 à 2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Conclusions	143	137	145	116	108	78
Réquisitions	5	16	6	6	4	7
Avis	4	9	9	32 ⁽¹⁾	38 ⁽²⁾	29 ⁽³⁾
Communications au procureur général près la Cour des comptes	-	2	3	1	2	5
Transmissions au procureur de la République	-	1	2	2	1	1

(1) dont 29 sur des conventions de dématérialisation et 3 sur le programme de la chambre.

(2) dont 31 sur des conventions de dématérialisation, 4 sur le programme de la chambre, 2 sur la compétence et 1 rectification d'erreur matérielle.

(3) dont 27 sur des conventions de dématérialisation et 2 sur le programme de la chambre.

Les conseillers rapporteurs

La juridiction compte six conseillers-rapporteurs à effectif plein, quatre au 31 décembre 2010.

En qualité de **rapporteurs**, ils instruisent les dossiers inscrits à leur programme annuel de contrôle, ainsi que les dossiers dont la chambre est saisie tout au long de l'année dans le cadre de ses attributions consultatives (contrôle des actes budgétaires des collectivités et de certains établissements publics locaux).

En qualité de **conseillers**, ils délibèrent sur les rapports déposés à l'issue de l'instruction effectuée par les autres rapporteurs.

Ainsi, tout contrôle réalisé par la chambre donne lieu à la décision de plusieurs magistrats : les termes de chaque jugement sur les comptes d'un comptable public, de chaque rapport d'observations concernant la gestion d'un organisme, de chaque avis budgétaire, sont arrêtés par au moins trois magistrats **statuant collégalement**.³

Cette règle de fonctionnement offre une garantie supplémentaire d'impartialité.

La chambre régionale des comptes de Franche-Comté est plutôt, pour les magistrats qui y sont affectés, une **juridiction de début de carrière au sein des juridictions financières** : l'âge moyen des cinq magistrats membres de la juridiction au 31 décembre 2010 s'établissait à 43,6 ans, contre 51,9 ans dans l'ensemble des chambres régionales des comptes. Trois magistrats sont à leur première affectation dans le réseau constitué par la Cour et les chambres régionales des comptes.

La plupart, en revanche, ont une **expérience professionnelle antérieure** à leur arrivée dans les juridictions financières, ce qui constitue un apport pour les travaux de la juridiction : juridiction administrative ou collectivités territoriales notamment.



³ Depuis le 1^{er} janvier 2009, la chambre peut accorder aux comptables décharge et quitus de leur gestion par la voie d'ordonnances prises par un juge unique.

Les assistants de vérification

Les assistants de vérification apportent leur concours à la réalisation des contrôles entrepris par les magistrats au titre des trois missions dévolues à la chambre. Ils contribuent aux vérifications sur pièces et sur place décidées par les magistrats ainsi que, le cas échéant, à la rédaction des rapports d'instruction.



À la chambre régionale des comptes de Franche-Comté comme dans d'autres CRC, le **binôme** constitue le mode d'organisation du travail de contrôle : chaque assistant est associé à un magistrat.

Le personnel administratif

La chambre régionale des comptes de Franche-Comté compte 10 agents administratifs dont la secrétaire générale (1 agent de catégorie A, 3 de catégorie B et 6 de catégorie C), placés sous l'autorité de la présidente.

Le secrétariat général

La secrétaire générale assure la **gestion administrative et financière** de la chambre et supervise l'organisation et le fonctionnement des services. Elle assume également la notification des jugements, rapports et avis émis par la chambre.

Elle s'occupe directement de la **gestion du personnel** et coordonne les actions des agents responsables de la comptabilité et de la gestion des crédits de la chambre, du secrétariat de la présidente de la juridiction, de la présidente de section, et d'un agent chargé du service intérieur. La secrétaire du procureur financier, qui travaille

La juridiction comporte une **cellule juridictionnelle**, qui a deux attributions. En premier lieu, elle vérifie que les comptes et les pièces remis chaque année par les comptables publics sont « en état d'examen », c'est-à-dire sont produits dans les formes et conditions prescrites par la réglementation. En second lieu, la cellule effectue, sous l'autorité de la présidente de section, des contrôles sur pièces pour apurer les comptes d'organismes de petite taille et dont la chambre n'a pas prévu d'examiner parallèlement la gestion.

Comme les magistrats, les huit assistants de vérification affectés à la chambre régionale des comptes de Franche-Comté (5 agents de catégorie A, 2 de catégorie B et 1 de catégorie C) sont **d'origines administratives diverses** : ministère des finances (Trésor public), ministère de l'intérieur, fonction publique territoriale.

Jusqu'à récemment, ils étaient détachés ou mis à la disposition de la chambre par leur administration d'origine, mais leur intégration est en cours au sein de nouveaux corps d'agents de catégorie A, B et C communs à la Cour et aux chambres régionales des comptes.

Quatre missions de soutien aux activités de la chambre leur incombent : l'administration générale de la juridiction, la gestion du greffe, la gestion des archives et la documentation.

Comme pour les assistants de vérification, leur intégration au sein de nouveaux corps administratifs des juridictions financières est en cours.



sous l'autorité de ce dernier, est rattachée pour sa gestion à la secrétaire générale.

Le greffe

Le greffe représente la **mémoire des travaux** de la chambre. Il enregistre les comptes produits, ainsi que tous les actes, documents et requêtes dont la chambre est saisie dans le cadre de ses activités. Il assure le suivi des procédures, depuis l'ouverture des contrôles jusqu'à leur achèvement. La greffière ou l'une de ses adjointes assiste aux séances



hebdomadaires de la chambre : elle consigne les décisions prises et tient les registres.

Le greffe assure aussi la conservation et l'actualisation des informations relatives aux organismes relevant de la compétence de la chambre : il tient un **dossier permanent** par organisme, dans lequel les informations qui le concernent sont consignées (communications des services de l'État ou de tiers, coupures de presse).

Le greffe de la chambre régionale des comptes comprend trois agents, une greffière et deux adjointes. Elles ont prêté serment devant la chambre, et les adjointes peuvent ainsi suppléer le greffier lors des délibérés.

Les archives

À l'issue de chaque exercice, les comptables publics des organismes relevant de la compétence juridictionnelle de la chambre **adressent leurs comptes** aux archives, et les pièces justifiant les opérations qui y sont retracées.

Ces documents sont réceptionnés par un magasinier - archiviste, qui les classe jusqu'à leur mise à disposition des équipes de contrôle.



Depuis quelques années, un processus de **dématérialisation** conduit à informatiser la production de certaines pièces, mais la plupart des comptes et des pièces sont encore fournis actuellement sous forme papier (les « liasses »).

Chaque année, la CRC de Franche-Comté réceptionne environ 60 tonnes de liasses. La juridiction **conserve ainsi 240 tonnes de documents** entreposés dans les sous-sols de la cité administrative où elle est hébergée et dans deux bâtiments adjacents.

À l'issue des contrôles, l'archiviste fait procéder à la destruction des liasses de pièces justificatives des comptes examinés devenues inutiles. Seuls les documents comptables et les pièces venant à l'appui de jugements ou d'observations sont archivés dans des **dossiers joints aux rapports d'instruction**, qui sont conservés pendant dix ans avant d'être versés au service des archives départementales.

Évolution des activités du service des archives de 2005 à 2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Livraisons	41	42	46	46	47	43
Liasses reçues	13 608	15 375	15 196	14 352	14 176	14 638
Liasses livrées aux équipes de contrôle	3 135	3 246	3 268	3 417	2 962	2 472
Liasses détruites	9 434	15 875	13 358	8 905	12 460	13 774
DLR versés aux archives départementales	736	569	644	-	-	829

La documentation

Le centre de documentation de la chambre alimente les équipes de contrôle en **informations juridiques, techniques, et économiques**. Les magistrats et assistants peuvent y consulter plus de 1 000 ouvrages et journaux spécialisés, qui sont constamment actualisés.

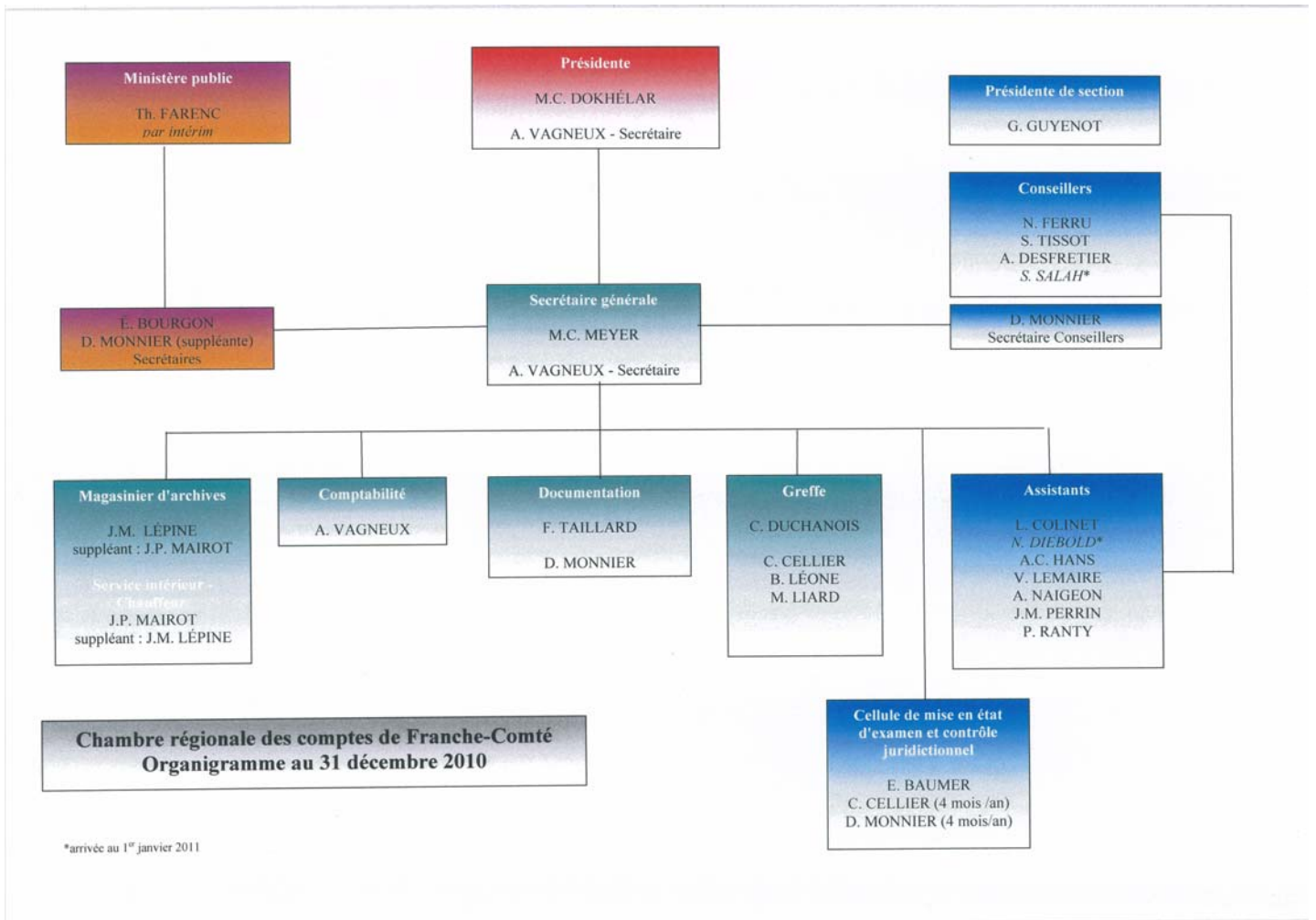
Un nombre croissant d'ouvrages et de publications sont **dématérialisés** et consultables sur les réseaux

internet ou intranet auxquels la juridiction a accès. La Cour et les chambres régionales des comptes ont recours à des bases de données documentaires qui sont sans cesse mises à jour par le réseau des documentalistes des juridictions financières.

Le **documentaliste** de la chambre de Franche-Comté travaille en étroite liaison avec ses collègues affectés dans les autres chambres et à la Cour des comptes.



Organigramme au 31 décembre 2010

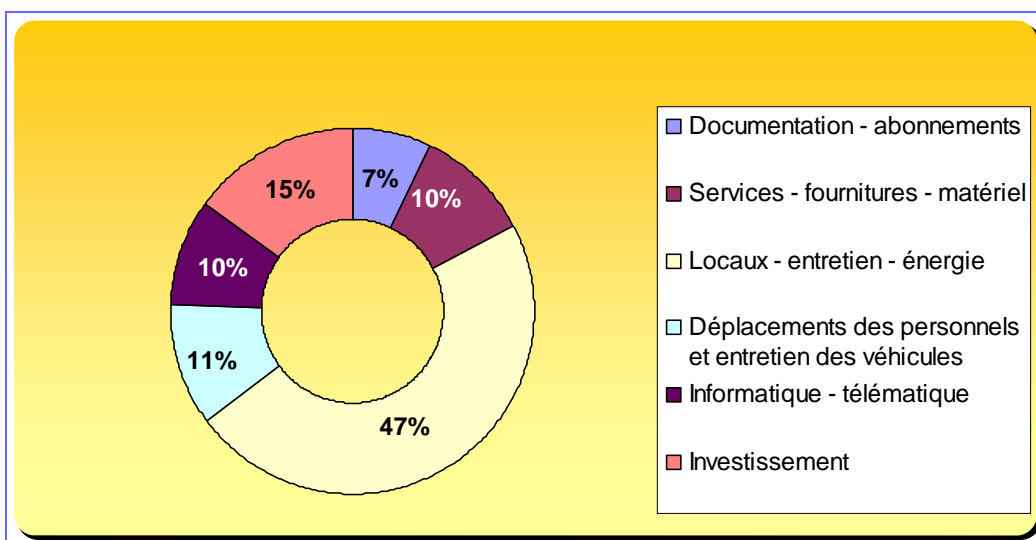


Les moyens financiers et matériels de la chambre

En 2010, le budget alloué à la chambre régionale des comptes de Franche-Comté était de 170 000 € dont 25 000 € de crédits d'investissement (hors dépenses de personnel).

Les dépenses d'entretien et charges des locaux que la juridiction occupe à Besançon, au sein de la cité administrative Sarrail (40 % de la superficie de l'ancien couvent des Visitandines), absorbent la moitié de son budget.

Répartition des dépenses de fonctionnement en 2010





**Chambre régionale des comptes
de Franche-Comté**

Chambre régionale des comptes de Franche-Comté
5 rue du Général Sarrail – BP 143 – 25014 Besançon cedex
☎ 03 81 61 53 20 - 📠 03-81-61-53-86
e-mail : crcfc@fc.ccomptes.fr
site internet : www.ccomptes.fr