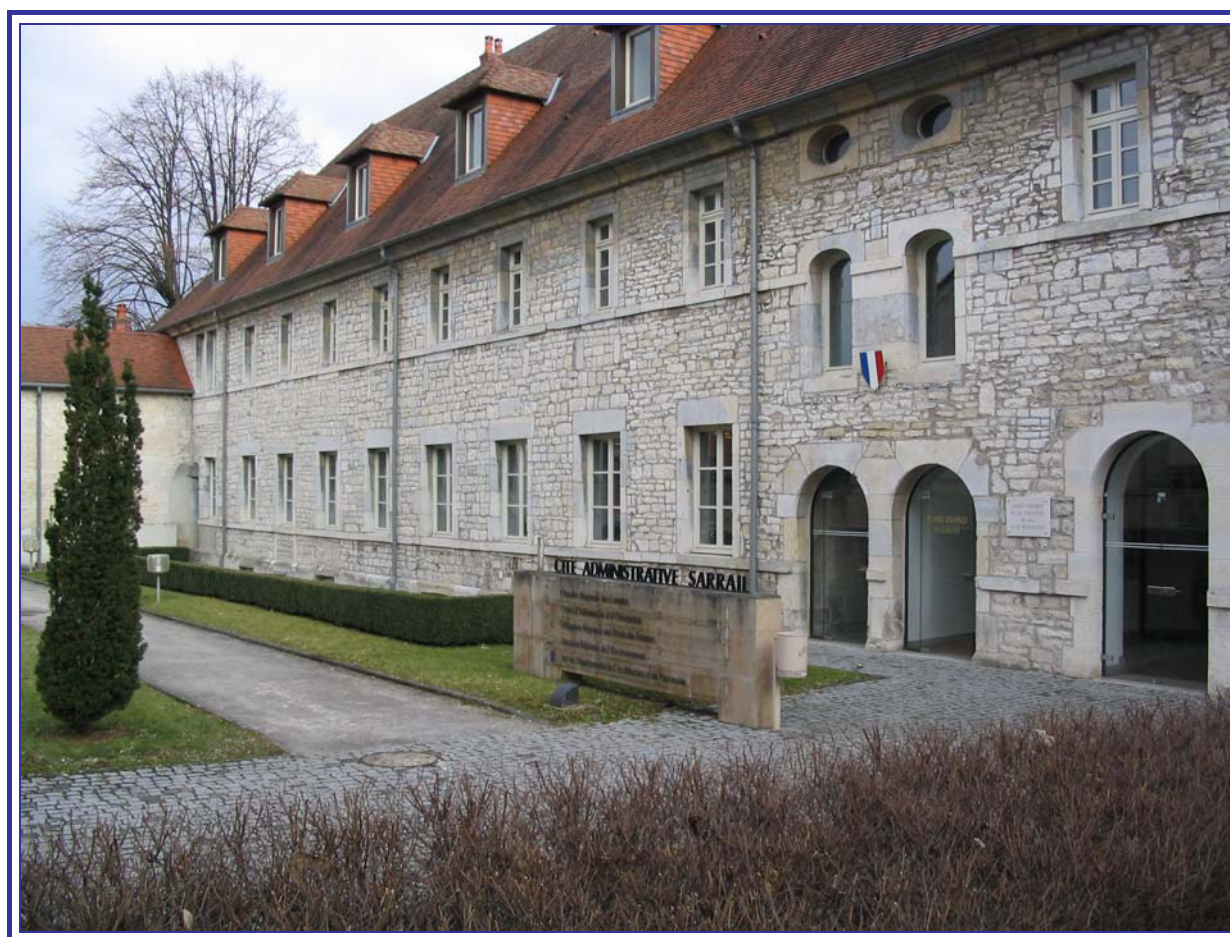


Chambre régionale des comptes
de Franche-Comté

Rapport d'activité 2009



Chambre régionale des comptes de Franche-Comté - 5 rue du Général Sarrail – BP 143 - 25014 Besançon cedex
tél : 03-81-61-53-20 / fax : 03-81-61-53-86 – courriel : crcfc@fc.ccomptes.fr
site internet : www.ccomptes.fr/CRC10/Accueil.html

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Avant-propos | 4 |
| Les domaines d'intervention | 5 |
| La compétence géographique de la chambre | 5 |
| Les missions et les organismes contrôlés | 6 |
| Les ressources humaines et l'organisation | 8 |
| Les magistrats | 8 |
| Les assistants de vérification | 10 |
| Le personnel administratif | 10 |
| Les moyens financiers et matériels | 13 |
| Les activités | 14 |
| Les activités juridictionnelles | 14 |
| L'examen de la gestion | 16 |
| Le contrôle budgétaire et les autres missions consultatives | 21 |

Avant-propos

L'année 2009 a été une année de profond renouvellement pour la chambre régionale des comptes de Franche-Comté.

La chambre a accueilli en novembre 2009 une nouvelle présidente, Marie-Christine Dokhélar, car Louis Vallernaud, qui présidait la chambre depuis janvier 2006, a été appelé à d'autres fonctions à la Cour des comptes. Le président de section, Roberto Schmidt, a rejoint la chambre de Bourgogne pour la présider. Le procureur financier, Michel Carles, exerce désormais le ministère public près celle de Midi-Pyrénées. Thierry Farenc, procureur financier près la chambre régionale de Bourgogne, a repris la fonction en plus de sa charge à Dijon.

Malgré ces changements qui s'ajoutent aux mouvements des magistrats, la chambre est restée active sur l'ensemble de ses missions, comme le montre le présent rapport d'activité. L'organisation solide de la chambre, ses magistrats dynamiques et motivés et la qualité de l'ensemble de son personnel y ont largement contribué.

L'année a été marquée aussi par la mise en œuvre de la réforme des procédures juridictionnelles, prévue par la loi du 28 octobre 2008. Les modifications importantes des procédures ont rendu la fonction juridictionnelle des juridictions financières plus efficace et plus conforme aux règles du procès équitables au sens de la convention européenne des droits de l'homme, en renforçant la procédure contradictoire et en séparant plus strictement les phases d'instruction et de jugement.

On ne saurait omettre de mentionner l'impact de l'élaboration et de l'adoption en conseil des ministres en novembre 2009 d'un projet de loi portant réforme des juridictions financières. Ce projet, entre autres mesures, prévoyait des regroupements de chambres régionales des comptes. Après le décès de Philippe Séguin en janvier 2010, son successeur Didier Migaud a souhaité poursuivre les mêmes objectifs, mais par un autre chemin, celui que fixera en définitive le moment venu le législateur.

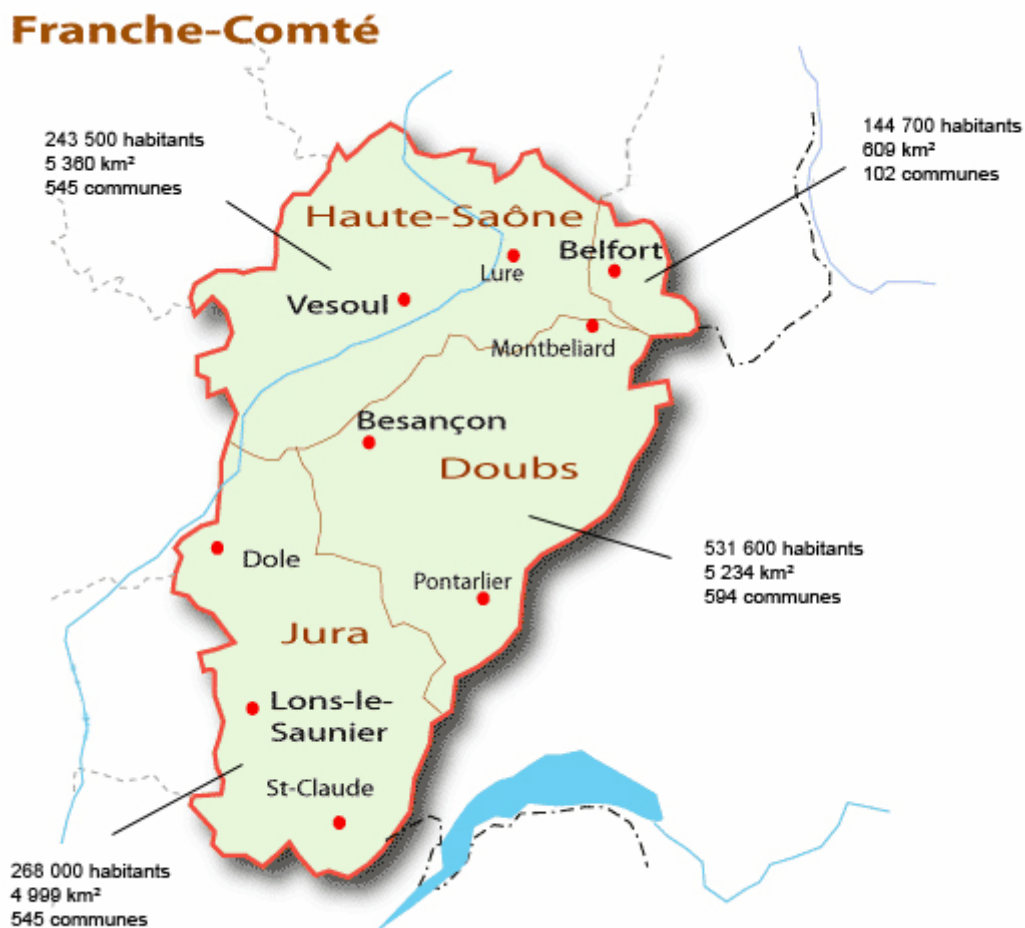
Nul doute, qu'après la réforme constitutionnelle de 2008, les missions des chambres resteront toujours aussi importantes, même s'il faudra porter une attention constante à prévoir les adaptations inévitables, avec le maximum de soin pour l'ensemble des personnels qui se vouent au service public.

Les domaines d'intervention

Le ressort géographique de la chambre

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, dite « loi Defferre », a créé une chambre régionale des comptes (CRC) dans chaque région : 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 16 202 km² et environ 1 150 000 habitants.



Les missions et les organismes contrôlés

Comme ses homologues, la chambre régionale des comptes de Franche-Comté a **trois missions principales**, définies par des textes législatifs et réglementaires regroupés dans 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.

1. Juger les comptes des comptables publics des organismes relevant de sa compétence.

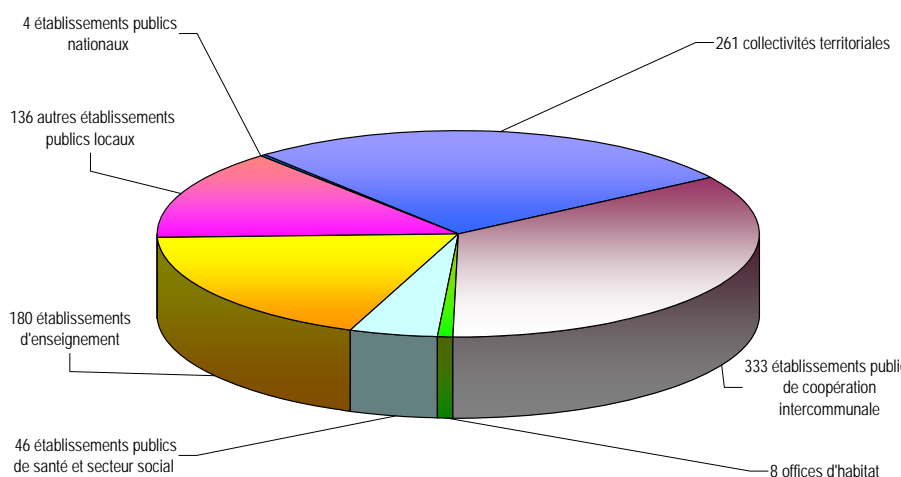
Cette mission vaut à la chambre régionale des comptes son statut de **juridiction** et à ses membres celui de **magistrat**. Mission la plus ancienne des juridictions financières, elle constitue un contrôle des opérations effectuées par le comptable public.

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

Sont également soumis au contrôle juridictionnel de la chambre les comptes de quatre **établissements publics nationaux** dotés de comptables publics, dont la Cour des comptes a délégué la responsabilité 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.

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

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



Les masses financières annuelles représentent plus de 4 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 »).

2. Examiner la gestion des organismes relevant de sa compétence

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. 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 ».

En premier lieu, tout organisme de la région Franche-Comté **doté d'un comptable public** est susceptible de voir sa gestion examinée.

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) dès lors que les collectivités territoriales et les établissements publics relevant de la compétence de la chambre leur 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.

S'y ajoutent **quatorze établissements publics nationaux** pour lesquels la Cour des comptes a délégué à la chambre la responsabilité du contrôle :

- quatre établissements déjà mentionnés, dotés d'un comptable public (FAF, CROUS, CRDP, CREPS), dont la chambre peut à la fois juger les comptes et examiner la gestion ;
- cinq chambres de commerce et d'industrie et cinq chambres de métiers, dont seul l'examen de la gestion relève de la compétence de la chambre.

3. 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**.

Les ressources humaines et l'organisation

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 financier¹ 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.



¹ 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 2009

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

(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.

Les conseillers rapporteurs

La juridiction compte six conseillers-rapporteurs à effectif plein, quatre au 31 décembre 2009: trois premiers conseillers et un conseiller.

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 trois, cinq ou sept magistrats **statuant collégalement**.²

Les juridictions financières sont très attachées à cette règle de fonctionnement que constitue la **collégialité**, car elle offre à leurs interlocuteurs comme au public une garantie supplémentaire de leur 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** : en 2009, l'âge moyen des six magistrats membres de la juridiction s'établit à 40 ans, contre 51 ans dans l'ensemble des chambres régionales des comptes. Quatre 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 : services centraux ou déconcentrés ministériels, autres juridictions, grandes entreprises publiques, collectivités territoriales.



² 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.

La juridiction comporte une **cellule juridictionnelle**, forte de deux assistants de vérification (dont un à mi-temps), 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 d'un magistrat référent, 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 (quatre agents de catégorie A, deux de catégorie B et trois de catégorie C, dont un à mi-temps) présentent des **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.

Le personnel administratif

La chambre régionale des comptes de Franche-Comté compte dix agents administratifs et demi (un de catégorie A, trois de catégorie B et six et demi de catégorie C), placés sous l'autorité du président et auxquels incombent **quatre missions de soutien** aux activités de la chambre : 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.

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 des questions 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, du président de section, et d'un agent chargé de diverses activités de service intérieur (chauffeur, vaguesmestre, agent d'entretien, reprographie). La secrétaire du procureur financier, qui travaille 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 compte 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 lui **adressent leurs comptes**, 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, qui juge les comptes qui lui sont transmis tous les quatre ans en moyenne, **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 devenues inutiles. Seuls les comptes et les pièces ayant fait l'objet d'injonctions ou d'observations sont archivées 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 2009

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

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.

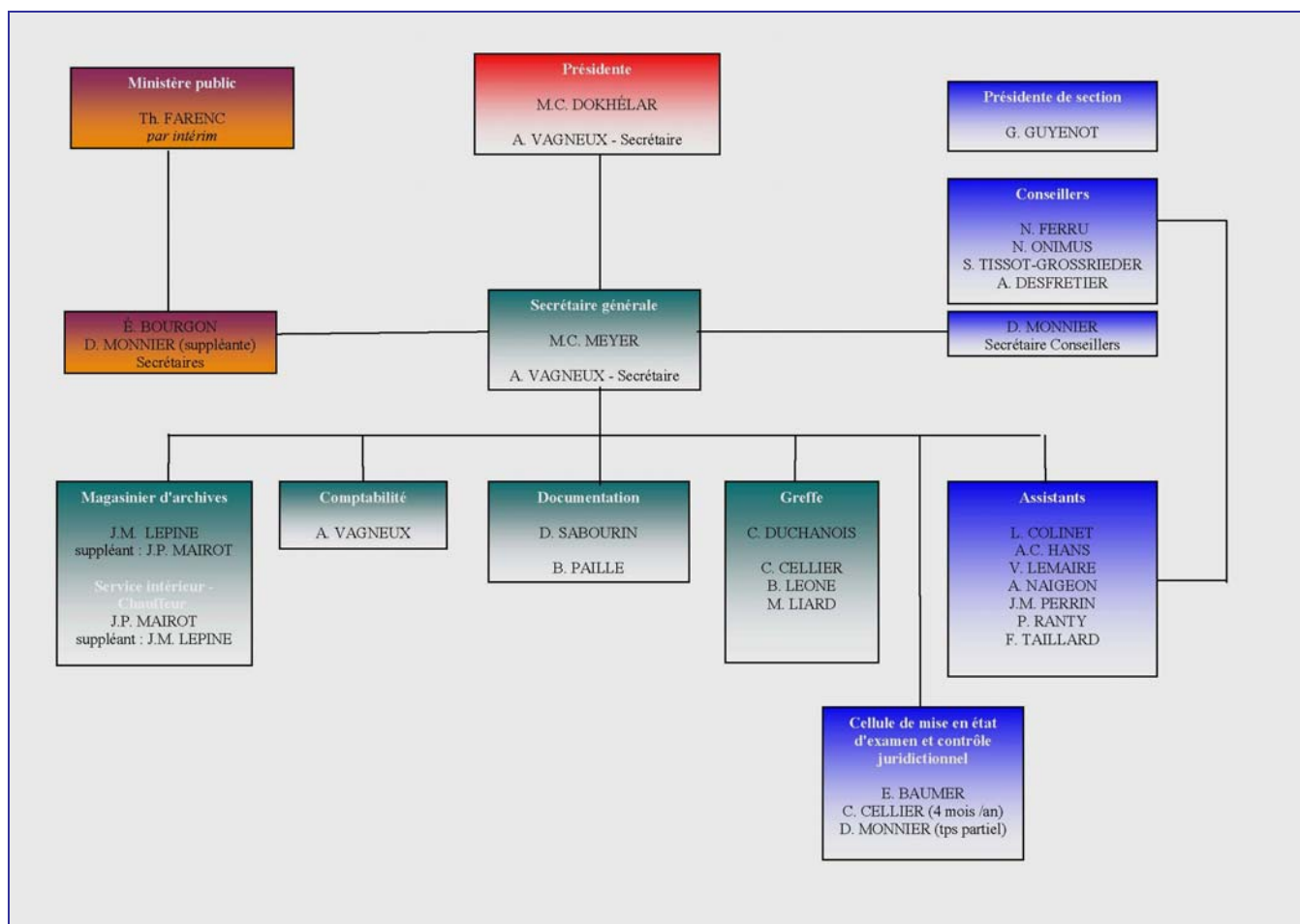
Un nombre croissant d'ouvrages et de publications sont **dématérialisés** et consultables sous forme de cd-roms ou sur les réseaux internet ou intranet auxquels la juridiction a accès. La Cour et les chambres régionales des comptes ont recours à des bases de données documentaires qui sont sans

cesse mises à jour par le réseau des documentalistes des juridictions financières.

Les **deux documentalistes** de la chambre de Franche-Comté travaillent en étroite liaison avec leurs collègues affectés dans les autres chambres et à la Cour des comptes.



Organigramme au 30 avril 2010

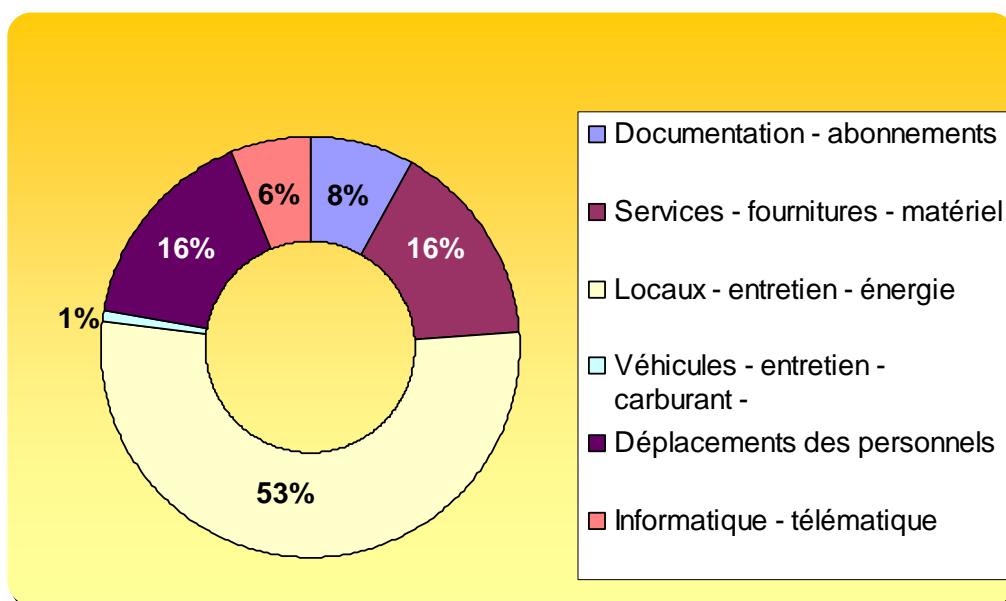


Les moyens financiers et matériels

En 2009, le budget alloué à la chambre régionale des comptes de Franche-Comté était de 158 600 euros en fonctionnement (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 2009

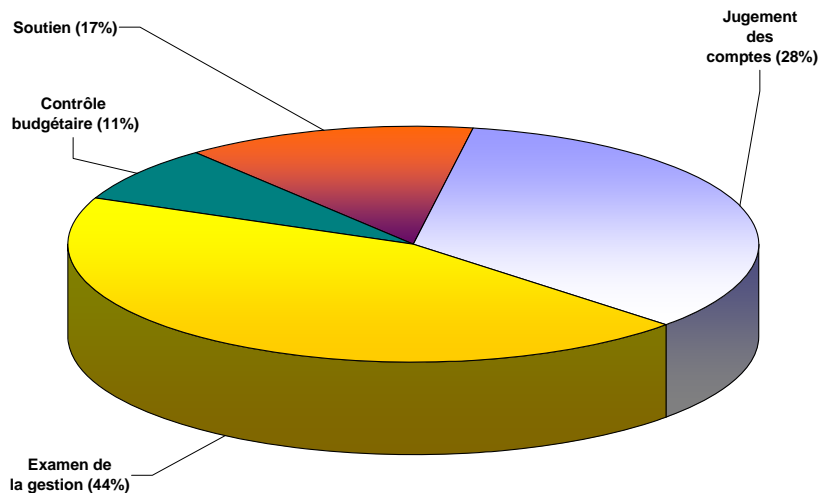


Les activités

En 2009, 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, 28 %

au jugement des comptes, 11 % à des activités relevant du contrôle budgétaire et des autres missions consultatives et d'expertise incombant à la juridiction et 17 % à des activités de soutien.

Répartition des activités de la chambre en 2009



Les activités juridictionnelles

Le jugement des comptes des comptables publics

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 qu'une recette n'a pas été recouvrée en raison de la défaillance du comptable ou qu'une dépense a été payée dans des conditions irrégulières, le représentant du ministère public, par **réquisitoire**, enclenche la procédure susceptible d'aboutir à la mise en jeu de la responsabilité pécuniaire personnelle du comptable.

Au terme d'une nouvelle instruction et si les réponses ne sont pas satisfaisantes, la chambre réunie en 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.

Le juge des comptes ne peut plus engager la responsabilité au-delà de la fin de la cinquième année suivant celle au cours de laquelle le comptable a produit son compte. Celui-ci obtient alors automatiquement décharge – et, s'il a quitté ses fonctions, quitus – de sa gestion pour l'exercice concerné, sans que la chambre ait à prendre de décision en ce sens.

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**.

La procédure de gestion de fait **découle directement du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables** : comme le droit de la comptabilité publique réserve aux comptables publics la responsabilité de manier les fonds des collectivités publiques, il est logique que le juge des comptes soumette les personnes qui se sont immiscées dans les fonctions des comptables publics aux mêmes obligations.

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 rendre compte de la gestion qu'elle a faite de cet argent public. La deuxième étape a donc pour objet de **juger le compte de la gestion de fait**, qui est produit par la ou les personnes physiques ou morales déclarées

Ce mécanisme de prescription permet à la chambre de sélectionner les organismes dont elle juge les comptes : pour les autres, elle laisse jouer la prescription.

En 2009, la chambre régionale des comptes de Franche-Comté a prononcé 176 jugements et ordonnances concernant 45 collectivités territoriales et 131 établissements publics locaux.

Ils ont donné lieu à 3 débits concernant quatre comptables, pour un montant total de 22 320 €.

gestionnaires de fait. Il 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.

Le rôle de la chambre consiste à **apprécier la régularité des opérations décrites au compte** : elle « admet » les recettes et « alloue » les dépenses dûment justifiées et dont l'utilité publique a été reconnue par l'autorité budgétaire, puis « fixe la ligne de compte », à partir du montant total des recettes admises. Si les recettes excèdent les dépenses, elle condamne le ou les comptables de fait à reverser la différence dans la caisse de l'organisme dont les fonds ont été irrégulièrement maniés. Puis, une fois ce reversement effectué, la chambre lui donne quitus de sa gestion.

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 à ce titre. Le jugement intervenu en 2009 est un jugement définitif sur un compte de gestion de fait, prononçant un débet de 41 547 €.

L'examen de la gestion

L'examen de la gestion des ordonnateurs (maire, président du conseil général etc.) porte sur la **régularité des actes** de gestion, **l'économie des moyens** mis en œuvre et **l'évaluation des résultats** atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée ou le conseil délibérant de l'organisme concerné ; l'opportunité de ces objectifs ne peut pas faire l'objet d'observation de la chambre.

La programmation

La chambre examine annuellement, de façon approfondie, la gestion d'une douzaine de collectivités territoriales, établissements publics locaux, sociétés, groupements et autres organismes. L'examen de la gestion et le contrôle des comptes sont complémentaires et sont donc, 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 et qui nécessitent, localement, des contrôles de catégories particulières d'organismes (par exemple les régions en matière de formation professionnelle, les départements pour les interventions sociales en faveur des personnes âgées dépendantes).

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 qu'un organisme présente une situation justifiant son intervention.

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 fonctions à la tête de l'organisme 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 sélectionnés. Elle s'achève par un entretien entre le rapporteur et le (ou les) ordonnateurs, au cours desquels le rapporteur présente les observations sur la gestion qui seront consignées 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 sur le rapport d'instruction du rapporteur, et sélectionne, parmi les propositions d'observations qui y sont consignées, celles que la collégialité souhaite retenir et qui nécessitent, selon elle, d'être contredites. À l'issue de la séance, les observations retenues sont consignées dans un **rapport d'observations provisoires**, qui est transmis à l'ordonnateur en fonctions et, le cas échéant, à ses prédécesseurs pour les extraits qui les concernent. Toute personne physique ou morale nominativement ou explicitement mentionnée reçoit

également communication des extraits correspondants. Chacun a deux mois 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 par la chambre, selon que les réponses produites sont ou non considérées comme recevables. La chambre communique ensuite à l'ordonnateur en fonctions un **rapport d'observations définitives** sur la gestion de l'organisme ; elle transmet également 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 le désire 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).

Les rapports d'observations

Au cours de la période 2005-2009, la chambre régionale des comptes de Franche-Comté a produit chaque année 13 rapports d'observations provisoires et 12 rapports d'observations définitives en moyenne.

En 2009, les **15 rapports d'observations définitives** produits par la chambre ont concerné la gestion d'un département, quatre communes, deux établissements publics de coopération intercommunale, deux hôpitaux, une caisse des écoles, un établissement public national.

Évolution du nombre de rapports d'observations produits par la chambre de 2005 à 2009

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

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

| Organisme | Principaux thèmes examinés |
|-----------------------------------|--|
| Commune de Saint Loup sur Semouse | Présentation générale ; évolution démographique – analyse financière : étude comparative ; étude du budget principal et des budgets annexes – examen de la gestion : la situation des services de l'eau et de l'assainissement ; la gestion du personnel ; le processus d'achats dans les services techniques ; le rattachement des charges et le mandatement des dépenses ; la ressource bois et la réflexion budgétaire |
| CREPS de Franche-Comté | Présentation de l'organisme : les missions ; principaux problèmes structurels et enjeux ; principaux atouts ; les moyens – analyse budgétaire et financière : respect des règles d'imputation ; tenue de l'inventaire ; comptabilité analytique ; reprise de soldes ; analyse financière – le fonctionnement : les réunions et les compétences du conseil d'administration ; les logements de fonction ; le formalisme juridique ; l'aménagement et la réduction du temps de travail ; la gestion des congés et des comptes-épargne-temps ; les régies ; l'organisation de la commande interne ; l'assujettissement à la TVA des prestations de restauration et d'hébergement ; l'activité du CREPS – la formation et les stages ; la fixation des tarifs des formations et des stages ; la fixation des tarifs de mise à disposition des équipements ; le passage des formations en procédure marchés publics ; le CFA |
| Caisse des écoles de Dole | Les règles de fonctionnement – les missions – l'environnement administratif – les documents budgétaires – le personnel – la situation financière |
| Commune de Dole | Les observations formulées lors du précédent contrôle – présentation des documents budgétaires – la situation financière – la dette : situation en 2007 ; examen du stock de la dette ; examen du profil de la dette ; les effets d'un contrat de pente conclu en 2007 ; la fiabilité des comptes retraçant l'état de la dette – les investissements – le personnel : données générales ; l'hébergement de personnel par la caisse des écoles ; les dépenses de personnel prises en charge par le CCAS – les suites données au précédent contrôle dans le domaine des ressources humaines – intervention de la ville dans le domaine des ordures ménagères – les dépenses informatiques : le schéma directeur ; le service informatique ; les achats de matériel et consommables ; le site internet ; les prestations rendues pour des tiers ; le renouvellement du matériel ; la fourniture et l'évolution de logiciels ; la gestion des risques – opération majeure du dernier mandat ; La Commanderie : coût total des travaux hors maîtrise d'œuvre ; financement de l'opération ; charges de fonctionnement – le développement économique les aides aux entreprises : |

| | |
|--|---|
| | cadre juridique de l'aide aux entreprises au niveau local ; l'opération de la rue Buffon dans la ZI du Tumulus ; l'aménagement d'un bâtiment industriel et son extension IDMM – perspectives de modification de structure de la ville |
| Département du Territoire de Belfort | La situation financière : analyse financière ; conséquences financières des transferts de compétence ; exécution des prévisions budgétaires ; conclusions – la maîtrise d'ouvrage des opérations d'investissement ; rôle de l'assemblée délibérante ; la maîtrise des coûts d'opération – la commande publique ; le rôle de l'assemblée délibérante ; les modalités de mise en concurrence ; l'organisation interne de la commande publique |
| Chambre de commerce et d'industrie de Haute-Saône | Présentation générale : création ; environnement ; missions ; organisation territoriale – méthodologie et axes de contrôle – analyse budgétaire et financière – fonctionnement institutionnel : fonctionnement ; liens avec les tiers et CCI international ; stratégie – fonctionnement administratif : ressources humaines ; comités d'hygiène et de sécurité ; commande publique – la formation : professionnelle, initiale et continue – l'accompagnement des entreprises |
| Centre hospitalier de Belfort Montbéliard (CHBM) | Présentation de l'établissement : évolution des capacités et de l'activité ; insertion dans le réseau de soins – situation comptable et financière ; analyse financière ; comptabilité analytique – la gouvernance – l'organisation des soins : approche transversale par la gestion des ressources humaines ; adéquation des ressources à l'activité ; approche qualité – mise en œuvre du projet d'établissement : réalisation du site médian |
| Établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricoles (EPLEFPA) Edgar Faure de Montmorot | Présentation de l'établissement – situation financière : les comptes consolidés ; la fiabilité des comptes ; le compte 4718 « autres recettes à classer » - le compte du lycée au sens strict – le compte du centre de formation des apprentis agricoles – le compte de l'exploitation agricole : le plan de redressement ; l'atelier lait-viandes ; l'atelier viticole ; le salon « Prima Herba » |
| Commune de Petit Noir | Présentation de la commune – les thèmes examinés – les avis et les examens de la gestion antérieurs – l'analyse budgétaire et financière – le fonctionnement institutionnel et administratif ; les dépenses de fonctionnement ; le personnel ; la réalisation et la location de logements communaux ; la régie de la cantine scolaire ; la location d'aires de camping et d'un terrain de camping communal ; la location de terrains communaux – la commande publique : la passation des marchés et des commandes ; l'exécution des commandes ; la composition de la commission d'appel d'offres – la politique d'investissement ; perspectives budgétaires ; le lotissement du Grand Bodon ; acquisition et vente de la maison Bouchard ; le PPRI et le renforcement de digues sur le territoire de la commune ; l'adoption du PLU – le soutien au développement économique ; le parc locatif à usage commercial et industriel |
| Communauté de communes du Sud Territoire | Présentation de la communauté de communes – situation financière : présentation générale des finances ; le budget principal ; les résultats cumulés d'exécution ; l'endettement ; la fiscalité locale ; synthèse sur la situation financière – la gestion de l'eau potable : organisation de la gestion ; les contrats de gérance ; le schéma directeur d'eau potable ; la situation financière du service – l'organisation et le financement du service d'élimination des ordures ménagères |
| Commune de Delle | Présentation de la commune – situation financière ; le budget principal ; la fiscalité locale ; l'endettement ; le financement des investissements ; les résultats d'exécution du budget ; les engagements hors bilan ; synthèse sur la situation financière – la gestion des personnels : évolution des effectifs ; gestion des avancements d'échelon et de promotion de grade ; les primes ; les logements de fonction – la création d'un centre aquatique de loisirs : la genèse du projet et le coût de l'opération ; le financement de l'opération ; le fonctionnement du centre aquatique |
| Communauté d'agglomération du Grand Dole | Présentation de la communauté de communes du Jura dolois et la communauté de communes du Jura entre Serre et Chaux – les structures intercommunales – analyse financière – fiabilité des comptes – fiscalité de la communauté de communes du Jura dolois – l'exercice de la compétence développement économique par la communauté de |

| | |
|--|---|
| | communes Jura dolois – le budget annexe environnement de la communauté de communes Jura dolois – la gestion du golf et la démoustication – la politique des subventions – les ordures ménagères – la politique sociale : la compétence enfance |
| Maison d'accueil et de santé pour personnes âgées de la Haute-Saône (MASPA 70) | Présentation de la MASPA – le précédent rapport de la chambre – l'activité de l'établissement – le statut juridique et le fonctionnement institutionnel – projet d'établissement et convention tripartite – les moyens humains : évolution des effectifs ; l'absentéisme ; l'organisation du temps de travail ; la formation – les investissements – la qualité de la prise en charge et les droits des usagers : les référentiels médico-social et sanitaire – la pharmacie à usage interne – l'association les Fontaines de Neurey – la tarification et la situation financière |
| Grand Besançon Habitat | Présentation générale ; analyse financière : le compte d'exploitation ; les indicateurs de gestion ; les capacités de financement ; les amortissements ; les provisions pour grosses réparations et gros entretien – l'entretien du patrimoine : évolution du patrimoine ; les performances énergétiques des logements ; la réhabilitation et les mises en chantier ; les prévisions – la facturation et le recouvrement : évolution des charges locatives ; gestion des impayés ; provisions pour dépréciation des comptes des locataires ; supplément de loyer de solidarité ; l'attribution et la gestion des logements : la commission d'attribution des logements ; évolution et suivi des vacances de logements – la gestion des ressources humaines ; les charges de personnel ; les remboursements de déplacements et les frais de représentation |
| Centre hospitalier de Lons-le-Saunier | Positionnement de l'établissement et son pilotage externe : insertion dans son environnement ; pilotage externe par l'ARH – le diagnostic comptable et financier : sincérité des prévisions budgétaires ; sincérité des comptes ; analyse financière rétrospective ; analyse financière prospective ; synthèse – le diagnostic médico-économique : pilotage ; activité ; valorisation et facturation de l'activité ; maîtrise des effectifs et pilotage de la gestion des ressources humaines |

Le contrôle budgétaire et les autres missions consultatives

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.

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 permettre le financement d'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.

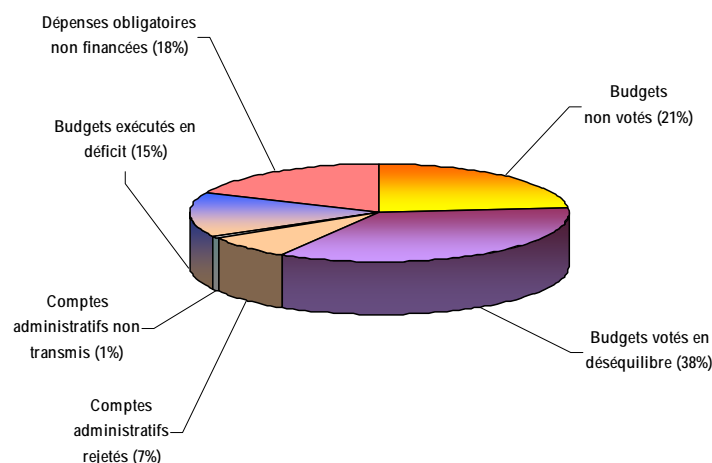
Au cours de la période 2005-2009, la chambre régionale des comptes de Franche-Comté a produit un peu plus de **31 avis par an en moyenne** (premiers et deuxièmes avis).

Évolution du nombre d'avis budgétaires rendus par la chambre de 2005 à 2009

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

* 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 2009



La nature des difficultés sous-jacentes des collectivités

Les organismes faisant l'objet de saisines budgétaires sont, **le plus souvent, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale de petite, voire de très 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 et établissements concernés : le haut niveau des saisines réalisées en 2007 traduit probablement le fait que ces dissensions se cristallisent à l'approche des élections.

D'une façon générale, 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 élaboré par l'ordonnateur et qui a été rejeté : considérant qu'il ne lui appartient pas de s'immiscer dans les choix politiques locaux, elle se contente de proposer au préfet un budget *a minima*, qui permet à l'organisme d'assurer son fonctionnement courant et le financement de ses programmes d'équipement déjà engagés.

Les collectivités et établissements qui sont susceptibles de connaître de **vraies difficultés budgétaires** sont – fort logiquement – 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 ses capacités de financement. La chambre a plus rarement à connaître de situations budgétaires structurellement et 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 les ordonnateurs de certaines règles budgétaires et comptables fondamentales**, en particulier le principe de la comptabilisation des restes à réaliser en recettes et en dépenses. Il est relativement fréquent, en particulier, que les restes à réaliser en investissement, correspondant 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. Les erreurs correspondantes, qui traduisent souvent l'absence ou les insuffisances de la comptabilité des engagements dont la tenue incombe à l'ordonnateur, affectent la sincérité des documents budgétaires votés par les assemblées délibérantes des collectivités et établissements concernés. Elles ne révèlent pas nécessairement l'existence de réelles difficultés financières.

Les dossiers dont la chambre a eu à connaître, au cours des années 2005 à 2009 et concernant des **dépenses obligatoires non financées** lui ont été le plus souvent transmis par le préfet : sur les 23 premiers avis rendus, 13 ont fait suite à une saisine préfectorale, 8 ont été produits à la demande d'un particulier (personne physique ou personne morale) et 2 ont été rendus sur déféré d'un comptable public. 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.

Les autres missions de conseil ou d'expertise

Les travaux réalisés au titre des **autres attributions consultatives** de la chambre sont plus restreints. Ainsi, en 2006 et 2007, la chambre a rendu trois avis sur des conventions de délégation de service public ; en 2008, à la demande du directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation, elle a produit un avis par lequel elle a évalué la situation financière, particulièrement dégradée, d'un important centre hospitalier et proposé des mesures de redressement.

La chambre régionale des comptes de Franche-Comté réalise aussi 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 assure 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 2009, deux magistrats de la chambre régionale des comptes de Franche-Comté ont effectué une mission de dix jours l'un en Thaïlande, l'autre à Montréal (certification des comptes de l'Organisation de l'aviation civile internationale), un autre une mission de trois semaines en Côte-d'Ivoire (comptes de l'ONUCI, opération de maintien de la paix de l'ONU en Côte-d'Ivoire) et un autre enfin une mission de trois semaines au Cameroun (mission de coopération pour la Commission européenne et le Fonds monétaire international).



**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