



Le mot de la présidente

Les années 2005 et 2006 ont été marquées par des évolutions importantes pour les juridictions financières comme pour la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique sur les lois de finances, le 1^{er} janvier 2006, la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes constituent, ensemble, le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières », rattaché à la mission « Conseil et Contrôle de l'Etat » qui relève du Premier ministre et non plus du ministre des finances. Ce nouveau positionnement institutionnel consacre le principe d'équidistance des juridictions financières entre l'exécutif et le législatif.

Ces nouvelles dispositions ont également conduit la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire, sous l'égide de la Cour des comptes et à l'instar des autres administrations de l'Etat, à mettre en place les nouveaux instruments de gestion publique (objectifs, résultats, indicateurs).

Les procédures juridictionnelles des juridictions financières ont connu des évolutions sensibles : modification des règles de prescription et aménagement des procédures suite à l'arrêt Martinie rendu le 12 avril 2006 par la Cour européenne des droits de l'homme.

En 2005 et 2006, la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire a connu d'importants mouvements de personnels. Changement de présidence, renouvellement des trois présidents de sections et du commissaire du gouvernement. Quatre conseillers ont quitté la chambre à la suite de promotions, de mutations ou de détachements, ils ont été remplacés par trois magistrats réintégrant la chambre après détachement et un après mutation. La chambre a vu également un mouvement important de ses assistants (6 départs pour 2 arrivées).

Ces renouvellements m'ont conduite à engager la chambre dans une démarche de « projet de chambre » fixant des objectifs pour la période 2007-2011. Ce projet s'est traduit en 2006 par une rénovation des méthodes de programmation.

Ces mutations n'ont nullement nui à l'activité de la chambre, soutenue, comme en témoigne notamment sa production de rapport d'observations définitives en matière d'examen de la gestion. Elle s'est également activement préparée à célébrer son 25^{ème} anniversaire en 2007.

Table des matières

PREMIERE PARTIE - LE FONCTIONNEMENT ET L'ORGANISATION DE LA CHAMBRE REGIONALE : MODE D'EMPLOI

I – Des contrôles assurés par les magistrats indépendants, selon une programmation arrêtée par la Présidente de la chambre

II – Le rôle de la collégialité des magistrats

III – La mobilisation des différents services de la chambre

DEUXIEME PARTIE – L'EXERCICE PAR LA CHAMBRE REGIONALE DE SES MISSIONS EN 2005 ET 2006

I – L'activité juridictionnelle

II – Le contrôle budgétaire

III – L'examen de la gestion

A – la participation aux enquêtes communes à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes

1– Les personnes âgées dépendantes

2 – La recherche dans les universités

3 – L'intercommunalité

B - les observations de la chambre sur les établissements publics hospitaliers et sur les chambres de commerce et d'industrie

1 – Les établissements hospitaliers

2 - Les chambres de commerce et d'industrie

CONCLUSION

Annexes : - organigramme de la chambre régionale
- les chiffres clé de l'activité
- rapports d'observations définitives 2005-2006

La chambre régionale des comptes des Pays de la Loire, en tant que juridiction financière, a pour vocation première de juger les comptes des comptables publics qui œuvrent pour les

collectivités territoriales et leurs établissements publics situés dans son ressort géographique, ainsi que ceux des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait.

Sa compétence s'étend sur 2500 comptabilités dotées d'un comptable public représentant, en 2006, près de onze milliards d'euros de recettes de fonctionnement.

Elle exerce aussi des activités non juridictionnelles. Ces activités qui ont un caractère administratif, consistent dans l'examen de la gestion de ces mêmes collectivités et établissements publics ainsi que de tous les organismes qui, directement ou indirectement, en dépendent notamment sur le plan financier.

Cet 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 par rapport aux objectifs fixés par l'organe délibérant.

La chambre concourt aussi, sur saisine du préfet, au contrôle des actes budgétaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics par des avis, des propositions ou, éventuellement, des mises en demeure, dans des circonstances et selon une procédure définies, pour l'essentiel, par la loi.

Enfin, elle peut être appelée, sur demande du représentant de l'Etat, à formuler des avis sur les conventions de marchés publics ou de délégations de service public.

L'ensemble de ces décisions, rapports ou avis, qui portent sur un champ très large d'organismes (collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale, hôpitaux, organismes publics d'HLM, sociétés d'économie mixte, associations subventionnées etc...) est rendu collégalement.

Ce champ a été élargi, il y a quelques années, avec la délégation, par la Cour des comptes, du contrôle d'un certain nombre d'établissements publics de sa compétence, notamment les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et les universités.

La chambre des Pays de la Loire travaille, de plus en plus, en réseau avec les autres chambres régionales et la Cour des comptes, en participant à des travaux communs qui sont présentés dans les rapports publics de la Cour des comptes.

PREMIERE PARTIE - LE FONCTIONNEMENT ET L'ORGANISATION DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES : MODE D'EMPLOI

Le jugement des comptes des comptables et l'examen de la gestion des collectivités et organismes qui sont de la compétence de la chambre régionale des comptes constituent son cœur de métier.

Les différentes étapes de ces deux types de contrôles – juridictionnel et examen de la gestion - qui s'exercent sur chacun des organismes relevant de la chambre, le plus souvent en même temps, conduisent à une mobilisation continue de tous les services de la chambre.

I - Les contrôles des comptes et de la gestion sont assurés par des magistrats indépendants, selon une programmation arrêtée par la Présidente de la chambre

- La production des comptes

Pour être examinés et jugés, les comptes des comptables doivent être produits devant la chambre régionale, dans les délais impartis.

Cette opération de production qui appartient aux trésoriers-payeurs généraux et aux comptables est supervisée à la chambre régionale par le commissaire du Gouvernement qui est le représentant du parquet de la Cour des comptes. Le greffe de la chambre procède à l'enregistrement des comptes produits.

Matériellement, cette opération de production conduit la chambre à recevoir, chaque année, une centaine de tonnes de documents qui sont entreposés au service des archives, dans l'attente de leur consultation par les équipes de contrôle.

La dématérialisation de certaines pièces comptables, en cours de réalisation, devrait conduire à une diminution sensible du volume des pièces produites par les comptables. Au 31 décembre 2006, 52 conventions de dématérialisation avaient été signées entre la chambre régionale, des collectivités volontaires et le trésor public.

- La programmation des travaux

La diversité du champ de contrôle de la chambre régionale, la nécessité de juger les comptes des comptables à intervalle régulier, le souci de la chambre de s'inscrire dans les travaux communs des juridictions financières requièrent une programmation fine des contrôles.

Le principe retenu est que tous les comptes relevant de la compétence de la chambre doivent être jugés tous les cinq ans. Si les comptes qu'il a déposés à la chambre ne sont pas jugés dans un délai de six ans, le comptable bénéficie d'une prescription dite « extinctive de responsabilité ». Il s'agit, en quelque sorte, d'une acceptation implicite de ses comptes.

Conformément aux objectifs qu'elle s'est assignée dans le projet annuel de performance qui résulte de la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances de 2001, la chambre examinera, à compter de 2007, la gestion de l'ensemble des comptes significatifs de sa compétence, tous les cinq ans.

Ces comptes correspondent aux organismes soumis aux règles de la comptabilité publique – des collectivités locales pour l'essentiel – dont les recettes de fonctionnement cumulées sont supérieures à 6 M€, les sociétés d'économie mixte dont le capital social est détenu en majorité par ces organismes ainsi que les organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique dont les recettes de fonctionnement sont supérieures à 5 M€, les établissements publics nationaux dont le contrôle est délégué par la Cour des comptes et dont les produits de fonctionnement sont supérieurs à 5 M€ et quelques organismes « signalés » en raison de leur situation financière ou faisant partie de l'échantillon d'une enquête nationale.

Ces comptes feront l'objet conjointement d'un examen de la gestion et d'un contrôle des comptes.

Par ailleurs, la chambre jugera, selon un rythme également quinquennal, les autres comptes des comptables publics, confiés à un centre de traitement normalisé. Cette structure de la chambre, placée sous la responsabilité de magistrats, examine la fiabilité des comptes et instruit des rapports à fin de jugement sur la base de vérifications normées.

L'organisation de l'examen de l'ensemble de ces comptes conduit à établir une programmation pluriannuelle des travaux, avec, chaque année, l'arrêt d'un programme de contrôle.

En 2006, la chambre des Pays de la Loire s'est dotée d'un comité local du programme et du rapport d'activité qui assiste la Présidente dans la mise au point de cette programmation.

Le programme annuel est arrêté à l'issue d'une concertation avec les présidents de section - il y en a trois en Pays de Loire - qui sont des magistrats responsables d'une formation de jugement et après consultation des magistrats réunis en formation plénière, puis du commissaire du Gouvernement.

Enfin, les comptes qui feront l'objet d'un contrôle sont répartis entre les magistrats rapporteurs. Ils peuvent être confiés à une équipe de plusieurs magistrats.

- L'engagement du contrôle

Le contrôle de chacun des comptes figurant au programme annuel commence par une lettre de la Présidente à l'ordonnateur de la collectivité ou de l'établissement, l'informant de l'engagement d'une procédure d'examen de la gestion. Cette lettre indique le nom du magistrat rapporteur qui effectuera le contrôle.

Le plus souvent, celui-ci bénéficie de l'aide d'un assistant de vérification affecté à la chambre.

- Un contrôle sur pièces et sur place qui conduit à l'élaboration d'un rapport

Le magistrat chargé d'instruire le dossier travaille d'abord dans son bureau en examinant les pièces comptables qui ont été transmises à la chambre par le comptable, à l'appui de ses comptes. C'est ce qu'on appelle l'examen des « liasses » de pièces justificatives. Il peut également demander toutes les informations ou documents qu'il juge utiles pour conduire ses travaux.

Le magistrat peut aussi se rendre sur place pour interroger le comptable mais aussi l'ordonnateur et ses services. Il peut leur poser toutes les questions qui lui permettront d'apporter toutes les précisions utiles au rapport qu'il présentera à la chambre.

A l'issue de son instruction, le magistrat rapporteur rencontre l'ordonnateur pour lui présenter ses conclusions et lui faire part des propositions qu'il entend faire à la collégialité. Cet entretien est d'une grande utilité car il permet à l'ordonnateur de se faire une première opinion des observations éventuelles que la chambre pourra lui adresser, et au rapporteur de pouvoir informer la collégialité des premières réactions de celui-ci, avant qu'elle ne formule ses observations.

II - C'est à la collégialité des magistrats qu'appartient l'expression de la chambre régionale tant à l'égard du comptable que de l'ordonnateur

Le rapport que présente le magistrat est soumis aux différentes procédures internes existantes à la chambre, qui assurent l'impartialité et la qualité de son expression dans ses rapports avec les comptables et les ordonnateurs.

- Le rôle du commissaire du Gouvernement

Lorsque le rapporteur dépose son rapport, en vue de son examen par la chambre, celui-ci est transmis, sauf exception, au commissaire du Gouvernement près la chambre. Ce dernier est obligatoirement saisi des questions relatives à la compétence de la chambre et des rapports proposant des décisions juridictionnelles : amendes, quitus, débet, gestions de fait et révisions.

Il dépose ses conclusions qui seront jointes au rapport lorsque celui-ci sera inscrit à l'ordre du jour d'une séance de délibéré au cours de laquelle il sera examiné.

Le commissaire du Gouvernement contribue à éclairer les débats avant le délibéré, à la lumière, notamment, de la réglementation et de l'interprétation de la chambre, dans d'autres affaires comparables, de celle des autres chambres régionales des comptes, de la Cour des comptes et des jurisprudences administratives et judiciaires.

- La collégialité arrête les suites qu'elle entend donner aux constats et propositions du magistrat rapporteur

Les rapports de contrôle sur les comptes les plus importants sont examinés par l'ensemble des magistrats réunis en séance plénière présidée par la Présidente de la chambre.

Les rapports sur les autres comptes sont examinés par des formations plus restreintes – les sections – présidées par les présidents de section.

Chaque rapport contient la formulation des constats que le rapporteur a faits et de ses propositions afin de mettre la collégialité en mesure d'arrêter les suites à leur donner. Lors de l'examen, le conseiller rapporteur présente oralement son rapport à la collégialité. Chacune de ses propositions donne lieu à un débat, puis, éventuellement, à un vote. La décision qui en résulte est consignée par le président de séance ; elle peut confirmer les propositions du rapporteur ou s'en écarter. Elle s'impose au rapporteur qui s'efface alors derrière la collégialité.

Les décisions de la collégialité portent aussi bien sur le jugement des comptes du comptable que sur la gestion de l'ordonnateur.

Le commissaire du Gouvernement ne prend pas part au délibéré et le magistrat rapporteur n'y participe que pour l'examen de la gestion. En matière juridictionnelle et de condamnation à des amendes, ce dernier en est exclu car sa participation risquerait d'altérer l'impartialité de la formation de jugement, au nom du principe selon lequel celui qui instruit ne peut pas juger.

- Le caractère contradictoire de la procédure

Qu'il s'agisse du jugement des comptes du comptable ou de la formulation d'observations sur la gestion des ordonnateurs, le principe est une expression de la chambre en deux temps : à titre provisoire d'abord afin que les droits de la défense puissent jouer à plein, à titre définitif ensuite, au vu des réponses fournies lors de la contradiction.

S'agissant du comptable, le jugement définitif prononcé sur ses comptes peut le décharger de sa gestion ou, au contraire, confirmer les charges et prononcer un débet, c'est-à-dire le condamner à rembourser des recettes qu'il n'aurait pas encaissées, ou des dépenses qu'il aurait indûment payées.

Il s'agit, dans ce cas, de sanctions d'ordre juridictionnel, qui sont susceptibles de faire l'objet d'un appel devant la Cour des comptes.

Depuis l'arrêt « Martinie » de la Cour européenne des droits de l'homme, en date du 12 avril 2006, une audience publique doit être organisée dès lors que la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable peut être engagée. Il peut demander, préalablement, à consulter le rapport d'instruction ainsi que les conclusions du commissaire du Gouvernement de façon à pouvoir préparer sa défense, en vue de l'audience.

La procédure du contrôle de la gestion de l'ordonnateur, qui ne peut entraîner une sanction de même nature que celle à laquelle est exposé le comptable, est cependant inspirée des mêmes principes : les observations de la chambre sont d'abord formulées à titre provisoire et confidentiel, puis à titre définitif. A la réception du rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur dispose d'un délai de deux mois pour transmettre au greffe de la chambre une réponse écrite. Il peut demander à être entendu par la chambre et à consulter les pièces sur lesquelles s'appuient ces observations.

Les observations ne peuvent être définitivement arrêtées qu'après réception de la réponse écrite ou, à défaut, à l'expiration du délai imparti.

Les observations définitives de la chambre sont arrêtées sous la forme d'un rapport qui est communiqué à l'exécutif de la collectivité ou aux dirigeants de l'établissement public concerné, lesquels disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre une réponse écrite. Cette réponse est jointe au rapport. Elle engage la seule responsabilité de leurs auteurs.

- La communication des observations de la chambre régionale à l'assemblée délibérante

Le rapport d'observations est communiqué par l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public à son assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante ; il est joint à la convocation de chacun des membres et donne lieu à un débat. Il devient communicable à compter de ce jour.

Les rapports d'observations définitives de la chambre, dès lors qu'ils sont communicables, peuvent être demandés par toute personne au greffe de la chambre. On peut aussi les trouver sur le site Internet de la Cour des comptes ([http : //www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr))

Par la publicité ainsi donnée à ses observations, la chambre régionale des comptes participe à l'information des citoyens sur la gestion des deniers publics. Toutefois aucun rapport d'observations ne peut être publié ni communiqué à ses destinataires ou à des tiers dans les trois mois qui précèdent des élections pour la collectivité concernée.

La chambre est également susceptible de proposer la publication de certaines de ses observations, en raison de la gravité ou de l'exemplarité des manquements relevés, au rapport public annuel de la Cour des comptes.

III - Ce fonctionnement collégial et procédural mobilise en permanence tous les services de la chambre

La Présidente de la chambre est chargée, par les textes en vigueur, de « la direction générale de la chambre ».

Cette mission concerne aussi bien l'organisation interne de la chambre, que la gestion des ressources humaines mises à sa disposition.

Elle est assistée d'un secrétaire général qui assure, sous son autorité, le fonctionnement du service du greffe et des archives ainsi que des services administratifs de la chambre. Le secrétaire général notifie également les jugements et avis émis par la chambre.

Pour l'exercice des missions de contrôle de la chambre, le rôle de ces différents services d'appui est le suivant :

- le service du greffe et des archives : mémoire des travaux de la chambre, il enregistre les comptes produits, ainsi que les actes, documents et requêtes dont la chambre est saisie. Il prépare l'ordre du jour des séances, enregistre les décisions, assure le suivi de l'ensemble des contrôles juridictionnels et budgétaires.

En étroite liaison avec le greffe, les archives réceptionnent et classent les liasses de comptes et pièces justificatives en provenance des organismes contrôlés. Ils sont chargés de fournir aux magistrats et aux assistants de vérification les pièces nécessaires aux contrôles.

- le service de documentation rassemble, traite et diffuse en interne l'information documentaire utile pour les contrôles. Il informe sur l'évolution de la législation, de la doctrine et de la jurisprudence.

DEUXIEME PARTIE - L'EXERCICE PAR LA CHAMBRE REGIONALE DE SES MISSIONS EN 2005 ET 2006

I - L'activité juridictionnelle

Les comptables publics sont responsables personnellement et pécuniairement devant le juge des comptes, c'est-à-dire devant la chambre régionale des comptes.

Cette responsabilité s'apprécie à l'aune des obligations qui leur incombent et qui sont précisées par le décret du 29 décembre 1962 portant réforme du règlement général de la comptabilité publique.

En matière de dépenses, le comptable est tenu de contrôler notamment la validité de la créance à travers la vérification des calculs de liquidation et la production par l'ordonnateur des justifications. Si le comptable n'est pas juge de la légalité des actes qui lui sont transmis, en revanche il peut suspendre un paiement si un acte qui lui est transmis à l'appui des paiements a été pris par une autorité incompétente ou si des documents contradictoires lui sont fournis.

En matière de recettes, le comptable doit exercer, selon la jurisprudence, des diligences adéquates, rapides et complètes afin de recouvrer les créances des organismes dont il a la charge : en d'autres termes, tenu à une obligation de moyens, le comptable doit faire tout ce qui est en son pouvoir, et en temps utile.

La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables, définie par l'article 60 modifié de la loi de finances du 23 février 1963, peut se trouver engagée dès lors qu'un déficit ou un manquant en deniers a été constaté, qu'une recette n'a pas été recouvrée ou qu'une dépense a été irrégulièrement payée.

La chambre régionale des comptes des Pays de la Loire a ainsi pu engager la responsabilité d'un comptable dont la comptabilité défailante n'enregistrait pas l'ensemble des prêts accordés par une collectivité, au motif qu'un manquant en deniers de 243 889,86 € était ainsi constaté.

S'agissant du contrôle de la dépense, elle a également constitué débiteur, pour 2 423 837,45 €, le comptable d'un syndicat qui n'avait pas sollicité de l'ordonnateur les décisions requises par la réglementation pour le versement de subventions.

Elle a également sanctionné un comptable, qui n'avait pas vérifié l'exactitude de la liquidation d'une indemnité versée au personnel d'une communauté de communes, en prononçant un débet représentant le montant des sommes irrégulièrement versées (5 156,77 €).

En l'absence de certaines pièces générales indispensables au contrôle du juge, mais dont le défaut de production ne peut être sanctionné par la mise en débet du comptable, dans la mesure où il n'existe ni manquant, ni dépense irrégulièrement payée, le juge peut prononcer une réserve qui empêche que le comptable reçoive son quitus pour sa gestion. C'est le cas quand l'état de l'actif, qui enregistre le patrimoine et les biens mobiliers de la collectivité, n'est pas produit.

Au total, quatre débet ont été prononcés en 2005 et 14 en 2006.

Sur 1570 jugements rendus en 2005 et 2006 par la chambre régionale, deux seulement ont fait l'objet d'un appel devant la Cour des comptes. L'un a été partiellement infirmé par celle-ci, l'autre est en instance de jugement.

II - Le contrôle budgétaire

Le législateur a confié aux chambres régionales des comptes un contrôle sur les actes budgétaires des collectivités, afin de garantir que ces dernières soient dotées d'un budget dans les délais légaux, que ce budget soit voté en équilibre réel, que son exécution ne conduise pas à un déficit anormalement élevé et qu'il comporte les crédits nécessaires au règlement des dépenses obligatoires.

En contrôles budgétaires, la chambre régionale des comptes a rendu 50 avis en 2005 et 13 en 2006.

Saisie par le préfet au titre des articles L.1612-5 (budget en déséquilibre) et L.1612-14 (déficit du compte administratif) du code général des collectivités territoriales, la chambre a proposé les mesures nécessaires au redressement budgétaire d'un syndicat intervenant pour le développement touristique de la vallée de la Loire, en soulignant que la seule issue était une augmentation des participations communales.

Elle a, de même, invité une commune à revoir son budget afin de le mettre en conformité avec les instructions budgétaires et comptables, après avoir noté également que certaines recettes, comme celles attendues de la cession d'un bâtiment scolaire occupé par des élèves, ne pouvaient être considérées comme sincères.

Dans ces deux cas, les propositions de la chambre ont été suivies.

Saisie, au titre de l'article L.1612-15 (dépense obligatoire) par le comptable d'un syndicat pour que la chambre constate le caractère obligatoire des participations communales, la chambre a émis pour avis que les participations relatives à l'objet du syndicat revêtaient un caractère obligatoire, à l'exception de celles concernant un projet excédant les compétences du syndicat (syndicat intercommunal pour la construction et l'exploitation d'une piscine).

III - L'examen de la gestion

Au delà des contrôles organiques qu'elle a opérés sur les comptes des collectivités territoriales et des autres comptabilités relevant de sa compétence, la chambre régionale des comptes a concentré son activité, en 2005 et 2006, sur la participation à quelques enquêtes communes à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes. Elle a aussi regardé plus attentivement les comptes et la gestion de certaines catégories d'établissements publics.

A - La participation aux enquêtes communes à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes

La chambre régionale des comptes des Pays de la Loire a participé, en 2005 à trois enquêtes de cette nature : la politique en faveur des personnes âgées, la gestion de la recherche dans les universités, l'intercommunalité. Chacune de ces enquêtes a fait l'objet d'un rapport public particulier de la Cour des comptes.

Ces trois rapports ont été publiés en octobre et novembre 2005.

1 - Les personnes âgées dépendantes

Face au défi du vieillissement de la population française et des situations de dépendance qu'elle engendre, la Cour et les chambres régionales des comptes ont entendu faire le point sur les récentes réformes engagées pour y faire face.

Cette enquête a été menée conjointement par la Cour des comptes, qui a examiné le rôle et les moyens mis en œuvre par l'Etat, et treize chambres régionales qui ont analysé les actions conduites par 27 départements, des centres communaux d'action sociale et des établissements d'hébergement.

Dans ce cadre, la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire a procédé au contrôle de trois départements et de deux établissements d'où il ressort que la situation locale n'échappe pas aux grandes tendances nationales :

- l'offre de services aux personnes âgées, à domicile comme en établissement, est apparue insuffisante pour répondre aux besoins ;

- le financement public est opaque en raison de la multiplicité des financeurs : départements, assurance maladie, assurance vieillesse. En dépit du développement des aides, les frais restant à la charge des personnes dépendantes demeurent élevés ;

- enfin, le pilotage de la politique en faveur des personnes âgées souffre de nombreuses insuffisances : si l'Etat n'assure certaines de ces missions qu'avec difficulté (coordination, suivi statistique, projection des besoins, manque de moyens des services déconcentrés), les départements qui détiennent désormais un rôle majeur sont confrontés à des problèmes d'organisation et de moyens, à l'insuffisance des outils de planification, et aux difficultés de coordination des acteurs en matière médico-sociale de nature à créer des disparités de traitement des personnes âgées dépendantes.

2 - La gestion de la recherche dans les universités

La chambre régionale des comptes des Pays de la Loire a participé, en 2005, au rapport élaboré par la Cour des comptes et sept autres chambres régionales des comptes sur la gestion de la recherche dans les universités en contrôlant les trois universités de son ressort.

Le rapport national a mis en évidence à la fois la dispersion de la recherche dans toutes les universités et sa concentration dans quelques régions (Ile de France, Rhône-Alpes, PACA) et sur un petit nombre de domaines d'excellence. Dans ce paysage, les universités des Pays de la Loire ne constituent pas un pôle puissant de recherche. Ce sont des établissements polyvalents, privilégiant plutôt l'enseignement.

Il est apparu que, pour la plupart, les universités n'avaient pas de véritable projet à moyen terme pour la recherche.

Pourtant, l'une des trois universités de la région fait figure d'exception à cet égard. A partir de 1998, elle s'est livrée à un véritable exercice de diagnostic et de prospective en élaborant un plan de développement à 5 ans qui intègre non seulement les ressources humaines, l'évolution des structures de recherche et la valorisation mais aussi le rôle et l'apport des collectivités locales.

3 - L'intercommunalité

Avec les 24 autres chambres régionales et territoriales des comptes qui ont participé à l'enquête conduite par la Cour des comptes sur l'intercommunalité, celle des Pays de la Loire a voulu dresser, pour le territoire sur lequel elle est compétente, un bilan de ces réformes au regard des quatre objectifs affichés par le législateur :

- promouvoir l'intercommunalité urbaine à travers une redéfinition des communautés urbaines et la création des communautés d'agglomération ;
- simplifier et rationaliser les règles d'organisation et de fonctionnement des intercommunalités ;
- rendre plus transparent le fonctionnement des structures de coopération intercommunale, notamment par une clarification des statuts et des compétences ;
- développer le régime de la taxe professionnelle unique permettant, par l'unification des taux et l'encaissement de l'impôt par l'EPCI de son produit, de combattre la concurrence à laquelle pouvaient se livrer certaines communes pour l'implantation des entreprises.

Le bilan a été réalisé par la chambre régionale des comptes à partir des observations faites sur une demi-douzaine de structures intercommunales et de communes situées dans notre région. Il illustre les trois enseignements dressés à l'échelon national :

- les succès rencontrés par l'intercommunalité : l'objectif de développement de l'intercommunalité à fiscalité propre a incontestablement été atteint, comme en témoigne la très nette augmentation des EPCI à fiscalité propre, la forte progression de la population qui réside sur le territoire de ces établissements et l'évolution du nombre des communes regroupées ;
- l'inachèvement de la mise en place d'une intercommunalité renouvelée ;
- l'interdépendance financière et fiscale croissante des communautés et des communes membres qui n'a pas toujours conduit aux économies d'échelle attendues.

Au cours de ses contrôles, la chambre a pu observer que la région des Pays de la Loire présentait deux singularités :

- un taux d'intercommunalité supérieur à la moyenne nationale, la quasi totalité des communes et de la population étant membres d'un regroupement intercommunal ;
- une complexité accrue du paysage intercommunal avec le maintien, sur certaines parties du territoire, de structures qui ne disposent pas de la masse critique.

En 2007/2008, la chambre participera à une enquête nationale conduite par la Cour des comptes pour mesurer les suites données par les collectivités aux conclusions de l'enquête réalisée en 2005.

B - Les observations de la Chambre sur la gestion de certaines catégories d'établissements publics

A titre d'illustration de ses contrôles coordonnés par catégorie d'organismes, la chambre régionale a pu dégager quelques observations générales sur la gestion des établissements publics hospitaliers, dont elle a continué à vérifier l'équilibre financier et la sincérité des comptes, en portant toute son attention sur les efforts d'adaptation aux importantes réformes induites par le Plan « Hôpital 2007 ».

Elle s'est aussi investie sur un champ nouveau pour elle : le contrôle des chambres de commerce et d'industrie que la Cour des comptes lui a délégué.

1 - Les établissements publics hospitaliers

En matière hospitalière, le travail de la chambre régionale s'est fait en liaison avec la Cour des comptes qui a conduit, avec les chambres régionales, des enquêtes sur les thèmes correspondants aux grandes réformes hospitalières en cours, et dont les résultats sont publiés dans le cadre du rapport public de la Cour des comptes ou du rapport sur la loi de financement de la sécurité sociale.

La situation financière des établissements hospitaliers se caractérise dans la France entière, ces dernières années, par des difficultés récurrentes, se traduisant par d'importants déficits et conduisant parfois à des pratiques budgétaires et comptables irrégulières.

La chambre des Pays de la Loire a constaté que les établissements publics hospitaliers de la région n'ont pas été épargnés par ces difficultés et les a invités à prendre les mesures nécessaires pour revenir à l'équilibre et à des pratiques régulières.

Elle a souvent rappelé les principes d'annualité budgétaire et d'indépendance des exercices, critiquant les reports de charges et - d'une manière générale - toutes les pratiques ayant pour effet de modifier le résultat, l'augmentant ou le diminuant.

Dans l'ensemble, les contrôles ont mis en exergue deux principaux facteurs de déséquilibre financier : l'inadaptation des structures et le manque d'optimisation de la gestion. Des facteurs plus conjoncturels comme la pénurie dans certaines spécialités médicales ont aussi pu être observés.

1 - Les structures de l'hôpital

L'inadéquation des capacités d'accueil de l'hôpital aux besoins de soins identifiés dans le schéma régional d'organisation sanitaire (SROS) a justifié des efforts d'ajustement, parfois difficiles à prendre, nécessitant soit une répartition différente des moyens, soit un rapprochement avec d'autres établissements, publics ou privés.

La chambre a pu noter que le projet d'établissement et le contrat d'objectifs et de moyens qui vise à formaliser l'intégration de l'hôpital dans la planification régionale, n'étaient pas toujours établi pour le premier, négocié pour le second.

2 - La gestion des établissements dans le cadre de la nouvelle tarification

Dans le nouveau cadre de la tarification à l'activité (T2A), la mise en place d'une nouvelle organisation en pôles et la confection de nouveaux outils de gestion conditionnent l'équilibre financier des hôpitaux. La chambre s'est attachée à vérifier ces conditions.

Le regroupement des services en « pôles » pour constituer des entités présentant une taille critique suffisante permettant de mutualiser leurs ressources nécessite la mobilisation du personnel, notamment du corps médical et soignant. Celle-ci, qui passe par la signature de contrats de pôles avec la direction, est apparue parfois difficile.

La nouvelle autonomie de gestion des pôles ne peut être effective que si la performance, la qualité et le coût, peuvent être mesurés et comparés, ce qui suppose la mise en place d'outils de pilotage adéquats, notamment une comptabilité analytique pour calculer les coûts par séjour. Cette mise en place rencontre souvent des difficultés.

2 - Les chambres de commerce et d'industrie

Dotées d'un statut juridique original, les chambres consulaires sont des établissements publics placés sous la tutelle de l'Etat et administrés par des dirigeants d'entreprises élus. Elles disposent de la personnalité morale, de l'autonomie financière, d'un domaine public propre et de salariés ayant la qualité d'agents publics.

Leurs ressources proviennent des impositions qui leur sont affectées, de la vente ou de la rémunération de leurs activités ou des services qu'elles gèrent, et de toute autre ressource légale entrant dans leur spécialité.

Quatre missions essentielles sont confiées aux chambres de commerce et d'industrie : elles représentent auprès des pouvoirs publics les intérêts de l'industrie, du commerce et des services de leur circonscription ; elles ont une mission de service aux entreprises ; elles contribuent au développement économique du territoire ; elles peuvent créer tout établissement de formation professionnelle ou continue.

Au cours de la période 2005-2006, la chambre régionale des comptes a inscrit à son programme le contrôle des comptes et la gestion des huit CCI de la région et de la CRCI, par délégation de la Cour des comptes.

Les observations formulées par la juridiction concernent principalement la démarche stratégique et les outils de pilotage, le fonctionnement institutionnel, les procédures et l'organisation administrative, la mise en œuvre des règles budgétaires et comptables, les partenariats établis dans le domaine de la formation, les concessions.

a) La démarche stratégique et les outils de pilotage

La juridiction a observé que les préconisations de l'assemblée française des chambres de commerce et d'industrie en matière d'orientations stratégiques pluriannuelles n'ont pas toujours été mises en œuvre avec la rigueur nécessaire.

Par ailleurs, certaines des chambres consulaires peinent à développer des méthodes internes performantes : l'évaluation de la « satisfaction client » n'est pas encore généralisée, les tableaux de bord, quand ils existent, ne permettent pas toujours d'asseoir un contrôle de gestion commun aux services financiers et aux directions opérationnelles.

L'implication des chambres consulaires dans les choix des politiques économiques départementales et régionale est apparue inégale. En revanche, tous les établissements s'investissent fortement dans le service aux entreprises dans des conditions qui, parfois, n'apparaissent pas réunir toutes les garanties de régularité et d'efficacité.

b) Le fonctionnement institutionnel

L'assemblée générale de la CCI constitue le seul organe délibérant. En conséquence, elle ne peut se départir de ses attributions au profit d'une autre instance. Ces règles de bonne gouvernance ont, dans certains cas, été perdues de vue.

Ainsi, sans mandat préalable, des présidents et des bureaux ont été conduits à prendre des décisions relevant du champ de compétences de l'assemblée.

c) Les procédures et les organisations administratives

L'examen des procédures de marchés a révélé que certaines compagnies consulaires ne respectaient pas scrupuleusement les règles de publicité et de mise en concurrence définies par le code des marchés publics. L'attention des CCI a également été appelée sur la nécessité de faire clairement apparaître dans les procès-verbaux de la commission d'appel d'offres et les rapports d'analyse des offres, la pertinence de leurs choix.

Les règlements intérieurs des chambres reprennent usuellement les recommandations formulées par la tutelle en matière de prévention des conflits d'intérêts. Or, ces dispositifs ne fonctionnent pas toujours de manière satisfaisante.

La gestion des ressources humaines pourrait être plus performante dans certaines chambres consulaires, notamment la gestion des effectifs, la politique salariale et l'information sociale. La juridiction a relevé, dans certains cas, des irrégularités dans le fonctionnement de la commission paritaire locale, dans la fixation de la grille des emplois et dans la gestion des frais de déplacement et de mission.

Elle a noté que les modalités mises en œuvre par certaines CCI ont eu pour effet d'organiser la cessation de fonction de directeurs généraux en dehors du cadre légal applicable au personnel consulaire.

d) Les règles budgétaires et comptables

Un certain nombre d'annexes doivent accompagner obligatoirement les documents budgétaires, afin d'assurer une meilleure transparence. La juridiction a pu observer que ces

annexes sont souvent absentes, lacunaires ou en partie erronées qu'il s'agisse de l'annexe sur les informations relatives aux entités liées à la chambre, ou de l'état des filiales et participations.

La réglementation a instauré une séparation entre le président qui exerce une fonction assimilable à celle d'un ordonnateur et le trésorier qui est chargé notamment des opérations de dépenses et de recettes. En pratique, le dispositif mis en œuvre par certaines CCI apparaît peu sécurisé. Les pièces justificatives ne sont pas systématiquement jointes aux mandats de paiement lors de leur visa par le trésorier. Dès lors, des décaissements peuvent intervenir sans la vérification préalable de la régularité de la dépense.

e) Les partenariats

Les organismes consulaires de la région des Pays de la Loire ont su nouer avec le tissu associatif un partenariat couvrant des secteurs très différents et empruntant des formes variées, de la simple adhésion à des modalités plus intégrées de relations. En matière de formation, les interventions des CCI se concrétisent par un soutien financier direct à des associations gestionnaires d'écoles supérieures et par la mise à disposition ou le détachement de personnel administratif. En raison de ces concours et de l'influence des représentants des CCI dans les conseils d'administration, les organismes consulaires assurent de fait la direction effective de ces associations ce qui comporte des risques juridiques.

La juridiction a rappelé à certaines chambres consulaires que leurs membres s'exposent au risque de conflit, voire de prise illégale d'intérêts, quand ils préparent et participent à une décision à laquelle ils sont objectivement intéressés. Pour mettre fin à ces situations litigieuses, la chambre a préconisé une clarification du dispositif institutionnel avec deux options possibles : l'intégration des écoles aux CCI ou la restauration d'une véritable autonomie associative dans le cadre de conventions organisant clairement les relations entre partenaires.

f) Les concessions

Les CCI peuvent se voir confier la gestion d'équipements publics tels que les installations portuaires ou aéroportuaires. Les montages juridiques mis en œuvre pour la gestion des ports s'avèrent parfois complexes et révèlent des contradictions entre les différents documents contractuels. La juridiction a appelé à leur mise en cohérence ainsi qu'à une meilleure définition du périmètre de la concession et du rôle de chaque acteur, en particulier dans le domaine de la tarification du service.

CONCLUSION

Comme le fait la Cour des comptes qui consacre désormais une partie de son rapport public annuel aux suites données à ses observations et recommandations, la chambre régionale des comptes cherche aussi à mieux mesurer les effets de ses interventions

A travers cette démarche, il s'agit de témoigner de la pertinence des interventions de la juridiction financière, mais aussi de sa contribution à l'amélioration de la gestion publique locale.

Bien qu'il lui soit difficile de mesurer totalement les effets de ses interventions car les ordonnateurs ne sont pas tenus de lui communiquer les suites qu'ils réservent à ses observations définitives, la chambre considère que, le plus souvent, les ordonnateurs tiennent compte des observations qu'elle formule.

Elle a pu observer, en effet, que, d'un contrôle à l'autre, des corrections sont intégrées dans la conduite des politiques publiques, dans l'application des textes, etc.

Des modifications interviennent, aussi, en cours de contrôle. Enfin des engagements sont pris par des ordonnateurs pour améliorer, à l'avenir, telle ou telle situation.

La chambre a notamment relevé de nombreux exemples d'amélioration de la transparence et de la sincérité des comptes à la suite de son intervention.

Il s'agit d'un domaine important car la qualité des comptes est le fondement de la qualité de la gestion publique.

