



Chambre régionale des comptes
du Limousin

RAPPORT D'ACTIVITES 2006



CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DU LIMOUSIN

3 rue des Charseix 87032 LIMOGES CEDEX

Tél. : 05 55 45 13 13 – Fax : 05 55 32 58 19 – Courriel : crc@limousin.ccomptes.fr

" TOUS LES CITOYENS ONT LE DROIT DE CONSTATER PAR EUX-MÊMES, OU PAR LEURS REPRESENTANTS, LA NECESSITE DE LA CONTRIBUTION PUBLIQUE, DE LA CONSENTIR LIBREMENT, D'EN SUIVRE L'EMPLOI, ET D'EN DETERMINER LA QUOTITE, L'ASSIETTE, LE RECOUVREMENT ET LA DUREE "

📖 (article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 26 août 1789)

Le mot du président



En vertu de l'article 15 ¹⁾ de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, il incombe à tout responsable de rendre compte de son action ; tel est l'objet de ce rapport qui présente l'activité depuis le 1^{er} janvier 2006 jusqu'à l'été 2007 de la chambre régionale des comptes du Limousin au regard des missions qui lui sont assignées et des moyens dont elle dispose.

Il est, comme les précédents, établi à cheval sur deux exercices et selon la même présentation. Il vise à apporter au lecteur les éléments nécessaires à la compréhension du fonctionnement de la chambre tout en lui permettant d'apprécier dans cette continuité l'activité de la juridiction au cours des 18 derniers mois.

Deux évènements ont marqué en 2006 le fonctionnement de la chambre.

L'arrêt de la cour européenne des droits de l'homme (CEDH) « Martinie c/ France » du 12 avril 2006 a conduit à l'instauration de l'audience publique préalablement au délibéré de toute charge définitive dans le respect des exigences du « procès équitable » définies par l'article 6-1 de la convention européenne des droits de l'homme. Par delà la règle dite du « double arrêt », la juridiction financière offre ainsi une garantie supplémentaire du caractère contradictoire de ses procédures.

En octobre 2006, le Premier président de la Cour de Comptes, M. Philippe SÉGUIN a rappelé au cours de l'audience solennelle tenue par la chambre son attachement à l'unité et à l'indépendance des juridictions financières et souligné leur rôle pour contribuer à une nouvelle gestion publique.

Enfin, il y a lieu de rappeler que la parution de ce rapport d'activités au cours de l'année du bicentenaire de la Cour des Comptes accompagne l'exposition temporaire consacrée au 25^{ème} anniversaire de la chambre régionale des comptes du Limousin.

Christophe ROSENAU
Président de la Chambre régionale des comptes du Limousin

¹⁾ " LA SOCIETE A LE DROIT DE DEMANDER COMPTE A TOUT AGENT PUBLIC DE SON ADMINISTRATION "

📖 (article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 26 août 1789)



Créée en application des dispositions de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, la Chambre a son siège à Limoges et son ressort territorial s'étend aux trois départements constituant la Région Limousin.

Présidée par un conseiller référendaire à la Cour des Comptes, la Chambre Régionale des Comptes du Limousin se compose, au 1^{er} septembre 2007, de 4 conseillers rapporteurs, de 4 assistants de vérification et de 13 agents dont une secrétaire générale qui assiste le président dans le fonctionnement administratif de la Chambre, soit un effectif permanent total de 22 personnes.

Le ministère public, avec le titre de Commissaire du Gouvernement, est assuré sous la forme d'un intérim par un premier conseiller délégué dans ces fonctions de la Chambre Régionale des Comptes de Poitou-Charentes.

La juridiction siège uniquement en formation plénière. Outre le secrétariat général, elle comprend :

- un greffe, placé sous la responsabilité d'une greffière ;
- un service de documentation ;
- un service des archives.

Au cours de la période couverte par ce rapport d'activités, la chambre a enregistré le départ d'un agent et celui de deux magistrats immédiatement remplacés. Ainsi se renouvelle à un an d'intervalle, la moitié de son effectif de rapporteurs.

Compétences






La chambre régionale des comptes exerce ses compétences sur les collectivités territoriales et les établissements publics locaux. Elle peut vérifier, à titre facultatif, les comptes et la gestion d'organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique tels que les sociétés d'économie mixte et les associations recevant des subventions de plus de 1 500 € des collectivités locales. En outre, elle assure, par délégation de la Cour des Comptes, le contrôle des chambres de commerce et d'industrie (5), des chambres des métiers (3) et d'établissements publics nationaux (CROUS, IUFM, CRDP et CREPS).

Alors que jusqu'en 2001, la Chambre contrôlait les comptes d'environ 1250 organismes, ce nombre a été ramené à 763 pour 2005, dernier exercice pour lesquels les comptes ont été déposés. Le tableau ci-après retrace par principales catégories les comptes ressortant de sa compétence ainsi que le montant correspondant de leurs recettes réelles de fonctionnement.



REGION LIMOUSIN

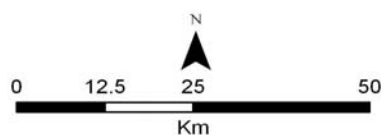


Réseau routier principal *

-  Autoroute en service
-  Autoroute en cours de réalisation
-  Nationale à chaussées séparées
-  Nationale
-  Départementale à vocation de liaison principale

Repères administratifs : limites départementales

-  Les 3 départements limousins
-  Départements limitrophes



 * Les dénominations et classements du réseau routier correspondent à ceux présents dans les données référentielles fournies à la Région Limousin par l'IGN en décembre 2006.

Les comptes des communes dont la population n'excède pas 3 500 habitants et dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à 750 000 € font l'objet d'un apurement administratif par les comptables supérieurs du Trésor. Il en est de même pour les comptes des établissements publics de coopération intercommunale regroupant une population inférieure à 3 500 habitants, les associations syndicales autorisées et les associations foncières de remembrement.

Compétence : organismes (2005) et masses financières* (2004)

<i>Collectivités territoriales</i>	<i>179</i>	<i>1355,5 M€</i>
Région	1	202
Départements	3	573
Communes	175	580,5
> 100 000 hab	1	170,8
10 000 à 99 999 hab.	5	145,1
5 000 à 9 999 hab.	11	70,6
3 500 à 4 999 hab.	10	36,2
2 000 à 3 499 hab.	25	49,6
< 2 000 hab.	123	108,2
<i>Etablissements publics locaux</i>	<i>373</i>	<i>320,9 M€</i>
départementaux	4	47,7
communaux (CCAS, CE, Régie)	87	34,3
groupements a) communautés	50	96,5
b) syndicats intercommunaux	232	142,4
<i>EPL secteur sanitaire et social</i>	<i>61</i>	<i>859,3 M€</i>
sociaux et médico sociaux	43	92,4
hospitaliers	18	766,9
<i>EPL secteur logement</i>	<i>9</i>	<i>155,1 M€</i>
<i>EPL secteur enseignement</i>	<i>129</i>	<i>140,5 M€</i>
lycées	50	117,4
collèges	78	22,7
EREA	1	0,4
<i>Etablissements Publics Nationaux</i>	<i>12</i>	<i>53,1 M€</i>
dotés d'un comptable public	4	17
chambres de Commerce et d'Industrie et des Métiers	8	36,1
Total	763	2 884,4 M€

* exprimées en Millions d'€ et en recettes réelles de fonctionnement, dernier exercice connu

Règles de procédure

L'exercice de toutes les compétences de la chambre est fondé sur le principe de la collégialité des décisions et de la mise en œuvre d'une procédure contradictoire entre contrôleur et contrôlé.

En matière de jugement des comptes s'applique traditionnellement la règle du double arrêt, selon laquelle aucune charge à caractère définitif ne saurait être prononcée à l'encontre d'un comptable public sans qu'il n'ait été en mesure de la contredire préalablement. Les mêmes règles s'appliquent à l'examen d'une gestion de fait, c'est-à-dire de l'irrégularité résultant du maniement de deniers publics par une personne non habilitée. Eu égard à la gravité des sanctions encourues, une audience publique est tenue préalablement au délibéré de toute disposition définitive. A la suite de l'Arrêt Martinie rendu le 12 avril 2006 par la Cour Européenne des Droits de l'Homme, cette procédure est également mise en œuvre préalablement au prononcé d'une charge définitive à l'encontre d'un comptable public.

Pour l'examen de la gestion des ordonnateurs des collectivités territoriales et des dirigeants des organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique, la procédure prévoit une notification de l'ouverture du contrôle, un entretien en fin de vérification du rapporteur avec l'ordonnateur, la transmission d'un rapport d'observations provisoires, sur demande une audition et une consultation des pièces et documents, ainsi que la prise en compte des réponses apportées aux observations provisoires au moment de la formulation des observations définitives par la chambre.

Les tiers concernés ou susceptibles d'être mis en cause au stade de la formulation des observations définitives sont également destinataires des observations provisoires pour ce qui les concerne et peuvent faire valoir leur point de vue par écrit et au cours d'une audition. En annexe 1, un schéma retrace la procédure de l'examen de la gestion.

Enfin, la procédure contradictoire est encore renforcée par la possibilité donnée aux ordonnateurs de faire joindre aux observations définitives de la chambre leurs réponses écrites apportées dans le délai d'un mois. La loi du 21 décembre 2001 a également ouvert pour toute personne concernée la possibilité d'exercer devant la chambre un recours en demande de rectification des observations définitives.

Depuis le 1^{er} janvier 2006, la chambre régionale des comptes du Limousin n'a rendu aucun jugement de révision et n'a été saisie d'aucune demande de rectification d'observations définitives qu'elle a formulées.

Au-delà d'une procédure contradictoire précise et multiforme qui est le gage du respect des droits de la défense, les juridictions financières obéissent à des règles de collégialité.

Aucun avis, rapport d'observations ou jugement n'est établi sans avoir été au préalable délibéré collégalement au cours d'une séance où chaque magistrat s'exprime en toute indépendance au vu d'un rapport complété par des conclusions du commissaire du gouvernement.

Les avis, jugements et rapports d'observations définitives font l'objet, au terme de la procédure, de modalités de publicité strictement définies par la loi.

En ce qui concerne l'activité juridictionnelle, dans le cadre du service public de diffusion du droit par l'internet créé par le décret n° 2002-1064 du 7 août 2002, sont mis en ligne (1) les jugements définitifs relatifs à un débet, à une condamnation à l'amende, à une procédure de déclaration de gestion de fait et à une procédure de révision, ainsi qu'une sélection d'autres décisions définitives. Conformément aux recommandations de la CNIL les données personnelles des personnes physiques sont anonymisées.

En matière de contrôle budgétaire et d'examen de la gestion, la publicité des documents émis par les chambres contribue à la transparence de la gestion locale et à la mise en œuvre effective des mesures correctrices si elles s'imposent. Ainsi, les avis budgétaires et les rapports d'observations définitives doivent être communiqués à l'assemblée délibérante de l'organisme contrôlé à sa plus proche réunion suivant la notification.

(1) <http://www.ccomptes.fr/crc/votre-region/limousin/limousin.htm>

Après cette réunion, le document notifié devient communicable à toute personne qui en fait la demande. Ce n'est qu'en période électorale, plus précisément au cours du trimestre précédant le scrutin et jusqu'au lendemain des opérations électorales, qu'aucun rapport d'observations définitives ne peut être communiqué aux assemblées délibérantes des collectivités concernées par les opérations électorales. Dans les faits, le respect de cette disposition conduira à suspendre du 1^{er} décembre 2007 à fin mars 2008 la notification des observations définitives aux fins de communication à l'assemblée délibérante.

ACTIVITES



Les délibérés de la chambre concernent :


- le contrôle des actes budgétaires
- le contrôle juridictionnel
- l'examen de la gestion

Depuis le 1^{er} janvier 2006, la chambre a reçu le serment de 6 comptables à l'occasion de 3 séances (en 2006, 3 prestations de serment et 2 séances). Elle a procédé au cours de la même période à une audition à la demande d'un ordonnateur (en 2006) et a tenu trois audiences publiques préalablement aux délibérés se prononçant sur des amendes et sur des injonctions à l'encontre de comptables d'EPL.

En 2006, la chambre a rendu 218 jugements, 11 avis budgétaires et 22 rapports d'observations définitives.

Jusqu'à fin août 2007, ont été prononcés 82 jugements, rendus 17 avis budgétaires (dont 3 second avis) et notifiés 11 rapports d'observations définitives aux fins de communication à l'assemblée délibérante.

Le contrôle des actes budgétaires

 L'article L. 211-7 du Code des Juridictions Financières dispose : « *la chambre régionale des comptes concourt au contrôle budgétaire des collectivités territoriales et de leurs établissements publics* »

Depuis 1982, les délibérations budgétaires des collectivités locales ne sont plus soumises à un contrôle préalable de l'autorité préfectorale, mais elles lui sont obligatoirement adressées après avoir été votées.

Dans les cas ci-après limitativement énumérés par la loi, la chambre intervient sur saisine du préfet :

- lorsque le budget n'a pas été voté ;
- lorsque le budget n'a pas été voté en équilibre réel ;
- lorsque le compte administratif a été rejeté, non voté ou adopté avec un déficit supérieur à un certain seuil.

De plus, lorsqu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget de la collectivité, la chambre peut être saisie, soit par le préfet, soit par le comptable public ou par toute personne y ayant intérêt.

Dans tous les cas de saisine au titre du contrôle des actes budgétaires, la chambre ne dispose que d'un délai bref, un mois à compter de la réception du dossier complet, pour rendre son avis. Ces avis ne font pas grief, sauf dans le cas où la chambre se prononce négativement sur le caractère obligatoire d'une dépense. Ils sont destinés, selon le cas, au préfet ou à l'assemblée délibérante afin de permettre l'adoption des mesures correctrices nécessaires pour rétablir la régularité budgétaire. Selon les procédures, l'assemblée délibérante est invitée à se prononcer sur les mesures proposées par la chambre qui fait connaître, par un second avis, son appréciation. Lorsque la collectivité ne donne pas suite aux propositions de la chambre, la décision finale appartient au préfet qui peut s'en écarter en motivant sa décision.

Statistiques et nature des saisines.

AVIS RENDUS

	2004	2005	2006	2007
1 ^{er} avis	9	13	10	7
Avec propositions	7	12	10	7
Rejet ou sans propositions	2	1	-	-
2 nd avis	1	-	1	3
Délibérations conformes	1	-	1	3
Délibérations absentes ou non conformes	-	-	-	-

MOTIFS DES SAISINES BUDGETAIRES

Motifs	2004		2005		2006		2007	
	saisines	avis	saisines	avis	saisines	avis	saisines	avis
Budget non voté L 1612-2	4	4	5	5	3	3	4	4
Budget voté en déséquilibre L. 1612-5	1	1	2	2	2	2	4	7
Budget supplémentaire L. 1612-9	-	-	-	-	1	2	-	-
Compte administratif rejeté L. 1612-12	1	1	3	3	3	3	2	2
Compte administratif en déficit L 1612-14	1	1	3	3	1	1	2	2
Inscription d'une dépense obligatoire L. 1612-15	2	2	-	-	-	-	3	3
Total (liste en annexe 3)	9	9	13	13	10	11	15	18


La mission qu'exerce la chambre à des moments précis de la procédure budgétaire des collectivités territoriales a pour finalité de contribuer au respect des principes d'annualité, d'équilibre et de sincérité applicables en matière d'élaboration et d'exécution des budgets locaux. Cette activité s'articule étroitement avec celle du contrôle de la légalité des actes budgétaires assuré par les préfets, représentants de l'Etat. La chambre, par ses avis, assure un rôle de conseil du préfet qui arrête les mesures nécessaires, règle le budget et le rend exécutoire.

Les activités de la chambre sont organisées pour permettre un traitement prioritaire des saisines budgétaires. Les avis requis sont rendus et notifiés dans le délai d'un mois prescrit par les textes.

Les saisines sont très majoritairement à l'initiative du corps préfectoral. Elles interviennent principalement au cours du second trimestre de l'année et concernent de manière quasi-exclusive de toutes petites collectivités connaissant des difficultés ponctuelles souvent pas nécessairement d'ordre budgétaire. Dans leur très grande majorité, ces collectivités ne relèvent plus de la compétence juridictionnelle directe de la chambre. La non adoption du budget et le vote du budget en déséquilibre constituent presque à égalité les principaux motifs de saisines au cours de la période 2004-2007. Le rejet du compte administratif ou l'exécution déséquilibrée du budget (déficit excessif du compte administratif) sont à l'origine chacun d'une petite dizaine de saisines sur la période. La commune connaissant une situation budgétaire structurellement excédentaire qui a conduit la chambre à proposer en 2006 une réduction de plus de 90 % des taux d'imposition a de nouveau été déférée à la chambre sans qu'il y ait nécessité d'augmenter l'imposition.

La chambre constate une augmentation significative du nombre de saisines en 2007 alors que la nature des questions soulevées et à traiter n'évolue guère. Il s'agit pour l'essentiel davantage de situations locales nécessitant une simple approche technique que de véritables situations financières dégradées. Dans quelques cas, les mesures d'instruction suffisent pour conduire à une régularisation de la situation.

Le contrôle juridictionnel

 L'article L. 211-1 du Code des Juridictions Financières dispose : « *la chambre régionale des comptes juge, dans son ressort, l'ensemble des comptes des comptes publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, ainsi que les comptes des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait* »

Mission historique et légale du juge des comptes, le contrôle juridictionnel confère aux chambres régionales des comptes leur statut de juridiction. Son objet est de s'assurer que les comptes sont bien tenus et que le comptable public a exercé l'ensemble des contrôles auxquels il est tenu. La chambre peut engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire lorsqu'une dépense a été irrégulièrement ou indûment payée, ou lorsqu'une recette n'a pas été recouvrée faute de diligences rapides, adéquates et complètes. Le jugement des comptes est une procédure obligatoire, que des irrégularités aient ou non été relevées. En l'absence de charges, la chambre est tenue d'accorder aux comptables décharge de leur gestion et quitus lorsqu'ils quittent leur fonction.

Si les comptables n'ont pas satisfait à leurs obligations, la chambre peut exiger d'eux, par voie d'injonction, les justifications complémentaires nécessaires, le reversement des montants indûment ou irrégulièrement payés ou le versement des deniers manquants. A défaut, elle peut les mettre en débet, c'est-à-dire les constituer débiteurs à l'égard de l'organisme dont ils tiennent les comptes. En cas de production tardive des comptes, la chambre peut infliger une amende au comptable.

L'activité juridictionnelle.

Jugements rendus par la chambre régionale des comptes du Limousin.

année	Nombre de comptabilités (1)	Nombre de jugements	Premiers jugements	Jugements de suites	Nombre de comptes jugés	Nombre moyen d'exercices jugés (2)
2003	762	392	385	7	1256	3,26
2004	762	443	436	7	1621	3,71
2005	762	272	251	21	1165	4,64
2006	762	218	209	9	938	4,49
2007	755	82	73	9	352	4,82

(1) Nombre de comptabilités ressortant en premier ressort de la compétence juridictionnelle de la chambre.

(2) Nombre moyen d'exercices jugés = nombre de comptes jugés sur nombre de premiers jugements.

Jugements rendus par nature d'organisme (premiers jugements uniquement) avec rappel de la compétence au 31 décembre 2005.

	Compétence	Premiers jugements rendus				
		2003	2004	2005	2006	2007
<i>Collectivités territoriales</i>	179	166	171	71	54	15
Région	1	-	-	-	1	-
Départements	3	-	1	1	1	-
Communes > 100 000 hab.	1	1	-	-	-	1
10 000 à 99 999 hab.	5	1	-	2	2	1
5 000 à 9 999 hab.	11	1	6	2	2	1
3 500 à 4 999 hab.	10	-	5	4	1	1
2 000 à 3 499 hab.	25	2	9	9	6	-
< 2 000 hab.	123	161	150	53	41	11
<i>Etablissements publics locaux</i>	373	92	156	125	86	37
départementaux	4	3	-	4	-	-
communaux	87	20	35	25	28	7
Groupements :						
a) communautés	50	4	17	9	8	1
b) syndicats intercommunaux	232	65	104	87	50	29
<i>EPL secteur sanitaire et social</i>	61	4	19	17	11	9
sociaux et médico sociaux	43	1	16	14	8	5
hospitaliers	18	3	3	3	3	4
<i>EPL secteur logement</i>	9	1	2	1	4	-
<i>EPL secteur enseignement</i>	129	1	43	32	53	12
lycées	50	-	15	13	19	8
collèges	78	1	28	19	33	4
EREA	1	-			1	-
<i>Autres EPL</i>	-	120	44	4	-	-
<i>Etablissements publics nationaux</i>	12	1	1	1	1	-
Total	763	385	436	251	209	73

La production annuelle des comptes publics s'effectue à un rythme satisfaisant. Ainsi, les comptes de l'exercice 2005 avaient été produits à hauteur de près de 81 % au 31 décembre 2006 et ils sont, au 30 juin 2007, tous produits à 5 exceptions près. Ce rythme de reddition des comptes explique que les jugements de condamnation à l'amende pour retard de production des comptes n'interviennent qu'exceptionnellement, ainsi qu'il ressort du tableau ci-après relatif au contentieux du jugement des comptes. Mais, comme les années précédentes, les comptes non produits ressortent principalement de groupements comptables présentant déjà des retards très significatifs au titre d'exercices antérieurs.

L'activité juridictionnelle de la chambre au cours des derniers exercices a été directement affectée par la modification de la ligne de partage de compétence entre les comptables supérieurs et les juridictions financières locales en matière d'apurement administratif. Après avoir prioritairement apuré jusqu'en 2004 les comptabilités relevant dorénavant de la compétence d'apurement des comptables supérieurs, le rythme de jugement s'est adapté pour permettre, selon les organismes, un examen des comptes tous les quatre ou cinq ans. Ainsi, dans le cadre de sa programmation pluriannuelle, la chambre retient un rythme quinquennal d'examen et d'apurement des comptes des établissements publics spécialisés (EPLÉ, EPS et Offices d'Habitation).

Toutefois, avec 209 premiers jugements rendus en 2006 sur les 763 organismes relevant au total de sa compétence, la chambre respecte globalement le rythme d'apurement quadriennal. L'augmentation du nombre moyen d'exercices jugés par premier jugement résulte directement de cette orientation de la programmation et traduit un certain rattrapage dans le rythme d'apurement des comptabilités ressortant de la compétence de la juridiction. Comme les années précédentes, la chambre n'envisage pas de faire de la mise en œuvre de l'article 125 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 instituant une décharge de responsabilité automatique en l'absence d'un jugement des comptes dans les six années suivant leur dépôt, un mode de décharge des comptables publics.

Le contentieux du jugement des comptes et l'apurement des débits.


Données financières en €

	2003	2004	2005	2006	2007
Nombre de débits prononcés	4	1	7	5	-
appels	1	-	-	1	-
amendes pour retard de production	-	-	144	-	432
Montant des débits prononcés	48 752	501	7 850	19 931	-
Montant des reversements					-
hors jugement	239 711	-	46	27 185	-
sur injonction	76	324	6 228	1 380	-
suite à débet	-	-	-	59 185	690
Montant des remises gracieuses sur débits	-	501	1 424	6 325	-
Apurement de débits en cours d'instruction	48 752	-	1 696	-	-

L'activité juridictionnelle de la chambre, à travers ses décisions formulant des réserves ou enjoignant au comptable la production de justifications, vise principalement à rétablir les écritures comptables et, plus rarement, à obtenir les justifications de droit à l'appui des dépenses. Comme au cours des années antérieures, les débits prononcés par la chambre sont principalement motivés par l'absence de diligences complètes, adéquates et rapides en matière de recouvrement et l'existence de différences sur états de solde. Ce dernier constat, s'il ne concerne qu'un nombre infime de comptabilités est révélateur d'une mauvaise tenue des comptes. Il est à l'origine d'un contentieux lourd conduisant la chambre à prononcer des jugements successifs comportant de nombreuses injonctions et ne permettant le rétablissement des écritures qu'après plusieurs années. Ce sont principalement des établissements d'enseignement qui ont généré au cours des derniers exercices et de la période couverte par ce rapport d'activités l'essentiel du contentieux du jugement des comptes de la chambre.

S'agissant du jugement de 2006 frappé d'appel, il a été infirmé par arrêt du 13 juin 2007 et l'affaire renvoyée à la chambre pour un nouvel examen.

L'examen de la gestion

 L'article L. 211-8 du Code des Juridictions Financières énonce : « *l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observation.* »

Les vérifications des gestions publiques sont engagées dans la très grande majorité des cas à l'initiative de la chambre dans le cadre de son programme de travail annuel. Exceptionnellement, elles peuvent s'effectuer à la demande de l'autorité territoriale ou du préfet.

Elles interviennent le plus souvent à l'occasion du contrôle juridictionnel des comptes.

La vérification d'organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique qui dépendent des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics trouve son fondement dans l'attribution d'un concours financier (subvention) ou en raison d'un pouvoir prépondérant de gestion ou de décision.

Quelque soit le type d'organisme ou l'origine de la décision de contrôle, l'examen de la gestion relève d'une procédure strictement contradictoire qui se déroule, selon le schéma présenté en annexe 1.

Le tableau ci-après retrace par type de collectivité ou d'organisme les rapports d'observations définitives produits par la chambre depuis 2003 ; la liste des rapports délibérés depuis le 1^{er} janvier 2006 est jointe en annexe 2.

Rapports d'observations définitives (2003 - été 2007)

Type de collectivité ou d'organisme	2003	2004	2005	2006	2007
Région	-	-	-	2	-
Départements	-	1	2	1	-
Etablissements locaux départementaux	1	2	4	1	-
Communes	4	3	5	7	2
EPCI / EPL	-	6	8	6	6
Secteur sanitaire et social (hôpitaux, EPHAD)	-	3	-	2	3
Secteur construction (OPHLM – OPAC)	1	-	2	1	-
Secteur enseignement (EPL)	-	-	1	1	-
EPN				1	-
Associations loi 1901	4	1	-	-	-
Sociétés d'économie mixte	-	-	-	-	-
Total	10	16	22	22	11

Parmi les collectivités, établissements publics et organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique (SEM et associations) dont la chambre peut examiner la gestion, un peu plus d'une centaine d'organismes ont été identifiés en raison des enjeux financiers et de gestion pour faire l'objet d'un examen à un rythme régulier comparable à celui retenu pour le jugement des comptes. Annuellement, environ 25 d'entre eux sont inscrits pour vérification au programme de travail : ces contrôles conduisent à l'adoption d'une vingtaine de rapports d'observations définitives par an car de l'ordre d'un cinquième des procédures s'achèvent par une lettre de fin de contrôle lorsque la chambre a décidé de ne pas formuler d'observations.

Depuis janvier 2006, comme les exercices précédents, une partie significative de l'activité de contrôle a été consacrée à des thèmes communs dans le cadre d'enquêtes menées au plan national. Ainsi ont été examinées les aides régionales au développement économique et à l'emploi ; également à travers quatre communes les concours apportés par elles à l'enseignement primaire ainsi que dans cinq EPS le prix du médicament. Depuis 2007, la chambre s'attache plus particulièrement à examiner, toujours dans le cadre de travaux communs aux juridictions financières, la gestion des aéroports existants dans son ressort.

A l'occasion des contrôles, notamment pour les collectivités territoriales les plus importantes, la situation financière est systématiquement examinée ainsi que des thèmes spécifiques (articulation avec l'intercommunalité, gestion des ressources humaines) avec le souci de mettre en relief les caractéristiques significatives des politiques mises en œuvre. Comme tous les travaux des juridictions financières, les rapports d'observations définitives devenus communicables sont consultables en ligne (1).

(1) <http://www.ccomptes.fr/crc/votre-region/limousin/limousin.htm>

Le ministère public



Auprès de chaque chambre régionale des comptes, le commissaire du Gouvernement exerce les fonctions du ministère public. Rattaché au Parquet Général près la Cour des comptes, il veille au respect des règles d'ordre public en matière de comptabilité publique, ainsi qu'à la correcte application des procédures et du droit. Il est également en relation avec l'autorité judiciaire et peut communiquer avec les autorités administratives de la région.

Pour la région Limousin, le ministère public est assuré par le commissaire du gouvernement près la chambre de Poitou-Charentes.

Le respect des règles de la comptabilité publique.

Le ministère public veille à la production des comptes dans les formes et les délais réglementaires et, en cas de retard, requiert l'application de l'amende prévue par la loi. Cet aspect de sa mission conduit à ce qu'il soit étroitement associé aux réflexions et expérimentations en cours en matière de numérisation des documents comptables.

Il est consulté sur l'organisation interne de la chambre et sur l'élaboration de son programme de contrôle annuel.

Il peut saisir la juridiction des opérations qu'il présume constitutives de gestion de fait, sur la base d'informations externes ou de constatations faites lors d'un contrôle de la chambre.

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

A l'exception de quelques difficultés ponctuelles faisant l'objet d'un suivi spécifique, la production des comptes publics ne soulève pas de difficultés significatives.

En revanche, le suivi régulier des réformes menées par la direction de la comptabilité publique permet de préparer la juridiction aux évolutions en cours et, le cas échéant, la prise en compte de ses besoins spécifiques.

La correcte application des procédures et du droit.

Le commissaire du Gouvernement se prononce sur la compétence de la chambre à examiner la gestion d'organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique, tels que les associations et sociétés d'économie mixte.

Surtout, la quasi-totalité des rapports soumis à la chambre lui sont préalablement communiqués, à fin de conclusions.

Ces conclusions veillent au respect des procédures, notamment de leur caractère contradictoire, ainsi qu'à la bonne application des textes et de la jurisprudence, tant en matière de jugement des comptes qu'en ce qui concerne l'examen de la gestion et le contrôle budgétaire.

Le commissaire du Gouvernement assiste aux séances de la chambre mais est exclu du délibéré.

Depuis le 1^{er} janvier 2006, près de 350 conclusions (dont 250 en 2006) ont été rendues sur des rapports d'instruction soumis à la chambre. Un quart environ des rapports concernés ont donné lieu à des observations ou des conclusions non-conformes.

Les relations extérieures.

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

Il peut également solliciter des procureurs de la République la communication d'éléments relatifs à des dossiers faisant ou ayant fait l'objet d'enquêtes judiciaires.

De même, il transmet les communications de la chambre aux représentants de l'Etat dans la région ainsi que, par l'intermédiaire du Parquet Général, aux autorités centrales de l'Etat.

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

En 2006 et 2007, une trentaine de communications ont été effectuées, à destination d'administrations ou d'autorités judiciaires. Par ailleurs, des relations périodiques avec les parquets judiciaires du ressort favorisent les échanges d'informations.

Autres activités

La chambre est représentée au sein de comités et de commissions et ses magistrats participent aux travaux de diverses instances, notamment en liaison avec les autres juridictions financières.

Ainsi, la chambre est représentée :

- au comité régional d'organisation sanitaire et social,
- au comité régional des transports,
- à la commission régionale d'inscription sur la liste des commissaires aux comptes,

- à la commission régionale d'inscription des mandataires judiciaires à la liquidation des entreprises,
- à la réunion annuelle de programmation de la mission interministérielle d'inspection du logement social (M.I.I.L.O.S).

Au titre des travaux communs aux juridictions financières, ses magistrats ont notamment participé en 2006 et 2007 aux travaux suivants :

- commission des méthodes de la cour des comptes et des CRC,
- comité de jurisprudence,
- comité national de formation,
- groupes de travail spécialisés (secteur sanitaire et hospitalier : fiabilité des comptes et enquête sur le prix du médicaments, ainsi que les enquêtes communes portant sur les aéroports, les aides au développement économique et à l'emploi et le financement par les communes de l'enseignement primaire).
- synthèse de l'insertion relative à la fiabilité des comptes des EPS.

Les services et le budget de la chambre



Le secrétariat général assure la gestion administrative, matérielle et financière de la chambre à l'exception des rémunérations. Il supervise l'organisation et le fonctionnement des autres services de la chambre.

Le secrétariat général est chargé en relation avec la Cour des comptes de la gestion du personnel et des ressources humaines : procédures de recrutement, de renouvellement des détachements et des mises à disposition, notation, formation, gestion du temps et congés. Il assure la gestion matérielle et financière (engagement, ordonnancement des dépenses de la chambre, suivi des crédits, maintenance des matériels) et de l'hygiène et de la sécurité.

Première année d'application de la LOLF, 2006 aura permis de développer et de mettre en œuvre pour le secrétariat général un nouveau progiciel de gestion budgétaire et comptable élaboré par la Cour des comptes et dont la chambre régionale des comptes du Limousin a été l'une des juridictions expérimentales.

L'élaboration des projets annuels de performances (PAP) et des rapports annuels de performances (RAP) s'effectue désormais à partir d'un suivi d'activité effectué par chaque agent de la chambre. Le temps de travail est comptabilisé selon les objectifs et indicateurs de performance du programme de la mission "conseil et contrôle de l'Etat" avant d'être consolidé dans des tableaux de bord mensuels.

Ces informations sont ensuite reprises et consolidées dans le rapport annuel de performance des juridictions financière remis au Parlement.



Le service du greffe procède sous le contrôle du ministère public à l'enregistrement des comptes produits par les comptables publics ainsi que tous actes, documents et requêtes adressés à la chambre.

Il suit en liaison avec le service des archives la reddition des comptes et veille à leur production en état d'examen.

Le greffe ouvre les instances et notifie les décisions prises. Il prépare les ordres du jour des séances de la chambre et assure la tenue des rôles, registres et dossiers d'instruction.

Le greffe suit l'ensemble des procédures, contrôle juridictionnel, budgétaire et de gestion. Il conserve les dossiers permanents des organismes entrant dans le champ de compétence de la chambre et tient à la disposition des personnes intéressées les jugements, rapports d'observations définitives, avis et décisions communicables.

Le greffe dispose pour accomplir ces missions de trois agents dont la greffière. En 2006, il a notamment dû reprendre l'ensemble des données de gestion en prévision du passage au printemps 2007 à un nouveau progiciel de suivi des procédures de contrôle des chambres régionales des comptes.



Le service de la documentation est chargé de rassembler, de traiter et de diffuser au sein de la chambre l'information utile pour les contrôles, de faire connaître l'évolution de la législation, de la jurisprudence et de la doctrine.

Il assure la gestion et le suivi du fonds documentaire qui compte environ 1 300 ouvrages, 30 titres de périodiques et 29 cédéroms et collections avec mises à jour.

Il organise la communication de l'information d'une manière systématique en élaborant un bulletin bibliographique bimensuel, une revue de presse hebdomadaire alimentée par des articles de périodiques à vocation nationale et locale, et une diffusion sélective de l'information en fonction de l'actualité et des centres d'intérêts immédiats des utilisateurs.

Le service de la documentation participe également au traitement d'une sélection de la production issue des contrôles, soumise pour examen au comité de jurisprudence avec intégration éventuelle dans une base de données dédiée.

En outre, il constitue des dossiers en réponse à des demandes ponctuelles et assure la formation aux différentes techniques de recherche. Pour ce faire, il dispose des moyens traditionnels, mais aussi des technologies nouvelles avec l'internet, les cédéroms et une base de données alimentée en interne par le réseau des documentalistes des chambres régionales et territoriales des comptes qui recensent et analysent doctrine et textes officiels.

Par ailleurs, l'accès aux intranets de la Cour des Comptes et des chambres des comptes contribue à améliorer la veille et la recherche rétrospective indispensables au bon déroulement et à la fiabilité des contrôles effectués par les assistants et les magistrats. Pour mener à bien l'accomplissement de ces tâches, la documentaliste est assistée de deux collaboratrices.



Le service des archives compte deux agents et est chargé de la gestion matérielle des liasses. Il réceptionne les comptes et les pièces justificatives envoyés par les comptables du Trésor, les stocke en attente de distribution aux fins d'instruction ou de destruction à l'issue du contrôle.

En 2006, il a reçu 12 386 liasses (soit 33,6 tonnes) et fait procéder à la destruction d'environ 41 tonnes de papier par une entreprise spécialisée qui procède par broyage. Les pièces générales et les documents à l'appui des observations et des jugements sont conservés pendant 10 ans à la chambre, puis sont déposés aux archives départementales de la Haute-Vienne.

La gestion du stock des archives est aujourd'hui totalement informatisée permettant un meilleur suivi de l'emplacement et de la comptabilisation des liasses. Pour les entreposer, la chambre dispose de plus de 10 000 mètres linéaires, répartis essentiellement sur des rayonnages mobiles, permettant d'entreposer en moyenne les liasses de 4 à 5 exercices.



La dématérialisation des pièces justificatives entreprise depuis 2002 commence à produire ses effets. Ainsi, les conventions de dématérialisation d'ores et déjà conclues vont induire à terme une réduction de volume de l'ordre de 5 %, pourcentage qui augmentera avec la généralisation de la dématérialisation des pièces justificatives de paye.

En 2006, le service des archives a commencé à effectuer un contrôle des comptes produits au regard des règles de mise en état d'examen préalablement à leur enregistrement au greffe.

Les contrôles portent sélectivement sur les comptes destinés à demeurer le plus longtemps en stock avec l'objectif de vérifier à terme le dépôt conforme d'environ 40 à 50 % des comptabilités.

Le service intérieur

Un agent, le chauffeur de la juridiction, assure les fonctions de vagemestre, ainsi que celles qui sont liées aux travaux d'entretien courant (aménagement et déménagement des bureaux, réparations diverses).

L'huissier assure les tâches de reprographie, d'approvisionnement et d'entretien ainsi que, depuis mai 2006, l'accueil et le standard téléphonique.

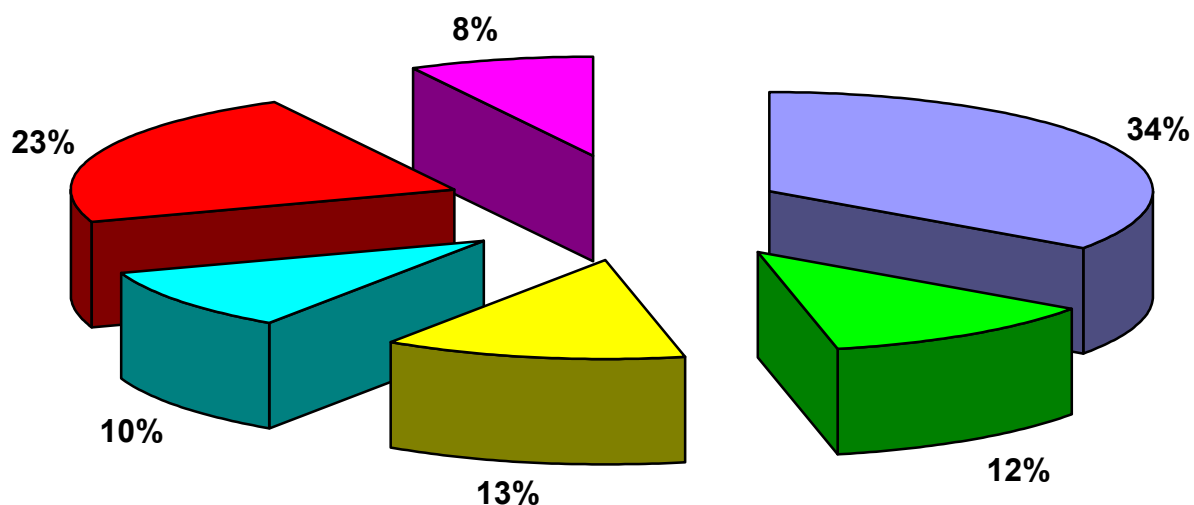
Ces agents apportent leur concours aux services des archives ou du greffe en tant que de besoin.

Les moyens financiers et matériels

Le budget et son évolution

En 2006, le budget de la chambre (qui ne comprend pas les rémunérations des magistrats et du personnel dont la masse salariale totale peut être estimée à 1,4 millions d'€) s'est élevé à 312 483 € auxquels s'ajoutent 9 800 € de crédits non reconductibles et de délégations spécifiques principalement destinés à des renouvellements d'équipements. L'Etat n'étant pas propriétaire, les loyers représentent le premier poste de dépenses : 212 743 €, soit 68,1 % du budget de fonctionnement hors dépenses non reconductibles. Le diagramme ci-après détaille l'emploi des crédits de fonctionnement hors loyers et dépenses non reconductibles.

Budget 2005, exécution hors loyers et crédits non reconductibles en Euros



■ charges locatives et d'entretien (38 064 €, soit 34 %)
■ petit matériel, fournitures, impression (12 881 €, soit 12 %)
■ documentation (14 233 €, soit 13 %)
■ services téléphonique et affranchissement (10 983 €, soit 10 %)
■ moyens des services : véhicules-frais de missions (24 733 €, soit 23 %)
■ informatique (8 524 €, soit 8 %)

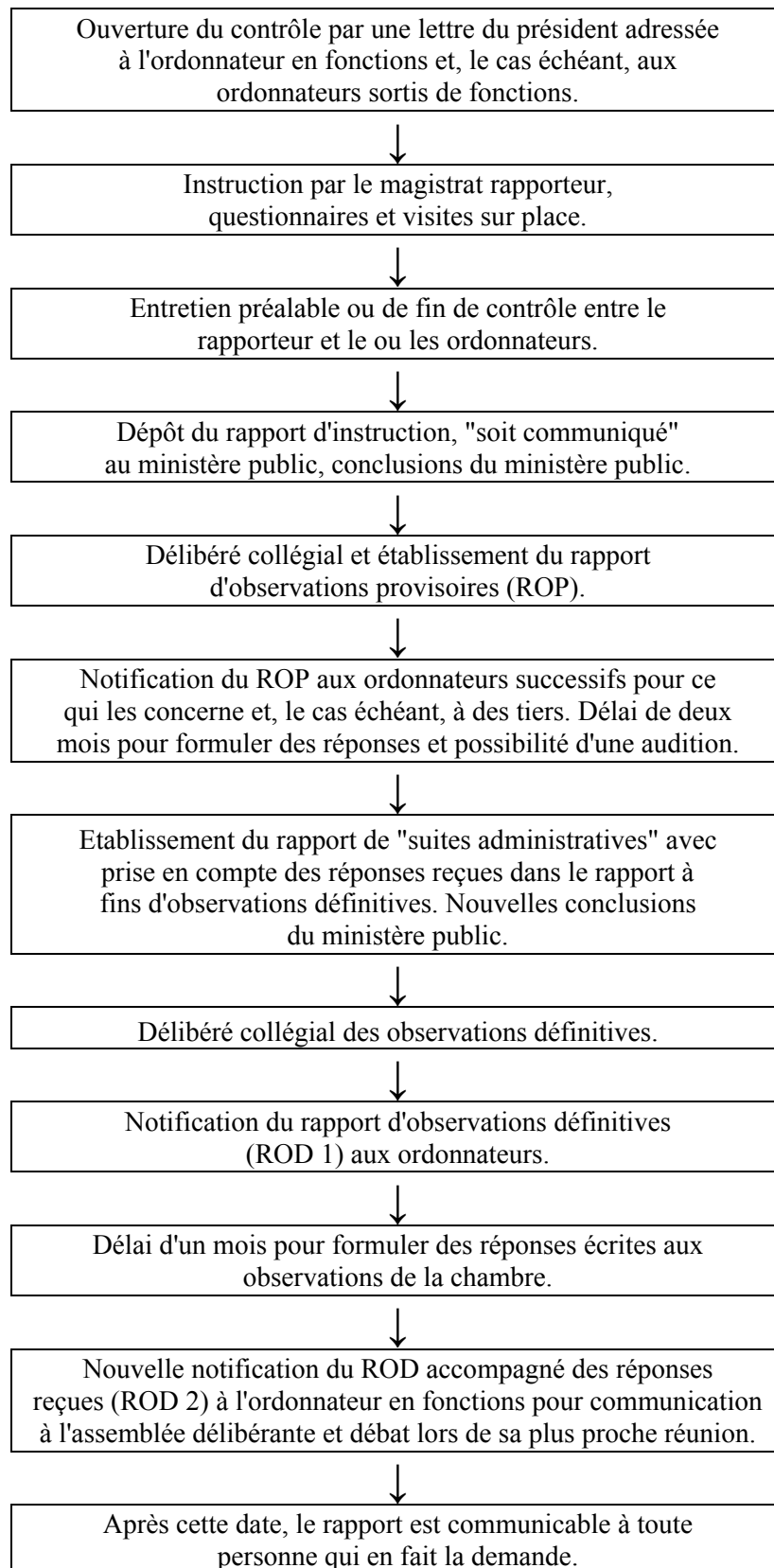
Evolution des budgets de la chambre régionale des comptes du Limousin

	2003	2004	2005	2006	2007
Budget de fonctionnement	312 266	310 923	307 945	312 361	342 000
Crédits spécifiques non reconductibles	28 100	7 000	5 970	9 800	0
Total	340 366	317 923	313 915	322 161	342 000

données 2003 à 2006 en exécution, 2007 prévision

La chambre dispose par ailleurs de deux véhicules de service et d'un parc informatique de 27 micro-ordinateurs, chaque agent disposant au quotidien d'un tel équipement.

Annexe 1 - Schéma de l'examen de la gestion



Annexe 2 : Rapports d'observations définitives

2006

Délibéré ¹⁾	N° ordre	Organismes	Date d'envoi ₂₎	Statut ³⁾
23/01/2006	1	Communauté de communes des Quatre Provinces ()	06/03/2006	C
30/01/2006	2	CHU de Limoges (87)	14/03/2006	C
10/02/2006	3	Communauté de communes du Pays de Tulle (19)	04/04/2006	C
06/03/2006	4	Régie Départementale des Transports de la Haute-Vienne (87)	25/04/2006	C
06/03/2006	5	Syndicat Intercommunal d'Equipement Rural de La Souterraine, Grand Bourg et Dun le Palestel (23)	25/04/2006	C
10/04/2006	6	Département de la Creuse (23)	30/05/2006	C
04/05/2006	7	Commune de Guéret (23)	20/06/2006	C
16/05/2006	8	Commune d'Arnac Pompadour (19)	08/06/2006	C
16/05/2006	9	OPHLM de Saint Junien (87)	29/06/2006	C
08/06/2006	10	Hôpital du Haut Limousin (87)	17/07/2006	C
04/07/2006	11	Collège Guy de Maupassant (87)	12/09/2006	C
29/08/2006	14	Commune de Clugnat (23)	02/10/2006	C
29/08/2006	12	Syndicat mixte du parc des expositions (87)	18/10/2006	C
29/08/2006	13	Commune de Brive la Gaillarde (19)	18/10/2006	C
08/09/2006	15	Région du Limousin (enquête : interventions économiques) (87)	18/12/2006	C
24/10/2006	16	Commune de Châtelus-Malvaleix (23)	30/11/2006	C
07/11/2006	17	Centre régional de documentation pédagogique (87)	20/12/2006	C
21/11/2006	18	Commune de Lubersac (19)	18/12/2006	C
21/11/2006	19	Caisse des écoles de Brive la Gaillarde (19)	05/01/2007	C
21/11/2006	20	Commune de Cognac la Forêt (87)	08/01/2007	C
06/12/2006	21	Communauté de communes d'Aubusson-Felletin(23)	10/01/2007	C
28/11/2006	22	Région Limousin (87)	02/02/2007	C

2007

Délibéré ¹⁾	N° ordre	Organismes	Date d'envoi ₂₎	Statut ³⁾
20/02/2007	1	Centre hospitalier de Brive la Gaillarde (19)	03/04/2007	C
27/02/2007	2	Commune d'Aixe sur Vienne (87)	03/04/2007	C
15/03/2007	3	Syndicat mixte pour la création, l'aménagement et l'exploitation de l'aérodrome de Montluçon-Guéret (23)	25/04/2007	C
26/04/2007	4	Commune de Tulle (19)	15/06/2007	C
10/05/2007	5	Communauté de communes Vienne-Glane (87)	20/06/2007	C
10/05/2007	6	SYDED (87)	03/07/2007	NC
29/05/2007	7	Centre hospitalier de Tulle (19)	10/07/2007	C
12/06/2007	8	Communauté de communes du Haut Limousin (87)	24/07/2007	NC
19/06/2007	9	Syndicat mixte de l'aéroport de Limoges-Bellegarde (87)	22/08/2007	NC
19/07/2007	10	SYMIVA (87)	29/08/2007	NC
19/07/2007	11	Centre hospitalier de Guéret (23)	28/08/2007	NC

¹⁾ la date correspond au délibéré des observations définitives

²⁾ la date d'envoi correspond à la date de notification du rapport d'observations définitives, le cas échéant accompagné des réponses de l'ordonnateur

³⁾ C : communicable ; NC : non communicable

Annexe 3 - Contrôles budgétaires

2006

Délibéré	N° ordre	Nature	Organisme
09/05/2006	01	L. 1612-12	Commune de Liginac (19)
09/05/2006	02	L. 1612-2	Commune de Bonnat (23)
16/05/2006	03	L. 1612-2	SI d'aménagement du centre de secours du Pays de Tulle (19)
22/05/2006	04	L. 1612-12	Commune de Domeyrot (23)
23/05/2006	05	L. 1612-12	Commune de St Sylvain Bellegarde (23)
08/06/2006	06	L. 1612-5	Commune de Bord Saint Georges (23)
13/06/2006	07	L. 1612-5	Commune de Ligneyrac(19)
13/06/2006	08	L. 1612-2	Commune de Ligneyrac (19)
13/07/2006	09	L. 1612-14	SI Laurière-Folles (87)
20/09/2006	10	L. 1612-9	Commune de Bord Saint Georges (23)
25/10/2006	11	L. 1612-9	Commune de Bord Saint Georges (23)) <i>2^{ème} avis</i>

2007

Délibéré	N° ordre	Nature	Organisme
15/03/2007	01	L. 1612-15	SI de Haute-Marche et Combrailles (23)
13/04/2007	02	L. 1612-12	Commune d'Azat-Châtenet (23)
11/05/2007	03	L. 1612-14	Commune de Fontanières (23)
11/05/2007	04	L. 1612-5	Commune de Saint-Christophe (23)
22/05/2007	05	L. 1612-2	Commune de Domeyrot (23)
29/05/2007	06	L. 1612-2	Commune d'Azat-Châtenet (23)
29/05/2007	07	L. 1612-5	Commune de Jouillat (23)
06/04/2007	08	L. 1612-2	Commune de Tarnac (19)
12/06/2007	09	L. 1612-14	SI Laurière-Folles (87)
12/06/2007	10	L. 1612-5	Commune de St Victor en Marche (23)
12/06/2007	11	L. 1612-5	Commune de Saint Vaury (23)
19/06/2007	12	L. 1612-5	Commune de Jouillat (23) <i>2^{ème} avis</i>
19/06/2007	13	L. 1612-5	Commune de Saint-Christophe (23) <i>2^{ème} avis</i>
10/07/2007	14	L. 1612-15	Commune de Saint Etienne aux Clos (19)
10/07/2007	15	L. 1612-12	Commune de Ligneyrac (19)
10/07/2007	16	L. 1612-2	Commune de Ligneyrac (19)
19/07/2007	17	L. 1612-5	Commune de St Victor en Marche (23) <i>2^{ème} avis</i>
28/08/2007	18	L. 1612-15	Commune de Saint Ybard (19)

Légende : nature des saisines

article L. 1612-2 : budget non voté

article L. 1612-5 : budget non voté en équilibre réel

article L. 1612-9 : saisine budget supplémentaire suite budget L 1612-5

article L. 1612-12 : compte administratif rejeté

article L. 1612-14 : compte administratif adopté avec un déficit supérieur à un certain seuil

article L. 1612-15 : dépense obligatoire non inscrite au budget de la collectivité

Annexe 4 : Organigramme au 1^{er} septembre 2007

