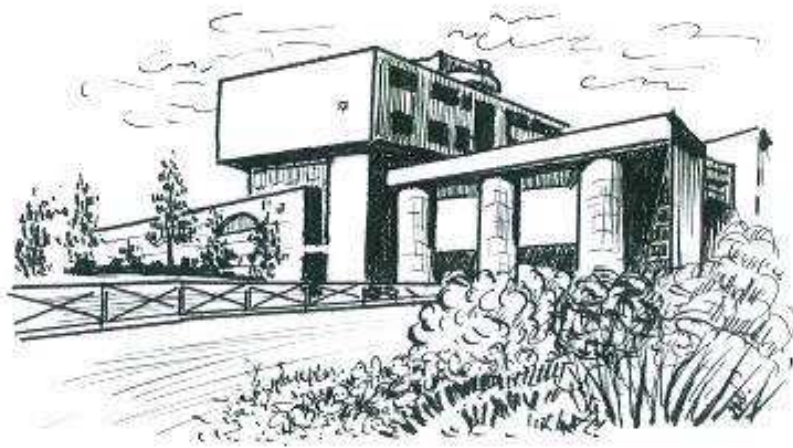




Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France



Chambre territoriale des comptes
de Saint-Pierre-et-Miquelon



RAPPORT D'ACTIVITES 2008

6, Cours des Roches – B.P. 226 – Noisiel – 77441 Marne la Vallée Cedex 2

☎ 01.64.80.88.88 ☎ 01.64.80.87.04 ✉ crcidf@idf.ccomptes.fr

Site des juridictions financières : www.ccomptes.fr

SOMMAIRE

<u>LE MOT DU PRESIDENT</u>	3
<u>I. LES MISSIONS ET LES COMPETENCES</u>	4
* le contrôle a posteriori des comptes et de la gestion	5
* le contrôle concomitant d'actes budgétaires ou autres	8
* le ressort	9
<u>II. L'ORGANISATION EN 2008</u>	11
* présentation	12
* les magistrats et rapporteurs	13
* les personnels administratifs	15
<u>III. LES ACTIVITES EN 2008.</u>	21
* les activités juridictionnelles	24
* l'examen de la gestion	27
* le contrôle d'actes budgétaires	34
* les avis sur des conventions de délégation de service public et de marchés publics	37
* le contrôle des grandes comptabilités	38
* les activités extérieures des magistrats et agents	42
<u>IV. SYNTHESE DES ROD DE 2008</u>	43
* observations sur la gestion	44
* observations sur les comptes	75
<u>V. LE MINISTERE PUBLIC</u>	79
<u>VI. DU BUDGET DE MOYENS AU BUDGET DE PERFORMANCES</u>	83
* la nouvelle présentation budgétaire issue de la LOLF	84
* les performances en 2008	86

*Document réalisé en mars 2009.
En couverture, maquette réalisée par © Marie José Durieu du Pradel*

LE MOT DU PRÉSIDENT



Rendant l'an dernier hommage au président Christian DESCHEEMAER qui a pris l'initiative d'établir chaque année un rapport d'activités de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France et en a défini le contenu et la présentation, j'avais exprimé l'intention de les laisser inchangés, pour un double motif : la qualité de l'information fournie et la possibilité de réaliser plus facilement des comparaisons pluriannuelles.

Ces motifs me paraissent toujours justifiés et c'est pourquoi les statistiques d'activités que contient le rapport d'activités 2008 prolongent, suivant la même présentation, celles des années antérieures.

Le rapport 2008 comporte toutefois une innovation importante : pour la première fois, il propose non pas une synthèse mais une sorte de « florilège » des principales observations définitives formulées par la Chambre qui illustre les différentes facettes de l'examen de la gestion des collectivités et établissements publics locaux : régularité des actes de gestion, économie des moyens mis en œuvre, évaluation des résultats atteints au regard des objectifs fixés par les organes délibérants.

Ce « florilège » n'est pas nominatif : il vise avant tout à faire ressortir des observations, des constats ou des recommandations de portée générale et non à insister sur tel ou tel cas particulier. Il s'appuie sur les rapports d'observations définitives de la chambre d'Ile-de-France rendus publics en 2008, dont toute personne intéressée peut prendre connaissance sur le site internet des juridictions financières (www.ccomptes.fr).

Je tiens ici à remercier le vice-président Guy FIALON qui, sur la base de pratiques déjà mises en œuvre par d'autres chambres régionales des comptes, m'a proposé d'enrichir de la sorte le rapport annuel d'activités et, avec le concours des présidents de section, a assuré la réalisation de ce travail destiné à mieux éclairer les lecteurs sur la nature et le contenu effectifs des observations de la Chambre.

Jean-Yves BERTUCCI

I - LES MISSIONS ET COMPETENCES

Les 26 chambres régionales et territoriales des comptes ont pour champ de compétence essentiel le secteur public local. Jusqu'en 2006, la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France présentait la particularité d'avoir compétence non seulement sur l'Ile-de-France, mais aussi sur Saint-Pierre et Miquelon (article L. 212-15 du code des juridictions financières). Depuis la loi du 21 février 2007, il existe une chambre territoriale des comptes de Saint-Pierre et Miquelon qui a les mêmes magistrats et le même siège que la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France (articles L. 252-1 et L. 252-13 du code des juridictions financières).

Institutions à statut juridictionnel, les chambres des comptes remplissent plusieurs missions qui peuvent être rangées dans deux rubriques : le contrôle a posteriori des comptes et de la gestion ; le contrôle concomitant d'actes, budgétaires ou autres.

LE CONTROLE A POSTERIORI DES COMPTES ET DE LA GESTION

Le contrôle financier externe des collectivités et autres organismes du secteur public local recouvre deux missions étroitement liées : le jugement des comptes des comptables publics et l'examen de la gestion des ordonnateurs. Ces deux missions sont le plus souvent les deux aspects d'un même contrôle.

Jugement des comptes

- Comptables patents

La chambre régionale des comptes juge les comptes des comptables publics (trésoriers ou agents comptables), de façon à pouvoir leur accorder décharge sur chaque gestion annuelle, et quitus lorsqu'ils quittent leurs fonctions. S'ils n'ont pas satisfait aux obligations de leur charge et, notamment, s'ils n'ont pas exercé, en matière de dépenses, les contrôles leur incombant, la chambre peut exiger d'eux, par voie d'injonction, les justifications complémentaires nécessaires et, à défaut, les mettre en débet. Le débet peut aussi être la conséquence de diligences insuffisantes pour recouvrer des recettes. La chambre peut enfin condamner les comptables à l'amende pour retard dans le dépôt de leurs comptes annuels.

Les décisions de la chambre régionale des comptes en matière juridictionnelle font l'objet de jugements qui sont susceptibles d'appel devant la Cour des comptes.

L'arrêt *Martinie c/France* de la Cour européenne des droits de l'homme en date du 12 avril 2006 a conduit la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes à modifier leurs procédures. En outre, en application de la loi du 28 octobre 2008, de nouvelles procédures juridictionnelles s'appliqueront à partir de 2009.

La compétence de la chambre régionale des comptes est d'ordre public. Les comptables publics doivent lui produire leurs comptes et la chambre doit les juger. La prescription en la matière était de six ans, délai au-delà duquel la chambre ne peut plus mettre en jeu la responsabilité d'un comptable public qui, de ce fait, est déchargé de sa gestion (loi de finances rectificative pour 2004 du 30 décembre 2004, article 125). Elle a été ramenée à cinq ans par la loi du 28 octobre 2008.

- Comptables de fait

La gestion de fait est l'irrégularité résultant du maniement des deniers publics par une personne qui n'est pas un comptable public ou qui n'y est pas habilitée par un acte juridique valable. Une procédure de gestion de fait était ouverte soit par un réquisitoire introductif du ministère public, soit, à l'initiative de la juridiction elle-même à l'occasion d'un contrôle. La loi du 28 octobre a supprimé cette possibilité d'autosaisine.

La procédure comportait trois stades : la déclaration de gestion de fait, le jugement du compte (avec débet éventuel), la condamnation éventuelle des comptables de fait à une amende. A chaque stade, la chambre régionale des comptes statuait à titre provisoire puis à titre définitif. Lorsqu'elle statuait à titre définitif, elle le faisait après avoir tenu une audience publique. L'audience publique était systématique avant toute décision définitive. Dans les nouvelles procédures instituées par la loi du 28 octobre 2008, il n'existe plus de jugements provisoires, mais seulement des jugements définitifs rendus après audience publique.

Une fois les débits et les amendes apurés, les comptables de fait reçoivent quitus de la juridiction.



Le jugement des comptes des comptables publics n'est pas assuré par les chambres régionales des comptes pour les collectivités et établissements publics locaux de petite taille de leur ressort. Le seuil de l'apurement administratif, en deçà duquel le contrôle des comptes est assuré par les comptables supérieurs du Trésor (trésoriers-payeurs généraux et receveurs des finances), est fixé comme suit par la loi du 21 décembre 2001 :

- les comptes des communes de moins de 3 500 habitants et dont les recettes de fonctionnement sont inférieures à 750 000 € ainsi que les comptes de leurs établissements publics ;
- les comptes des établissements publics de coopération intercommunale regroupant une population inférieure à 3 500 habitants ;
- les comptes des associations syndicales autorisées et organismes assimilés.

Le nouveau seuil de l'apurement administratif s'applique aux comptes des exercices 2002 à 2006. Pour les exercices suivants (2007 à 2011), le seuil financier sera, conformément aux dispositions du code des juridictions financières, revalorisé et porté à 820 000 €. Le nombre de collectivités et établissements publics locaux de la compétence directe de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France est ainsi passé de 5 600 à 4 200 environ.

Les collectivités et établissements publics relevant de l'apurement administratif (environ 1 800 dont plus de 1 000 associations syndicales autorisées, catégorie particulière d'établissements publics locaux) n'échappent pas complètement au contrôle des chambres régionales des comptes : d'une part, les comptables supérieurs du Trésor peuvent engager la procédure de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics par des arrêtés de charge provisoire, mais seules les chambres régionales des comptes peuvent prononcer un débet ; d'autre part, une chambre régionale des comptes peut évoquer des comptes, c'est-à-dire les contrôler elle-même. En Ile-de-France, les arrêtés de charge provisoire transmis à la chambre et les évocations de comptes sont très rares (quelques cas par an).

Examen de la gestion

A l'occasion du contrôle juridictionnel des comptes du comptable public, ou indépendamment de lui, la chambre peut procéder à l'examen de la gestion de l'ordonnateur. Cet examen peut également être effectué sur demande motivée du préfet ou de l'ordonnateur lui-même. Selon l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'organe délibérant, l'opportunité de ces objectifs ne pouvant faire l'objet d'observations. En pratique, ce contrôle est nécessairement sélectif.

Au terme de son contrôle, la chambre adresse à l'ordonnateur un rapport d'observations provisoires, auquel il est invité à répondre dans un délai fixé généralement à deux mois. Une fois la réponse reçue, ou le délai écoulé sans réponse, la chambre arrête un rapport d'observations définitives auquel une nouvelle réponse est apportée. Le rapport et la réponse doivent alors être communiqués à l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'organisme dès sa plus proche réunion. Passée cette date, ces documents deviennent des documents communicables à toute personne qui en fait la demande. Ces règles sont précisées par le code des juridictions financières.

L'examen de la gestion d'une collectivité délégante peut être accompagné d'un contrôle des comptes d'une délégation de service public qu'elle a accordée.

Le contrôle a posteriori des comptes et de la gestion peut aussi être exercé par la chambre régionale des comptes sur des organismes de droit privé bénéficiant de concours financiers de collectivités locales ou dont le capital est majoritairement détenu par ces dernières. Cette compétence facultative vise principalement les associations subventionnées et les sociétés d'économie mixte.

Enfin, le contrôle a posteriori des comptes et de la gestion porte, au-delà du secteur public local, sur des établissements publics nationaux, dotés ou non de comptables publics, ayant fait l'objet d'une délégation de la Cour des comptes :

- instituts universitaires de formation des maîtres, CROUS, CREPS, centres régionaux de documentation pédagogique, écoles d'architecture, collèges et lycées d'Etat : comptes 2001 à 2009 (arrêtés du Premier président de la Cour des comptes du 17 janvier 2003 et du 13 octobre 2006) ;
- chambres de commerce et d'industrie ; chambres de métiers : comptes 2003 à 2009 (arrêtés des mêmes jours) ;
- établissements publics d'aménagement de villes nouvelles et établissements publics fonciers : comptes 2002 à 2006 (arrêtés du 16 février 2004 modifié et du 13 octobre 2006).

LE CONTROLE CONCOMITANT D'ACTES BUDGETAIRES OU AUTRES

A la différence du contrôle a posteriori, ce type de contrôle n'est pas systématique. Il recouvre deux missions sensiblement différentes : la participation au contrôle d'actes budgétaires et le contrôle de certaines conventions.

- Contrôle d'actes budgétaires

La chambre intervient, sur saisine du préfet

- lorsque le budget de l'organisme n'a pas été voté,
- lorsqu'il n'a pas été voté en équilibre réel,
- lorsque le compte administratif fait apparaître un déficit supérieur à un certain seuil,
- lorsqu'il n'a pas été adopté.

Elle peut de même être saisie, soit par le préfet, soit par le comptable public, soit par toute personne y ayant intérêt, lorsque les crédits nécessaires au paiement d'une dépense obligatoire n'ont pas été inscrits au budget d'une collectivité.

En matière de contrôle budgétaire, la chambre dispose d'un délai restreint (un mois) pour se prononcer par un avis qui constitue un acte administratif et peut, dans certains cas, faire l'objet d'un recours devant le juge administratif.

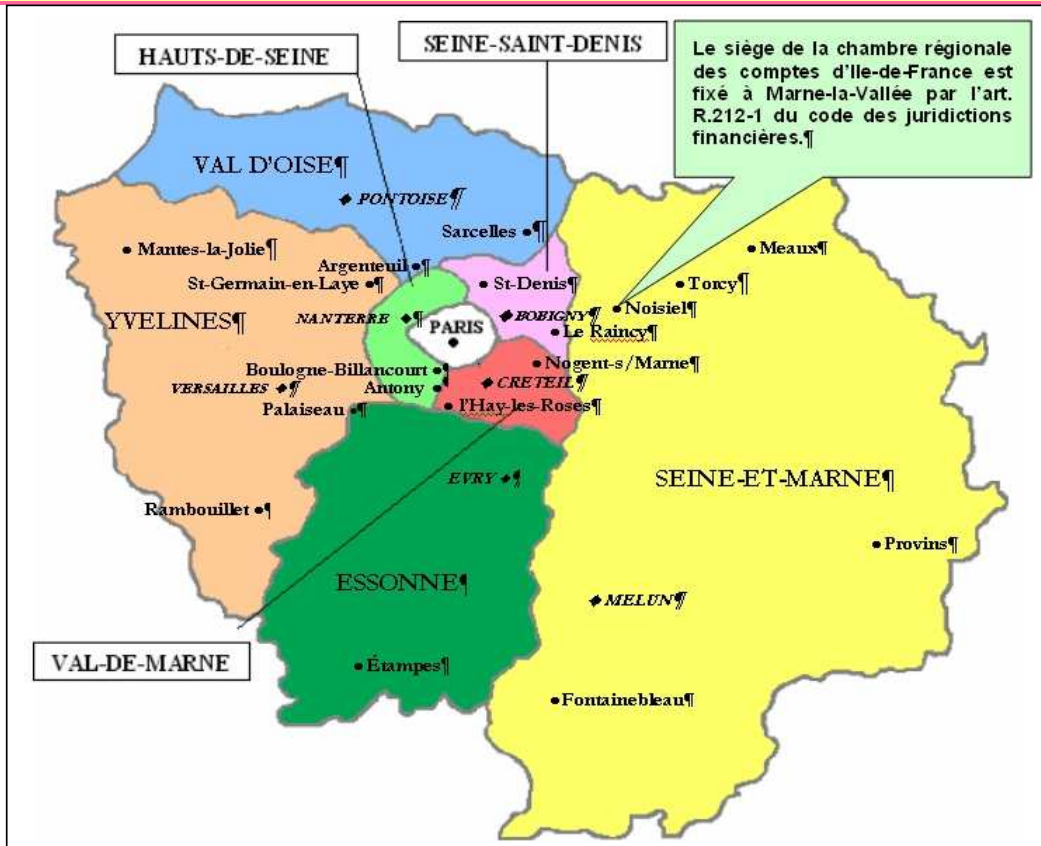
Une fois l'avis de la chambre émis, la décision incombe selon les cas à l'assemblée délibérante ou au préfet.

Le contrôle des actes budgétaires des établissements hospitaliers s'exerce sur saisine du directeur de l'Agence régionale de l'hospitalisation en application des articles L. 6143-3, R. 6145-62 et D. 6143-40 du code de la santé publique.

- Contrôle de certaines conventions

Une chambre régionale des comptes peut être saisie par un préfet d'un marché (article L. 234-2 du code des juridictions financières) ou d'une convention de délégation de service public (article L. 1411-18 du code général des collectivités territoriales). Comme dans le contrôle d'actes budgétaires, la chambre régionale des comptes dispose d'un mois pour émettre un avis. Dans cet avis, elle examine notamment les modalités de passation de l'acte, son économie générale ainsi que son incidence financière sur la situation de la collectivité ou de l'établissement public.

LE RESSORT DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES D'ILE-DE-FRANCE



LE RESSORT DE LA CHAMBRE TERRITORIALE DES COMPTES DE SAINT-PIERRE ET MIQUELON



LOCALISATION DE SAINT-PIERRE ET MIQUELON

REGION ILE-DE-FRANCE	Nombre d'organismes	Recettes de fonctionnement (en M €) ¹
• Collectivités territoriales et établissements publics		
- Région	1	2 900
- Départements	8	9 400
- Communes (hors celles relevant de l'apurement par le Trésor public)	729	17 800
<i>dont moins de 10 000 habitants</i>	488	1 800
<i>de 10 000 à 50 000 habitants</i>	204	7 200
<i>de plus de 50 000 habitants</i>	37	8 800
- Établissements publics de coopération intercommunale	956	3 400
- Établissements publics locaux - secteur sanitaire et social	164	11 400
- Etablissements publics locaux – secteur transport	67	4 100
- Etablissements publics locaux - secteur construction-logement	65	2 000
- Etablissements publics locaux d'enseignement	1 327	1 200
- Autres établissements publics et GIP locaux (centres communaux d'action sociale, caisses des écoles...)	871	1 700
TOTAL	4 188	53 900
Organismes de droit privé		
- Sociétés d'économie mixte	plus de 200	
- Offices publics d'aménagement de construction (OPAC)	pour mémoire	
- Associations subventionnées	pour mémoire	
SAINT-PIERRE ET MIQUELON		
- Collectivité territoriale	1	29
- Communes	2	11
- Autres établissements publics	5	20
TOTAL	8	60
ETABLISSEMENTS PUBLICS NATIONAUX (contrôle délégué par la Cour des comptes)	52	1 200
TOTAL GENERAL	4 248	55 160
POPULATION		
DEPARTEMENTS D'ILE-DE-FRANCE		
75- PARIS	2 201 578	
77- SEINE-ET-MARNE	1 294 762	
78- YVELINES	1 421 389	
91- ESSONNE	1 214 290	
92- HAUTS-DE-SEINE	1 552 943	
93- SEINE-SAINT-DENIS	1 503 536	
94- VAL-DE-MARNE	1 310 345	
95- VAL-D'OISE	1 172 742	
TOTAL ILE-DE-FRANCE	11 671 585	
SAINT-PIERRE ET MIQUELON	6 345	

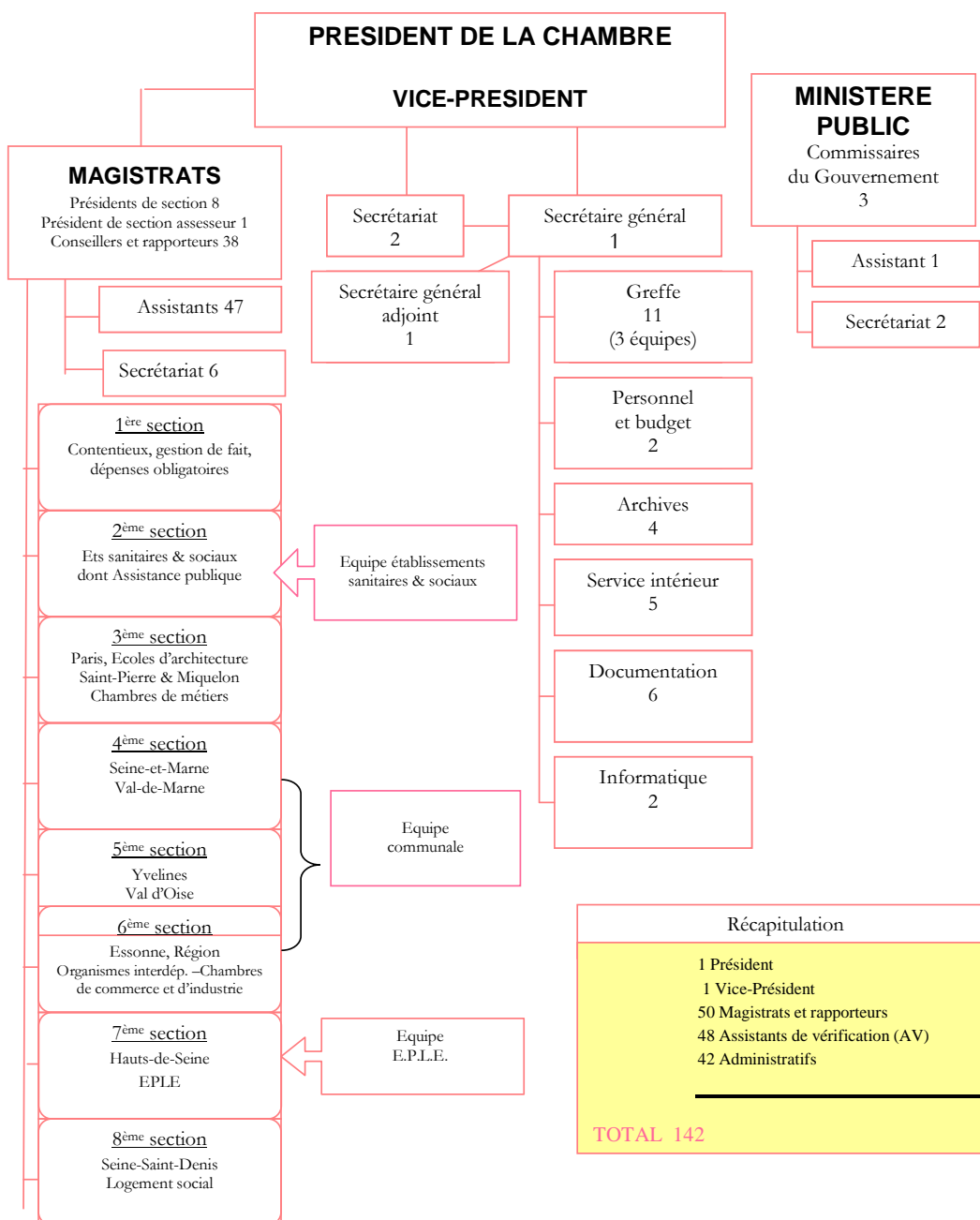
Sources : Tableaux de l'économie française (Edition 2006) INSEE
 (1) M€ : million d'euros

II - L'ORGANISATION

PRESENTATION

Au regard des effectifs, la chambre d'Ile-de-France est la plus importante des chambres régionales et territoriales des comptes.

Effectifs théoriques de la Chambre d'Ile-de-France au 31 décembre 2008



LES MAGISTRATS ET RAPPORTEURS

L'effectif réel des magistrats et rapporteurs au 31 décembre 2008 est de 52.

- La chambre est présidée par un conseiller maître à la Cour des comptes assisté d'un vice-président, conseiller référendaire à la Cour des comptes ;
- La juridiction comporte huit sections (Art. R. 212-5 du code des juridictions financières) composées de 40 magistrats et rapporteurs et chacune présidée par un président de section ;
- Trois magistrats (un président de section et deux conseillers), commissaires du Gouvernement, exercent les fonctions du ministère public et sont les correspondants du Procureur général près la Cour des comptes.

Les magistrats prêtent serment lors de leur nomination, avant d'entrer en fonction, au cours d'une audience d'installation.

Les rapporteurs participent dans les mêmes conditions que les magistrats aux activités de la chambre à l'exception de celles ayant un caractère juridictionnel. Ils ne prêtent pas serment.

La répartition par section des magistrats et rapporteurs au 31 décembre 2008



PRESIDENT DE LA CHAMBRE
Jean-Yves BERTUCCI, conseiller maître à la Cour des comptes



VICE-PRESIDENT
Guy FIALON, conseiller référendaire à la Cour des comptes

LES 8 SECTIONS

<p>FRANÇOIS DAVID</p>  <p>Président de section</p>	<p><u>1ERE SECTION</u></p> <p>M. M. M. M. MME M. M. M.</p> <p>LEVIONNOIS ALAIN DAVID JEAN-FRANÇOIS TOURNIER CLEMENT DUNOYER DE SEGONZAC JEAN-MARC ESPINOSA JOSEE STEPHAN ALAIN DEDRYVER PHILIPPE VERONNEAU JEROME</p>	<p>Jean-François DAVID</p>  <p>Président de section</p>	<p><u>5EME SECTION</u></p> <p>M. M. M. M. M. M. M.</p> <p>LANXADE ANDRÉ RENOU CLAUDE DE CHERGÉ STANISLAS STEPHAN ALAIN SIGALLA ALAIN VIDAL PHILIPPE BIZEUL GILLES</p>
<p>CHARLES AZERAD</p>  <p>Président de section</p>	<p><u>2EME SECTION</u></p> <p>M. M. MME MME MME MME</p> <p>BEAUDIN HERVE LACASSAGNE JEAN-CLAUDE BOUTEREAU-TICHET SYLVIE PELLETIER CAROLE FRANCOIS ISABELLE PRIOZET ANNE-CHRISTINE (RAPPORTEUR)</p>	<p>MARC SOLERY</p>  <p>Président de section</p>	<p><u>6EME SECTION</u></p> <p>M. M. M. M. MME M.</p> <p>TARTAYRE BERNARD GICQUELET HUBERT GRENIER PHILIPPE SCHNEIDER BERTRAND TURON-CHERRAT NICOLE CONNAN JEAN-FRANÇOIS</p>
<p>ALAIN LEVIONNOIS</p>  <p>Président de section</p>	<p><u>3EME SECTION</u></p> <p>M MME MME M. M M. MME</p> <p>CARCAGNO CHRISTIAN LONGCHAMP BERNADETTE TURPIN KARINE DEDRYVER PHILIPPE GLIPPA ERICK DAURENJOU FRANCK BOURSIER LINE</p>	<p>CHRISTIAN CARCAGNO</p>  <p>Président de section</p>	<p><u>7EME SECTION</u></p> <p>M. M. M. M. M. M. M.</p> <p>LEVIONNOIS ALAIN TOURNIER CLEMENT HOUEL JEAN ROOZ GEORGES SINNASSAMY CHRISTOPHE HOUSSAYE RENAUD (RAPPORTEUR)</p>
<p>ANDRE LANXADE</p>  <p>Président de section</p>	<p><u>4EME SECTION</u></p> <p>M. M. M. M. M. M.</p> <p>DAVID JEAN-FRANÇOIS ADMMENT PATRICE-LUC BENICHOU YVES HERITIER LUC PROFIZI PIERRE PERRAUD BERNARD</p>	<p>CHRISTIAN BERNINGER</p>  <p>Président de section</p>	<p><u>8EME SECTION</u></p> <p>M. MME M. M. M. M.</p> <p>DAVID FRANÇOIS ESPINOSA JOSEE BOURA ANTOINE GRIMAUD PIERRE VANHOVE CHRISTOPHE VERONNEAU JEROME</p>

LES PERSONNELS ADMINISTRATIFS

Les personnels administratifs détachés dans les corps administratifs et techniques spécifiques aux juridictions financières sont, pour la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, au nombre de :

- 25 secrétaires administratifs
- 23 adjoints administratifs
- 5 adjoints techniques

La commission administrative paritaire compétente, réunie le 18 décembre 2008, a émis un avis favorable pour :

- 13 demandes d'intégration dans le corps des secrétaires administratifs des juridictions financières.
- 15 demandes d'intégration dans le corps des adjoints administratifs des juridictions financières.
- 4 demandes d'intégration dans le corps des adjoints techniques des juridictions financières.

Un arrêté est en cours de signature pour une prise d'effet au 1^{er} janvier 2009.

Les agents administratifs sont affectés soit auprès des magistrats et rapporteurs lorsqu'ils sont assistants de vérification, soit dans les services administratifs.

Les assistants de vérification

Les assistants de vérification de la chambre participent aux travaux de contrôle sous la direction et la responsabilité des magistrats et rapporteurs. Collaborateurs directs des magistrats auprès desquels ils sont affectés, ils mènent les investigations nécessaires à chaque contrôle, dans le cadre d'un programme annuel.

Au 31 décembre 2008, la chambre comptait 48 assistants dont 24 de catégorie A, 22 de catégorie B, 2 de catégorie C.

L'un d'eux est mis à la disposition du ministère public.

La répartition par section des assistants de vérification au 31 décembre 2008

2 ^{ème} section	3 ^{ème} section	4 ^{ème} section	5 ^{ème} section	6 ^{ème} section	7 ^{ème} section	8 ^{ème} section
M. IMBERT-LUCCIONI C. JAFFRE	L. BROHAN A. HELFER	I. AUVRAY Ph. BOLMIN	C. CRAND-MOUNGUENGUE M.R. Da SILVA P. FITTES	Z. BACCOUCHI I. CARRE H. BONILLO	S. BLAIS M.A. MARION J. MARMO	V. CHAU P. COPHORNIC (TP)
F. PIETRI B. SAINT-LOUIS	F. BAGES I. HENRY	M. BONIN C. DUVAL M. BURG (TP) M.C. DUPERVAL L. LÉ (TP) M. PHILIPP	R. BAMBOU A. ELLIE	G. DONNEVE I. MILLARDET C. POSTY	M.P. NGUYEN N. CHEDAL-ANGLAY	L. GAILLARD N. DOTTE A. JONCOUR R. LAPEDRA
Equipe hôpitaux		Equipe communale			Equipe Enseignement	
M.C. GEORGES M.L. GERARD J.P. GIROUX		A. GEMIN P. COPHORNIC (TP) M. BURG (TP) M.C. FREBOURG-TALMIE L. LE (TP) C. BRESSIEUX			G. FAURE M. MENAGER M.T. LENOIR	

Les secrétaires de section

Les secrétaires de section sont chargées de la dactylographie des documents relatifs au contrôle pour les magistrats des sections auxquelles elles sont affectées. Elles exercent également la fonction de secrétariat de deux ou trois présidents de section.



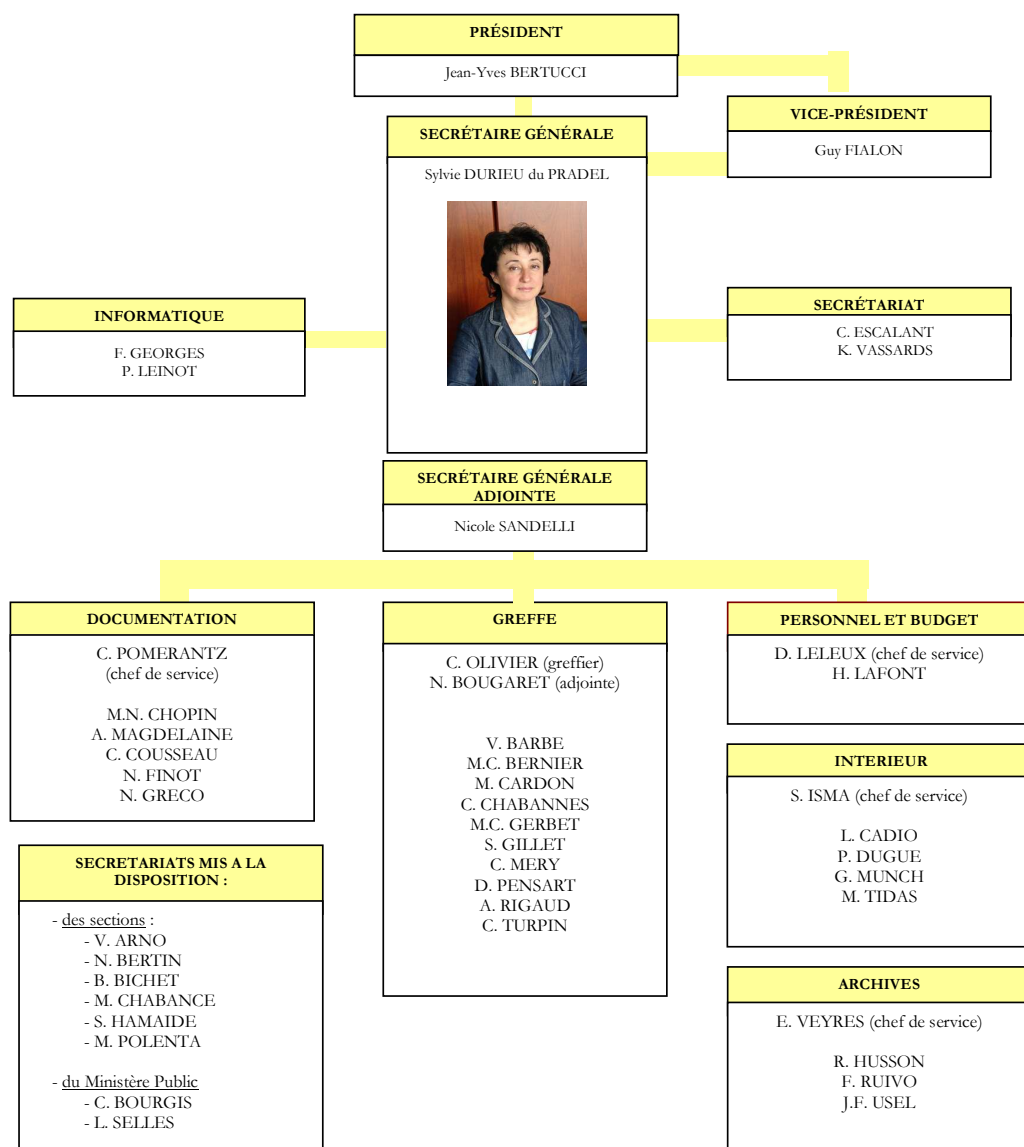
Les personnels des services administratifs

Bien que les missions des services administratifs soient identiques dans toutes les chambres, chacune possède une organisation différente, qui varie en fonction de sa taille et de ses effectifs.

La chambre d'Ile-de-France comptait au 31 décembre 2008, 43 agents au sein de ses services administratifs : 5 agents de catégorie A, 7 de catégorie B, 31 de catégorie C.

L'administration de la chambre est assurée par six services, d'importance inégale quant aux effectifs. L'encadrement des services est assuré par une secrétaire générale, collaboratrice directe du Président de la chambre.

Organigramme au 31 décembre 2008



Le service de documentation remplit non seulement une mission essentielle d'aide aux contrôles internes mais il contribue aussi à la gestion documentaire de plusieurs enquêtes communes Cour-CRTC.

Pour ce faire, il met à disposition de l'ensemble du personnel, les informations nécessaires à l'exercice de sa profession, il :

- gère et enrichit un fonds documentaire juridique
- sélectionne et traite l'information recueillie dans la presse régionale, nationale et spécialisée
- alimente des bases de données documentaires
- garantit le traitement, la gestion et la capitalisation de la production interne de la chambre
- organise une veille juridique spécialisée en ligne
- effectue des recherches documentaires
- conçoit des produits documentaires électroniques à périodicité régulière
- anime des formations de sensibilisation à la navigation dans les bases de données
- assure un conseil dans l'exploitation et le partage d'informations
- diffuse et publie les informations institutionnelles et documentaires sur les intranets et l'internet.

Service interne, il répond néanmoins aux demandes extérieures relatives aux travaux de la Chambre en recherchant et transmettant les documents communicables.



Service de documentation

Le service intérieur est chargé de la maintenance des matériels et du bâtiment, des approvisionnements, de la gestion et de l'aménagement des locaux.

Il assure également la distribution et l'expédition du courrier, les travaux de reprographie, la sécurité et le gardiennage.

Au cours de l'année 2008, le service intérieur a assuré les opérations de déménagements et aménagements de 38 bureaux à l'occasion de travaux de réfection des revêtements muraux et des sols.

Le service du personnel et du budget est chargé :

- des affaires relatives au recrutement, à la position administrative, au suivi de la carrière et à l'évaluation des personnels ;
- du contrôle des présences et du suivi des congés ;
- de la gestion budgétaire et financière : l'engagement et l'ordonnancement des dépenses et des recettes de la chambre, le suivi des crédits. La chambre gère l'intégralité des crédits de fonctionnement et d'investissement qui lui sont attribués chaque année à l'exception des dépenses de personnel. Au titre de l'exercice 2008, la chambre a disposé de 644 950,11 € de crédits de fonctionnement.

Pour la gestion de ces crédits, la chambre dispose d'un BOP local (budget opérationnel de programme) relevant de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » - programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières », dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Les dépenses de personnels sont gérées au niveau du BOP central de la Cour des comptes.

Le service du greffe enregistre les comptes produits et tous actes, documents et requêtes adressés à la chambre. Il ouvre les instances, notifie les décisions prises. Il prépare les ordres du jour des séances de la chambre et des sections et assure la tenue des rôles, registres et dossiers. Il organise les audiences publiques, prévoit la mise en ligne des ordres du jour de ces séances sur le site intranet de la chambre et vérifie le suivi des décisions prononcées. Il suit l'ensemble des procédures (contrôle juridictionnel, budgétaire, de gestion) notamment grâce à un logiciel spécifique (« ARIANE », utilisé dans toutes les chambres), et conserve les dossiers permanents des organismes entrant dans le champ de compétence de la chambre.

Le greffe tient à la disposition des personnes intéressées les jugements, rapports d'observations définitives, avis et décisions communicables.

Composé de 12 agents, le greffe est réparti en trois bureaux, chacun étant chargé du suivi des affaires relevant de deux ou trois sections.

Le service des archives, contrairement à ce que laisse supposer son appellation, n'est pas chargé de la gestion des archives de la chambre, mais de la gestion matérielle des documents qui constituent la « matière première » du travail des magistrats.

En effet, il réceptionne les comptes et les pièces justificatives envoyés par les comptables du Trésor, les stocke en attente de distribution aux vérificateurs ou en attente de destruction. Une entreprise spécialisée procède régulièrement à l'enlèvement des liasses à détruire et à leur destruction par broyage.

Les espaces de stockage sont situés au siège de la chambre.

La chambre reçoit annuellement plus de 100 000 liasses de pièces justificatives, ce qui représente un poids de près de 400 tonnes. Pour les entreposer, elle dispose de 2600 m² au sol, représentant 4 700 m³, soit plus de 23 500 m linéaires, répartis essentiellement sur des rayonnages mobiles, permettant d'entreposer en moyenne 550 000 liasses.

Les livraisons les plus importantes proviennent de l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris et de la Ville de Paris. Les plus petites livraisons proviennent des collèges.

La dématérialisation des pièces justificatives commence à produire ses effets :

Exercice 2002 : 28 CD-R reçus	Exercice 2005 : 72 CD-R reçus
Exercice 2003 : 23 CD-R reçus	Exercice 2006 : 125 CD-R reçus
Exercice 2004 : 64 CD-R reçus	Exercice 2007 : 275 CD-R reçus

Le 7 décembre 2004, a eu lieu la signature de la charte de dématérialisation dans le secteur public local. Au cours de l'année 2008, 208 conventions de dématérialisation des pièces justificatives ont été signées par le président de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France avec l'ordonnateur et le comptable de collectivités et établissements publics de la région.

Le service informatique est chargé :

- de la distribution et de la maintenance du parc informatique ;
- de l'administration du réseau de la chambre ;
- de la réalisation d'applications logicielles et de leur maintenance ;
- de l'implantation des logiciels généraux ;
- de la sécurité informatique, en liaison avec le service informatique de la Cour des comptes.

Les logiciels spécifiques utilisés à la chambre sont :

- le logiciel « ARIANE », pour la gestion du suivi des contrôles, dont la base de données est alimentée par le greffe ;
- le logiciel « DELPHI » d'analyse financière ;
- un logiciel documentaire, qui offre un descriptif des ouvrages et périodiques de la chambre, et qui permet le stockage de certains documents dans le cadre de l'aide au contrôle : bases de données « jurisprudence » et « doctrine » ;
- un intranet, qui met à disposition de chacun une messagerie, un Extranet permettant de fonctionner en réseau avec la Cour des comptes et les autres chambres, et un accès général à Internet.

III - LES ACTIVITES

LES CHIFFRES CLES DE L'ACTIVITE DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

CONTROLE A POSTERIORI

- 1) 68 contrôles approfondis achevés en 2008 et ayant donné lieu à :

- 70 jugements (premiers jugements)
- 68 rapports d'observations définitives
- 4 lettres de clôture de procédure
- 5 communications administratives

et ayant fourni des contributions à 16 enquêtes menées avec la Cour des comptes et d'autres chambres régionales des comptes.

- 2) 659 collectivités et organismes publics contrôlés en 2008, selon des diligences minimales et ayant donné lieu à :

- 698 jugements (premiers jugements)
- 5 communications administratives

CONTROLE D'ACTES BUDGETAIRES

33 avis

ACTIVITES CONTENTIEUSES

- gestions de fait : 11 jugements
- amendes pour retard : 22 jugements de condamnation définitive

RECAPITULATION 2008

- nombre de jugements notifiés : 1079 dont 75 jugements à charge
- nombre de rapports d'observations définitives notifiés : 68
- nombre d'avis : 33

Une sélection de jugements, la totalité des rapports d'observations définitives et les avis de contrôle budgétaire sont disponibles sur le site internet de la chambre :

<http://www.ccomptes.fr/CRC13/Productions.html>

LES SÉANCES TENUES PAR LA CHAMBRE

NATURE DES SEANCES	2003	2004	2005	2006	2007	2008
séances de section	224	241	217	197	308	194
séances de sections réunies	0	5	1	0	2	0
séances de chambre (<i>formation plénière</i>)	0	0	0	2	0	0
séances de chambre (<i>formation restreinte</i>)	17	11	14	29	20	16
TOTAL séances de délibéré	241	257	232	231	330	210
auditions	14	11	8	7	9	10
audiences publiques	8	4	9	36	83	55
séances solennelles	7	7	6	5	7	10
serment des comptables	12	16	12	12	17	16
séances plénières et assemblées générales	3	4	3	3	4	5
TOTAL autres séances	44	42	38	63	120	96
TOTAL GÉNÉRAL	285	299	270	294	450	306

Les discours prononcés au cours des dernières séances solennelles de rentrée sont disponibles sur le site Internet :

<http://www.ccomptes.fr/CRC13/Accueil.html>



Installation d'un magistrat à la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France le 16 octobre 2008

LES ACTIVITÉS JURIDICTIONNELLES

JUGEMENTS RENDUS

Année du jugement	Comptabilités patentes	Gestions de fait	TOTAL
2003	1 679	11	1 690
2004	1 815	14	1 829
2005	1 408	21	1 429
2006	1 336	22	1 358
2007	1 051	21	1 072
2008	801	11	812

JUGEMENTS RENDUS SUR DES COMPTABILITES PATENTES

ANNEE DU JUGEMENT	1- TOTAL	2- Premiers jugements (1)	3- Jugements de suites (2)	4- Nombre de comptes jugés	5- Nombre moyen d'exercices jugés (col4 / col2)	6- Nombre de comptabilités recensées
2003	1 679	1 627	52	6 413	3,9	4 271
2004	1 815	1 734	81	5 948	3,4	4 290
2005	1 408	1 296	112	4 963	3,8	4 269
2006	1 336	1 243	93	4 512	3,6	4 228
2007	1 051	898	153	3 535	3,9	4 244
2008	801	734	67	2 692	3,7	4 248

- (1) Premiers jugements rendus sur des comptes : prononcent la décharge des comptables (cas le plus fréquent) ou une charge provisoire (injonction...) à leur encontre.
- (2) Jugements faisant suite à des premiers jugements sur des comptes : lèvent des injonctions et donnent décharge ; prononcent des débet.

**STATISTIQUES DES JUGEMENTS RENDUS
PAR TYPE DE COLLECTIVITE**

COMPTABILITES	2003	2004	2005	2006	2007	2008
COLLECTIVITES TERRITORIALES	368	327	346	293	218	172
- région	1	1	0	0	0	0
- départements et collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon	1	3	5	7	2	3
- communes	366	323	341	286	216	169
<i>dont :</i>						
- moins de 3.500 habitants	275	186	204	142	90	56
- 3 500 à 9 999 habitants	34	42	60	48	56	38
- 10 000 à 49 999 habitants	45	75	63	87	58	63
- 50 000 habitants et plus	12	20	14	9	12	12
EPL SECTEUR SANITAIRE ET SOCIAL	56	61	47	49	51	46
- dont hôpitaux :						
- moins de 500 lits	15	20	17	15	8	21
- 500 lits et plus	11	19	7	9	8	6
EPL SECTEUR CONSTRUCTION-LOGEMENT	16	20	12	20	13	14
EPL SECTEUR ENSEIGNEMENT	334	337	427	407	354	231
Autres établissements publics (EPCI, caisses des écoles etc...) et GIP locaux	340	536	553	556	412	346
ASSOCIATIONS DOTEES D'UN COMPTABLE PUBLIC	552	528	16	1	0	0
ÉTABLISSEMENTS PUBLICS NATIONAUX (par délégation de la Cour des comptes)	13	6	7	10	3	3
TOTAL GÉNÉRAL	1 679	1 815	1 408	1 336	1 051	812

EPL = établissement public local

GESTIONS DE FAIT

EVOLUTION DU NOMBRE DE DOSSIERS EN INSTANCE	Totaux	Affaires nouvelles	Affaires terminées
AFFAIRES EN INSTANCE AU 1 ^{er} janvier 2008	12		
Affaires nouvelles :	0		
> introduites par réquisitoire du ministère public			
> autosaisine de la chambre (renvois à la 1 ^{ère} section)			
Affaires terminées	9		
> par un jugement de non-lieu définitif			9
> par un jugement de quitus			0
> par évocation par le juge d'appel			0
> par prescription			0
AFFAIRES EN INSTANCE AU 31 décembre 2008	3		
DÉCISIONS RENDUES EN 2008			
> nombre de jugements rendus à tous les stades de la procédure			11
> nombre de personnes déclarées à titre définitif comptables de fait			5
> nombre de débetés prononcés			11
> nombre d'amendes pour gestion de fait prononcées à titre définitif			3

DETAIL DES JUGEMENTS RENDUS EN 2008

NATURE ET CARACTERISTIQUES DES JUGEMENTS	comptables patents	comptables de fait	TOTAL
nombre de jugements de débetés	24	1	25
<i>nombre de débetés</i>	<i>49</i>	<i>11</i>	<i>60</i>
<i>montants en €</i>	<i>366 088,88</i>	<i>23 763,54</i>	<i>389 852,42</i>
jugements définitifs de condamnation à l'amende	15	3	18
<i>montants en €</i>	<i>3 592,00</i>	<i>1 450,00</i>	<i>5 042,00</i>
autres jugements (jugements de décharge, jugements prononçant une injonction etc...)	762	7	769
TOTAL	801	11	812

L'EXAMEN DE LA GESTION

DONNEES GENERALES

NATURE	2003	2004	2005	2006	2007	2008
RAPPORTS D'OBSERVATIONS DEFINITIVES OU ROD (1^{ère} NOTIFICATION)						
Organismes dotés d'un comptable public	52	58	59	70	57	61
Sociétés d'économie mixte et filiales, associations, CCI	5	5	8	10	8	7
LETTRES DE CLOTURE DE PROCEDURE						
TOTAL	57	63	67	80	65	68
Organismes dotés d'un comptable public	6	6	10	5	2	0
Sociétés d'économie mixte et filiales, associations, CCI	1	0	0	1	1	0
TOTAL	7	6	10	6	3	0
TOTAL	64	69	77	86	68	68

DEMANDES DE CONTROLES (article L. 211-5 CJF)

NATURE DES DEMANDES DE CONTROLES	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Demandes de contrôle préfectorales	2	2	2	1	1	1
Demandes de contrôle des ordonnateurs locaux	5	1	1	2	4	10
TOTAL	7	3	3	3	5	11

La chambre régionale des comptes donne suite à ces demandes de contrôle dans la mesure de ses moyens. Elle n'y est juridiquement pas tenue.

CONTROLE DES ORGANISMES NON SOUMIS AUX REGLES DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE

Dans ce tableau, sont comptabilisés les organismes ayant fait l'objet d'un rapport d'observations provisoires ou définitives délibéré dans l'année.

ORGANISMES	TOTAL DES CONTROLES					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sociétés d'économie mixte						
équipement, aménagement, construction	5	7	12	6	12	2
autres SEM	3	0	3	3	3	2
TOTAL	8	7	15	9	15	4
Associations de la loi de 1901						
secteur économique	0	0	2	2	2	1
sanitaire et social	0	1	1	0	1	0
culturel et socio-éducatif	1	1	0	0	0	0
sport et tourisme	1	1	0	0	0	1
autres	0	0	0	0	0	0
	2	3	3	2	3	2
Autres organismes (sociétés commerciales, OPAC), et chambres de commerce	0	0	0	0	0	1
	10	10	18	11	18	7

**68 RAPPORTS D'OBSERVATIONS DEFINITIVES (ROD)
NOTIFIES EN 2008**

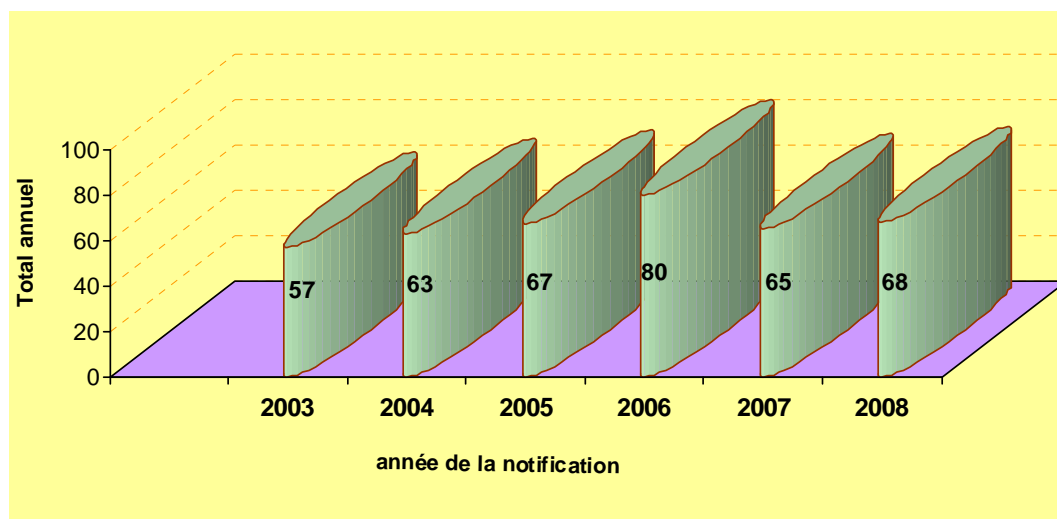
TYPE DE COLLECTIVITE OU D'ORGANISME	NOMBRE DE R.O.D.
Région	2
départements, sauf Paris	3
Paris, commune et département	2
autres communes	23
établissements publics de coopération intercommunale	15
secteur sanitaire et social (hôpitaux, CCAS...)	10
secteur construction - logement (HLM, OPAC sauf sociétés d'économie mixte)	3
secteur enseignement (écoles, caisses des écoles...)	3
sociétés d'économie mixte et filiales	4
organismes consulaires	1
associations de la loi de 1901	2
TOTAL	68

RAPPORTS D'OBSERVATIONS PROVISOIRES

Les rapports d'observations provisoires (ROP) constituent un indicateur de performance. Ils donnent lieu ultérieurement soit à un rapport d'observations définitives (ROD), soit - moins fréquemment - à une lettre de clôture de la procédure :

2003 : 60	2005 : 71	2007 : 84
2004 : 80	2006 : 65	2008 : 67

RAPPORTS D'OBSERVATIONS DEFINITIVES (ROD)



ROD NOTIFIES EN 2008

La liste qui suit retrace la totalité des rapports notifiés en 2008 (1^{ère} notification) et non les seuls communicables.

Aux termes de l'article R. 241-17 du code des juridictions financières, ces documents deviennent communicables après la première réunion de l'assemblée délibérante qui suit leur réception par la collectivité.

LISTE DES 68 RAPPORTS D'OBSERVATIONS DEFINITIVES NOTIFIES EN 2008

N°	DATE ENVOI	COLLECTIVITE ou ORGANISME	VILLE	DEPT.
DEPARTEMENT DE PARIS				
4	29/02/2008	Chambre de commerce et d'industrie	PARIS	75
26	20/06/2008	Association Agence Régionale de Développement (A.R.D.)	PARIS	75
33	16/07/2008	Crédit municipal	PARIS	75
36	29/07/2008	Ville de Paris - Délégation de service public de chauffage urbain	PARIS	75
38	04/08/2008	Région Ile-de-France (Enquête "formation professionnelle")	PARIS	75
45	03/10/2008	Aide sociale à l'enfance	PARIS	75
46	06/10/2008	Région Ile-de-France (contrôle interne et fiabilité des comptes)	PARIS	75
53	14/11/2008	Syndicat Périphérie Paris Electricité et Réseaux de Communications (SIPPEREC)	PARIS	75
DEPARTEMENT DE SEINE- ET-MARNE				
6	26/03/2008	Centre hospitalier	MEAUX	77
9	03/04/2008	Commune	NEMOURS	77
10	03/04/2008	Syndicat d'agglomération du Val-Maubuée	TORCY	77
11	04/04/2008	Département de Seine-et-Marne	MELUN	77
15	23/04/2008	Commune	ROZAY-EN-BRIE	77
18	25/04/2008	Commune	FONTENAY-TRESIGNY	77
19	29/04/2008	Commune	LA FERTE-GAUCHER	77
27	20/06/2008	Centre hospitalier	MONTEREAU-FAULT-YONNE	77
51	12/11/2008	Association club volley ball Melun Val de Seine - La Rochette	LA ROCHETTE	77
52	12/11/2008	Commune	LOGNES	77
59	09/12/2008	Centre hospitalier Marc Jacquet	MELUN	77
DEPARTEMENT DES YVELINES				
2	09/01/2008	Centre hospitalier François Quesnay	MANTES-LA-JOLIE	78
5	18/03/2008	Syndicat à vocation unique d'assainissement de la Courance (SIAC)	MAUREPAS	78
7	31/03/2008	Commune	VOISINS-LE-BRETONNEUX	78

DEPARTEMENT DES YVELINES (suite)				
20	30/04/2008	Commune	TRIEL-SUR-SEINE	78
23	27/05/2008	Centre hospitalier André Mignot	VERSAILLES	78
23	27/05/2008	Centre hospitalier André Mignot	VERSAILLES	78
31	08/07/2008	SI d'assainissement de la région de Gazeran (SIARG)	RAMBOUILLET	78
34	18/07/2008	SI pour l'aménagement hydraulique du bassin de la Mauldre supérieure (SIAMS)	MONTFORT L'AMAURY	78
49	23/10/2008	SEM Territoires du Val-de-Seine (SEM TVS)	AUBERGENVILLE	78
66	30/12/2008	SEM 78	LES CLAYES-SOUS-BOIS	78
67	30/12/2008	SEMAU	MAUREPAS	78
68	30/12/2008	Commune	PLAISIR	78
DEPARTEMENT DE L'ESSONNE				
12	09/04/2008	Commune	VIRY-CHATILLON	91
21	13/05/2008	Lycée Jean-Pierre Timbaud	BRETIGNY-SUR-ORGE	91
42	19/09/2008	Département de l'Essonne (Enquête "personnes âgées dépendantes")	EVRY	91
54	17/11/2008	Commune	CHILLY-MAZARIN	91
55	17/11/2008	Communauté d'Agglomération du Plateau de Saclay (CAPS)	PALaiseAU	91
56	17/11/2008	Communauté d'Agglomération Seine Essonne (CASE) (enquête intercommunalité)	LE COUDRAY	91
60	10/12/2008	Communauté d'agglomération Val d'Yerres (CAVY)	BRUNOY	91
62	29/12/2008	SYEVYB	VILLEBON-SUR-YVETTE	91
63	29/12/2008	Commune	EPINAY-SUR-ORGE	91
64	29/12/2008	Commune	MORSANG-SUR-ORGE	91
DEPARTEMENT DES HAUTS-DE-SEINE				
8	01/04/2008	OPHLM des Hauts-de-Seine	LEVALLOIS-PERRET	92
25	28/05/2008	Centre hospitalier départemental Stell	RUEIL-MALMAISON	92
37	30/07/2008	Centre hospitalier	PUTEAUX	92
40	05/09/2008	Commune	SCEAUX	92
41	18/09/2008	OPHLM	BOURG-LA-REINE	92
50	06/11/2008	OPHLM	COURBEVOIE	92
57	17/11/2008	Commune	LA GARENNE-COLOMBES	92
13	10/04/2008	Commune	DRANCY	93

DEPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS				
14	17/04/2008	Communauté d'agglomération de Plaine commune	SAINT-DENIS	93
22	23/05/2008	Centre hospitalier André Grégoire	MONTREUIL-SOUS-BOIS	93
24	27/05/2008	Syndicat à vocation unique d'informatique (SICIM)	MONTREUIL-SOUS-BOIS	93
32	10/07/2008	Commune	SAINT-DENIS	93
35	29/07/2008	Commune	AUBERVILLIERS	93
47	21/10/2008	Commune	LE BOURGET	93
48	20/10/2008	Syndicat à vocation unique d'informatique	BOBIGNY	93
61	22/12/2008	Commune	ROSNY-SOUS-BOIS	93
DEPARTEMENT DU VAL-DE-MARNE				
16	24/04/2008	Lycée Jean Macé	VITRY-SUR-SEINE	94
17	24/04/2008	Greta et lycée Jean Macé	VITRY-SUR-SEINE	94
28	27/06/2008	Commune	ALFORTVILLE	94
29	27/06/2008	Société Alfortvillaise de gestion de chauffage urbain (SAGECHAU)	ALFORTVILLE	94
30	27/06/2008	Syndicat mixte pour la production et la distribution de chaleur d'Alfortville (SMAG)	ALFORTVILLE	94
39	08/08/2008	Commune de Saint-Maur-des-Fossés (Enquête "enseignement primaire")	SAINTE-MAUROIS	94
43	30/09/2008	Commune	SAINT-MANDE	94
DEPARTEMENT DU VAL D'OISE				
1	04/01/2008	GIP Insertion Mission Locale	TAVERNY	95
3	11/02/2008	Centre hospitalier Victor Dupouy	ARGENTEUIL	95
44	01/10/2008	Département du Val d'Oise	CERGY	95
58	03/12/2008	Centre hospitalier René Dubos	PONTOISE	95
65	29/12/2008	Commune	ERAGNY-SUR-OISE	95

AUTRES COMMUNICATIONS ADMINISTRATIVES

A l'occasion d'un contrôle, la chambre peut décider d'adresser une communication administrative qui se fera sous la signature du président ou par l'intermédiaire du ministère public, ce dernier pouvant aussi agir de sa propre initiative en matière pénale.

AUTORITES DESTINATAIRES	LETTRES DU PRESIDENT	LETTRES DU MINISTERE PUBLIC	OBSERVATIONS
Procureurs de la République	-	-	Transmission de faits présumés constitutifs d'infractions pénales
Déférés à la CDBF	-	-	
Préfets	-	5	
Comptables supérieurs	-	5	
Autres destinataires	-	-	
Cour des comptes	-	-	
Parquet de la Cour des comptes	-	-	Transmissions en vue de l'envoi de communications du Procureur général près la Cour des comptes à des autorités administratives centrales
TOTAL : 10	0	10	

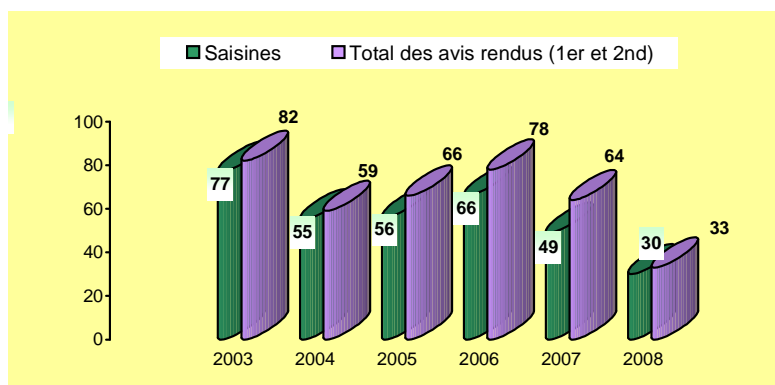
LE CONTRÔLE D'ACTES BUDGÉTAIRES

DONNÉES GÉNÉRALES

La chambre a rendu, en 2008, 33 avis budgétaires.

En 2008, il y a eu une saisine concernant un établissement public de santé dans le cadre des nouvelles modalités de saisines définies par les articles L. 6143-3, R. 6145-62 et D. 6143-40 du code de la santé publique.

SAISINES	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Motifs :</i>						
Budget non voté L. 1612-2 CGCT	11	8	18	11	7	5
Budget en déséquilibre L. 1612-5 CGCT ou L. 6143-3 du code de la santé publique	11	17	10	9	16	6
Compte administratif rejeté L.1612-12 CGCT	11	3	7	4	6	1
Compte administratif non voté L. 1612-13 CGCT	-	1	-	1	-	-
Compte administratif en déficit L. 1612-14 CGCT	12	5	9	8	7	3
Inscription de crédits pour des dépenses obligatoires L. 1612-15 CGCT	32	21	12	33	13	15
TOTAL	77	55	56	66	49	30
1^{ER} avis dont :	76	49	61	68	54	29
avec proposition	34	23	29	24	34	8
Rejet	42	26	32	44	20	21
2nd avis dont :	6	10	5	10	10	4
délibérations satisfaisantes	4	5	2	4	6	1
délibérations non satisfaisantes ou absentes	2	5	3	6	4	3
TOTAL DES AVIS	82	59	66	78	64	33



Une saisine donne lieu, selon les cas, à un ou deux avis

**AVIS RENDUS SUR LES BUDGETS ET
LES COMPTES ADMINISTRATIFS**

LISTE DES 17 AVIS RENDUS EN 2008

N° de l'avis	Date de l'avis	Collectivité ou organisme	Nature de l'avis (article)
DEPARTEMENT DE SEINE-ET-MARNE			
7	25/04/2008	Centre intercommunal d'action social du Foyer résidence pour les personnes âgées de Mormant	L. 1612-14
9	29/04/2008	Cté communes du Pays de Seine	L. 1612-12
10	23/05/2008	Cne Machault	L. 1612-2
16	08/07/2008	SVU regroupement pédagogique de Dammartin sur Tigeaux et Tigeaux	L. 1612-2
22	26/08/2008	Commune de Chalifert	L. 1612-5
DEPARTEMENT DE L'ESSONNE			
8	28/04/2008	Régie autonome du renouvellement urbain (RARU)	L. 1612-5
19	08/08/2008	Commune Grigny (budget principal et annexe petite enfance, régie autonome du renouvellement urbain)	L. 1612-14
23	26/09/2008	Commune de Wissous	L. 1612-12
24	26/09/2008	Commune de Wissous	L. 1612- 5
33	28/11/2008	Commune de Wissous	L. 1612-5
DEPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS			
11	13/06/2008	Commune de Sevrans + (Sce Asst)	L. 1612-2
12	13/06/2008	CCAS Sevrans	L. 1612-2
DEPARTEMENT DU VAL-DE-MARNE			
13	18/08/2008	Commune de Limeil-Brévannes	L. 1612-5
17	08/07/2008	SI pour équipement hospitalier du sud-est de la région parisienne	L. 1612-2
DEPARTEMENT DU VAL D'OISE			
20	21/08/2008	Régie municipale du théâtre Paul Eluard de la commune de Bezons	L. 1612-14
SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON			
21	21/08/2008	Syndicat mixte eau et assainissement de Miquelon	LO. 6471-15 et 7
25	30/09/2008	Syndicat mixte eau et assainissement de Miquelon	LO. 6471-7

RECAPITULATION POUR L'ANNEE 2008

ARTICLE	OBJET	NOMBRE
L. 1612-2 du CGCT	budget non voté dans les délais	5
L. 1612-5 du CGCT et L. 6143-3 du code de la santé publique	budget en déséquilibre	7
L. 1612-12 du CGCT	compte administratif rejeté par l'assemblée	2
L. 1612-14 du CGCT	compte administratif en déficit	3
L. 1612-13 du CGCT	compte administratif non voté	
TOTAL DES AVIS		17

AVIS RENDUS EN MATIERE DE

DEPENSES OBLIGATOIRES

La chambre d'Ile-de-France a rendu, en 2008, 16 avis au titre des dispositions de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales.

RECAPITULATION DES SAISINES ET AVIS RENDUS

ANNEE	1 SAISINES	2 AVIS AVEC PROPOSITION	3 REJET	4 2 ^{EME} AVIS	TOTAL DES AVIS RENDUS 2+3+4
2003	32	2	27	1	30
2004	21	1	12	2	15
2005	12	3	15	1	19
2006	33	3	29	3	35
2007	13	4	11	2	17
2008	15	1	13	2	16
<i>les avis rendus au cours d'une année peuvent concerner des saisines de l'année antérieure</i>					

LES AVIS SUR DES CONVENTIONS DE DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC ET DE MARCHÉS PUBLICS

Les saisines préfectorales en matière de délégation de service public et de marchés publics se rapprochent, par leur objet, d'un examen partiel de gestion.

Aucune saisine n'a été enregistrée en 2008 et aucun avis n'a été rendu par la chambre.

SAISINES

NATURE DES SAISINES	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Saisines en matière de conventions de délégation de service public (<i>article L. 1411-18 du CGCT</i>).	3	1	1	0	2	0
Saisines en matière de marchés publics (<i>article L. 234-2 du Code des juridictions financières</i>).	0	0	1	2	2	0
TOTAUX	3	1	2	2	4	0

LE CONTRÔLE DES GRANDES COMPTABILITÉS

Région et départements

DEPT	COLLECTIVITES	NOMBRE D'HABITANTS	RECETTES DE FONCTIONNEMENT EN M€	DERNIER EXERCICE JUGE	DATE DU DERNIER ROD
75	Région ILE-DE-FRANCE	11 671 585	2 934	2000	06/10/2008(1)
75	Département de PARIS	2 201 578	1 733	2002	08/08/2007
92	Département des HAUTS-DE-SEINE	1 552 943	1 730	2004	18/12/2006
93	Département de la SEINE-SAINT-DENIS	1 503 536	1 430	2003	20/12/2006
78	Département des YVELINES	1 421 389	852	2000	27/11/2003
94	Département du VAL-DE-MARNE	1 310 345	1 137	2003	28/02/2007
77	Département de la SEINE-ET-MARNE	1 294 762	874	2004	04/04/2008
91	Département de l'ESSONNE	1 214 290	914	2001	19/09/2008(2)
95	Département du VAL-D'OISE	1 172 742	773	2005	01/10/2008
97	Collectivité territoriale de SAINT-PIERRE et MIQUELON	6 345	29	2006	04/09/2007

(1) Contrôle interne et fiabilité des comptes le 6/10/2008.

(2) Département 91 enquête personnes âgées dépendantes le 19/9/2008.

Etablissements publics et autres

DEPT	ETABLISSEMENTS	RECETTES DE FONCTIONNEMENT EN M€	DERNIER EXERCICE JUGE OU CONTROLE	DATE DE LA DERNIERE LOD ou ROD
	1. services publics industriels et commerciaux			
75	Syndicat des transports d'Ile-de-France (2)	4 000		
75	SIAAP (Syndicat interdépartemental d'assainissement de l'agglomération parisienne)	430	2006	20/11/2002
75	SYCTOM (Syndicat mixte central de traitement des ordures ménagères de l'agglomération parisienne)	268	2004	08/11/2006
75	SEDIF (Syndicat des eaux d'Ile-de-France)	175	2006	27/02/2002
	2. logement social			
75	OPAC de PARIS (comptabilité privée)	885 (4)		19/06/1997
78	OPHLM indépartemental YVELINES – ESSONNE – VAL D'OISE (OPIEVOY)	238	2001	
92	OPHLM des HAUTS-DE-SEINE	196	2004	01/04/2008
93	OPHLM de la SEINE-SAINT-DENIS	151	2002	30/06/2006
	3. organismes consulaires			
75	Chambre de commerce et d'industrie de PARIS (3)	552	-	29/02/2008
78	Chambre de commerce et d'industrie de VERSAILLES (3)	104	-	11/05/2007
	4. autres			
75	Préfecture de police de PARIS	562	2003	20/11/2006
75	Centre d'action sociale de la ville de PARIS	399	2005	16/10/2006
77	SDIS SEINE-ET-MARNE	109	2004	

(2) Compétence de la chambre régionale des comptes à partir de 2005.

(3) Délégation de la Cour des comptes pour les exercices 2003 et suivants.

(4) Chiffre d'affaires.

Communes de 50 000 habitants et plus

DEPT	COMMUNE(1)	POPULATION ESTIMEE AU 1/01/2009(2)	RECETTES DE FONCTIONNEMENT EN M€	DERNIER EXERCICE JUGE OU CONTROLE	DATE DE LA DERNIERE LOD OU ROD
75	Ville de PARIS	2 201 578	5 025	2005	29/07/2008
92	BOULOGNE-BILLANCOURT	111 280	190	2001	10/02/2004
95	ARGENTEUIL	104 189	143	1999	20/06/2003
93	MONTREUIL	102 369	178	2002	28/09/2007
93	SAINT-DENIS	98 937	148	2005	10/07/2008
92	NANTERRE	90 368	193	2006	19/06/2002
94	CRETEIL	89 691	119	2004	22/03/2007
78	VERSAILLES	89 490	127	2003	29/12/2006
92	COURBEVOIE	85 158	128	1999	24/04/2003
94	VITRY-SUR-SEINE	83 559	143	2002	18/10/2005
92	ASNIERES-SUR-SEINE	83 044	106	2005	26/09/2007
92	COLOMBES	82 698	129	2000	01/06/2004
93	AULNAY-SOUS-BOIS	82 130	156	2003	10/02/2006
92	RUEIL-MALMAISON	78 964	146	1999	24/04/2003
94	SAINTE-MAUR-DES-FOSSES	76 053	97	2006	08/08/2008
94	CHAMPIGNY-SUR-MARNE	75 485	114	2002	14/06/2006
93	AUBERVILLIERS	74 038	88	2005	29/7/2008
93	DRANCY	66 701	88	2004	10/04/2008
92	LEVALLOIS-PERRET	63 272	166	2006	25/09/1997
92	ISSY-LES-MOULINEAUX	62 175	99	2003	07/02/2007
92	NEUILLY-SUR-SEINE	62 241	91	2003	22/05/2006
93	NOISY-LE-GRAND	61 795	115	2006	12/08/2004
92	ANTONY	61 265	77	2002	25/07/2005
95	SARCELLES	59 266	74	2001	11/01/2005
95	CERGY	57 576	80	2002	13/02/2007
92	CLICHY-LA-GARENNE	57 475	105	2001	16/04/2004
94	IVRY-SUR-SEINE	56 034	123	2000	09/04/2004
93	PANTIN	53 949	103	2000	27/07/2004
94	MAISONS-ALFORT	53 749	64	2004	20/09/2007
93	BONDY	53 663	71	2002	07/07/2005
91	EVRY	53 371	69	2006	20/10/2006
94	FONTENAY SOUS BOIS	52 220	80	1998	13/03/1997
78	SARTROUVILLE	52 090	52	2004	12/04/2006
93	EPINAY SUR SEINE	51 922	63	2001	27/12/2006
93	LE BLANC-MESNIL	51 416	84	2001	23/05/2005
93	SEVRAN	51 405	60	2001	15/09/2006

(1) Situation financière et présentation des comptes.

(2) Population totale au 1/01/2009, recensement 2006.

Communautés d'agglomération de plus de 100 000 habitants

DEPT	Communauté d'agglomération	Commune siège	Population (¹) (²)	Dernier exercice jugé ou contrôlé	Date du dernier ROD
93	PLAINE COMMUNE	Saint-Denis	344 072	2005	17/04/2008
95	CERGY PONTOISE	Pontoise	190 883	-	-
94	VAL DE BIEVRE	Arcueil	197 515	2003	04/05/2005
92	HAUTS DE BIEVRE	Chatenay-Malabry	177 853	2006	-
92	ARC DE SEINE	Meudon	165 071	2006	-
78	SAINTE-QUENTIN EN YVELINES	Montigny-le-Bretonneux	149 055	2005	09/04/03
92	SUD DE SEINE	Fontenay-aux-Roses	145 330	-	-
95	VAL DE FRANCE	Villiers-le-Bel	139 622	2001	17/03/2005
94	PLAINE CENTRALE DU VAL-DE-MARNE	Créteil	151 790	-	-
92	VAL-DE-SEINE	Boulogne-Billancourt	135 346	-	-
91	EUROP ESSONNE	Massy	130 000	-	-
91	VAL D'ORGE	Sainte-Geneviève-des-Bois	127 692	2002	14/04/2005
95	D'ARGENTEUIL-BEZONS	Bezons	132 154	-	-
91	EVRY CENTRE ESSONNE	Evry	111 352	2006	16/05/2005
77	MELUN VAL DE SEINE	Dammarié-les-Lys	108 323	2003	29/03/2005
95	VALLEE DE MONTMORENCY	Deuil-la-Barre	110 057	-	-
94	HAUT-VAL-DE-MARNE	Sucy-en-Brie	104 510	2003	18/10/2006
95	VAL ET FORET	Ermont	84 796	2006	-

(1) Sources : DGCL (ordre décroissant).

(2) Population totale au 1^{er} janvier 2009, authentifiée à l'issue du recensement de l'INSEE.

Ces communautés d'agglomération constituent désormais de grandes comptabilités. Leur création est toutefois trop récente pour que puisse figurer, pour certaines, la mention du dernier exercice jugé ou du dernier ROD.

Grands établissements hospitaliers

DEPIT	ETABLISSEMENTS	RECETTES DE FONCTIONNEMENT EN M€	NOMBRE DE LITS	DERNIER EXERCICE JUGE	DATE DE LA DERNIERE LOD OU ROD
75	ASSISTANCE PUBLIQUE – HOPITAUX de PARIS	6 517	22 723	2002	23/05/2007 (1)
75	CHS Ste ANNE (PARIS 14 ^e)	146	787	2002	-
77	CH MEAUX	155	906	2005	26/03/2008
77	CH LAGNY-SUR-MARNE	137	650	2005	15/11/2007
77	CH MELUN	111	506	2004	09/12/2008
78	CH ST GERMAIN-EN-LAYE – POISSY	223	1 419	2006	15/06/2004
78	CH LE CHESNAY VERSAILLES	159	724	2004	27/05/2008
78	CH MANTES LA JOLIE	105	637	2005	09/01/2008
91	CH SUD FRANCILIEN CORBEIL-ESSONNES	202	855	2003	07/11/2006
93	CH SAINT-DENIS	140	774	2003	11/07/2006
93	EPS VILLE EVRARD NEUILLY-SUR-MARNE	132	792	2002	20/01/2005
93	CHI AULNAY-SOUS-BOIS	125	829	2001	30/12/2004
93	CHI MONTFERMEIL	115	521	2002	22/12/2005
93	EPS MAISON BLANCHE NEUILLY-SUR-MARNE	113	1 166	2001	12/12/2001
94	CHI CRETEIL	136	533	2003	30/12/2004
94	CHS PAUL GUIRAUD VILLEJUIF	113	863	2000	27/01/1999
94	CHI VILLENEUVE-SAINT-GEORGES	104	571	2001	24/02/2005
95	CH PONTOISE	191	1 048	2005	03/12/2008
95	CH ARGENTEUIL	148	836	2004	11/02/2008
95	CHI EAUBONNE MONTMORENCY	144	950	2005	05/04/2005
95	CH GONESSE	140	911	2001	15/12/2004

(1) Fiabilité des comptes.

LES ACTIVITÉS EXTERIEURES DES MAGISTRATS ET AGENTS

Les activités internationales

Six magistrats ont participé à des missions dans le cadre des mandats de commissaires aux comptes confiés à la Cour des comptes sur l'ONU, les institutions spécialisées qui lui sont liées ou ses organes subsidiaires.

La chambre d'Ile-de-France est membre de l'organisation européenne des institutions régionales de contrôle (EURORAI). Elle est jumelée avec la Cour régionale des comptes de Casablanca (Maroc).

Les commissions administratives

En application des textes, des magistrats participent en tant que membres ou rapporteurs à des juridictions administratives spécialisées ou commissions au niveau national ou régional.

- Au niveau national : présidents de section à la commission de recours des réfugiés, rapporteurs adjoints au Conseil constitutionnel, rapporteur à la commission nationale des comptes de campagne et du financement politique, rapporteur au Conseil de la concurrence, rapporteur à la commission permanente de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits, membre de la commission spéciale de la taxe d'apprentissage.
- Au niveau régional : président du comité régional de l'organisation sanitaire, vice-président du comité régional de l'organisation sanitaire et médico-sociale, vice-président du comité consultatif interrégional de règlement amiable des litiges relatifs aux marchés publics, rapporteur auprès de ce comité, membres des commissions régionales d'inscription et de discipline des commissaires aux comptes des ressorts des cours d'appel de Paris et de Versailles.

IV - SYNTHÈSE DES ROD DE 2008

Les observations adressées par la chambre régionale des comptes aux organismes contrôlés résultent, soit de la vérification de leurs comptes (art. L. 211-4 du code des juridictions financières), soit de l'examen de leur gestion (art. L. 211-8 du code des juridictions financières).

La synthèse ci-dessous résume celles des observations dont la portée, loin d'être spécifique aux seuls organismes auxquels elles ont été adressées, peut être considérée comme générale.

En 2008, la chambre a participé à plusieurs enquêtes nationales associant la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes :

- concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales,
- organisation des soins à l'hôpital,
- formation professionnelle,
- aide sociale à l'enfance,
- enquête de suivi du rapport sur la prise en charge des personnes âgées dépendantes,
- enquête de suivi du rapport sur l'intercommunalité,
- enseignement primaire,
- dépenses informatiques,
- relations entre les collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels.

Sauf exceptions, les observations définitives faites par la chambre dans le cadre de ces enquêtes n'ont pas été reprises dans la présente synthèse. Elles n'ont pris, ou ne prendront, en effet, tout leur sens que dans les insertions aux rapports publics de la Cour des comptes qui en ont résulté¹ ou en résulteront.

La gestion du service public de chauffage urbain de la ville de Paris a fait l'objet d'une insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes de 2009. Il y est donc renvoyé.

I – Observations sur la gestion

Les observations portant sur la gestion ont été classées dans l'ordre des composantes de l'examen de la gestion tel que celui-ci est défini par l'article L. 211-8 du code des juridictions financières.

A – Régularité des actes de gestion

Insuffisances dans l'information de l'organe délibérant

Cession immobilière

Par un acte notarié passé en juin 2005, une commune a vendu à une association, pour le prix de 320 000 €, un terrain de 900 mètres-carrés dont, en janvier 2005, la valeur vénale avait été estimée 419 000 € par le service des domaines. Or, il résulte du contrôle de la chambre que le conseil municipal n'a pas eu connaissance de cette estimation de la valeur vénale du terrain ni de sa surface. En conséquence, la chambre a fait observer que la vente ne s'était pas réalisée dans les conditions prévues par l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales, aux termes duquel « *toute cession...donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis du service des domaines* ».

¹ Soit quatre, à ce jour : *La formation professionnelle tout au long de la vie*, rapport public thématique (octobre 2008) ; *Les communes et l'école de la République*, rapport public thématique (décembre 2008) ; *Bilan d'étape de l'intercommunalité en France et La politique en faveur des personnes âgées dépendantes* dans le rapport public annuel de 2009 (deuxième partie).

Délégation de service public

Aux termes de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales, « *le délégataire produit chaque année avant le 1^{er} janvier à l'autorité délégante son rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité du service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exercice du service public* ».

A l'occasion de ses contrôles, la chambre a constaté l'absence de production des comptes-rendus annuels par le délégataire.

Sociétés d'économie mixte

L'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'au minimum une fois par an, le représentant d'une collectivité au conseil d'administration d'une société d'économie mixte doit présenter à l'assemblée délibérante son rapport écrit sur la situation de la société. Il a été relevé quelques entorses à cette obligation.

Rupture d'égalité entre les usagers d'un service public d'assainissement

Par une délibération de 2004, un syndicat a exonéré de la participation au raccordement à l'égout les propriétaires d'une zone d'activités dont les eaux usées étaient déversées dans le réseau d'assainissement public, motif pris de ce que ladite zone d'activité était dotée de son propre réseau d'évacuation des eaux usées et qu'elle avait compétence pour « *l'entretien, l'extension de ces réseaux ainsi que pour les raccordements* ».

La participation au raccordement à l'égout a été créée par l'article L. 1331-7 du code de la santé publique (ancien article L. 35-4), qui prévoit, notamment, que « *les propriétaires des immeubles édifiés postérieurement à la mise en service de l'égout auquel ces immeubles doivent être raccordés peuvent être astreints par la commune, pour tenir compte de l'économie par eux réalisée en évitant une installation d'évacuation ou d'épuration individuelle réglementaire, à verser une participation s'élevant à 80 % du coût de fourniture et de pose d'une telle installation (...)* ». Elle est la contrepartie de l'économie réalisée par le propriétaire en le dispensant de se doter d'un assainissement individuel.

Le juge administratif a été conduit à préciser quelles sont les personnes tenues de verser cette participation : « *eu égard à son objet et aux termes mêmes de l'article L. 35-4, ladite participation ne saurait, sans double emploi, être imposée au propriétaire, lorsque celui-ci, le constructeur de l'immeuble ou le lotisseur a déjà contribué en vertu d'obligations mises à sa charge par l'autorité publique au financement d'installations collectives pour un montant égal ou supérieur au maximum légal de la participation prévue par l'article L. 35-4* » (CE, 7 janvier 1985, *SCI Les Champs-Élysées de Grenoble*). Par financement d'installations collectives, le juge administratif entend, non seulement le financement d'installations de collecte, mais également d'épuration des eaux usées. Ainsi, dans sa décision *Sté Rhonalcop* du 14 février 1979, le Conseil d'Etat a précisé qu'une convention entre une collectivité et l'association syndicale en charge de la gestion d'une ZAC prévoyant la prise en charge par cette dernière, d'une part, de la construction du réseau d'assainissement situé à l'intérieur de la ZAC et, d'autre part, d'une participation pour moitié aux dépenses prévisionnelles de construction du collecteur d'eaux usées et à l'extension de la station d'épuration situées à l'extérieur de la ZAC, dispense les propriétaires de la ZAC membres de l'association syndicale du paiement de la participation au raccordement à l'égout. A contrario, dans sa décision *SCI Les Champs-Élysées de Grenoble* précitée, le Conseil d'Etat a expressément précisé que cette participation « *reste due lorsque le propriétaire, le constructeur ou le lotisseur a seulement contribué à l'exécution, même sous la voie publique, d'ouvrages, qui étant destinées à la conduite des eaux usées de l'immeuble vers l'égout public existant, lui évitent d'avoir à procéder à une installation d'évacuation ou d'épuration individuelle* ».

Par référence à ce contexte juridique, la motivation retenue dans la délibération du syndicat pour exonérer les propriétaires de la zone d'activité n'apparaissait pas suffisante, d'autant qu'en l'état des informations recueillies par la juridiction, ni le lotisseur, ni les propriétaires de la zone d'activités n'avaient contribué au financement de la station d'épuration recueillant les eaux usées de ladite zone dans les conditions précisées par la jurisprudence pour justifier une exonération de la participation au raccordement à l'égout.

La chambre n'a pu que recommander au syndicat de modifier en conséquence sa délibération de 2004, qui, tout en étant préjudiciable aux intérêts financiers de l'organisme, créait une rupture d'égalité entre les usagers du service public de l'assainissement.

Irrégularités dans l'attribution de marchés de maîtrise d'œuvre

En vertu des dispositions de l'article 315 *bis*, 4° et 6° alinéas, du code des marchés publics (CMP), telles qu'elles étaient applicables au moment des faits, lorsque le maître d'ouvrage n'était pas tenu d'organiser un concours, la procédure de choix du maître d'œuvre s'organisait en deux phases : sélection des candidatures, puis négociation. Dans la première phase, les candidats étaient informés par la publication d'un avis. Leurs compétences, références et moyens étaient analysés par une commission qui rendait un avis motivé. Il appartenait, par la suite, au maître d'ouvrage, dans la phase des négociations, d'arrêter la liste des candidats invités à remettre leurs propositions. La demande du maître d'ouvrage devait être accompagnée de tous les documents indispensables à l'établissement des honoraires (enveloppe financière, programme, projet de marché). Les critères de jugement des offres prenaient en considération le prix, l'offre économiquement la plus avantageuse, la valeur technique et le délai d'exécution.

La jurisprudence exigeait, outre le respect des deux phases, un minimum de formalisme ainsi qu'une stricte séparation entre le rôle de la commission et celui du maître d'ouvrage.

Ces conditions n'ont pas été respectées par un office public d'HLM lors de la passation des marchés avec un maître d'œuvre, les procès-verbaux de la commission ne faisant état d'aucune analyse des offres. Les critères répertoriés étaient particulièrement laconiques : attestations à produire, déclaration sur le travail illégal et références avec la mention « *REHA / TRAVAUX NEUFS* ». Au vu de ces éléments, la commission portait la mention « *agréé* » ou « *non agréé* ». Le choix était établi à ce niveau seulement.

En outre, la liste des candidats admis n'a pas été entérinée par le maître d'ouvrage. Aucun document ne faisait état de la négociation avec le maître d'ouvrage. Il est apparu dans les quatre opérations vérifiées par la chambre que le maître d'œuvre choisi l'avait toujours été sans que les prix proposés par les autres concurrents aient été indiqués.

La procédure n'a pas été respectée en ce qui concerne la composition de la commission. Le collège de maîtres d'œuvre et de personnalités qualifiées prévu à l'article 314 *ter* du code des marchés publics alors applicable, ainsi que les procès-verbaux le révélaient, était essentiellement issu des personnels techniques de l'office, de telle sorte que l'exigence de la présence de maîtres d'œuvre professionnels extérieurs à l'office ne se trouvait pas satisfaite, sauf dans un cas.

Respect des obligations relatives à la mise à disposition des biens lors du transfert de compétences à un établissement public de coopération intercommunale

En application des dispositions de l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales, le transfert des compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne, de plein droit, au bénéfice de cet établissement, la mise à disposition par la commune des biens, équipements et services publics nécessaires à l'exercice desdites compétences. Celle-ci est constatée par un procès-verbal qui précise « *la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci* ». L'instruction M 14 prévoit également le transfert des subventions transférables attachées aux biens.

La chambre a relevé qu'une commune n'avait pas satisfait aux obligations ci-dessus rappelées : plusieurs mois après que l'établissement public de coopération intercommunale avait commencé de fonctionner, seul un recensement des biens potentiellement concernés avait été entrepris.

Création d'une police intercommunale par un établissement public de coopération intercommunale dans des conditions irrégulières

Un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) a reçu de ses membres compétence en matière de sécurité publique. Il exerce cette compétence, en application de deux délibérations communautaires d'octobre 2004 et septembre 2005, dans des conditions qui ne semblent pas conformes à celles prévues par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et codifiées à l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales. Le transfert de certains pouvoirs de police est, en effet, possible depuis l'intervention de la loi de 2004. Ce transfert n'est pas général : s'agissant d'un pouvoir propre du maire, il s'effectue, non au bénéfice de la communauté d'agglomération, mais de son président ; en outre, il ne concerne que des champs d'application particuliers, limitativement énumérés à l'article L. 5211-9-2 (assainissement, élimination des déchets, réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage, sécurité des manifestations culturelles et sportives organisées dans les établissements communautaires, voirie) et ne peut être mis en œuvre que pour les compétences transférées à l'établissement public de coopération intercommunale.

La constitution d'une police intercommunale par l'EPCI ne s'inscrit pas véritablement dans le dispositif ci-dessus. Elle relève plutôt du mécanisme prévu par les dispositions de l'article L. 2212-5 du code général des collectivités territoriales ainsi conçues : « *à la demande des maires de plusieurs communes appartenant à un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, celui-ci peut recruter... un ou plusieurs agents de police municipale, en vue de les mettre à disposition de l'ensemble de ces communes* ». Ces agents exercent les compétences qui appartiennent au maire et que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques. Pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, ils sont placés sous l'autorité du maire de cette commune. Il s'agit donc d'un mécanisme de mutualisation des moyens qui n'a pas pour effet un transfert des pouvoirs de police des maires au président de la communauté d'agglomération.

En conséquence, les relations de l'EPCI avec les communes membres devraient être clarifiées en ce qui concerne la police : soit ces collectivités souhaitent opérer un véritable transfert de compétence, comme le suggère la délibération du 8 octobre 2004, et doivent, alors, mettre en œuvre le dispositif prévu par l'article L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales, soit elles souhaitent s'en tenir au dispositif de mutualisation prévu à l'article L. 2212-5 du même code et, dans ce cas, la délibération du 8 octobre 2004 méconnaît ces dispositions.

Il est à ajouter que les dépenses induites par le recrutement d'agents de police municipaux par l'EPCI n'entrent pas dans le calcul des charges transférées, constituées des rémunérations des personnels (100 000 € en 2006) et des paiements (170 000 € entre 2004 et 2006) au cabinet de consultant chargé de l'étude de la mise en œuvre de la compétence.

Attribution irrégulière de logements de fonction à des agents communaux

Une commune a pris trois délibérations réactualisant la liste des emplois bénéficiant d'un logement de fonction.

Une délibération de juillet 1999 a fixé la liste des emplois bénéficiant d'un logement de fonction par utilité de service en raison de l'obligation constante d'assurer le gardiennage ou afin de répondre aux astreintes importantes liées à certaines missions. Elle mentionne, dans une annexe jointe, le type de logement ainsi que les conditions financières et d'attribution de chaque concession qui fera l'objet d'un arrêté individuel du maire déterminant, notamment, les astreintes et les obligations fixées en contrepartie de l'attribution du logement.

Deux autres délibérations de septembre 2001 et novembre 2004 ont modifié la liste des emplois donnant lieu à l'attribution d'un logement de fonction, fixé le type de logement, les conditions d'attribution et financières de chaque concession, ainsi que les astreintes s'y rapportant.

Ces délibérations visent expressément une circulaire préfectorale du 29 décembre 1998 qui rappelle, notamment, les principes affirmés par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 2 décembre 1994, *préfet du Nord*, et, entre autres, celui de la parité entre les agents des diverses fonctions publiques qui interdit aux collectivités territoriales « *d'attribuer à leurs agents des prestations, fussent-elles en nature, venant en supplément de leur rémunération, qui excéderaient celles auxquelles peuvent prétendre des agents de l'Etat, occupant des emplois soumis aux mêmes contraintes* ».

Or, excepté le logement attribué par utilité de service au directeur général des services, pour lequel une redevance était fixée à hauteur de 54 % de la valeur locative, tous les autres logements étaient attribués gratuitement par nécessité absolue de service, bien que la délibération de 1999 ne portât que sur les logements par utilité de service. De plus, les occupants de ces logements bénéficiaient du paiement, par la commune, de diverses charges (eau, gaz, électricité) dans la limite d'un plafond, fixé en fonction de la composition de la famille et du type de logement, entre 900 € et 1 900 € paran.

En contrepartie de ces avantages en nature, les contraintes particulières déterminées par la délibération de novembre 2004 consistaient, pour les gardiens, en la fermeture et l'ouverture des locaux dans lesquels ils étaient logés, d'une part, et une astreinte générale de gardiennage dans la commune une semaine sur quinze, d'autre part. Pour le responsable de tout l'événementiel et pour le chargé de communication, ces contraintes étaient définies de façon très vague comme des « *astreintes importantes liées au poste et (une) présence nécessaire sur les manifestations* ».

De plus, l'examen des arrêtés portant concession de logement a révélé que certains logements étaient attribués à des agents communaux sans aucune autre contrepartie que des astreintes. En outre, plusieurs logements concédés par nécessité absolue de service, impliquant théoriquement les mêmes contraintes, étaient situés dans un même ensemble immobilier.

La chambre a dû rappeler qu'en matière de logements concédés par nécessité absolue de service, conformément aux dispositions de l'article R. 94 du code du domaine de l'Etat alors en vigueur, les collectivités territoriales ne pouvaient attribuer un logement à titre gratuit qu'aux agents dont l'emploi nécessitait la présence constante des intéressés sur leur lieu de travail.

Or, tel ne semblait pas le cas des agents de la commune bénéficiant de cet avantage, particulièrement des policiers municipaux, du responsable de tout l'événementiel ou du chargé de communication. En effet, l'astreinte, à elle seule, ne constitue pas, selon le Conseil d'Etat, une obligation permettant l'octroi d'un logement à titre gratuit (*Ville de Dreux*, 30 octobre 1996).

La chambre a demandé qu'il soit mis fin à ces attributions irrégulières. Dans sa réponse aux observations de la juridiction, le maire a exprimé sa volonté de se conformer à la législation en vigueur en réaffectant d'ores et déjà cinq logements vacants et en les attribuant par utilité de service. De plus, compte tenu des enjeux financiers pour les agents, le maire a informé la chambre qu'il avait l'intention de créer un groupe de travail afin d'étudier et de planifier les modalités de régularisation des conditions d'attribution des logements.

Irrégularités dans le recrutement et la rémunération d'agents contractuels

Les emplois permanents des collectivités locales ont vocation à être occupés par des fonctionnaires et le recours aux agents non titulaires est autorisé par dérogation dans les cas prévus par l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984, c'est-à-dire pour assurer le remplacement momentané de titulaires ou pour faire face temporairement à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu (alinéa 1^{er}), pour exercer des fonctions correspondant à un besoin saisonnier ou occasionnel (alinéa 2), lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes et pour les emplois du niveau de la catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient (alinéa 3).

Commune A

Dans une commune, l'examen d'un échantillon de dossiers a révélé des anomalies affectant l'emploi et la rémunération des agents non titulaires.

Ainsi, conformément à l'article 3 du décret du 15 février 1988, l'acte d'engagement doit préciser l'article et, éventuellement, l'alinéa de l'article de la loi du 26 janvier 1984 en vertu duquel il est établi. Il doit fixer la date à laquelle le recrutement prend effet et définir le poste occupé et ses conditions d'emploi. Ces règles n'ont pas été scrupuleusement respectées. Ainsi, en 2002, il n'a pas été indiqué dans le contrat conclu avec un cadre supérieur l'alinéa de l'article 3 relatif au motif du recrutement. Cette obligation n'a pas été davantage respectée lors des renouvellements successifs du contrat jusqu'en 2006.

De même, un contrat d'engagement est une décision individuelle relative à la nomination. Il fait, donc, partie des actes qui ne deviennent exécutoires qu'après avoir été transmis au représentant de l'Etat (article L. 3131-1 du code général des collectivités territoriales). Or, plusieurs contrats ont été conclus postérieurement à la date de recrutement et, de la sorte, leur application a été rétroactive, ce qui est irrégulier selon la jurisprudence administrative.

Un certain nombre de recrutements ont été opérés sur le fondement des dispositions de l'alinéa 1^{er} du texte ci-dessus relatif au remplacement momentané de titulaires ou à la vacance temporaire d'un emploi ne pouvant être immédiatement pourvu. En ce cas, le recrutement de l'agent non titulaire est subordonné à la déclaration préalable de vacance de l'emploi. Pour que cette procédure puisse produire des résultats, il est nécessaire qu'elle se déroule dans un délai suffisant pour permettre la présentation et l'étude de candidatures. Or, dans plusieurs cas, le délai entre la déclaration de vacance et l'arrêté d'engagement était compris en quatre et dix-huit jours, ce qui était insuffisant pour permettre la candidature d'un agent titulaire.

Aucun contrat fondé sur les dispositions de l'alinéa 1^{er} du texte ci-dessus ne peut faire l'objet d'un renouvellement à l'issue de la période d'une année pour laquelle il est conclu. Cette interdiction n'a pas été respectée à deux reprises.

La chambre a dû rappeler à la collectivité que le recrutement statutaire des agents territoriaux, toutes catégories confondues, devait demeurer la règle et le contrat l'exception et que le fait de privilégier les recrutements de contractuels, notamment pour exercer des emplois de catégorie A, était de nature à créer une rupture dans l'égalité d'accès aux emplois publics territoriaux.

Commune B

Effectifs

D'après les documents transmis par la collectivité au cours du contrôle, celle-ci comptait, à la date du 31 décembre 2005, 19 agents contractuels de catégorie A dans ses effectifs. Or, à l'annexe au compte administratif 2005 « état du personnel » n'étaient recensés que huit agents contractuels de catégorie A recrutés sur la base de l'alinéa 1 de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 (cinq chargés de mission, un spécialiste de l'information, un chef de projet informatique, un coordonnateur de quartier). La différence s'expliquait, en partie, par le fait que des contractuels avaient été comptabilisés comme titulaires.

Gestion administrative des agents

La chambre a relevé un certain nombre d'irrégularités dans les contrats de ces agents. Toutefois, un travail d'amélioration de la qualité juridique des actes de recrutement a été mené depuis la fin de l'année 2003, grâce, notamment, à l'aide de la sous-préfecture. Ainsi, par exemple, depuis 2004, les arrêtés de recrutement d'agents non-titulaires, quelles qu'en soient les catégories, comportent une date de fin de durée et le nom de la personne remplacée. Ce travail est, néanmoins, à poursuivre, certains des exemples relevés par la chambre étant postérieurs à ces efforts d'amélioration.

Ont été relevées dans les contrats des anomalies juridiques de plusieurs ordres.

Le principe de non rétroactivité des actes de recrutement, selon lequel la date d'effet de l'engagement ne peut être antérieure à la date de la décision de recrutement, a été méconnu lors du recrutement de plusieurs agents non titulaires.

L'alinéa 1^{er} de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 a été utilisé de manière excessive, la commune ayant eu tendance, pour certains agents, à renouveler des contrats de ce type. Cet alinéa ne prévoit, pourtant, le recrutement de personnel que pour assurer le remplacement momentané d'agents titulaires empêchés pour divers motifs ou pour faire face temporairement, pour une durée maximum d'un an, à la vacance d'un emploi .

La motivation des contrats était parfois confuse. Ainsi, certains agents ont été recrutés sur la base de l'alinéa 3, puis de l'alinéa 1^{er} de l'article 3 de la loi de 1984, ou inversement. L'article 3 du décret du 15 février 1988 prescrit que, dans ce cas, le motif précis du recrutement doit être indiqué, le bien-fondé de la motivation relevant de l'appréciation des juridictions administratives. Cette motivation n'a pas toujours été indiquée, et quand elle l'était, c'était selon la formule générale suivante : « *Considérant que l'absence de candidats fonctionnaires et le niveau de technicité exigé pour assumer les missions nécessitent le recrutement d'un agent contractuel sur la base de l'emploi créé qui relève de la catégorie A* », qui ne répondait pas rigoureusement aux dérogations légales.

Pour un des agents, il a même été constaté que deux documents relatifs au recrutement coexistaient, sans avoir la même base juridique. Le contrat de l'agent avait été conclu sur la base de l'alinéa 1^{er} de l'article 3 ci-dessus mentionné, alors que la délibération autorisait le maire à signer ce contrat dans les conditions fixées par l'alinéa 3 de texte.

Dans certains cas, aucune référence n'était indiquée, voire aucun contrat valide ne trouvait à s'appliquer. Ainsi, un agent a été recruté par un arrêté qui ne précisait ni la durée, ni la référence juridique exacte du recrutement ; il était seulement indiqué que le recrutement était motivé par « *le remplacement de personnel indisponible* ». La commune a expliqué cette situation par le caractère « *implicite* » qui découle des motifs du recrutement, à savoir le « *remplacement de personnel en disponibilité* », ce qui ne saurait assurément suffire.

Il a été également relevé qu'un contrat avait été conclu en juin 1988 pour une durée de trois ans, sans aucune référence juridique. Aucun autre contrat n'a ensuite été conclu, ni aucun arrêté pris. L'agent concerné est parti en retraite en 2007.

D'après la commune, les contrats de trois ans sont désormais limités au domaine médico-social.

Des avancements ou rétrogradations rapides

D'une part, la chambre a relevé la situation d'agents dont la gestion erratique a conduit à les changer de filière, voire à les rétrograder.

Ainsi, un agent a été engagé en 2001 comme chargé de mission, responsable du secteur commerce, à un indice correspondant au 5^{ème} échelon de l'échelle de référence qui était celle des ingénieurs subdivisionnaires. Le contrat conclu n'a pas pu être prorogé, l'agent ne possédant pas les titres ou diplômes exigés pour passer le concours externe d'ingénieur, alors même qu'il avait été recruté sur ce profil. Il a donc bénéficié ultérieurement d'un nouveau contrat de trois ans, en étant toujours chargé du même service, mais, cette fois, dans la filière administrative.

Un autre agent a été recruté en novembre 2000 comme chargé de mission, conseiller technique à l'insertion auprès de la mission des travailleurs handicapés. Il a été rémunéré sur la base de l'indice brut 379 correspondant au 1^{er} échelon du grade d'attaché, mais sans satisfaire aux obligations de diplômes. De ce fait, par un arrêté de novembre 2006, l'agent a été recruté comme rédacteur, rétrogradant ainsi de la catégorie A à la catégorie B. Pour pouvoir maintenir le niveau de rémunération de l'agent, qui avait augmenté entre 2000 et 2006, la commune a fixé le niveau de celle-ci à l'indice brut 466 « *au vu des fonctions que l'agent exerce* », en s'appuyant, de manière irrégulière, sur l'article 13 du décret du 18 juillet 2001, qui dispose que le traitement peut être maintenu en cas de baisse de rémunération consécutive à un changement de statut d'agent non titulaire à celui de fonctionnaire stagiaire ou d'agent titulaire, ce qui n'était pas le cas en l'occurrence.

D'autre part, des avancements rapides d'agents contractuels ont pu être relevés, alors que la loi du 26 janvier 1984 ne prévoit des possibilités d'avancement d'échelons et de grades qu'en faveur des seuls agents titulaires en activité ou en détachement, les autres personnels n'ayant pas vocation à en bénéficier, tels les agents titulaires en disponibilité ou les agents non titulaires. La chambre a ainsi relevé la situation d'un agent recruté par arrêté en janvier 2002 comme technicien territorial non titulaire à l'indice brut 298. Un an plus tard, cet agent a été recruté comme ingénieur subdivisionnaire à l'indice brut 379 par un arrêté du 30 janvier 2003, au regard de son diplôme d'architecte DPLG. Le cas d'un technicien territorial, recruté à l'indice brut 298 en mars 2003 pour une durée d'une année, a été remarqué. En 2006, dans le cadre d'un contrat de trois ans fondé sur l'article 3, alinéa 3, précité, cet agent est devenu chargé de mission et affecté au service de l'urbanisme sur un grade d'attaché, à l'indice brut 379.

Office public d'HLM

Un office public d'HLM gérant moins de 5 000 logements a recruté deux agents non titulaires sur le fondement des dispositions de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984. Ce texte dispose que, par dérogation au principe général, un certain nombre d'emplois des collectivités locales peuvent être pourvus par la voie du recrutement direct, dans des conditions de diplômes ou de capacités fixées par un décret en Conseil d'Etat, sans que, par ailleurs, l'accès à ces emplois par la voie du recrutement direct entraîne titularisation dans la fonction publique territoriale. Or, le décret du 6 mai 1988 relatif au recrutement direct dans certains emplois de la fonction publique territoriale a bien inscrit, dans la liste des établissements publics bénéficiaires de la dérogation ci-dessus mentionnée, les offices publics d'HLM, mais il en a limité le champ aux offices de plus de 15 000 logements. Le recrutement des deux agents en cause a donc été effectué dans des conditions irrégulières.

Gestion d'un service municipal par une association

Lors de ses contrôles, la chambre a relevé quelques cas de gestion de services publics par des associations, dont la trop grande proximité avec les collectivités responsables desdits services les exposait au risque d'être reconnues « transparentes » à l'égard de ces dernières, avec toutes les conséquences juridiques découlant de cette qualification.

Ainsi, selon ses statuts (article 3), une association avait « *pour objectif d'être l'outil technique municipal pour dialoguer avec la population au cours de la mise au point des projets, de faire connaître les réalisations municipales* ». Par ailleurs, la convention annuelle de financement prévoyait que « *la Ville et l'association établissent un partenariat afin (...) de faire connaître les réalisations municipales* ». Le canal essentiel utilisé par l'association était un journal, dont le sous-titre en faisait le « *magazine municipal d'informations locales* ». La première page de chaque numéro comportait un éditorial du maire. Ces constats ont conduit la chambre à relever que les relations statutaires de l'association et de la commune étaient « *empreintes d'une très grande proximité* ».

Le bureau de l'association était composé de quatre membres, dont l'un était désigné par le conseil municipal et se trouvait être le trésorier de l'association. Par ailleurs, le président de l'association représentait la commune à la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture. Six des 16 membres du conseil d'administration étaient désignés par la commune. La commune était donc minoritaire au sein des organes dirigeants de l'association, mais le directeur de la communication de la ville était aussi le directeur de la rédaction du journal.

L'association se trouvait dans une situation de très forte dépendance financière par rapport à la commune, puisque le montant de la subvention qu'elle recevait de celle-ci avait atteint 458 000 euros en 2004 et 548 000 euros en 2005, constituant plus de 70 % de ses recettes. Il convenait d'ajouter à cette somme la mise à disposition de cinq agents et de locaux, la prise en charge des grosses réparations, ainsi que des charges locatives (eau, gaz, électricité) en application de la convention. Ces aides en nature, dont le montant n'était pas précisé dans la convention, pouvaient être estimées annuellement à 240 744 euros. Par ailleurs, l'analyse des dépenses de communication a fait apparaître une prise en charge par la commune de factures concernant l'association pour un montant total de 4 093 euros.

Enfin, la ville présentait des agents de son service communication comme étant rémunérés par l'association, contribuant ainsi à accroître la confusion entre l'association et la commune. Les locaux et numéros de téléphone de l'association étaient, d'ailleurs, ceux du service municipal d'information et de communication.

La situation actuelle rendait difficile la connaissance du coût réel d'une action de communication et la répartition des charges entre la commune et l'association, théoriquement autonome. Les relations parfois confuses qui se sont instaurées étaient également porteuses de risques juridiques pour les deux entités, d'autant que l'association percevait des recettes de publicité.

La chambre a donc estimé qu'il convenait, pour la collectivité, de modifier la nature même de ses liens avec l'association et d'en définir les nouvelles modalités.

La première possibilité offerte à la ville était celle de la gestion directe du service, de ses actions de communication et du journal édité actuellement par l'association. Dans ce cadre, la commune pouvait recourir à des marchés publics avec des prestataires.

La deuxième était celle du marché public. En effet, être « *au service de la commune* », tel que cela apparaissait dans la convention, pouvait être considéré comme la contrepartie directe d'un financement justifiant la passation d'un marché public après mise en concurrence, la communication étant un secteur d'activité concurrentiel.

La troisième solution était le versement d'une subvention, contribution financière de la personne publique à une opération présentant un caractère d'intérêt général, menée par un tiers, pour répondre à des besoins que celui-ci avait défini.

Dans ce cadre, l'aide financière ne pouvait pas avoir de contrepartie directe pour la personne publique. Si la commune souhaitait poursuivre son aide financière à l'association, elle devait alors s'attacher à ce que celle-ci disposât d'une réelle autonomie dans le choix de ses actions.

B – Economie des moyens mis en œuvre

Supprimé : ¶

Ecart croissant entre les emplois créés et les emplois pourvus d'une commune

Les données relatives à l'évolution des effectifs d'une commune pendant la période examinée par la chambre ont mis en évidence la stabilité de l'effectif, mais aussi un écart important et croissant entre les emplois créés et les emplois pourvus.

La création d'un emploi doit répondre à un intérêt public ou à la meilleure organisation du service. D'autre part, conformément aux dispositions de l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984, c'est à l'organe délibérant qu'il appartient de décider la création de l'emploi et d'inscrire le crédit au chapitre budgétaire approprié et l'emploi correspondant à ce crédit au tableau des emplois de la collectivité. Ainsi, l'adéquation entre les emplois créés et les emplois pourvus lui permet de décider les ajustements nécessaires, ce qui est, d'une part, conforme au principe d'autonomie de l'administration locale et, d'autre part, utile, si l'on considère que les dépenses de personnel représentent plus de la moitié des dépenses de fonctionnement des communes. Le pouvoir dévolu à l'organe délibérant vise d'autant moins à entraver l'efficacité de l'exécutif que ce dernier dispose des outils de pilotage apportant tous les éclairages nécessaires aux décisions à prendre.

La différence importante entre les emplois pourvus et les emplois créés peut, pour partie, s'expliquer par le souci de faire face rapidement à des besoins imprévus ou par l'adaptation à de nouvelles compétences qui peuvent entraîner un accroissement des emplois budgétaires. Il n'en demeure pas moins que la surestimation du nombre d'emplois pour les deux plus importantes filières a pour effet de limiter les nouvelles autorisations de création d'emplois, par lesquelles l'assemblée délibérante exerce un contrôle de l'exécutif local. Elle affaiblit également la fiabilité de la mesure des emplois en nombres comme en compétences.

Défaut de maîtrise des dépenses de personnel dans une commune de taille importante

Une commune de taille importante a des charges de personnel supérieures d'un tiers à la moyenne de sa strate démographique, ce qui peut s'expliquer par son choix de gérer directement ses services publics. La part des frais de personnel dans ses dépenses de fonctionnement est passée de 57,95 % en 2001 à 62,84 % en 2006, ce qui signifie qu'une part sans cesse plus importante de ses dépenses de fonctionnement a été consacrée aux dépenses de personnel. Cette croissance est d'autant plus étonnante que les effectifs communaux ont diminué entre 2001 et 2005 : en raison, notamment, des transferts de compétence à une communauté d'agglomération, le nombre des agents titulaires est passé de 2 029 à 1 772.

La hausse des dépenses de personnel n'a, donc, pas eu pour cause l'augmentation des effectifs, mais celle des rémunérations. Comme l'analyse des comptes l'a révélé, la politique indemnitaire de la collectivité a eu un effet inflationniste. Ainsi, le montant des crédits du compte 64118 « autres primes » a augmenté sensiblement et la part de celles-ci, rapportée à la rémunération principale, a augmenté, passant de 21,5 % en 2001 à 26,52 % en 2006.

Fixation de durées du travail inférieures à la durée légale

Il appartient aux collectivités territoriales de fixer la durée du travail et de définir l'organisation du temps de travail de leurs agents dans le cadre législatif et réglementaire en vigueur, lequel comprend, notamment, le décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat, rendu applicable à la fonction publique territoriale par un décret du 12 juillet 2001.

Dans un département, les agents bénéficiaient, avant 2001, d'un régime de congés très favorable de 33 jours de congés et de deux jours non comptabilisés. Ils ont globalement conservé le bénéfice intégral de ce régime antérieur, auquel se sont ajoutés 18 jours de RTT (réduction du temps de travail) pour les agents optant pour une semaine de 38 heures, alors que le nombre de jours de RTT ou le nombre de jours de congés annuels auraient dû être revus à la baisse pour que fût respecté le seuil légal. De ce fait, le département n'a pas validé un régime de travail, mais un régime de congés antérieur à la loi. Ce nouveau dispositif, en réduisant de 50 heures par agent la durée du travail par rapport au seuil légal alors fixé à 1 600 heures, représentait ainsi, en 2005, quelque 100 000 heures de travail non effectuées et prises en charge par le contribuable départemental, ou encore l'équivalent de 64 emplois à temps plein, soit environ la moitié des recrutements opérés dans le cadre de la mise en place de la RTT, qui se sont élevés à 130. En termes de masse salariale, le coût du dispositif a été évalué à 8 % de celle-ci.

Il a été relevé dans d'autres collectivités des durées de travail inférieures à la durée légale, qui est aujourd'hui, sauf sujétions particulières liées aux missions des agents (travail de nuit, le dimanche, en horaires décalés en équipes, travaux pénibles ou dangereux...), de 1 607 heures par an.

Modalités d'avancement d'échelon à l'origine d'un surcoût financier

Un centre hospitalier utilise la méthode dite de la durée intermédiaire, au lieu de celle, légale, de la durée maximale, dans la gestion de l'avancement d'échelon de ses agents. Cette pratique, qui n'est pas prévue par les textes régissant cette matière, en particulier par les dispositions de l'article 67 de la loi du 9 janvier 1986 et de l'article L. 818 du code de la santé publique, est à l'origine d'un surcoût financier évalué à 180 000 € environ par an par la directrice des ressources humaines de l'hôpital, dont, par ailleurs, la situation financière est dégradée.

Acquisition et aménagement d'un logement de fonction

Bien qu'il existât déjà un logement de fonction situé dans le parc même de l'établissement, un centre hospitalier a acquis, en décembre 2005, pour la somme de 807 500 € (frais d'agence et de notaire inclus) et dans une commune voisine, un appartement de fonction de 148 m² destiné au logement par nécessité absolue de service de son directeur. Des travaux d'aménagement d'un montant de 54 274 € sont venus renchérir le coût de l'opération. Mais, parallèlement, des travaux dont le montant était, au moment du contrôle, encore inconnu, devaient être entrepris dans l'ancien logement de fonction inoccupé afin d'y accueillir, entre autres, un service de consultations de spécialité et une équipe mobile de soins palliatifs. Pour ces travaux, des subventions ont été obtenues à hauteur de 215 000 €.

L'acquisition de l'appartement a été faite en application d'une délibération du conseil d'administration de juin 2005, dont la chambre n'a pu que relever l'imprécision des dispositions, puisqu'elle ne fixait ni le montant plafond retenu pour l'achat d'un nouveau logement de fonction, ni la zone géographique dans laquelle l'établissement était habilité à l'acquérir.

La chambre a relevé que l'existence d'un logement de fonction, d'une superficie de 350 m² et situé dans l'enceinte de l'hôpital, aurait pu permettre, moyennant, le cas échéant, des travaux d'aménagement dont le montant n'aurait pas dépassé, selon le directeur lui-même, 300 000 € de l'y loger confortablement, lui et sa famille, nonobstant le fait qu'il pouvait de surcroît, dans un souci d'économie des deniers publics, être décidé d'en réaffecter une partie à l'implantation d'un service de jour ou au logement de plusieurs des élèves de l'Institut de formation en soins infirmiers. Elle a observé, aussi, que, faute d'une réglementation spécifique aux établissements de santé sur ce point, la réglementation générale en matière de logement de fonction par nécessité absolue de service, selon laquelle il y a « *nécessité absolue de service lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé dans les bâtiments où il exerce ses fonctions* » (article R. 94, 1^{er} alinéa, du code des domaines de l'Etat alors en vigueur), imposait au directeur d'être logé dans l'enceinte de l'hôpital ou à proximité immédiate de celui-ci.

Gestion du parc automobile

1 - Un établissement public de coopération intercommunale possède 117 véhicules, dont 47 véhicules non utilitaires. Ce parc étant peu mutualisé, il a été recommandé à l'organisme de mener une étude sur les missions de son parc et son utilisation actuelle, puis de regrouper la majeure partie de la flotte de véhicules non utilitaires dans un pool unique, dans la mesure où les sites d'implantation le permettaient.

L'examen des relevés de carburant et de péage a révélé que certains véhicules de service étaient utilisés à des fins personnelles, comme s'il s'agissait de véhicules de fonctions, contrairement, au demeurant, à une note de service signée en février 2007. Si l'on se réfère aux dispositions applicables aux services de l'Etat, l'utilisation des véhicules de service est strictement réservée aux déplacements découlant des nécessités du service, à l'exclusion de toute utilisation à des fins personnelles. Les dérogations à ce principe sont exceptionnelles et ne peuvent concerner que le remisage des véhicules à domicile. Cette possibilité est subordonnée à une autorisation expresse de l'autorité hiérarchique et engage la responsabilité de l'agent en cas de vol ou de dégradations. Ce détournement d'usage est susceptible de constituer un avantage en nature avec ses conséquences au plan fiscal. A la suite de ce rappel, les responsables de la collectivité ont fait part à la chambre de leur intention d'établir pour l'avenir une autorisation formelle pour chaque utilisateur et de mettre en place un contrôle mensuel des déplacements de manière à s'assurer que les règles d'utilisation étaient bien respectées.

De même, la volonté de renforcer le contrôle de l'approvisionnement en carburant a conduit la collectivité à mettre en place un contrôle mensuel des lieux d'approvisionnement, ainsi que, dès octobre 2007, deux tableaux de bord mensuels : un tableau des consommations kilométriques et des consommations de carburant de l'ensemble de la flotte automobile et un tableau de suivi des cartes d'essence, qui indique, notamment, la fréquence et le lieu d'approvisionnement en carburant des véhicules.

Les véhicules de la collectivité sont entretenus par son atelier de mécanique. Faute de comptabilité analytique, le coût de cet entretien n'est pas connu, ce qui ne permet pas à la collectivité d'apprécier l'intérêt d'autres formules dans une perspective d'économie de moyens, telles que la location de longue durée avec entretien.

2 – Dans un autre établissement public de coopération intercommunale, les dépenses de carburant ont connu une augmentation importante pendant la période examinée, passant de 2 000 € en 2001 à plus de 30 000 € en 2005, soit un ratio par agent de 174 € en 2001 et de 352 € en 2005. Cette croissance est partiellement imputable à l'inflation du prix des carburants. Elle s'explique aussi, selon les responsables de la collectivité, par la croissance concomitante du parc automobile, des effectifs et des activités, corollaire de l'expansion des missions et des déplacements hors les locaux du siège administratif : transfert des pépinières, activités liées au développement économique et à l'aménagement, accroissement des réunions avec d'autres administrations et collectivités territoriales.

L'organisme, qui met à disposition de ses agents des véhicules de service, en a réglementé l'utilisation par une note de service de novembre 2004. L'examen des frais de carburant ainsi que des relevés de paiement aux péages autoroutiers a mis, toutefois, en évidence la difficulté d'en vérifier le respect : il a fait, en effet, apparaître des déplacements le samedi et le dimanche et des pleins de carburant effectués, soit le même jour, soit à une journée d'intervalle. L'impossibilité d'expliquer l'origine de l'intégralité de ces anomalies a souligné une défaillance quant à la surveillance de l'usage des véhicules et à la maîtrise des dépenses de carburant en 2003 et 2004.

La diffusion d'une nouvelle note de service générale en 2006, rappelant les conditions d'usage des véhicules, et l'instauration de modalités de suivi différentes, mises en place depuis lors, devraient permettre une amélioration du contrôle.

Absence d'inventaire et de suivi des biens mobiliers

Une commune de taille importante n'a pas mis en œuvre de procédure de suivi physique des biens mobiliers qui lui appartiennent, sauf pour ses véhicules. Les vols, destructions et mises au rebut ne sont pas déclarés au service financier. La commune ne souhaitant pas se doter d'un instrument permettant d'établir un inventaire de ses biens mobiliers et d'en assurer le suivi, au motif que cette démarche serait « *lourde et coûteuse* », la chambre a dû lui faire observer que l'absence d'inventaire et de suivi des éléments de son patrimoine l'exposait aux risques de ne pas connaître ses besoins de renouvellement, de ne pas répondre aux besoins de sa population ou de ses services, de ne pas optimiser l'utilisation de ses biens, voire de réaliser des opérations irrégulières et d'altérer la sincérité de ses comptes.

Dépassements du coût prévisionnel d'opérations d'équipement

Informatique scolaire

Lors de son contrôle précédent, la chambre avait relevé dans une commune de nombreuses irrégularités en matière de marchés publics. Le non respect des seuils et le fractionnement des achats avaient notamment été mis en exergue. L'analyse des fichiers informatiques des achats de la commune qui a été effectuée à l'occasion d'un nouveau contrôle a permis de constater qu'il n'y avait plus de dépassements de seuils, ni de pratique de fractionnement.

Toutefois, l'analyse des marchés passés par la commune a mis en lumière quelques cas de mauvaise estimation des besoins. Ainsi, la chambre a constaté un dépassement de 46,51 % de l'estimation initiale en ce qui concernait un lot du marché d'informatique scolaire attribué en juillet 2004, après appel d'offre infructueux et dans le cadre d'une procédure négociée. La commune n'a pu communiquer à la chambre d'éléments de nature à expliquer ce dépassement. Le lot n°2 du même marché a, quant à lui, fait l'objet d'un dépassement de plus de 55 % de l'estimation initiale. Enfin, le lot n°3 a fait l'objet d'un dépassement plus limité, 11 %.

La commune avait, pourtant, fait appel à un cabinet d'études et d'ingénierie pour la conseiller dans ce marché pour lequel elle disposait de peu de compétences internes. La commission d'appel d'offres a décidé l'attribution de lots en dépassement de l'estimation initiale en raison de l'expérience du prestataire, dans un cas, et dans l'objectif de pouvoir réaliser les travaux durant la période de vacances scolaires, dans l'autre cas.

Enfin, quoique le règlement de consultation indiquât, entre autres critères de jugement des offres, « *les performances en matière de protection de l'environnement* », aucun des deux candidats n'a abordé ce sujet et l'analyse des offres est restée muette sur ce point. Le caractère très général de la formulation, l'absence de définition de critères pertinents, c'est-à-dire permettant d'apprécier la performance du produit, solides (pérennes, de fiabilité incontestable, permettant des comparaisons), vérifiables et auditables, ne pouvait guère conduire au succès de la démarche, qui s'est d'ailleurs traduite par un désintérêt des candidats.

Restructuration et extension d'un hôtel de ville

A la fin de 2001, une commune a lancé une opération de restructuration – extension de son hôtel de ville pour loger l'ensemble de ses services centraux dans 4 000 m² de surface hors d'œuvre nette (SHON) répartis entre l'ancien hôtel de ville et une nouvelle construction attenante. Le projet proposé par l'architecte présentait, toutefois, une emprise au sol et une hauteur qui ne respectait pas les règles du plan d'occupation des sols (POS). Une procédure de modification du POS a alors été engagée, mais, compte tenu des résultats de l'enquête publique, le commissaire enquêteur a suggéré de ne pas modifier les règles de hauteur du POS.

La ville a profité de la dissolution d'une brigade de gendarmerie installée dans la commune pour modifier son projet : il a été décidé de loger dans les locaux ainsi libérés une partie des services et de réduire, de ce fait, d'un mètre la hauteur de la nouvelle construction pour qu'elle respecte le POS en vigueur. La superficie totale du nouvel ensemble « hôtel de ville + gendarmerie » est resté proche de 4 000 m² SHON, mais un projet de parking de 120 places a été supprimé.

Le souhait de la municipalité de tenir compte des résultats de l'enquête publique a imposé à la ville de respecter le POS et l'a conduit à élaborer un nouveau projet plus coûteux que le projet initial.

L'ancien projet, évalué 10,150 M€ valeur février 2002, a été minoré de 20 % et ramené à 8,280 M€. Mais à ce coût se sont ajoutés l'achat du bâtiment de l'ancienne gendarmerie (1,669 M€), sa réhabilitation (2,630 M€ valeur février 2002), ainsi que le montant du contrat de maîtrise d'œuvre (0,237 M€ TTC valeur février 2002). D'où un total prévisionnel de 12,816 M€.

Ainsi, pour une surface identique, le choix de ce second projet a engendré un coût prévisionnel supplémentaire de 2,666 M€ et une perte de 105 places de parking par rapport au projet initial.

Quant au coût final de l'opération, arrêté en 2006, il a atteint la somme de 16,550 M€, celle-ci comprenant 1,85 M€ TTC au titre des révisions de prix et 1,845 M€ TTC au titre des avenants aux marchés de travaux.

Construction d'une école

Au programme des équipements publics d'une ZAC figurait la construction d'une école de dix classes susceptibles d'accueillir 300 élèves. Le marché de travaux sur appel d'offres ouvert pour la construction de cet ouvrage, divisé en 17 lots pour un coût estimatif de 4 845 000 € HT, a fait l'objet de l'envoi d'un avis à insérer au *Moniteur*, au BOAMP et au JOCE, le 7 février 2003. Cet avis a été publié par ces supports de publications concernant les marchés publics respectivement les 14, 20 et 21 février 2003.

Les conditions de cette mise en concurrence du marché de travaux étaient critiquables.

En premier lieu, l'avis concernant le marché de travaux indiquait un coût estimatif de 4 845 000 € HT. Ce montant était sensiblement inférieur aux estimations du maître d'œuvre, soit 4 951 038,41 € (valeur juin 2002) et une telle minoration n'a pas été justifiée. Après actualisation, ce coût a été porté à 5 064 025 € en avril 2003, ce qui excédait le seuil de 5 M€ HT, fixé par l'article 39 du décret du 7 mars 2001 susvisé, au-delà duquel les marchés de travaux font l'objet d'un avis de préinformation adressé à l'office des publications officielles des Communautés Européennes, dans un délai établi entre 52 jours et 12 mois avant la date de l'appel public à la concurrence. Au demeurant, l'offre a, en définitive, été faite et acceptée d'entrée de jeu pour un montant de 5 025 000 € HT, soit un total TTC de 6 000 900 €.

En second lieu, la mise en compétition pour l'attribution du marché a été insuffisante. La chambre a relevé, d'une part, la brièveté du délai de réponse fixé par l'avis (délai de 40 jours à partir de la publication au JOCE), qui est dérogoratoire aux pratiques courantes, quoique conforme à la stricte limite réglementaire, et, d'autre part, comme indiqué ci-dessus, l'absence de mise en œuvre, en amont de la procédure, de l'avis de préinformation. Cela a sans nul doute obéré les conditions d'une véritable mise en concurrence, eu égard au budget important prévu pour l'opération. Seules deux entreprises ont, en effet, manifesté leur intérêt pour cette soumission, chacune présentant une offre assez proche de celle de l'autre. La seconde offre a été écartée, en l'absence d'évaluation des lots, pour non-conformité au cahier des charges.

Les avenants au marché de travaux conclu ont engendré un surcoût de 360 744,80 € TTC, représentant une hausse de 6 % par rapport à l'offre initiale. L'article 8 de la loi du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de services publics dispose que tout projet d'avenant à un marché public entraînant une augmentation du montant global supérieur à 5 % est soumis pour avis à l'assemblée délibérante qui statue sur le projet. La collectivité n'a pas transmis à la chambre la preuve de l'accomplissement de cette formalité substantielle.

Le coût d'objectif de la construction de l'école avait été fixé au départ à 2 744 082 € TTC (soit 18 000 000 F, selon l'avis d'appel public à la concurrence pour le marché de maîtrise d'œuvre publié dans le *Moniteur* du 13 juillet 2001), tandis que l'offre a été acceptée pour un montant de 5 025 000 € HT (6 009 900 € TTC). A la suite des avenants passés avec le titulaire du marché de travaux, le coût de la construction a été porté à 6 370 644,80 € TTC. En incluant le coût de la maîtrise d'œuvre, la construction de l'équipement a atteint la somme de 6 952 284 € TTC. Si l'on ajoute à ce montant les différentes prestations connexes (intervention des sociétés de contrôles, différents branchements et autres prestations complémentaires), l'enveloppe de crédits dépensée s'est élevée à 7,4 M€, c'est-à-dire à plus du double de l'enveloppe initialement prévue de 2,7 M€.

Moindre efficacité économique du fait de l'organisation défectueuse des procédures de mise en concurrence dans le cas de prestations hors marché

Le dépouillement, sur pièces et sur place, de 14 marchés publics (appels d'offres ouverts et marchés à procédure adaptée) a permis de constater qu'une commune avait scrupuleusement appliqué les procédures prévues par le code des marchés publics en vue d'assurer la publicité des offres et la mise en concurrence des fournisseurs potentiels.

Toutefois, dans le cas des prestations exécutées hors marché en raison de leur montant, cette même commune s'est révélée beaucoup moins attentive à l'obligation de respecter les mesures destinées à sauvegarder la publicité et la mise en concurrence. L'examen d'un échantillon aléatoire de 97 mandats, établis de 2003 à 2006, a fait apparaître que le service de comptabilité de la ville avait procédé au mandatement de 25 factures sans disposer de plusieurs devis susceptibles d'attester qu'une mise en concurrence, fût-elle sommaire, avait été effectivement organisée pour chacune des prestations ou fournitures correspondantes. Parmi ces 25 mandatements, 19 factures présentaient un montant compris entre 2 941 € et 35 616 €.

Le dépouillement des éléments de cet échantillon a révélé les difficultés que les services de la commune éprouvaient pour adopter les modalités de mise en concurrence préconisées par leur propre guide de la commande publique, dans le cas des achats inclus dans une fourchette comprise respectivement entre 4 000 et 10 000 €, puis entre 10 000 et 45 000 €. À défaut d'avoir exigé – pour chacun des achats recensés – la production de quelques devis, la commune n'avait pas été en mesure d'obtenir les offres économiquement les plus avantageuses.

En outre, plusieurs prestataires avaient reçu chacun, sans mise en concurrence, en 2006, une somme comprise entre 20 663 € et 64 154 €. Or, si chacun de ces prestataires avait été mis en compétition avec d'autres fournisseurs pour proposer, sur simples devis ou bien dans le cadre d'un marché à procédure adaptée, une offre globale couvrant l'ensemble des besoins similaires émanant des divers services communaux, il aurait été contraint d'ajuster ses prix en fonction d'un volume de fournitures accru ; de plus, face à des concurrents, il ne se serait pas nécessairement révélé comme étant le moins disant.

Le cloisonnement des services et la déficience des circuits d'information interne ont favorisé l'émiettement des achats portant sur des prestations similaires et nuï à l'efficacité économique de la commande publique.

Après avoir donné mission au service municipal des marchés publics, désormais investi (depuis le mois de juin 2007) d'un pouvoir de contrôle, de centraliser les informations relatives à la détermination des besoins émanant de ses divers services, la commune devrait être en mesure, à l'avenir, de regrouper dans une même procédure d'achat les dépenses de nature identique et de devenir plus attentive aux obligations de publicité et de mise en concurrence.

Nécessité de créer une comptabilité analytique pour éviter des transferts de charges entre usagers d'un syndicat assurant des prestations de nature différente.

Depuis plusieurs années, un syndicat d'assainissement prélève sur les usagers concernés, en fonction des compétences différentes qu'il exerce, trois redevances distinctes. Toutefois, pour la gestion budgétaire et comptable de chacune de ces redevances, il ne dispose pas d'une comptabilité analytique « *immédiatement disponible* », selon les termes de ses responsables, ce qui a pour conséquence qu'il est dans l'incapacité de justifier de l'emploi de chacune de ces redevances au regard des différentes prestations financées au moyen de celles-ci. Faute de cet outil, l'établissement n'est ni en mesure de justifier du niveau de chaque redevance demandée aux usagers, ni de leur emploi pour le financement du seul service rendu à l'usager pour lequel chacune a été instituée.

La chambre a recommandé au syndicat de mettre en place une comptabilité analytique afin de pouvoir justifier, *ex ante*, du niveau de chaque redevance demandée aux usagers et, *ex post*, de son emploi au seul financement du service rendu, déduction faite des subventions et autres ressources obtenues ou mobilisées pour le financement de ce service (aides et primes d'épuration versées par l'agence de l'eau par exemple, emprunts, ressources prélevées en application du code de la santé publique). A cette fin, le syndicat devra définir une clef de répartition des charges générales à imputer à chaque redevance. C'est à cette condition que le syndicat pourra garantir qu'il n'existe aucun transfert de charges entre contribuables et que chaque redevance ne finance que le service rendu pour laquelle elle a été instituée, conformément à la nature même de toute redevance.

Doutes sur la réalité des économies induites par la création d'un syndicat en matière informatique

Plusieurs communes se sont regroupées dans un syndicat créé pour répondre à leurs besoins informatiques communs autour des grandes fonctionnalités de gestion : gestion financière, élections et listes électorales, centres municipaux de santé, gestion des ressources humaines, paies et carrières, gestion des bibliothèques, gestion de la population enfantine et scolaire. Les objectifs généraux étaient d'assurer la rationalité et la fonctionnalité des systèmes informatiques adaptés aux besoins des communes, de procéder à leurs mises à jour, de rechercher les économies d'échelle et d'assurer une veille technologique.

Les contrôles de la chambre ont permis de constater qu'en matière de coûts, l'efficience et l'efficacité des activités du syndicat n'étaient que partiellement établies.

Si le partage du financement d'installations et de solutions techniques communes ainsi que des personnels correspondants apparaît à l'origine de l'économie d'échelle fondant l'existence de l'établissement, en ce qui concerne les autres postes de dépenses, les études relatives aux coûts économisés pour les villes adhérentes grâce à l'utilisation de la structure commune lors de la passation de marchés ou à l'occasion de la mise en œuvre quotidienne des prestations informatiques n'étaient pas réalisées.

Au sujet des économies d'échelle, le syndicat n'a pu faire état que d'un rapport à son organe délibérant, datant d'octobre 2003. Dans ce document, qui évaluait des avantages financiers à partir de quelques exemples, il était exposé que :

« - dans le cas d'un besoin pour lequel le marché ne propose pas de solution technique adaptée, le coût de l'élaboration de celle-ci se trouve partagée entre les communes membres. Il en est de même pour les frais de personnel d'exploitation et d'administration des systèmes.

- dans le cas d'un achat de logiciel applicatif, le regroupement des besoins communaux au niveau du [syndicat] permet de tirer profit de la tarification dégressive en fonction du nombre d'utilisateurs potentiels, pratiquée par les vendeurs. »

A titre d'exemple, le syndicat estimait dans ce rapport que le coût d'investissement du projet bibliothèques avait été moitié moindre que si chaque commune s'était équipée individuellement. De même, le coût d'acquisition et de maintenance du logiciel des centres municipaux de santé, qui était fixé par le fournisseur selon le nombre d'actes annuels générés, aurait été réduit de 64 % grâce à l'existence du syndicat. Enfin, le coût d'acquisition du logiciel de gestion financière aurait été moindre de 76 %, en raison de la dégressivité en fonction du nombre d'habitants et du nombre de journées de formation pratiquée par le fournisseur.

Cela étant, l'estimation comparée des coûts ne se trouvait pas réalisée systématiquement et de façon approfondie pour chaque marché.

De façon plus générale, l'effectivité des économies d'échelle dépend de la conjonction de plusieurs conditions comme des commandes croissantes induisant un prix unitaire plus bas, le volume commandé procurant une réelle économie logistique. De même, le caractère complètement générique des produits et une politique tarifaire transparente permettraient que chaque achat du syndicat soit systématiquement passé avec des conditions de volume connues de tous et applicables à toutes les autres collectivités.

Or, la perspective d'économies pour le syndicat est contrebattue par divers facteurs défavorables :

- le fournisseur n'a pas une grille tarifaire transparente et sa stratégie de détermination des prix n'est jamais connue du client ;
- les bénéficiaires ne sont pas prêts en même temps ni au même niveau de compétence, ce qui est patent pour la mise en œuvre progressive ou décalée des nouveaux logiciels du syndicat, comme c'est le cas en gestion financière ou en gestion des ressources humaines ;
- aux besoins exprimés correspond rarement un produit totalement standardisé, ce qui amène inévitablement à la pratique des avenants et des suppléments ;
- tant de la part du fournisseur extérieur que de celle de la structure syndicale, le travail commercial et technique nécessaire au succès d'un projet intercommunal est souvent plus lourd que celui qui serait réalisé, commune par commune, les coûts de déploiement et de maintenance restant, eux, au mieux égaux.

Ainsi, les communes ont chacune des besoins plus ou moins différents, qui imposent d'élaborer des applications et des actions de maintenance bien plus sophistiquées, et donc coûteuses, capables de répondre parfaitement à la totalité des besoins de chacune d'entre elles.

Dans ces conditions, l'étude de 2003 établie par le syndicat ne pouvait pas être considérée comme suffisante pour établir la réalité des économies d'échelles attendues de la structure commune.

Surtout, le marché de prestations globales confié par l'établissement public à une société d'économie mixte depuis de nombreuses années semblait induire un surcoût de fonctionnement, dans la mesure où les personnels mis à disposition du syndicat par cette entreprise n'avaient pu être recrutés par ledit syndicat en raison de rémunérations peu concurrentielles.

A l'invitation faite par la chambre d'analyser plus systématiquement et plus précisément les économies induites par la mutualisation permise par son existence, le syndicat, quoique convaincu de la supériorité des avantages qu'il procure et de l'attractivité du regroupement intercommunal qui en découle, s'est engagé à se doter, dès 2008, des instruments en vue d'analyser plus précisément les coûts de ses prestations afin de comparer ceux-ci avec les coûts du marché, application par application.

Communauté de direction entre un syndicat de production de chaleur et son prestataire de services

Aux termes du contrat conclu entre le syndicat propriétaire d'un réseau de chaleur par géothermie et la société exploitant l'ouvrage par délégation, le montant annuel de la redevance due par la seconde au premier s'ajuste au prix de l'énergie calorifique et couvre les frais d'amortissement du réseau ainsi que les frais généraux du syndicat.

Le montant inscrit au budget primitif du syndicat, corrigé, le cas échéant, des inscriptions au budget supplémentaire, a été comparé avec les montants annuels de la redevance versés par le fermier. Cette comparaison a fait apparaître un différentiel de 289 584 € entre le total des montants votés sur la période 2000-2005 et la somme réellement versée.

Cette différence signifiait, outre une moindre recette pour le syndicat, un manquement à la transparence des opérations vis à vis de l'assemblée délibérante du syndicat, laquelle avait voté les montants annuels de la redevance lors de l'adoption des budgets primitifs et supplémentaires.

Selon l'ordonnateur, ce différentiel représentait 3 % des redevances versées sur cinq ans et correspondait aux aléas indissociables de la gestion du délégataire, tels que les variations climatiques et les incidents de production et de distribution imprévisibles.

La chambre n'a pas partagé cette analyse : s'il était loisible au comité syndical d'ajuster ultérieurement, en cours d'exercice, le montant de la redevance fixée au budget, le produit attendu avait valeur de recette non modulable. En effet, l'article 38 du traité de concession prévoit que « *le montant de la redevance sera fixé annuellement par délibération (...)* » et que « *toute somme non versée dans le délai (au plus tard deux mois suivant la clôture de l'exercice) porte intérêt de plein droit et sans mise en demeure préalable au taux d'escompte de la Banque de France* ». Par conséquent, les sommes en cause représentant la différence entre redevances votées et redevances payées devaient être annulées par le conseil syndical ou recouvrées dans les conditions de droit commun.

Constatant, à la suite du commissaire aux comptes (rapport spécial de l'exercice 2005), que la société délégataire n'exploitait pas véritablement les installations géothermiques à ses risques et périls, dans la mesure où le montant de la redevance annuelle versée au syndicat était calculé de manière à permettre l'équilibre financier de la société, la Chambre en a déduit qu'il existait une communauté de direction entre le syndicat et son délégataire.

Dès lors, la chambre a fait observer qu'il importait de donner à la société délégataire un minimum de vie sociale et d'améliorer la transparence des informations communiquées aux représentants des collectivités concernées, non sans ajouter qu'il appartenait à la société d'apporter la démonstration de sa compétence et de sa qualification à poursuivre la mission dévolue par le syndicat, celui-ci étant astreint, par ailleurs, à des obligations de mise en concurrence de ses prestataires de services de plus en plus contraignantes.

Complexité de l'organisation administrative d'un service public d'assainissement

Dans une agglomération peu étendue, dans laquelle la gestion du service public de l'assainissement collectif ne présente pas de difficultés techniques particulières, le réseau de collecte des eaux usées s'est trouvé partagé entre cinq maîtres d'ouvrage, en l'occurrence trois communes, une communauté d'agglomération et un syndicat, jusqu'en 2002. Depuis cette date, le transfert de la maîtrise d'ouvrage des réseaux communaux au syndicat a permis de ramener à trois le nombre des maîtres d'ouvrage, sans, toutefois, qu'il soit mis fin juridiquement à l'existence de cinq réseaux de collecte, compte tenu des modalités initiales de partage des compétences intervenues entre les collectivités en cause. Pour la gestion de ce réseau de collecte, trois fermiers interviennent. Sous réserve d'inventaire, collectivités et fermiers prélèvent sur les usagers un ensemble de 15 redevances, chaque usager ayant à acquitter au minimum trois redevances.

Cette organisation présente plusieurs inconvénients. Outre son manque de visibilité pour l'utilisateur et les éventuelles difficultés de coordination entre maîtres d'ouvrage, elle est source de coûts de gestions supplémentaires liés à la multiplication des intervenants, supportés *in fine* par l'utilisateur.

En matière d'assainissement non collectif, le même constat a été fait. Les prestations assurées par le syndicat pour le compte de deux communes sont limitées aux contrôles des installations des particuliers (compétence obligatoire à la charge des communes), alors que les collectivités ont conservé la prise en charge des dépenses d'entretien des systèmes d'assainissement non collectifs (compétence facultative), par référence aux dispositions de l'article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales. Au regard du faible nombre d'utilisateurs concernés (14), la présence de trois maîtres d'ouvrage en matière d'organisation du service public de l'assainissement non collectif peut ne pas apparaître la plus pertinente.

Sous-utilisation des fonds d'une mission locale

Une mission locale pour l'information, l'orientation et la formation professionnelle des jeunes, gérée sous la forme d'un groupement d'intérêt public, a, depuis sa création en 1997, accumulé un excédent. Celui-ci s'élevait, fin 2006, à 198 794,69 €, ce qui représentait 53 % des recettes de fonctionnement de l'année 2006.

Ainsi que l'a rappelé la circulaire du 18 août 2004 relative au financement du réseau des missions locales, « *les fonds d'origine publique issus de subventions affectées doivent être exclusivement utilisés à l'objet des subventions versées, et les fonds alloués au soutien de l'activité doivent concourir intégralement au fonctionnement et ne pas conduire à la constitution de réserves structurelles* ».

Ces préconisations avaient été manifestement méconnues des dirigeants du groupement dès lors qu'une partie des financements publics dédiés à la réalisation des missions de cet organisme avait été thésaurisée pour faire face à des risques manifestement surévalués, liés à l'incertitude créée par le souhait de trois communes de quitter le groupement, ce qu'elles ont fait le 1^{er} janvier 2005.

En conséquence, la chambre n'a pu que recommander au groupement d'utiliser complètement les financements publics qui lui étaient attribués pour l'exécution des missions d'intérêt général et de service public qui étaient les siennes, à savoir l'insertion des jeunes de 16 à 25 ans. A cette fin, elle l'a invité à inscrire l'excédent constaté à la clôture de l'exercice précédent au budget de l'exercice suivant, l'organisme ayant, cependant, toute latitude pour décider du calendrier de résorption de cet excédent.

Couverture inadéquate du risque de change relatif à un emprunt libellé en francs suisses

Une commune appartenant à la strate démographique des villes de 20 000 à 50 000 habitants a contracté, en 2001, auprès d'une banque française un emprunt de 3 976 343 francs suisses, soit 2 591 633 euros, sur une durée de 20 ans, à un taux d'intérêt fixe de 4,59 %.

L'avantage de contracter un emprunt en francs suisses n'était pas évident au moment où il a été réalisé. Certes, le taux d'intérêt en francs suisses était un peu inférieur à ce qu'il était à l'époque en francs français, mais aucune des ressources de la ville n'était libellée en francs suisses. En contractant un emprunt dans une devise étrangère, la commune prenait, donc, le risque de s'exposer aux variations du taux de change entre l'euro et le franc suisse. Ainsi, en 2002 et 2003, l'appréciation du franc suisse face à l'euro a engendré une perte de change cumulée de 10 170 euros. En revanche, de 2004 à 2006, l'augmentation de l'euro a engendré un gain de change cumulé de 5 136 euros.

Afin de se protéger des variations des taux de change, la ville a contracté, en 2005, une opération d'échange de devises auprès d'une autre banque française, sur la base du montant trimestriel du capital remboursé, pour la durée restant à courir de l'emprunt en francs suisses. La première année n'a guère été favorable à la commune, la perte sur cet instrument financier s'étant élevée à 17 005 € en 2006.

De façon simultanée, la commune a signé un second contrat avec la même banque pour une opération d'échange de conditions d'intérêts, sur la base du capital de l'emprunt suisse restant à rembourser et selon le même échéancier. Cette opération permettait de couvrir le second membre de l'annuité de remboursement de l'emprunt, c'est-à-dire les intérêts. Malheureusement, l'évolution des taux d'intérêt de référence à deux ans et à dix ans ne s'est pas faite dans le sens anticipé et a créé, pour la commune, une charge de 84 478 €.

La chambre n'a pu que s'interroger sur l'utilisation d'un instrument de couverture fondé sur l'évolution des taux d'intérêt alors que le produit à protéger était à taux fixe. De fait, en sus du risque de change initial, la commune s'est exposée inutilement à celui de la variation des taux d'intérêt.

Les deux instruments de couverture n'ont pas produit à ce jour les effets escomptés puisque la perte totale à la charge de la commune s'est élevée à 101 483 € au titre de l'année 2006, et alors même que, depuis 2003, la commune a recours à un prestataire spécialisé dans la gestion de sa dette.

C – Evaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés

Cession de terrains appartenant à un office public d'HLM en contradiction avec sa mission d'intérêt général

En 1999, aux termes d'un protocole conclu entre l'Etat, un office public d'HLM et la commune intéressée, il a été convenu que, dans le cadre de l'achèvement d'une opération de reconstruction d'un ensemble immobilier appartenant audit office, les surfaces foncières restant à construire (76 500 m²) seraient scindées en deux moitiés, l'une destinée à la construction de 447 logements sociaux et l'autre à la construction de logements en accession à la propriété. A ces logements devaient s'ajouter une résidence médicalisée pour personnes âgées (4 400 m²) et des commerces (1 800 m²).

En octobre 2003, un nouveau protocole, conclu entre les mêmes parties, a redéfini le programme de construction et limité la superficie consacrée au logement social à 21 221 m², ce qui permettait la construction de 225 logements et d'une maison relais de 25 logements. En sens inverse, la part des logements privés est passée à 79 207 m². Aux termes du nouvel accord, l'office a accepté de se dessaisir d'une partie de ses réserves foncières au profit de la commune.

La vente à la commune a porté sur un ensemble de parcelles de terrains à bâtir de 70 119 m², destiné à recevoir des logements privés. Le service des domaines en a fixé la valeur vénale à 28,62 M€, ainsi décomposés : 26,06 M€ pour un ensemble de 65 000 m² et 2,56 M€ pour les 5 119 m² restants. La vente a été réalisée moyennant le prix de 24,77 M€ pour les 65 000 m². Le terrain de 5 119 m² a été cédé pour l'euro symbolique. Il en est résulté pour l'office une perte de recettes de 6,1 M€ par rapport à l'estimation des domaines.

Ainsi, l'office, dont le patrimoine s'accroît peu et dont les rapports annuels d'activité font état de la difficulté de trouver des terrains disponibles sur son territoire, s'est dessaisi de réserves foncières importantes dans des conditions financières peu avantageuses, alors même que le nombre de demandes de logements HLM est généralement estimé à 75 000 logements dans le département en cause.

L'office a invoqué, pour justifier la cession des terrains et la réduction concomitante du nombre de logements sociaux, en contradiction avec sa mission d'intérêt général, le souci de diversification de l'habitat dans une commune qui, avant la loi SRU, comptabilisait plus de 70 % de logements sociaux et où l'office est propriétaire de plus de 5 000 logements.

Atteinte des objectifs prévus par le contrat de retour à l'équilibre financier conclu entre un centre hospitalier et l'agence régionale de l'hospitalisation

La signature d'un contrat de retour à l'équilibre financier avec l'agence régionale d'hospitalisation d'Ile-de-France a permis à un centre hospitalier de percevoir 8 M€ de subventions entre 2004 et 2006 inclus. En échange, l'hôpital s'est engagé à atteindre les objectifs financiers rappelés dans le contrat, à respecter une certaine procédure de suivi et d'évaluation, à intégrer le contrat dans son projet d'établissement et à maîtriser ses coûts en mettant en œuvre un véritable contrôle de gestion.

La chambre a constaté que les objectifs du contrat n'avaient pas tous été atteints.

Système d'information hospitalier

Le contrat de retour à l'équilibre financier prévoyait la mise en place entre 2005 et 2008 d'un projet visant à améliorer le système informatique, sa maintenance et la compétence des personnels concernés. Les dépenses effectuées à ce titre ont été limitées aux marchés d'acquisition de logiciels et de maintenance. Elles ont, cependant, dépassé l'enveloppe du contrat de retour à l'équilibre financier (4,4 M€ contre 3,3 M€ prévus). La principale raison en a été le coût de sortie du contentieux avec un fournisseur (plus de 2,8 M€).

Baisse des dépenses hôteliers

Alors que le contrat de retour à l'équilibre financier prévoyait une économie de 240 000 € par an pour cette catégorie de dépenses, celles-ci n'ont cessé d'augmenter. Le directeur a justifié ce constat par l'accroissement des activités d'hospitalisation (+ 2,9 %), du nombre de passages aux urgences et des consultations externes (+ 4,3 %).

Contrôle de la gestion demeurant insuffisant

Si le contrat de retour à l'équilibre financier a bien été intégré dans le projet d'établissement et si la mise en œuvre de la comptabilité analytique est en cours, le développement d'un outil de contrôle de gestion est en retard : seules la rédaction d'une note méthodologique sur le sujet et la mise en place d'une informatique rénovée ont été achevées jusqu'à présent.

La chambre a noté que certains des objectifs du contrat de retour à l'équilibre financier se sont révélés caducs :

- en ce qui concerne les activités cliniques et médico-techniques, le contrat avait projeté une baisse de l'activité résultant de la réduction du temps de travail, de la pénurie d'infirmières et des travaux de modernisation entrepris ; or, le nombre de séjours (+ 8,8 % en trois ans), de consultations externes et de passage aux urgences (+ 10,2 % en trois ans) a augmenté depuis, sous l'effet des soins de suite en réadaptation et en gériatrie (+ 15 lits) et de la gynécobstétrique (+ 14 lits et + 11,8 % de naissances en plus) ;

- en ce qui concerne les charges salariales, le contrat insistait sur la nécessité d'en limiter l'accroissement ; or, dans le même temps, l'établissement se trouvait dans l'obligation d'accueillir des internes de spécialité et, ultérieurement, les évolutions réglementaires ont provoqué une inflation des charges de personnel, notamment médical.

Politique de la petite enfance dans une commune de 20 000 à 50 000 habitants

Le système de garde collective mis en place dans la commune s'organise autour de deux crèches collectives de 20 et 40 places, d'une crèche familiale de 40 enfants et d'une halte-garderie pouvant accueillir 12 enfants. Le taux d'occupation des crèches collectives a varié entre 76 et 95 % au cours de la période 2002 à 2004, celui de la crèche familiale entre 62 et 82 % et celui de la halte-garderie entre 37 et 54 %. Les crèches collectives présentent un taux de fréquentation particulièrement élevé, alors que celui de la crèche familiale, comparativement, est en moyenne inférieur de 10 points à celui-ci. Le taux moyen de fréquentation dépasse habituellement 80 % pour les crèches collectives implantées en milieu urbain ou périurbain ; celui des haltes-garderies est inférieur de 40 points à celui des crèches collectives, le taux moyen de fréquentation des haltes garderies étant de 60 % en Ile-de-France. Si les taux de fréquentation des crèches collectives et familiale dans la commune sont en concordance avec la moyenne nationale, le taux d'occupation de la halte-garderie est inférieur de 10 à 20 points à la moyenne nationale selon les années.

Le coût de revient de la journée facturée par enfant dans une crèche collective varie entre 63 et 82 euros, selon les années, en fonction du taux d'occupation de la structure. Il est, en moyenne, supérieur de 10 euros à celui d'une crèche familiale. Quant à la halte-garderie, le coût de revient est de 18 à 20 euros de l'heure. Elle est la structure la plus coûteuse du fait d'un taux d'occupation médiocre. Dans le rapport du Haut conseil de la population et de la famille, le coût moyen d'une place en crèche collective est évalué à 58,30 € par jour, celui en crèche familiale à 37,50 €. Ainsi, le coût de revient d'une place en crèche collective dans la commune contrôlée est apparu plus élevé que la moyenne nationale.

Le coût de revient d'une journée de garde au domicile d'une assistante maternelle incluant les charges sociales à la charge de l'employé et de l'employeur peut varier entre 37 et 49 euros par jour selon que l'assistante maternelle est payée sur la base de trois ou quatre SMIC horaire. Il apparaît clairement que le mode de garde collective est deux fois plus coûteux qu'un mode de garde individualisé avec une assistante maternelle, mais reste moins onéreux que la garde à domicile dont le prix de revient s'élève à au moins 85 € par jour.

La participation de la ville aux coûts de fonctionnement des différentes structures d'accueil s'est avérée moins homogène en 2005 qu'en 2001. La constance a été de rigueur pour le financement de la crèche familiale et de la halte-garderie. En revanche, des variations significatives tant en valeur absolue que relative ont été enregistrées pour les crèches. La participation des familles et du département a peu varié d'une année à l'autre, alors que celles de la caisse d'allocations familiales et de la commune ont varié fortement. Au cours de la période, la participation de la ville s'est accrue de 15 % et sa part dans les dépenses de fonctionnement des structures de la petite enfance est passée de 47 à 49 %.

Afin de remédier à une taille insuffisante des sites chargés de traiter l'accueil de la petite enfance, la ville a prévu de construire un centre multi-accueil regroupant sur un même site les crèches collectives, la halte garderie et un relais d'assistantes maternelles. La capacité actuelle de 60 places en accueil régulier et de 12 places en accueil occasionnel serait portée respectivement à 65 et 17. Le regroupement sur un même site de l'ensemble des structures d'accueil pourrait permettre une gestion plus rationnelle des moyens consacrés à l'accueil de la petite enfance et, donc, de rapprocher les coûts enregistrés par la ville de ceux constatés, en moyenne, au niveau national, ainsi que d'améliorer le taux de fréquentation de la halte garderie.

Politique de communication d'une commune

Les dépenses de communication d'une commune appartenant à la strate démographique des communes de 50 000 à 100 000 habitants atteignaient 4,7 M€ en 2005, ce qui représentait 3,4 % de ses dépenses de fonctionnement. Cette part n'était que 2,3 % en 2001. La dépense était donc à la fois importante et en hausse de 28 % par rapport à 2001, alors même que de nombreuses compétences avaient été transférées à l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre.

Organisation du service

Le service communication a rang de direction et est dirigé par un directeur de la communication et des relations presse. Il est composé de 12 agents, dont six de catégorie A, trois de catégorie B et trois de catégorie C. L'analyse des délibérations de création de poste, des contrats de travail et fiches de paie des agents de catégorie A du service communication n'a pas fait apparaître d'irrégularité.

Stratégie de communication

La ville dispose d'objectifs et d'actions définis dans un document écrit. Celui-ci prévoit, entre autres mesures, la réalisation d'une charte de communication, le développement d'une communication de proximité, ainsi qu'une démarche conjointe avec l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre. Ce document ne prévoit, néanmoins, pas de suivi régulier de sa mise en œuvre.

Un document plus ancien de quelques années définissait également des objectifs que la chambre a considérés comme assez vagues et donc peu auditables, par exemple, celui, jugé nécessaire, « *d'un travail d'amélioration de la communication quotidienne des services* ».

Par ailleurs, la chambre a pu constater l'existence de bilans d'activités du service communication. Ces bilans recensent les actions de communication menées, les classent par catégorie et en valorisent le montant. On relève, toutefois, un appauvrissement du contenu de ces documents. En effet, si, en 2002, chaque catégorie était valorisée pour son montant global, ce mode de présentation a, depuis, disparu.

La chambre a regretté l'absence de document unique et actualisé définissant une stratégie formalisée de communication de la ville, c'est-à-dire comportant des objectifs précis, des actions, des moyens, un calendrier, des indicateurs de suivi des actions décidées et d'évaluation. De plus, le bilan d'activité du service est très global et ne permet guère la mise en relation des actions ou des résultats avec les objectifs préalablement définis.

La chambre a donc encouragé la commune à remédier à cet état de fait, à un moment où la progression de ses dépenses de communication était dynamique et leur montant devenu non négligeable, en réalisant un plan stratégique de communication immédiat, ainsi que la collectivité s'était engagée à le faire.

Stratégie innovante d'achat durable adoptée par une commune

La chambre a estimé intéressant de rapprocher les objectifs de développement durable qu'une commune s'est fixée des moyens et méthodes mis en œuvre. Une comparaison avec les meilleures pratiques a également été effectuée.

Notion « d'achat public durable »

Le développement durable est un type de développement conciliant, sur le long terme, le respect de l'environnement, le développement économique et le développement social. « *L'achat public durable* » vise à intégrer ces trois objectifs dans l'acte d'achat des collectivités publiques.

Il se traduit, notamment, par le choix privilégié de produits ayant un impact le plus faible possible sur l'environnement, une approche économique intégrant le coût global (investissement et fonctionnement pendant le cycle de vie) et la prise en compte des aspects sociaux, qu'il s'agisse de l'accès à l'emploi de l'insertion ou du respect de normes en matière de travail.

D'un point de vue juridique, des textes encadrent désormais « *l'achat public durable* ». Il s'agit, tout d'abord, de l'article 6 de la Charte de l'environnement, intégrée au bloc de constitutionnalité. Il prévoit que « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ».

Le code des marchés publics, dans ses versions de 2001 et 2004, intégrait l'environnement à tous les stades de la passation d'un marché. Le code actuel est beaucoup plus complet et prévoit diverses dispositions en lien avec le développement durable.

L'article 14 de ce code dispose que « *les conditions d'exécution d'un marché ou d'un accord-cadre peuvent comporter des éléments à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social* ». En application des articles 44 et 45 dudit code peuvent n'être autorisées à concourir que les seules entreprises ayant satisfait à leurs obligations en matière d'emploi de travailleurs handicapés (respect de l'obligation mentionnée à l'article L. 323-1 du code du travail). De même, en vertu de l'article 45,

au titre des capacités professionnelles, peuvent figurer « *des renseignements sur le savoir faire des candidats en matière de protection de l'environnement* ». Enfin, l'article 53 énonce que « *pour attribuer le marché au candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, le pouvoir adjudicateur se fonde sur une pluralité de critères liés à l'objet du marché* », notamment « *ses performances en matière de protection de l'environnement, les performances en matière d'insertion professionnelle, le coût global d'utilisation* ».

Il apparaît, par ailleurs, à l'expérience, que la politique menée en la matière ne peut être que progressive. Une première étape peut consister à privilégier des domaines d'application ciblés et d'approche aisée.

Une deuxième étape, pour les collectivités plus avancées, est de recenser les catégories de marchés significatifs du point de vue de leur montant, des impacts environnementaux et sociaux, de leur visibilité, des effets d'entraînement, en fonction de l'offre géographique de produits et prestations. Il convient, alors, d'intégrer, dans les marchés, les clauses contribuant à un développement durable, notamment en s'appuyant sur les normes, référentiels et labels existants, mais aussi de favoriser la mutualisation et d'identifier, pour chaque segment d'achat, les principaux risques environnementaux et sociaux et les solutions, révisées annuellement, pour les réduire.

Il est, enfin, possible d'aller plus loin en mettant en place un dispositif de suivi (tableaux de bord, évaluation ...), afin, notamment, de vérifier la réalisation effective, le bien-fondé des bénéfices attendus et de dégager des pistes d'amélioration des pratiques.

Politique d'achat public durable de la commune

Quoique la commune fasse remonter son engagement à 2001, les documents ayant un contenu précis sont beaucoup plus récents. Il s'agit, notamment, du « *Plan environnement collectivité* » et de la mise en place du système de management environnemental. Mais il ne s'agit là que d'environnement, soit d'une des composantes du développement durable.

Le « *Règlement de la commande publique* » communal, quant à lui, prévoit dans son article 11 que « *tous les dossiers de consultation, dès lors qu'il est techniquement, économiquement et juridiquement possible, doivent définir des conditions d'exécution ou des critères de jugement des offres visant à promouvoir l'emploi de personnes en difficulté d'insertion, à lutter contre le chômage ou à protéger l'environnement* ».

Par ailleurs, les orientations pour le développement d'une démarche « *d'achats durables* » ont fait l'objet d'un rapport présenté au bureau municipal en février 2007, qui prévoit, entre autres, la constitution d'une équipe de pilotage chargée d'identifier les marchés pertinents.

D'ores et déjà, la dimension environnementale est présente dans un certain nombre de marchés, ainsi que la composante sociale, quoique plus rarement. Ces points sont intégrés dans les règlements de la consultation (sous la forme de critères de jugement des offres), parfois dans les cahiers de charges (sous la forme de conditions d'exécution des prestations), parfois dans les deux (prestations de traiteur, fournitures scolaires, jeux et mobilier urbain ...).

L'analyse d'un échantillon de marchés a pu montrer qu'ils correspondaient à la fois aux dispositions du code des marchés publics et aux bonnes pratiques.

La chambre a donc constaté que la commune s'était engagée dans une démarche innovante d'achat durable qui trouvait sa traduction concrète dans de nombreux marchés. Elle a relevé, toutefois, que cette politique gagnerait à être désormais mieux structurée. Suivant en cela les meilleures pratiques, la commune pourrait, notamment, recenser les marchés les plus pertinents, sur la base d'un arbitrage entre coût et avantages environnementaux et sociaux, instaurer un pilotage clairement identifié et établir des procédures formalisées, orientations partiellement développées dans le document d'orientation soumis au bureau municipal en février 2007. La chambre a recommandé à la collectivité d'intégrer complètement cette démarche dans la certification qualité de l'achat public.

Evaluation des dispositifs mis en œuvre par un département dans le domaine du revenu minimum d'insertion (RMI)

Caractéristiques démographiques et financières

L'examen de l'organisation du département et de l'évaluation interne de son action dans la gestion du RMI a eu lieu pendant une période au cours de laquelle ses attributions dans ce domaine ont été profondément modifiées, à la suite du transfert de l'intégralité de la mise en œuvre du RMI aux départements par la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de RMI et créant un revenu minimum d'activité (RMA).

Les dépenses de RMI s'élevaient à 67,51 M€ en 2005, soit 10,3 % des dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité, taux le plus faible des départements de la région Ile-de-France, nettement en-dessous du taux de la métropole (15,4 %). Cette part relativement modeste des dépenses consacrées au RMI s'expliquait largement par des facteurs quantitatifs, tenant à la population concernée.

Toutefois, la gestion administrative du dispositif d'insertion constituait un poids important, comme le montrait l'examen des frais de structure. La circulaire DIRMI du 27 mars 1993 estimait, à titre indicatif, que les dépenses de structure correspondant aux actions d'insertion ne devaient pas excéder 10 % des crédits. Dans le département en cause, ces frais sont passés de 29,32 % en 2000 à 35,43 % en 2003 et ont augmenté plus rapidement que le total des dépenses du chapitre budgétaire 959 relatif à l'insertion (+31,7 %).

Périodicité et élaboration du plan départemental d'insertion (PDI)

L'article 36 de la loi du 1^{er} décembre 1988 prévoit que le plan départemental d'insertion (PDI) est adopté chaque année par le conseil général avant le 31 mars de l'année en cours. Au cours de la période examinée, trois PDI et un avenant ont été adoptés : en juin 1999, pour la période 1999-2000 ; en juillet 2001 pour la période 2001-2002, suivi d'un avenant concernant l'année 2003 ; en mars 2004, pour l'année 2004.

Le PDI de 1999-2000 comporte une évaluation du dispositif pour l'année 1998 et présente des projets d'action dans les quatre domaines classiques d'intervention : insertion professionnelle et aide à la mobilité, insertion par le logement, insertion sociale et insertion par la santé.

Le PDI 2001-2002 se fixe deux priorités : favoriser une insertion durable des personnes les plus en difficulté et développer une action volontaire en faveur de l'accès au logement. Il établit un bilan des objectifs de travail 1999-2000 et prévoit un audit du fonctionnement des commissions locales d'insertion (CLI), afin de redynamiser le dispositif au niveau des instances de gestion locales, programmé pour le deuxième semestre de l'année 2001. Il demande à un cabinet d'audit de faire des propositions concernant le fonctionnement et le dispositif de gestion du RMI, la contractualisation et le rôle des travailleurs sociaux au sein des unités d'action sociale.

Le PDI 2001-2002 a fait l'objet d'un avenant pour l'année 2003, visant à relever les évolutions produites depuis son adoption. Enfin, le PDI pour l'année 2004 a été adopté le 5 mars 2004, après la loi du 18 décembre 2003. Le document est assez succinct et se limite, pour l'essentiel, à présenter le nouveau dispositif issu de la loi du 18 décembre 2003, les dispositions transitoires, l'évolution du nombre de bénéficiaires et les moyens financiers pour 2004. Il n'améliore pas le suivi de l'efficacité des dispositifs et n'évoque pas l'audit prévu dans le précédent PDI.

Suivi des objectifs fixés par les PDI

Le PDI 1999-2000 ne comporte pas d'indicateurs de résultats et aucun objectif chiffré n'est fixé, même quand une question est présentée comme posant un problème à résoudre en priorité. Ainsi, en ce qui concerne l'activité des commissions locales d'insertion (CLI), le PDI prévoit d'harmoniser les taux de contractualisation pour limiter les écarts entre les CLI techniques. Il n'est pas fixé d'objectif chiffré de taux par CLI. Le bilan figurant au PDI 2001-2002 constate que cet objectif n'est que partiellement atteint, en reconnaissant que cela est dû à des problèmes d'organisation. En 2004, ce problème existe toujours, mais on le constate au détour d'un tableau sans qu'il soit effectué un bilan de cette question.

Toutefois, même si le PDI ne les a pas prévus, le département dispose d'indicateurs utiles à la mesure de l'effectivité de la prestation. Il en est ainsi pour la répartition des droits suspendus, qui sont passés, entre septembre 2005 et mai 2007, de 3 000 à environ 4 400, assortis notamment de suspensions à l'ouverture de droit et de suspensions pour ressources trop élevées. L'évolution de cet indicateur peut traduire une amélioration du contrôle de l'effectivité des droits par les services. Il en est de même en ce qui concerne le flux de RMI, à travers la courbe du nombre d'entrées et celle du nombre de sorties : malgré une évolution erratique du nombre d'entrées et une plus grande stabilité du nombre de sorties, il apparaît que, à partir de mai 2007, le nombre de sorties dépasse le nombre d'entrées, contrairement à la tendance de la période. Cet élément constitue un indicateur positif, même s'il est difficile de faire la part de ce qui relève de la conjoncture et des résultats liés structurellement à l'efficacité des dispositifs départementaux.

Enfin, il existe depuis 2005 un tableau de bord des actions - qui concerne tous les types d'action : mobilité, transports, santé, insertion... -, qui n'a pas pour objet de donner des indications statistiques, mais de suivre chacune des actions à travers les critères suivants : structure porteuse, titre de l'action, début de l'action, durée et nombre de places RMI, suivi de l'attribution des crédits en fonction des comités de pilotage...

Activité des commissions locales d'insertion (CLI)

Le département compte 14 commissions locales d'insertion et de lutte contre l'exclusion (CLILE), dont le ressort géographique est celui des 14 unités d'action sociale (UAS) et dont le dispositif d'animation et de suivi s'est largement étoffé depuis la décentralisation.

L'audit programmé pour 2001 sur l'activité des CLI repose sur la nécessité d'une redynamisation du dispositif au niveau des différentes instances de gestion locales. Ce dispositif fait appel à de nombreuses structures et intervenants, reposant sur les CLI techniques et de zone, les cellules d'appui et d'autres structures d'examen des dossiers. Le cabinet devait faire des propositions pour alléger les procédures, réduire le nombre de commissions, réduire le temps passé en commission, éviter la redondance des interventions, fixer le champ et les limites d'intervention, instaurer une complémentarité, accroître la lisibilité du dispositif, remobiliser les acteurs et repositionner les compétences respectives. Il devait également évaluer le dispositif de contractualisation et évaluer le rôle des travailleurs sociaux RMI au sein des UAS.

Le bilan de cet audit n'a pas été présenté dans le PDI suivant. En outre, alors que le département considérait la question de la redynamisation des CLI comme prioritaire, il ne s'est pas doté d'indicateurs de performance. Au contraire, certaines données paraissent avoir été perdues de vue. Ainsi, le PDI 2001-2002 comportait un élément de mesure de l'activité des CLI, consistant dans le suivi des réunions d'information en vue de la contractualisation avec les bénéficiaires du RMI. Cet indicateur n'a pas été reconduit les années suivantes, alors que la faiblesse du taux de bénéficiaires présents (36,4 %) et le fait que seulement 28,8 % des absents à ces rendez-vous aient fait l'objet d'une suspension du RMI montraient qu'il y avait là un sujet essentiel de suivi des bénéficiaires.

Contrats d'insertion

Il ne paraît pas que la question de la contractualisation ait fait l'objet d'un suivi précis, malgré le constat de carences, notamment, dans le PDI 2001-2002. Toutefois, au plan opérationnel, en application de la loi du 18 décembre 2003, le suivi a été plus récemment réorganisé. Ainsi, une méthode d'évaluation de la situation des personnes - le protocole d'élaboration et d'évaluation des parcours d'insertion (PEEPI) - a été instituée en 2005 et constitue un outil mis à la disposition de chacun des correspondants chargés depuis 2004 de suivre chaque bénéficiaire du RMI.

Entre 1997 et 2003, le nombre de contrats signés a connu une progression importante, à hauteur de 30 %, tandis que le taux de contrats valides est demeuré faible et ne s'est pas amélioré de manière significative depuis le début des années 2000, passant de 47,26 % en 2000 à 57,78 % en 2003.

Ce constat aurait dû amener le département à se doter d'indicateurs de résultats précis pour améliorer la situation. D'autant que, entre 2000 et 2003, le nombre de bénéficiaires du RMI au 31 décembre est passé de 11 654 à 12 351, soit une augmentation de 6 %, et que, parallèlement, un certain nombre de données ne traduisaient pas une amélioration de la gestion du dispositif (diminution du nombre de réunions des CLI, persistance de la disparité entre les CLI techniques concernant les taux de contrat valides, diminution du nombre de propositions de suspensions ...).

Des données relatives au mois de décembre 2006 ont confirmé les fortes disparités entre les zones en ce qui concerne le taux de contractualisation. L'explication des écarts de taux de contractualisation permettrait au département d'engager une réflexion sur les critères à appliquer, en vue d'une harmonisation et d'un traitement plus équitable des bénéficiaires du RMI selon leur zone géographique. On peut supposer que, pour certaines CLI, la signature du contrat avec le bénéficiaire et sa validation se limitent à établir un contact et s'assurer d'un minimum de dialogue et de suivi, alors qu'il peut s'agir, pour d'autres, d'élaborer un véritable projet avec un engagement du bénéficiaire. En tout état de cause, ces disparités traduisent une absence de pilotage au niveau du département et mettent en évidence la nécessité d'un dispositif mieux régulé.

Au plan des procédures, l'évaluation des résultats du contrat d'insertion repose sur le correspondant RMI, en lien avec les accompagnateurs spécialisés dans les différents domaines de l'insertion. Il y a lieu de distinguer le premier contrat d'insertion - qui constitue essentiellement un contrat d'engagement : engagement de la collectivité à offrir des actions et des activités adaptées aux besoins des bénéficiaires du RMI ; engagement du ménage - et le renouvellement de ce contrat. De ce point de vue, il convient que le département élabore un référentiel permettant de s'assurer que ces deux étapes sont traitées de la même façon et avec la même attention sur l'ensemble du territoire.

D'autres indicateurs permettent de mesurer l'efficacité des services dans la gestion de la contractualisation, traduite, là encore, par la disparité des résultats entre UAS. Ils mettent en évidence des écarts très élevés dans les délais de signature du premier contrat d'insertion, le délai de validation du contrat par UAS, ou encore le nombre de bénéficiaires suivis en accompagnement par UAS et hors UAS (contrats en cours de validité).

La chambre a estimé que le recueil de ces indicateurs devrait faire l'objet d'une exploitation systématique, tant il apparaît qu'ils illustrent les difficultés structurelles en termes de résultats obtenus par certaines zones, qui justifieraient un réexamen approfondi des méthodes et des procédures, sauf à laisser perdurer des modes de suivi des bénéficiaires atypiques et inévitables.

Suivi des actions mises en place : l'exemple de l'insertion professionnelle et de l'aide à la mobilité

Le département dispose de plusieurs tableaux de bord mensuels d'activité et le logiciel Grand Angle permet d'alimenter le tableau de suivi de l'allocation versée et des actions d'insertion réalisées. Un tableau de bord de suivi de la mission d'accompagnement à la santé des bénéficiaires du RMI est, en outre, envisagé pour 2007.

S'agissant plus particulièrement du suivi des résultats en ce qui concerne l'insertion professionnelle et l'aide à la mobilité, le département n'a pas mis en place d'indicateurs en tant que tels au début de la période examinée, à l'exception du bilan du suivi des 13 associations d'accompagnement vers l'emploi (AAVE) et de la mesure de l'activité des agents de l'ANPE. En tout état de cause, l'étude figurant dans ce bilan de suivi permettait de constater que, en 2000, moins du quart des bénéficiaires du RMI étaient sortis des fichiers parce qu'ils avaient repris un emploi ou dans le cadre d'une démarche de formation.

Si le PDI 2001-2002, se référant à la convention signée en 2000 entre le conseil général et l'ANPE, fixe des axes de progrès pour 2001, il ne décline aucunement ces objectifs en termes quantitatifs. Les statistiques disponibles sur l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI justifieraient, pourtant, l'élaboration d'objectifs précis et d'instruments de suivi détaillés.

Enfin, il existe désormais un tableau de bord des actions, qui concerne tous les types d'action : mobilité, transports, santé, insertion. S'il n'a, donc, pas pour vocation de mesurer l'impact de l'action du département en termes de retour à l'emploi et d'insertion professionnelle, il permet, néanmoins, de mesurer les résultats dans le temps de chaque action en direction des bénéficiaires du RMI.

Gestion de l'aide sociale à l'enfance d'un département

Le département consacre une part importante de son budget à la protection de l'enfance : 298,5 millions d'euros (M€) en 2006, sur un total de dépenses mandatées de 1 152 M€.

Les sommes consacrées à la protection de l'enfance, comme leur part dans les comptes du département, ne cessent de croître depuis 2000 : la progression des dépenses en matière de protection de l'enfance a été, entre 2000 et 2006, de 33,50 %, en valeur déflatée, et leur part dans les dépenses du département a atteint 19,23 % en 2006.

Dans le même temps, le nombre de mineurs pris en charge physiquement est resté relativement stable. De fait, une grande part de la progression des dépenses ressortit au développement de la prévention, à des dépenses facultatives ou, pour les mesures principales de protection que sont les aides éducatives et les placements, à des facteurs relevant de la progression des coûts de prise en charge.

Parmi les dépenses, celles relatives aux aides financières accordées aux familles dont les enfants ne font pas l'objet d'une autre mesure de protection, versées par l'intermédiaire du centre d'action sociale, méritent une attention particulière. En effet, le montant de ces aides a été multiplié par deux entre 2002 et 2006, pour atteindre 19 M€ en 2006. Les 10 M€ supplémentaires ont été consacrés à l'hébergement à l'hôtel de ménages pourvus d'enfants. Ces actions sont rattachées au budget de la protection de l'enfance, mais elles répondent en réalité aux difficultés de logement des familles économiquement et socialement défavorisées. Il serait souhaitable que le département se dote de moyens visant à limiter son aide dans la durée et dans le montant. Selon lui, des règles seront posées, à l'occasion de la réécriture du règlement départemental d'aide sociale, facilitant la sortie des familles hébergées tout en améliorant les modalités de participation des familles au financement de leur hébergement. Par ailleurs, le département développe un certain nombre d'opérations visant à aider les familles à accéder au parc privé ou à soutenir la création de logements sociaux, avec notamment la mise en place, en 2007, d'un dispositif spécial pour reloger prioritairement les familles à l'hôtel depuis un an, en finançant le loyer et la gestion locative de logements confiés par des propriétaires privés.

Si le problème est particulièrement aigu dans le département en cause, il est également constaté à l'échelle régionale, voire nationale. Il serait souhaitable d'élever la réflexion au niveau inter-départemental, voire régional, d'autant que les services du département signalent un effet d'attractivité du dispositif d'aide dudit département. Il conviendrait de confirmer cette hypothèse d'attractivité afin de conforter les demandes de recomposition et d'augmentation régionale de places d'hébergement d'urgence et de résidences sociales adressées par la collectivité à l'Etat.

Le département a élaboré un schéma départemental en 2003, qui se substituait au précédent, établi en 1999. Si cet exercice a permis de conforter les partenariats nécessaires avec les autres institutions engagées dans la protection de l'enfance et d'aménager des synergies entre des services sociaux locaux, multiples et éclatés, le document produit manque de caractère programmatique. Le prochain schéma départemental, qui doit couvrir la période 2008-2013, devrait s'appuyer sur une véritable analyse des besoins, tant quantitatifs que qualitatifs, déterminer un calendrier d'action et inclure les modalités de sa révision et de son évaluation. Le règlement départemental d'aide sociale, document opposable au département et garant de la transparence des actions, devrait être revu et rendu accessible au plus grand nombre, ce que la collectivité envisage de faire.

Si l'ensemble des travailleurs sociaux du département et des partenaires associatifs s'accorde sur la richesse des structures existantes et donc des réponses susceptibles d'être apportées à la situation des enfants du département, certaines prises en charge demeurent très insatisfaisantes. Il est impératif de régler très rapidement, notamment, les problèmes rencontrés dans la prise en charge des enfants souffrant de troubles du comportement. Si le renvoi de certains d'entre eux des services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) aux services de santé et réciproquement, est un phénomène largement répandu sur l'ensemble du territoire, l'accueil de nombre de ces jeunes dans des hôtels, avec le seul accompagnement d'intervenants intérimaires, met en cause la responsabilité du département auquel ils ont été confiés, tout en étant très coûteux pour les finances locales et en procurant des conditions de vie très précaires et instables aux « bénéficiaires ». La création d'un établissement adapté co-financé par l'Etat et le département est inscrite au programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC) d'Ile-de-France et le département indique que ce projet, qui paraît prioritaire, doit pouvoir être lancé en 2009.

Diverses pistes d'amélioration du dispositif de protection de l'enfance ont également été dégagées.

Le protocole de signalement, en cours d'élaboration en application de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, devra remédier au manque de sensibilisation des corps médicaux et enseignants à la problématique des enfants en danger.

L'organisation des services départementaux, foisonnante, à l'image de l'importance des publics et des structures existantes, n'est pas assortie de référentiels de prise en charge, en amont des décisions, qui permettraient une réponse précoce, ajustée et harmonisée aux difficultés rencontrées par les enfants. La césure entre le dispositif de prévention et le circuit de la protection, mais aussi le cantonnement des travailleurs sociaux de l'aide sociale à l'enfance aux situations de prise en charge physique réduisent l'efficacité de l'orientation et du suivi des jeunes.

Le département a entamé un travail de bonne qualité sur l'harmonisation des mesures et des prises en charge, qui devrait permettre une meilleure fluidité du dispositif d'accueil et une appréciation plus précise de la qualité des prestations produites tant par les structures départementales que par les associations. Ces améliorations pourraient aider au repositionnement du bureau de l'aide sociale à l'enfance comme pivot du dispositif départemental de protection de l'enfance. L'aboutissement de ce processus à échéance rapprochée doit être un objectif pour le conseil général, de même que l'introduction, dans les conventions avec ses partenaires associatifs, de modalités permettant d'assurer le respect des cahiers des charges des prestations.

Evaluation du dispositif de contrôle interne d'une très grande collectivité territoriale

Les normes internationales les plus communément admises définissent le contrôle interne comme l'ensemble des politiques et des procédures qui ont pour objet de s'assurer :

- de la réalisation économique, efficiente et efficace des objectifs de la collectivité ;
- de la protection des actifs et des informations ;
- de la prévention et la détection des fraudes et des erreurs ;
- de la qualité des pièces comptables et la présentation en temps voulu d'informations fiables concernant la gestion.

Mais le contrôle interne, qui va donc bien au-delà des questions comptables et financières, comprend deux éléments principaux :

- l'environnement de contrôle qui désigne l'attitude générale et la prise de conscience des responsables, ainsi que les mesures prises, en rapport avec l'importance du contrôle interne pour la gestion ;
- les procédures de contrôle interne qui, de pair avec l'environnement de contrôle, contribuent à la réalisation des objectifs fixés.

Pour réaliser la revue générale du contrôle interne, la chambre s'est concentrée sur l'étude des systèmes informatiques et comptables qui contribuent à la production des états statistiques et financiers, mais aussi sur le service d'audit interne, rouage essentiel du pilotage de la fonction de contrôle interne.

La chambre s'est également attachée à étudier l'impact de quatre événements majeurs sur l'environnement de la production des comptes :

- l'application aux états financiers d'une instruction comptable ;
- l'adoption d'un nouveau règlement budgétaire et financier ;
- la normalisation des procédures de passation des marchés (ISO 9001) ;
- la mise en place d'une nouvelle organisation administrative.

Après la revue générale des systèmes, la chambre a procédé à une revue détaillée des contrôles clés qui concourent à la fiabilité des états statistiques et financiers en tenant compte des forces et faiblesses du contrôle interne.

A l'issue de son contrôle, la chambre, à l'aide des cinq composantes interdépendantes constitutives du contrôle interne, a porté une appréciation synthétique sur le contrôle interne mis en place par la collectivité. Tout en le jugeant globalement satisfaisant, elle a estimé qu'il disposait de marges de progression importantes, notamment en ce qui concernait le système d'information et l'audit interne, et recommandé que le système budgétaire et financier, en phase de pilotage, intègre des indicateurs afin de pouvoir évaluer sa performance.

II – Observations sur les comptes

Le contrôle de la fiabilité des comptes, quasi systématique lorsque la chambre examine la gestion d'un organisme, quel que soit son statut juridique, conduit à de très nombreuses observations. Un échantillon de ces dernières est présenté ci-dessous pour donner une idée de leur typologie.

Défaut d'enregistrement d'immobilisations transférées

Une commune a reçu la propriété de plusieurs équipements construits par un établissement public d'aménagement. Aux termes de l'instruction comptable M 14, les cessions à titre gratuit ou à un prix inférieur à leur valeur vénale s'analysent comme des subventions d'équipement versées en nature et doivent être enregistrées comme telles dans les comptes du bénéficiaire, pour le montant de l'immobilisation donnée. Depuis le 1^{er} janvier 2006, l'instruction M 14 prévoit que cette cession se traduit par une opération d'ordre non budgétaire. Or, à l'exception d'un seul, aucun des équipements transférés à la commune ne se trouvait inscrit à son actif en 2005. Le bilan de la collectivité ne traduisait donc pas la situation patrimoniale réelle de cette dernière.

Tenue défectueuse de la comptabilité patrimoniale d'un département

Les opérations de transposition de la comptabilité M 51 en M 52 au 1^{er} janvier 2004 ont nécessité l'apurement de certains comptes d'immobilisations, mettant en évidence la connaissance insuffisante de son patrimoine par le département. Elles ont donné lieu à des opérations d'ordre budgétaire pour des montants élevés. Les décisions ainsi adoptées par le département ont bénéficié d'un contexte réglementaire favorable, ces mesures de simplification et de régularisation étant autorisées pour la mise en œuvre rapide et satisfaisante de l'instruction M 52. Ainsi, certains écarts entre l'état de l'actif et l'inventaire, aux causes diverses (non comptabilisation de sorties de véhicules à la suite de sinistres, erreurs ou oublis de comptabilisation ...), ou qui n'avaient même pas pu être identifiés précisément, ont été apurés par décision du conseil général. Certains atteignaient des montants significatifs, l'écart entre l'inventaire et l'état de l'actif pouvant s'élever, par rapport au montant figurant à l'état de l'actif, à 7,1 % en ce qui concerne les véhicules ou encore à 27,1 % en ce qui concerne les titres ou valeurs.

En 2004, le comptable n'a pas produit à la chambre l'état de l'actif qui devait être obligatoirement joint à son compte de gestion. En 2005, l'état de l'actif transmis à la chambre, outre qu'il n'était pas contresigné par l'ordonnateur, présentait un caractère très incomplet : il ne retraçait pas toutes les informations requises, à savoir l'identification des numéros d'inventaire et le libellé des biens, l'année d'acquisition, la valeur d'origine ou l'historique de l'immobilisation, le montant cumulé des amortissements, la valeur nette comptable de l'immobilisation. De fait, la tenue des fiches d'immobilisation avait été abandonnée pendant 12 ans, de 1995 à 2003, avant d'être reprise en 2004, mais seulement pour la partie dépenses, puis à nouveau interrompue, en 2006.

Imputations erronées

Au compte 1022 du bilan 2004 d'un office public d'HLM se trouvaient inscrits 11 083 153,42 € de « compléments de dotation ». Or ce montant était entièrement composé de subventions d'investissement, qui auraient dû être transférées aux subdivisions du compte 13. Outre qu'elle ne reflétait pas le niveau réel des capitaux propres de l'organisme, cette comptabilisation avait un impact sur les résultats comptables à hauteur des reprises non réalisées. De même, le compte 1032 « autres compléments de dotation » enregistrait, à tort, une subvention de 5 335 715,60 € en provenance d'un département. Celle-ci devra être transférée à la subdivision appropriée du compte 13 et faire l'objet d'une reprise à un compte de résultats selon le rythme d'amortissement du programme correspondant, comme l'office en est, d'ailleurs, convenu.

Erreurs dans la comptabilisation des intérêts courus non échus (ICNE)

La comptabilisation des intérêts courus non échus est entachée de fréquentes erreurs. Ainsi, alors que la nomenclature budgétaire et comptable dispose que le débit du compte 16881 « Intérêts courus non échus sur emprunts en cours d'amortissement » constaté à la clôture de l'exercice doit s'équilibrer avec le solde créditeur de l'exercice précédent apparaissant à la balance d'entrée, cet équilibre n'a pas été assuré en 2002 et en 2004 dans les comptes d'un organisme d'HLM. De plus, pendant toute la période sous revue, les débits du compte 16881 du même établissement n'ont pas été équilibrés par les crédits du compte 6611 « Intérêts des emprunts et dettes », comme le prévoit l'instruction budgétaire et comptable M 31 en vigueur. Cet équilibre doit être respecté, quelle que soit la méthode choisie pour enregistrer les ICNE, extourne ou écriture au fur et à mesure des échéances. En tout état de cause, l'instruction comptable n'offre pas la possibilité de créditer au-delà de ce qui a été débité précédemment. Une régularisation des comptes en cause s'impose, en conséquence, pour rétablir leur équilibre et leur cohérence.

Défaut d'apurement de comptes d'avances

Au bilan d'une commune, le compte 237 « avances et acomptes versés sur commandes d'immobilisations » comportait un solde débiteur de 2 960 183,93 €, inchangé depuis au moins l'exercice 1995. Si l'on s'en tenait à la définition comptable de ce solde, la commune aurait versé une ou des avances que ne serait pas venue compenser la réalisation d'une immobilisation par le ou les bénéficiaires et se serait, ainsi, trouvée détentrice d'une ou plusieurs créances restant à recouvrer au moins depuis 1995. Or, tel n'était pas le cas. Le solde en cause représentait le coût supporté par la commune pour l'acquisition de diverses immobilisations qui n'avaient pas été intégrées comptablement dans le patrimoine communal, entre autres des travaux d'aménagement de voirie et de réseaux achevés depuis de nombreuses années. Le solde du compte 237 devant être apuré, la chambre a invité la commune à procéder, en relation avec son comptable, aux régularisations qui s'imposaient.

Inscription d'actifs financiers dénués de réalité

Au bilan d'une commune se trouvaient inscrites des immobilisations financières pour un total de 763 864 €, ainsi décomposé 160 906 € au compte 266 « autres formes de participations » et 602 958 € au compte 2761 « créances pour avances en garanties d'emprunt ». Or, ces actifs n'avaient plus de réalité. Il s'agissait, au compte 266, d'une participation dans le capital d'une société d'économie mixte dissoute et, au compte 2761, d'une erreur d'imputation de la mise en jeu d'une garantie d'emprunt accordée à une association. Il a été recommandé à la commune de prévoir une perte sur créance irrécouvrable en ce qui concerne l'avance sur garantie d'emprunt et de sortir du patrimoine les titres relatifs à la société d'économie mixte.

Défaut d'amortissement de subventions d'équipement amortissables

L'instruction M 14 distingue les subventions ou fonds « transférables », qui sont repris dans le résultat, et les subventions et fonds « non transférables », qui subsistent durablement au bilan. Les subventions et fonds transférables sont ainsi qualifiés lorsqu'ils servent à réaliser des immobilisations qui sont amorties (y compris les subventions d'équipement versées) : « *Les subventions d'équipement transférables sont imputées au compte 131. [...] Les fonds affectés à l'équipement transférables sont imputés au compte 133. [Les unes et les autres] doivent faire chaque année l'objet d'une reprise à la section de fonctionnement et disparaître ainsi du bilan (...)* ».

L'examen des comptes d'un syndicat a révélé qu'au cours de la période sous revue, des subventions ou fonds d'équipement avaient été imputés au compte 132, alors qu'ils auraient dû l'être aux comptes 131 ou 133. Ce qui a conduit la chambre à recommander à l'organisme de veiller à l'avenir, en liaison avec le comptable public, à la correcte imputation des subventions et fonds d'équipement reçus, afin de pouvoir mettre en œuvre les dispositions prévues par les instructions budgétaires et comptables en matière d'amortissement.

Tenue défectueuse de la comptabilité des opérations relatives à une zone d'activités économiques

L'aménagement d'une zone d'activités, qui relève des dispositions du code de l'urbanisme, est une opération de production de biens immobiliers ayant un caractère commercial qui consiste en l'acquisition de biens fonciers en vue de leur revente après aménagement (voirie, réseaux), le plus souvent par lots. Les opérations réalisées ne constituent pas des immobilisations de la collectivité au moment de leur réalisation, même si certains équipements peuvent, cependant, y être incorporés à la clôture de l'opération d'aménagement. Les opérations afférentes à l'aménagement (acquisitions, travaux), soumises au régime de la TVA immobilière (article 257, 7° du code général des impôts (CGI), « opérations concourant à la production ou à la livraison d'immeubles »), doivent être enregistrées en comptes de stock et faire l'objet, en vertu des instructions applicables, d'une comptabilité particulière, normalement sous la forme d'un budget annexe, que justifierait, par ailleurs, leur assujettissement au régime de la TVA. Les dispositions ci-dessus ont dû être rappelées à un département engagé dans l'aménagement d'une zone d'activités économiques.

Le contrôle de l'opération a révélé qu'il n'avait pas été élaboré de bilans prévisionnels ni de comptes rendus financiers annuels, pourtant prévus pour ce type d'opérations, de telle sorte qu'aucune évaluation de l'opération, par ailleurs obérée par sa durée (plus de 30 ans), ne pouvait être établie, notamment quant au coût financier du portage assuré, semble-t-il, en totalité, par la trésorerie de la collectivité départementale.

V - LE MINISTERE PUBLIC



Pierre VAN HERZELE
Procureur financier

Catherine CHARRIER
**Assistante de
vérification**



Catherine SANCHEZ
Procureur financier

Lydie SELLES
Secrétaire



Agnès KARBOUCH
Procureur financier

Corinne BOURGIS
Secrétaire



- **Organisation**

Parce qu'elle est d'abord une juridiction, chaque chambre régionale des comptes dispose, à l'image de la Cour des comptes, des services d'un ministère public. Celui-ci, quoique physiquement présent dans les locaux de la juridiction, n'en est pas membre, ce qui explique son appellation de « ministère public près la chambre ».

En Ile-de-France, il est confié à trois procureurs financiers² dont l'un possède le grade de président de section. Outre ces trois magistrats, trois collaboratrices, dont un cadre A, sont affectées auprès de ce service placé « près » la chambre régionale des comptes, bénéficiant ainsi d'une réelle autonomie.

Il appartient au Parquet général de la Cour des comptes d'orienter, par ses recommandations, l'action des procureurs financiers. Le ministère public est ainsi hiérarchiquement rattaché au Procureur général près la Cour des comptes dont il est le correspondant à la chambre et auquel il doit rendre compte de l'exécution des tâches qui lui incombent. Il le tient informé de l'activité de la chambre.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les procureurs financiers ne sont pas inamovibles, à la différence de leurs collègues du siège.

² Appellation qui a remplacé en 2008 celle de « commissaire du Gouvernement » en vertu du décret no 2008-1397 du 19 décembre 2008 portant réforme des procédures juridictionnelles devant la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes et la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie.

- **Missions**

Le ministère public occupe une position particulière au sein des juridictions financières : inséré dans leur fonctionnement, il reste cependant autonome dans ses décisions. Les responsabilités qui lui sont attribuées par le code des juridictions financières lui confèrent un double rôle de partenaire de la chambre et d'auditeur permanent de son fonctionnement et de son activité. Le respect de la loi, dont il est le garant, constitue le dénominateur commun de toutes ses interventions.

Les différentes missions qu'exerce le ministère public peuvent, selon leur finalité, être regroupées en trois grandes catégories :

1° - il veille au respect d'un ordre public financier par tous les gestionnaires de fonds et de biens publics ou de valeurs assimilées ;

2° - il s'assure de l'exercice effectif et conforme à la loi des pouvoirs des juridictions financières auprès desquelles il est placé ;

3° - il prolonge l'activité de ces juridictions en intervenant auprès d'autorités extérieures que les procédures de contrôle ne permettent pas d'actionner directement.

Au titre de la première catégorie de ces missions, le ministère public, garant du respect des lois et règlements dans le domaine de la comptabilité publique engage aujourd'hui par ses réquisitions l'action publique pour l'ensemble des procédures juridictionnelles³, qu'elles concernent les comptables publics régulièrement nommés (dits « comptables patents ») ou les personnes qui ont irrégulièrement manié des fonds publics (dites « comptables de fait »). Il veille, par ailleurs, à la production des comptes par les comptables publics à l'encontre desquels il peut requérir l'amende pour retard dans la production des comptes.

Au titre de la seconde catégorie de missions, le ministère public s'assure de la sécurité juridique des activités de la chambre, que celle-ci intervienne sous une forme juridictionnelle (jugements des comptes publics ou des comptes de fait) ou sous une forme administrative (examen de la gestion et contrôle budgétaire). Cette mission s'exerce tout au long du déroulement des contrôles, depuis ses avis sur le programme annuel des travaux de la chambre et sur ses compétences, jusqu'aux conclusions écrites qu'il rend sur l'ensemble des rapports déposés par les magistrats avant qu'ils ne soient délibérés. Dans ces conclusions il se prononce sur la régularité des procédures suivies et sur les multiples suites qui peuvent être données aux contrôles. Lors des audiences publiques qui achèvent aujourd'hui l'ensemble des procédures juridictionnelles engagées par réquisitoire le ministère public présente systématiquement des observations orales. Il dispose, en outre, dans ce même cadre, de la faculté de faire appel, devant la Cour des comptes, des jugements prononcés par la chambre.

Dans une grande chambre comme celle d'Ile-de-France, dotée de huit sections, la sécurité juridique consiste notamment à veiller à l'unité de la jurisprudence et de la doctrine dans l'interprétation des lois et règlements à travers les décisions rendues et les observations formulées par celles-ci.

Le code des juridictions financières prescrit enfin au ministère public de contrôler l'enregistrement par le greffe de la chambre des actes, documents et requêtes dont elle est saisie et de s'informer de l'exécution des travaux programmés.

³ Limités jusque là aux gestions de fait, aux amendes pour retard dans la production des comptes et aux saisines relatives aux arrêtés conservatoire de débits, les réquisitions des procureurs financiers constituent, depuis la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008, l'acte introductif de toutes les instances juridictionnelles devant la Cour des Comptes comme devant les chambres régionales des comptes, ce qui inclut en particulier le jugement des comptes des comptables publics qui forme la majeure partie des décisions juridictionnelles des juridictions financières.

Au titre de la troisième catégorie de missions, le ministère public intervient de sa propre initiative ou à la demande de la chambre en aval des vérifications et des contrôles qu'elle effectue, soit pour communiquer aux comptables et aux administrations de l'Etat (directement ou par l'intermédiaire du Parquet général) des constatations les concernant, soit pour signaler à d'autres juridictions des faits relevant de leur compétence. Les procureurs financiers sont ainsi les correspondants « naturels » de la chambre avec l'autorité judiciaire par l'intermédiaire des procureurs généraux et des procureurs de la République, mais aussi des administrations (déconcentrées du ressort) ou encore des corps de contrôle ou des services d'inspection dont, seuls, ils peuvent demander communication des rapports.

- **Activité**

En 2008, le ministère public a rendu 1 061 conclusions et il a participé à 66 audiences ou séances de la chambre parmi lesquelles 10 audiences solennelles et 33 audiences publiques (non compris les séances de lecture des décisions).

Le ministère public a également procédé à 51 réquisitions en vue de l'installation ou de la réception du serment de magistrats ou afin de recevoir le serment professionnel de futurs comptables publics. Il a rendu cinq avis sur la compétence, préalables à l'engagement d'un contrôle et cinq avis sur le programme ou les formations de délibéré de la juridiction. Il a adressé dix communications à des administrations de l'Etat.

Dans le cadre du suivi de la production des comptes, il a adressé 104 correspondances à des comptables publics ou agents comptables.

Le ministère public a également contribué à la mise en état de sept requêtes en appel de jugements de la chambre.

CHAMBRE TERRITORIALE DES COMPTES DE SAINT-PIERRE ET MIQUELON

Le ministère public près la chambre territoriale des comptes de Saint-Pierre et Miquelon est exercé, depuis la création de cette chambre en février 2007, par les trois procureurs financiers d'Ile-de-France. Les données chiffrées relatives à l'activité induite par cette compétence sont incluses dans celles de la chambre régionale d'Ile-de-France ci-dessus⁴.

⁴ Le ministère public près la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a également assuré jusqu'à la mi-septembre 2008 l'intérim du ministère public de la chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne, resté vacant plusieurs mois. Les données ci-dessus ne comprennent pas celles induites par cet intérim au titre duquel ont été rendues 120 conclusions et qui a donné lieu à la participation à huit audiences de l'un ou l'autre des procureurs financiers d'Ile-de-France.

VI - DU BUDGET DE MOYENS AU BUDGET DE PERFORMANCES

LA NOUVELLE PRESENTATION BUDGETAIRE ISSUE DE LA LOLF

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 modifie, à compter de l'année 2006, la présentation du budget de l'Etat. Les crédits ne sont plus présentés par titres et par chapitres, correspondant à la nature de la dépense, mais sont regroupés en missions et en programmes, ceux-ci étant subdivisés en actions. Le découpage en actions identifie les moyens et les modes d'action des acteurs d'un programme.

Le programme des juridictions financières est subdivisé en quatre actions, entre lesquelles sont répartis les crédits :

L'action n° 1 correspond, pour les chambres régionales des comptes, à la mission de jugement des comptes des comptables publics (contrôle « juridictionnel ») et au contrôle de la fiabilité des comptes effectué à l'occasion de l'examen de la gestion.

L'action n°2 recouvre la mission d'examen de la gestion, sous l'angle de la régularité comme de l'efficacité.

L'action n°3 correspond à l'activité d'expertise des juridictions financières au bénéfice de tiers, en particulier des pouvoirs publics. Pour les chambres régionales des comptes, entrent notamment dans cette rubrique les avis de contrôle budgétaire et la participation à de nombreuses commissions extérieures.

L'action n° 4 regroupe les moyens qui n'ont pas été ventilés entre les trois actions précédentes : administration des moyens, fonctions d'état-major.

Pour chaque programme des objectifs sont fixés dans un projet annuel de performances (PAP). Ces objectifs, auxquels sont associés des indicateurs de résultat, sont déclinés dans les actions qui composent le programme. A la clôture de l'exercice budgétaire, il est rendu compte des résultats obtenus avec les moyens mis en œuvre dans un rapport annuel de performances (RAP).

La structuration en quatre actions du programme regroupant les crédits des juridictions financières a été confirmée pour le budget 2008. Ce programme, désormais dénommé « Cour des comptes et autres juridictions financières », est rattaché à la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » qui relève du Premier Ministre et qui comprend également le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » et le programme « Conseil économique et social ».

Les objectifs et les indicateurs de résultats associés sont les suivants :

- Objectif n°1 (du point de vue du citoyen) : contribuer au respect de la régularité et de la fiabilité de la gestion et des comptes publics.
 - Indicateur n°1 : proportion de la masse financière jugée, certifiée ou fiabilisée.

Pour les chambres régionales des comptes, l'objectif en 2008 était de juger ou de contrôler la fiabilité de comptes représentant, globalement, 20-22 % des produits de fonctionnement des organismes dotés d'un comptable public et relevant de leur compétence.

- Objectif n°2 (du point de vue du citoyen) : contribuer à la performance de la gestion publique.
 - Indicateur n°1 : proportion des entités contrôlées dans l'année par rapport à l'ensemble du champ de contrôle des juridictions financières.

Pour les chambres régionales des comptes, l'objectif en 2008 était d'adresser un rapport d'observations à 18-20 % des organismes de taille significative relevant de leur compétence^[1].

- Indicateur n°2 : Les masses financières contrôlées rapportées au nombre de jours travaillés.

Cet indicateur d'efficacité est exprimé en euros/jour de travail consacré à l'examen de la gestion.

- Objectif n°3 (du point de vue du citoyen et de l'utilisateur) : s'assurer que l'information des responsables nationaux et locaux ainsi que des citoyens sur la gestion et le fonctionnement des organismes publics est de qualité.
 - Indicateur n°1 : moyens en personnel effectivement consacrés aux activités de conseil et d'expertise.

Il s'agit de donner toute sa place à cette mission de conseil et d'expertise. L'indicateur est exprimé en journées travaillées affectées à l'action n°3. L'objectif affecté à l'ensemble des CRC est de maintenir le quantum de jours constaté ces dernières années (un peu moins de 11 000) sans trop peser sur les autres missions.

- Indicateur n°2 : la réalisation des travaux dans les délais.

Un avis, ou une expertise, est d'autant plus utile qu'il est donné dans des délais raisonnables et a fortiori dans les délais légaux quand ceux-ci existent. Pour les chambres régionales des comptes, l'objectif en 2008 était que 88 % des avis budgétaires soient rendus dans le délai légal (c'est-à-dire en règle générale un mois à compter d'une saisine en la forme).

- Objectif n°4 (du point de vue du contribuable) : améliorer l'efficacité des fonctions de soutien dans les juridictions financières.
 - Indicateur n°1 : poids de la masse salariale affectée à la fonction de soutien par rapport à la masse salariale globale des juridictions financières.

L'objectif des juridictions financières en 2008 était de cantonner ce ratio en deçà de 12,5%.

^[1] Il s'agit dans chaque région des collectivités, établissements publics, SEM, les plus importants qui représentent au moins 80 % du total des produits de fonctionnement de l'ensemble des organismes relevant de la compétence de la chambre. S'y ajoutent les établissements publics nationaux dont le contrôle a été délégué par la Cour aux CRC.

LES PERFORMANCES DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES D'ILE-DE-FRANCE EN 2008

La LOLF prévoit qu'un programme peut être décomposé sur le territoire en budgets opérationnels de programme (BOP) dont la gestion est confiée aux responsables de services déconcentrés. C'est le cas pour les juridictions financières dont le programme est décliné en un BOP national et des BOP régionaux correspondant aux CRC.

Les BOP impliquent la définition d'objectifs associés à des indicateurs de résultat dans un projet annuel de performances qui leur est propre. La chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a donc établi un projet annuel de performances pour 2008. Un rapport de performances, établi fin janvier 2009, rend compte des résultats obtenus.

A côté des indicateurs de performances du programme, qui sont communs à l'ensemble des juridictions financières, la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a défini des indicateurs complémentaires qui lui paraissent utiles pour le pilotage de son activité.

Les indicateurs associés au programme budgétaire, mis en œuvre pour la première fois en 2006, ont été ajustés en 2007 et permettent de présenter des résultats plus fiables.

1- Les indicateurs associés au programme budgétaire

Objectifs	Indicateur		Réalisé 2007	Objectif 2008 national	Objectif 2008 IDF	Réalisé 2008
	Libellé	Unité				
Contribuer au respect de la régularité et de la fiabilité de la gestion et des comptes publics	Proportion de la masse financière jugée, certifiée ou fiabilisée	%	9,38	20-22	25,38	18,37
Contribuer à la performance de la gestion publique	Proportion des entités contrôlées dans l'année par rapport à l'ensemble du champ de contrôle des juridictions financières	%	15,74	18-20	16,29	12
	Masses financières contrôlées par rapport au nombre de jours travaillés	€ / jour	714 776	599 052	980639	607285
S'assurer que l'information des responsables nationaux et locaux ainsi que des citoyens sur la gestion et le fonctionnement des organismes publics est de qualité	Activité consacrée aux missions de conseil et d'expertise	%	6,89	9,6	6,15	6,06
	Réalisation des travaux dans les délais	%	94	88	100	100
Améliorer l'efficacité des fonctions de soutien dans les juridictions financières	Proportion de la masse salariale affectée à la fonction soutien	%	11,17	<12,50	<12	10,60

Ces résultats appellent plusieurs commentaires :

Le périmètre de l'action 1 a été modifié, cet indicateur ne prenant plus en compte que les masses financières correspondant aux comptes jugés. Il peut désormais, d'une année sur l'autre, y avoir de grandes fluctuations liées aux très grands comptes (Ville de Paris, AP-HP, Région, Départements).

Les résultats obtenus au titre des deux indicateurs de l'objectif 2 sont inférieurs à l'objectif de la chambre. Le nombre de rapports d'observations provisoires (ROP) envoyés en 2008 n'est pas aussi important que celui relevé en 2007 mais se maintient au niveau de celui constaté pour 2006.

Par ailleurs, les résultats obtenus ont une signification relative si l'on tient compte de la nécessité d'un temps plus important à consacrer au contrôle de grands organismes, ce qui a été le cas en 2008 pour six des plus grands organismes.

Enfin, le résultat de l'indicateur 2 de l'objectif 2 est dépendant de la prise en compte ou non de l'intégralité des produits de fonctionnement des organismes contrôlés. En effet, certains grands comptes faisant l'objet de contrôles systématiques donnent lieu à une proratisation annuelle de leurs produits de fonctionnement pour l'imputation au numérateur de l'indicateur.

En ce qui concerne l'indicateur d'activité consacrée aux missions de conseil et d'expertise, l'objectif est atteint et témoigne de la régularité de l'activité consacrée à ces missions.

Enfin, s'agissant de l'action 4 et de la proportion des moyens affectés au soutien, le résultat est inférieur à ce qu'il était en 2007, grâce à la correction des déclarations du temps travaillé des magistrats et assistants de vérification.

2- Les indicateurs propres à la chambre d'Ile-de-France

Les indicateurs complémentaires, répondant aux besoins propres de pilotage de la CRC d'Ile-de-France, sont les suivants :

- Pour l'action 1 (contrôle des comptes) :
 - Indicateur n°1 : Le rythme d'apurement des comptes.

Le rythme d'apurement des comptes publics, exprimé en années, est mesuré par le résultat de la division du stock des comptes à juger au 1^{er} janvier de l'exercice par le nombre de comptes jugés dans l'exercice (premiers jugements). En 2007, ce quotient était de 3,7 ans ; en 2008, il est de 5,1 ans.

- Indicateur n°2 : L'intensité du contrôle juridictionnel.

L'intensité du contrôle juridictionnel est mesurée par le rapport entre le nombre de premiers jugements comportant des charges (jugements « à suivre ») et le nombre de « premiers jugements » rendus dans l'année. En 2007, ce ratio était de 9 % (7 % hors amendes) ; il est en 2008 de 8,8 % (7% hors amendes).

Ce résultat est légèrement en dessous de l'objectif qui avait été fixé autour de 10 %.

- Pour l'action 2 (examen de la gestion) :
 - Indicateur complémentaire : le délai de réalisation d'un contrôle.

Le délai de réalisation d'un contrôle peut être corrélé avec l'utilité de celui-ci et donc avec le service rendu par la juridiction. Exprimé en mois, il mesure, d'une part, le délai entre l'ouverture du contrôle et le dépôt du rapport d'instruction, d'autre part, le délai entre l'ouverture du contrôle et le rapport d'observations définitives.

Indicateurs de délais	2004	2005	2006	2007	2008
Indicateur 1: délai entre l'ouverture du contrôle et le dépôt du rapport d'instruction	12 mois	10 mois	8 mois	9 mois	9 mois
Indicateur 2: délai entre l'ouverture du contrôle et le ROD1	21 mois	20 mois	19 mois	18 mois	18 mois

~~~~~

Le présent rapport d'activités est complété par le bilan social 2008 de la chambre régionale des comptes.