

Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire



Rapport d'activité 2010

« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »

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



Le mot de la présidente

La chambre présente à l'occasion de sa séance solennelle de rentrée 2011, son 5^{ème} rapport d'activité, consacré à l'année 2010.

Il s'ouvre sur les résultats de l'exercice des missions de la chambre – examen de la gestion, contrôle juridictionnel des comptes, avis budgétaires – avant de donner quelques clés de compréhension de son organisation et de son fonctionnement.

En dépit d'un effectif plus réduit qu'en 2009, la chambre a maintenu une activité soutenue avec 44 rapports d'observations définitives, 13 jugements ayant donné lieu à 41 débats et 9 avis de contrôle budgétaire.

Ce rapport d'activité 2010 fait une place importante à la synthèse des observations de la chambre sur la situation financière des collectivités locales et des hôpitaux. Il met également l'accent sur les suites données par les organismes contrôlés aux observations et recommandations formulées par la chambre ainsi que sur les enquêtes communes aux juridictions auxquelles la chambre apporte une contribution significative.

Il souligne aussi l'insertion de la chambre dans son environnement local, par les relations nouées avec plusieurs organismes de formation notamment ainsi que ses actions de coopération internationale.

En 2010, la gestion interne de la chambre a été marquée par l'établissement d'un bilan du « projet de chambre pour 2006-2011 ». Les objectifs assignés ont pour l'essentiel été atteints et de nouveaux développements touchant à la formation ont été mis en œuvre, témoignant du dynamisme des personnels de la chambre.

C. de Kerfauton -

Table des matières

PREMIERE PARTIE – L'EXERCICE PAR LA CHAMBRE DE SES MISSIONS EN 2010

I – Le ressort géographique et le champ de compétence	page 4
II – L'activité juridictionnelle	page 7
III – Le contrôle budgétaire	page 10
IV – L'examen de la gestion	page 11
A – La dématérialisation des pièces justificatives	page 11
B - Les suites des contrôles précédents	page 12
C -La situation financière des organismes du ressort de la chambre	page 13
D – Les sociétés d'économie mixte locales	page 25
V - Les contributions aux enquêtes nationales	page 28
VI – Les autres activités de la chambre	page 29
VII– La chambre à travers les médias	page 32

DEUXIEME PARTIE - LE FONCTIONNEMENT ET L'ORGANISATION DE LA CHAMBRE

I – De la programmation des comptes à l'instruction	page 34
II – Du délibéré à la communication du rapport d'observations	page 36
III – L'organisation de la chambre	page 39
IV – Les ressources humaines	page 42
V- Le budget	page 45

Annexes :

- organigramme de la chambre régionale des comptes
- les chiffres clefs de l'activité
- liste des rapports d'observations définitives 2010

PARTIE I



L'EXERCICE PAR LA CHAMBRE DE SES MISSIONS EN 2010

Grâce à une natalité dynamique, la région conserve un socle démographique solide. Ainsi, depuis 1999, la population de la région a augmenté de 1 % par an, rythme plus élevé que la moyenne métropolitaine (+0,7%). Près de la moitié de cette évolution est due au solde naturel. Cela s'explique par le fait que les Pays-de-la-Loire sont une région plus jeune que les autres, avec un niveau de fécondité très élevé. L'autre moitié de la progression résulte d'un excédent des arrivées sur les départs, témoignage de l'attractivité régionale.

La région sait, en effet, tirer profit d'une situation géographique privilégiée : proche de Paris grâce au TGV, elle bénéficie d'une façade maritime propice aux activités touristiques. Bordée par l'océan Atlantique sur une longueur de 368 kilomètres, elle possède, notamment, deux îles : Noirmoutier et Yeu. Plusieurs marais gagnés sur la mer au cours des siècles ponctuent ce littoral : la Brière près de Saint-Nazaire, le Marais Breton au nord de la Vendée et le Marais Poitevin au sud.

La population et les activités se répartissent autour de la vallée de la Loire, véritable poumon économique, qui traverse la région d'est en ouest.

Les différents départements ont un profil très contrasté en termes d'activité : en Mayenne, l'agriculture occupe encore près d'une personne sur dix, tandis qu'avec plus de sept emplois sur dix dans le tertiaire, la Loire-Atlantique est proche de la moyenne nationale.

B- Le champ de compétence

Créées par la loi du 2 mars 1982, les chambres régionales des comptes exercent des missions définies aux articles L. 211-1 et suivants du code des juridictions financières. Le jugement des comptes des comptables publics et l'examen de la gestion des collectivités et organismes qui sont de leur compétence constituent leur cœur de métier. A la différence de ces contrôles *a posteriori*, le contrôle budgétaire présente un caractère imprévisible et s'exerce dans cinq cas strictement définis par le code général des collectivités territoriales, avec des délais contraignants.

La compétence de la chambre régionale des comptes des Pays-de-la-Loire s'étend, en 2010, sur 2 418 comptabilités dotées d'un comptable public, représentant 13,2 milliards d'euros de recettes de fonctionnement au budget principal. Ces comptes se répartissent ainsi :

Nombre	Organismes
	Collectivité locales
1	région
5	départements
751	communes
	Secteur local
336	établissements publics communaux rattachés (caisse des écoles, C.C.A.S.)
27	autres établissements publics communaux (régies, EPCC...)
38	établissements publics départementaux et régionaux (SDIS, CGFPT, syndicats...)
	Intercommunalité
132	établissements publics intercommunaux (E.P.C.I.) à fiscalité propre
542	syndicats (SI, SIVU, SIVOM...)
12	centres intercommunaux d'action sociale
	Enseignement
9	établissements publics nationaux par délégation de la Cour (universités, école d'architecture, école centrale...)
363	établissements publics locaux d'enseignement
4	autres établissements publics locaux d'enseignement (EREA)
	Secteur sanitaire et social
68	hôpitaux et syndicats inter-hospitaliers
106	établissements médico-sociaux
	Divers
16	groupements d'intérêt public
7	offices publics d'H.L.M.
1	crédit municipal

La chambre peut également contrôler des organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique, principalement les sociétés d'économie mixte ¹ dont les collectivités territoriales sont actionnaires, les associations qui bénéficient de concours financiers locaux et, sur délégation de la Cour des comptes, certains organismes consulaires :

Nombre	Organismes
13	établissements publics par délégation de la Cour (CCI, chambre des métiers)
54	sociétés d'économie mixte
5	offices publics de l'habitat
322	associations (concours financier égal ou supérieur à 153 000 euros)

En outre, la chambre peut contrôler les comptes que les délégataires des services publics locaux doivent remettre tous les ans à leurs autorités délégantes.

¹ Désormais appelées entreprises publiques locales

II - L'activité juridictionnelle en 2010

A - Le jugement des comptes publics

La juridiction financière a pour mission de juger les comptes des comptables publics, c'est-à-dire de s'assurer qu'ils ont correctement encaissé les recettes dont le recouvrement leur incombe et que le paiement des dépenses qu'ils ont exécutées a été effectué selon les règles de la comptabilité publique. Lorsque le compte est régulier, la chambre accorde la décharge et donne quitus au comptable de sa gestion.

Les comptables sont personnellement responsables des opérations qui leur incombent. Si la juridiction financière constate un manquant en deniers (soit parce qu'une recette n'a pas été recouvrée alors qu'elle aurait dû l'être, soit parce qu'une dépense a été payée alors qu'elle n'aurait pas dû l'être, soit encore parce qu'il manque des deniers dans la caisse du comptable), elle déclare le comptable en débet : celui-ci doit alors rembourser sur ses deniers personnels la somme manquante².



L'année 2010 a été la première année pleine d'entrée en application de la **loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008** relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, qui a profondément rénové la procédure contentieuse, désormais introduite par un réquisitoire du ministère public, et renforcé son caractère contradictoire. Elle a, notamment, généralisé les audiences publiques.

La réforme a eu pour conséquence de réduire notablement les délais de la procédure juridictionnelle, le délai moyen entre l'envoi du réquisitoire et l'envoi du jugement s'établissant à 5 mois et 28 jours en 2010, contre 8 mois environ en 2009.

Une forte progression de l'activité juridictionnelle est constatée en 2010 puisque le nombre de jugements a presque doublé par rapport à 2009 et que le nombre de débetes a plus que triplé :

	2009	2010
Réquisitoires	10	16
Jugements de débet	6	11
Nombre de débetes	12	41
Montant des débetes	282 198	1 187 082

² En pratique, le comptable a la faculté d'obtenir une remise gracieuse, totale ou partielle, accordée par le ministre des finances

On peut voir dans ce dynamisme les effets d'une concentration des contrôles sur les comptes significatifs (le ratio du nombre de jugements à charge sur le nombre de comptes contrôlés s'établit à 10%), d'une normalisation des diligences ainsi que les fruits des efforts de formation des magistrats et assistants.

Une part importante des charges retenues concerne des soldes débiteurs injustifiés et des diligences insuffisantes en matière de recouvrement, qui entraînent un préjudice pour l'organisme. A titre d'exemple, un compte de créances imparfaitement tenu ne permet pas au comptable en fonctions ou à son successeur d'encaisser toutes les recettes devant normalement rejoindre la caisse de l'organisme dont il tient la comptabilité.

Se traduisant par un nombre tout aussi significatif de débits, le contrôle du paiement des subventions a mis à jour le fait que les relations des collectivités territoriales et de leurs établissements publics avec les associations sont insuffisamment formalisées.

Les comptables sont tenus, avant de régler les dépenses, d'exercer les contrôles prévus à l'article 12 B du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique (RGCP). Ce contrôle porte en particulier sur « *la validité de la créance* » et plus précisément, en application de l'article 13 du même texte, sur « *la justification du service fait et l'exactitude des calculs de liquidation* » ainsi que sur « *l'intervention préalable des contrôles réglementaires et la production des justifications* ». En conséquence, les comptables doivent veiller à ce que leur soit produite, au-delà d'un certain seuil (23 000 euros), la convention conclue entre l'organisme accordant la subvention et la personne privée qui en bénéficie.

B – Les communications administratives

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 28 octobre 2008 portant réforme des procédures des juridictions financières, la chambre peut décider d'adresser aux comptables des communications administratives qui se substituent aux anciennes réserves portées sur leur gestion et autres injonctions pour l'avenir.



Depuis le 1er janvier 2009, 23 communications administratives ont ainsi été décidées par la chambre. Sur les 15 appelant une réponse ou des mesures correctives, 10 ont donné lieu à des suites positives sous la forme de la production d'un état comptable manquant, d'une régularisation ou d'un engagement pour l'avenir.

C - Les procédures de gestion de fait

La gestion de fait s'applique, selon l'article 60-XI de la loi de finances n°63-156 du 23 février 1963, à « toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public », ou « reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public ».

La gestion de fait est donc le maniement de deniers publics par une personne n'ayant pas la qualité de comptable public. Il s'agit d'une violation du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. La constitution d'une gestion de fait assimile le gestionnaire de fait à un comptable public; il doit donc rendre compte de sa gestion dans les mêmes conditions qu'un comptable patent et peut dès lors être sanctionné selon une procédure spécifique par les juridictions financières.

L'article L. 231-3 du code des juridictions financières attribue en effet compétence à la chambre régionale des comptes pour juger « dans les mêmes formes et sous les mêmes sanctions (que les comptabilités régulières) les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait d'une collectivité ou d'un établissement public relevant de sa compétence ». En outre, l'article L. 231-5 spécifie que « la chambre régionale des comptes n'a pas juridiction sur les ordonnateurs, sauf sur ceux qu'elle a déclarés comptables de fait ».

La procédure comporte trois étapes : la déclaration de gestion de fait, le jugement du compte (avec débet possible) et la condamnation éventuelle des comptables de fait à une amende. A chaque stade, la chambre statue à titre définitif, après audience publique. Une fois les débet et les amendes apurés, les comptables de fait reçoivent quitus de la juridiction.

En 2010, la chambre a rendu, dans le cadre de deux procédures de gestion de fait, trois jugements sanctionnant des encaissements irréguliers de recettes publiques. Les auteurs ont été mis en débet et condamnés à l'amende.

III - Le contrôle budgétaire en 2010

Le législateur a confié aux chambres régionales des comptes une mission d'appui au préfet pour le 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.

La chambre régionale des comptes des Pays de la Loire a été saisie à 8 reprises en 2010 et a rendu 9 avis³. Ces indicateurs attestent d'une relative stabilité du nombre de contrôles par rapport aux années précédentes :

	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre d'avis	13	9	17	7	9

Deux avis présentent un intérêt particulier dans la mesure où la chambre a entendu rappeler que son rôle en matière de contrôle budgétaire était strictement encadré par les dispositions afférentes du code général des collectivités territoriales :

- dans un cas, la chambre a déclaré irrecevable une saisine parvenue après le délai d'un mois donné au représentant de l'Etat pour la saisir d'un budget en déséquilibre. En l'espèce, elle a considéré que le dessaisissement budgétaire d'une collectivité, eu égard à ses conséquences, devait rester nécessairement encadré dans les délais d'interprétation stricte ;
- dans un autre dossier, elle s'est déclarée incompétente pour examiner une dépense obligatoire résultant, selon son interprétation, d'une décision de justice passée en la force de la chose jugée. Elle a estimé que la procédure de mandatement d'office à l'initiative du préfet devait s'appliquer. La dépense est désormais réglée.

Sur les autres cas, les propositions émises par la chambre ont été suivies d'effet.



³ Une saisine pouvant donner lieu à plusieurs avis

IV - L'examen de la gestion en 2010

Dans le cadre de l'examen de la gestion prévu à l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes effectue un contrôle sur la régularité des actes de gestion, sur l'emploi économe des moyens et sur l'efficacité et l'efficience des actions menées au regard des objectifs fixés par la collectivité ou l'organisme concerné.

Les vérifications ont porté sur un champ très large d'organismes sur l'ensemble du territoire régional : collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale, hôpitaux, organismes publics d'HLM, sociétés d'économie mixte (SEM), associations subventionnées, autres établissements publics nationaux par délégation de la Cour des comptes.

En 2010, 44 rapports d'observations définitives sont devenus communicables (ils étaient 43 en 2008 et 49 en 2009).

L'indicateur permettant de mesurer le délai moyen de la procédure d'examen de la gestion⁴ a continué à s'améliorer :

2006	2007	2008	2009	2010
19 mois 5 jours	17 mois 22 jours	16 mois 24 jours	16 mois 21 jours	15 mois 26 jours

A – La dématérialisation des pièces justificatives



La dématérialisation est mise en œuvre selon un schéma national arrêté en accord entre les ordonnateurs locaux, les administrations de l'Etat et les juridictions financières. Elle se met en place progressivement pour recouvrir l'ensemble des échanges. Il existe dans chaque domaine (paye, arrêtés et délibérations, marchés publics, titres et mandats, pièces justificatives, aide sociale, loyers...) une convention cadre nationale, déclinée ensuite localement à travers la passation d'un accord entre la collectivité, la DGFIP et la chambre. Cet accord définit le champ de la dématérialisation et les modalités selon lesquelles des données numérisées remplaceront les exemplaires « papier ».

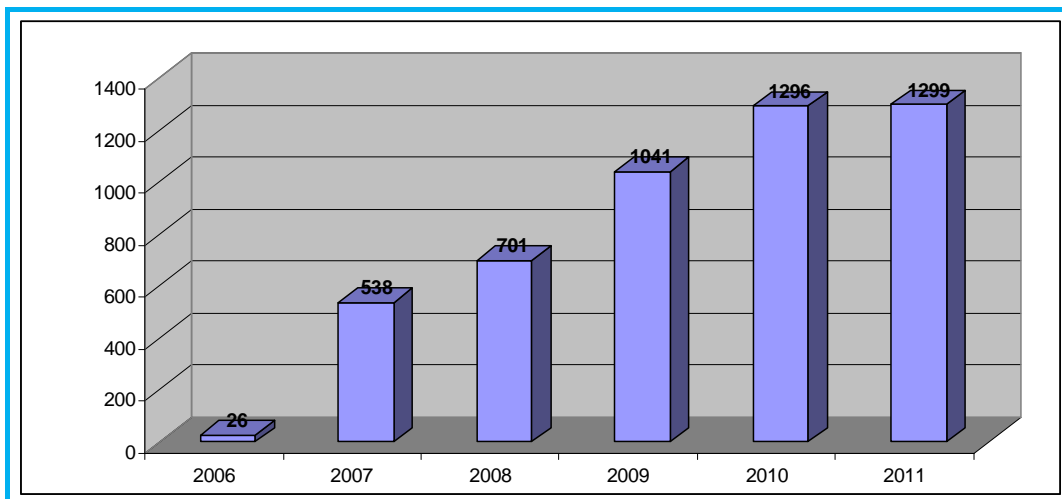
⁴ de la lettre d'ouverture du contrôle à la date de notification du ROD 2



La dématérialisation des pièces comptables influence directement les techniques de contrôle des équipes de vérification. En effet, la numérisation des comptes offre l'opportunité de contrôles plus rapides et plus complets, comme la vérification informatisée de la totalité de la liquidation de la paye des agents ou du respect des seuils de commande publique. L'exploitation de l'ensemble des données comptables s'en trouve grandement facilitée puisqu'à partir du solde d'un compte, il est possible d'accéder aux mandats et pièces justificatives y afférant.

A compter de 2009, plus de 83 % des comptes de gestion des comptables sont produits sous forme électronique. Des fichiers de paye mensuelle sont également de plus en plus souvent dématérialisés et exploités par les équipes de contrôle grâce à l'outil XÉMÉLios mis en place par la DGFIP, qui permet des tris et des recherches multicritères.

Au 1^{er} janvier 2011, ce sont près de 1300 conventions de dématérialisation qui seront applicables dans les collectivités du ressort de la chambre, un chiffre en hausse de 25% par rapport au 1^{er} janvier 2009 :



B - Les suites des contrôles précédents

La chambre régionale des comptes des Pays de la Loire a fait du suivi des observations transmises aux organismes contrôlés un axe systématique de l'examen de gestion. C'est ainsi que cinq ans après, la chambre vérifie les suites données par la collectivité à ses observations et recommandations précédentes.

Elle voit dans cette démarche une incitation renforcée à corriger les faiblesses qu'elle a été amenée à relever et, au-delà, une opportunité de mesurer plus finement l'efficacité de son action, à travers l'analyse des effets de ses recommandations.

Les résultats du suivi des suites en 2010 se répartissent ainsi :

Thèmes de contrôle	Régularisation par rapport au contrôle précédent	Régularisation en cours de contrôle 2010
Fiabilité des comptes	3	3
Personnel	1	2
Organisation-fonctionnement	10	4
Relations avec les tiers	--	3
Budget		2
Contrôle interne	4	1
Commande publique	2	3
Délégation service public	1	-
Total	21	18

La chambre a constaté en 2010 que fréquemment, les collectivités et établissements publics contrôlés n'attendent pas la publication de ses rapports d'observations définitives pour corriger les éventuels dysfonctionnements ou irrégularités mis en évidence lors du contrôle.

Ainsi, dans le domaine de la fiabilité juridique et comptable, une SEM a procédé à une extension de son objet social afin de le mettre en cohérence avec son activité effective, une commune a modifié la rédaction des procès-verbaux des conseils municipaux afin d'améliorer l'information de l'assemblée délibérante sur les délégations de compétence consenties au maire, ou encore un hôpital local a procédé à une régularisation de ses comptes en matière de provision.

Les contrôles ont également montré que les recommandations précédentes de la chambre ont été très majoritairement suivies d'effet. Une commune s'est, ainsi, entourée de précautions supplémentaires afin d'éviter qu'un élu soit prestataire de services et a renforcé la sécurisation de ses données informatiques. Comme les y invitait la chambre, une communauté de communes a amélioré la passation de ses marchés publics et un syndicat mixte a régularisé l'assise juridique de ses régies de recettes. La chambre a également pu constater que des irrégularités constatées lors du contrôle précédent concernant le versement de primes et les modalités de recrutement de personnels avaient pris fin.

C – La situation financière des organismes du ressort de la chambre

1) Les collectivités locales

Cette partie synthétise les analyses financières de deux départements, 12 communes et 4 communautés de communes. Elles portent généralement sur les années 2005 à 2008, soit juste avant le début de la crise financière et son impact sur les comptes locaux.



La grande majorité des collectivités de cet échantillon présente, à l'exception de quelques cas isolés, des situations financières équilibrées.



Pour évaluer la santé financière d'une collectivité locale, la chambre a recours à un certain nombre d'indicateurs et de ratios, dont les principaux sont les suivants :

- le coefficient de rigidité résulte du rapport des charges de personnel et de l'annuité de la dette aux recettes réelles de fonctionnement. Il permet de mesurer le poids des charges structurelles, incompressibles à court et moyen terme ;

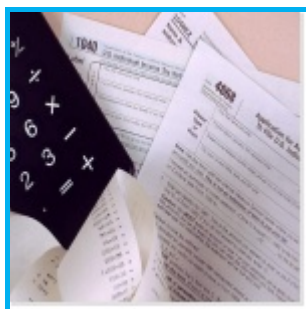
- le potentiel fiscal est le produit théorique que recevrait une collectivité si elle appliquait les taux d'imposition moyens nationaux de chacune des quatre taxes directes locales (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, taxe professionnelle) à ses propres bases. Cet indicateur permet des comparaisons entre collectivités, au-delà de leur propre politique fiscale ;

- la capacité d'autofinancement (CAF) brute représente l'excédent des produits réels de fonctionnement sur les charges réelles de fonctionnement permettant de couvrir tout ou partie des dépenses réelles d'investissement (en priorité, le remboursement des emprunts et, pour le surplus, les dépenses d'équipement). La CAF nette mesure la capacité de la collectivité à financer ses dépenses d'investissement grâce à ses ressources propres, une fois acquittée la charge obligatoire de la dette ;

- la capacité de désendettement, en rapportant le montant de la dette à la CAF brute, indique le nombre d'années dont aurait théoriquement besoin la collectivité pour rembourser sa dette si elle y affectait l'intégralité de sa CAF brute annuelle.

a) Peu de situations financières dégradées

Les situations financières dégradées concernent un petit nombre de communes de moins de 10 000 habitants et un EPCI. Un différentiel défavorable d'évolution des produits et des charges de fonctionnement a provoqué une forte baisse de leur capacité d'épargne, pouvant aller de 15% à 30% voire 70%. Faute d'autofinancement suffisant pour couvrir les dépenses d'investissement, l'endettement de ces collectivités s'est alors accru dans des proportions préoccupantes. La chambre a pu relever que ces tensions financières résultent de difficultés qui peuvent être structurelles, comme l'insuffisance persistante de dotation globale de fonctionnement dans un cas, ou parfois conjoncturelles, liées au financement d'une opération importante d'investissement.



b) Une situation d'avant-crise financière plutôt saine

Ces cas mis à part, le bilan d'ensemble dressé par la chambre est plutôt satisfaisant et la situation financière des collectivités contrôlées de la région peut être qualifiée de globalement saine. Le nombre de saisines budgétaires est d'ailleurs limité en 2010 et ne concerne que des petites collectivités.

Les deux départements examinés en 2010 s'inscrivent dans ce constat général plutôt favorable, même si ils n'ont pas échappé à l'« effet de ciseaux » caractérisé par la réduction de leurs recettes (baisse conséquente des droits de mutation) et une forte augmentation de leurs dépenses sociales, consécutivement aux transferts de compétence. A ce titre, la chambre a constaté que les dépenses d'allocation du Revenu Minimum d'Insertion (RMI) n'ont pas été entièrement couvertes par les compensations reçues de l'Etat. Pour l'une de ces collectivités, la situation financière était encore relativement satisfaisante, bien que la faiblesse de son potentiel fiscal puisse constituer un frein à la progression de ses ressources. Pour l'autre, le maintien de l'autofinancement était assuré grâce à une faible charge de la dette.

Les développements qui suivent s'intéressent exclusivement à la situation financière des communes et de leur intercommunalité.

- Les produits de fonctionnement

Trois grandes catégories de recettes alimentent le budget : la fiscalité locale, les dotations versées par l'Etat et, pour une part variable, divers produits de gestion courante (prestations de service, revenus des immeubles, cessions d'immobilisations, reversement des budgets annexes...).

Les **impôts et taxes** constituent très souvent la première ressource de la collectivité, oscillant entre 38% et plus de 50% des recettes de fonctionnement, voire même 60% des produits de gestion pour une commune du littoral.

La mobilisation des recettes fiscales a été plus ou moins forte selon les marges dont dispose la collectivité et son appartenance ou non à une intercommunalité à fiscalité propre. Ainsi, certaines collectivités ont bénéficié d'un produit fiscal dynamique, sous l'effet de l'augmentation des bases fiscales, parfois conjugué à un relèvement successif des taux des taxes locales. Cette hausse de la pression fiscale traduit la volonté des collectivités de maintenir un autofinancement significatif pour limiter leur recours à l'emprunt.



Parmi les communes contrôlées, certaines ne disposent que de peu de marges de manœuvre en matière de fiscalité directe, soit parce qu'elles conjuguent un faible potentiel fiscal et un fort coefficient de mobilisation⁵ de ce potentiel fiscal, soit parce que, nonobstant un potentiel fiscal supérieur à la moyenne, leurs taux sont déjà supérieurs à ceux de la moyenne de la strate. D'autres communes ont su, au contraire, se préserver des marges de manœuvre grâce à une stabilité des taux entre 2004 et 2008.

Les **dotations, participations et autres compensations de l'Etat** tendent à baisser sur la période, que ce soit en valeur absolue ou en part relative des produits de gestion, pour représenter en général entre 30% et un tiers des ressources communales. La dotation globale de fonctionnement est, de loin, la plus importante des dotations l'Etat, en représentant parfois jusqu'à la moitié et figure généralement en seconde place des ressources communales.

- Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement se caractérisent par leur forte rigidité, qui réduit d'autant les marges de manœuvre des collectivités pour le financement de leurs investissements.

Si, d'une manière générale, les charges à caractère général sont plutôt maîtrisées, en revanche, les **charges de personnel** croissent à un rythme soutenu, dans les communes comme dans les EPCI.

⁵ ce coefficient compare le produit des impôts locaux à celui qui serait obtenu par application des taux moyens nationaux aux bases de la commune

Ainsi, les charges de personnel communales absorbent souvent la moitié des crédits de fonctionnement, pouvant constituer 55% des dépenses de gestion courante, voire même 58% ou 63% des charges de fonctionnement de la commune. Cependant, sauf exceptions, le niveau des charges de personnel est souvent inférieur à celui de la strate démographique de référence.

Elles constituent donc le premier poste de dépenses d'un budget communal et intercommunal, ainsi que le poste qui a fréquemment le plus progressé sur la période 2005-2008.

Du fait de cette importance relative des charges de personnel, certaines collectivités affichent un coefficient de rigidité élevé, autour de 56% ou 61% (contre 48% pour les communes de la même strate), ce qui doit les amener à devoir maîtriser l'augmentation de la masse salariale, en ne procédant pas au remplacement systématique des agents partant à la retraite et en adoptant une vigilance accrue pour le recours aux agents non titulaires.



Outre des facteurs exogènes (effets GVT⁶, de la réglementation...), la progression des frais de personnel peut résulter, également, de décisions prises par les communes, optant, dans un cas, pour la reprise en régie directe d'activités jusqu'alors assurées en externe par une association ou, dans un autre, pour une gestion directe de certains services publics locaux (entretien des bâtiments, restaurant municipal, piscine, équipements sportifs...). Les «charges de centralité», notamment dans le domaine social et culturel, peuvent aussi expliquer pour partie cette situation, de même que la prise en charge de nouvelles compétences par une communauté de communes.

L'évolution des **charges financières** est plus disparate selon les collectivités. Certaines ont réussi à les contenir voire les réduire sensiblement sur la période, profitant de la baisse conjoncturelle des taux d'intérêt, d'une dette maîtrisée ou suite au recours à des produits structurés dont les taux sont attractifs à court terme mais porteurs de risques à plus longue échéance (voir par ailleurs). D'autres, au contraire, ont connu un alourdissement sensible de ces charges, qui peuvent alors représenter jusqu'à 7 à 8% des dépenses de fonctionnement.

⁶ GVT : Glissement-Vieillesse-Technicité

La situation est tout autant contrastée concernant l'**endettement**. Nombre de collectivités se sont désendettées entre 2005 et 2008, parvenant à réduire leur encours de dette de manière significative. Certaines ont, ainsi, réduit leur capacité de désendettement à seulement 2, 6 années en 2008 voire même 1,5 année. A l'inverse, pour des communes déjà très endettées, la tendance est beaucoup plus difficile à inverser et cet indicateur peut, alors, atteindre une dizaine d'années et même aller jusqu'à 16 années.

Au final, la majorité des collectivités contrôlées parviennent, jusqu'en 2008/2009, à dégager un excédent de fonctionnement permettant de couvrir tout ou partie des dépenses réelles d'investissement.

Mais les effets de la crise, le gel annoncé des dotations de l'Etat, la réforme de la taxe professionnelle et un recours accru à l'emprunt, déjà constaté sur la période, vont venir, à court terme, impacter leurs capacités d'autofinancement net, ce qui nécessitera une plus grande maîtrise des charges de fonctionnement, à travers des efforts de mutualisation, de rationalisation et d'optimisation, et pourrait déboucher, à moyen terme, sur un ralentissement des dépenses locales d'équipement.

2) **Les établissements publics de santé**

a) des situations budgétaires dégradées mais en voie de redressement

Des six établissements dont les contrôles ont été achevés en 2010, un seulement a été excédentaire sur toute la période examinée. Deux, également, ont été déficitaires sur cette période. De façon générale, la tendance est à la dégradation jusqu'en 2008 inclus. 2009 marque une amélioration, sans que l'on puisse, cependant, en conclure dès à présent à une inversion de tendance.

En 2008, cinq hôpitaux étaient déficitaires, pour un total de 11 M€ environ. Deux hôpitaux constituaient, à eux seuls, près de 90 % de ce déficit. Cette concentration est également conforme à la tendance nationale.



Les déficits relevés peuvent devoir être majorés pour corriger quelques errements comptables, qu'il s'agisse de reports de charges - même s'ils sont en grande partie en voie de résorption ou de la comptabilisation hétérodoxe des provisions et des amortissements. Les éléments disponibles ont permis de retraiter la situation de certains établissements. Ces retraitements ont pour effet, en 2008, d'accroître très sensiblement les déficits constatés.

b) les facteurs explicatifs

En Pays de la Loire, les difficultés budgétaires apparaissent tenir à un « effet de ciseaux » et non pas au nouveau mode de financement à l'activité (T2A) : la région est « gagnante » à la T2A.



La T2A (« Tarification A l'Activité ») est le nouveau dispositif de financement prévu par le Plan Hôpital 2007. Avec elle, contrairement au système de Dotation Globale où les budgets alloués aux établissements étaient reconduits d'année en année, ce sont désormais les activités de l'hôpital qui déterminent directement ses ressources. Les recettes vont ainsi correspondre à une approche médicalisée de l'activité.

De façon générale, et sauf exceptions, quelles que soient les périodes examinées, les charges des établissements ont progressé plus vite que leurs recettes (qui ne résultent pas seulement de leur activité).

- Une activité globalement stable mais fragile en chirurgie et en obstétrique

Sauf exceptions, la tendance générale de l'échantillon est à une stabilisation de l'activité (à un niveau plus ou moins élevé).

De façon générale, également, et malgré des caractéristiques différentes, les hôpitaux de l'échantillon voient s'affaiblir leurs activités « chirurgie » et « obstétrique ».



Dans un premier cas, l'activité d'hospitalisation complète pâtit d'un mauvais positionnement en médecine et chirurgie mais l'hospitalisation en MCO (médecine, chirurgie obstétrique) progresse. Un hôpital perd des parts de marché mais son attractivité est forte, le taux de fuite modeste. Ses marges de manœuvre sont limitées.

Dans un second cas, l'hospitalisation complète progresse. L'activité de court séjour progresse pour la médecine et les urgences. La chirurgie est transférée à la clinique. L'activité gynécologique et l'obstétrique sont en baisse.

Dans un troisième cas, le centre hospitalier s'est engagé avec une clinique privée dans la création d'un pôle santé. L'établissement public présente une baisse du nombre d'entrées de 4,4% entre 2007 et 2009 en MCO et de 5% en court et moyen séjour. Avec l'hospitalisation incomplète, on observe une stabilité en MCO mais l'activité gynéco-obstétrique est en forte baisse (-6,4%). Au total, les effets du regroupement restent à mesurer.

Dans un dernier cas, les capacités ont été réduites. La chirurgie et l'obstétrique sont en fort repli. L'hôpital est peu performant et peu attractif. Il pâtit de la méfiance des médecins de ville et connaît un fort taux de fuite.

- Des dépenses de personnel inégalement maîtrisées

Les charges de personnel constituent toujours plus de la moitié des charges d'un établissement et quelquefois les trois quarts. Leur dérive est un facteur de détérioration de la situation financière et leur maîtrise une condition de l'équilibre.

Un premier établissement se caractérise par le poids important et la croissance des charges de personnel. Pour un autre établissement, alors que la part relative des frais de personnel reste inférieure à la moyenne, leur croissance importante participe à la dégradation de la situation financière de l'établissement. Deux autres établissements importants sont engagés dans un effort récent de maîtrise des dépenses de personnel. Celles-ci sont maîtrisées dans deux établissements de plus petite taille.

De manière générale, les établissements ont du mal à assurer la permanence des soins et le remplacement des médecins qui partent à la retraite dans certaines disciplines sensibles.



Globalement, sauf exceptions, les présences, permanences et temps de travail sont insuffisamment contrôlés. Les remplacements temporaires coûtent chers. Enfin, des dérives dans la rémunération des remplaçants ou des permanences, génératrices de surcoûts, ont pu être constatées à deux reprises, les établissements concernés acceptant sous la contrainte de rémunérer des médecins remplaçants à des « tarifs de marché » (de 500 à 850 € par jour).

- Une politique d'investissement soutenue

De façon générale, les établissements de l'échantillon ont mené des opérations d'investissement importantes ces dernières années, sans que leur équilibre financier immédiat soit toujours garanti. Certains établissements ont réduit leur programme pour les années à venir. D'autres l'ont maintenu, alors même que leur capacité à les financer reste incertaine. Enfin, dans une opération, l'investissement se réalise en coopération avec un établissement privé, sans que l'équilibre financier entre les partenaires soit assurément équitable.



Sauf pour deux établissements, le financement de ces investissements a été en grande partie assuré par des emprunts, les hôpitaux étant pénalisés par une faible capacité d'autofinancement (CAF). Au vu de cet indicateur, la situation des établissements n'est pas satisfaisante : soit elle se détériore, quand bien même elle serait encore assez bonne, soit qu'elle se stabilise ou se redresse tout en restant encore à un niveau trop bas.

Les autres hôpitaux ont vu leur dette croître sur la période. Cette croissance a pu, dans certains cas, être particulièrement importante. La progression a été de plus de 100% en trois ans pour deux établissements et de 76% sur la même durée pour un troisième. Des emprunts structurés, à risques de taux ou risque de change, ont été relevés représentant 69% et 36% de l'encours de deux établissements. La chambre a estimé que ces deux établissements assumaient un risque particulièrement élevé.

c) les relations avec la tutelle

Les difficultés observées ont pu, comme au niveau national, prospérer en raison d'une mise en œuvre inaboutie des contrats (CPOM⁷ ou CREF⁸) signés entre les hôpitaux et l'agence régionale de l'hospitalisation⁹ (ARH). Les aides de la tutelle que prévoyaient ces contrats ont bien été versées, mais aucun dispositif de suivi des engagements de l'établissement et d'évaluation n'était réellement mis en place. Le plus souvent même, ces contrats ne comportaient pas de véritable engagement de la part des établissements, ou bien aucun indicateur n'était associé aux engagements. Depuis 2008, les contenus de ces contrats se sont améliorés, comme leur dispositif de suivi-évaluation, et de nouvelles aides ont été apportées. Dans ce cadre, certains établissements ont bénéficié d'un accompagnement important de l'ARH, en particulier dans un cas où le total des dotations MIGAC¹⁰ a atteint 5,4 M€ en 2008, soit presque 10% des produits.

⁷ Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens.

⁸ Contrat de retour à l'équilibre financier.

⁹ Devenue depuis Agence régionale de santé (ARS)

¹⁰ Missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation.

3) **La gestion de la dette des collectivités locales et des hôpitaux**

La chambre régionale des comptes des Pays de la Loire a entendu développer en 2010 ses travaux relatifs à l'examen de la gestion de leur dette par les organismes soumis à son contrôle, dans le prolongement de sa démarche initiée en 2009. Les constats opérés cette année par la chambre et présentés ci-après, lui auront permis en outre d'alimenter une enquête nationale des juridictions financières consacrée à cette question.

La gestion de leur dette par l'ensemble des organismes examinés par la chambre, en particulier collectivités locales et hôpitaux publics, apparaît, à première vue, « active » : de fait, les renégociations d'emprunt, débouchant sur des refinancements, ont été ces dernières années particulièrement nombreuses, fondées sur la légitime volonté de minimiser les frais financiers. Pour autant, la recherche des meilleurs taux ne signifie pas que les collectivités locales et les hôpitaux publics examinés aient tous une véritable stratégie dans la gestion de leur dette, la seule recherche immédiate d'un effet d'aubaine sur les taux ne pouvant en tenir lieu. Aussi la portée du caractère « actif » de la gestion de la dette doit être relativisée au vu des considérations suivantes.



En premier lieu, plusieurs collectivités locales et hôpitaux examinés laissent à des organismes bancaires la possibilité d'occuper à leur égard une position de force : c'est ainsi que la majorité de l'encours de dette a parfois été contractée auprès d'un seul et même organisme bancaire, dans plusieurs cas à hauteur de plus de 60 % de la dette, position atteignant au quasi monopole dans un cas, avec 90 % de l'encours de dette d'une commune contracté auprès d'un seul organisme bancaire. Dès lors, l'absence ponctuelle de mise en concurrence des organismes prêteurs constatée par la chambre à l'occasion de nombreuses renégociations de prêts opérées, n'a pu que conforter la position du banquier à l'égard des collectivités locales et des hôpitaux publics.

En second lieu, ces renégociations ont généralement permis d'afficher une stabilisation au moins temporaire, voire une baisse immédiate, des annuités d'emprunt. Mais dans tous les cas examinés, cette diminution des annuités s'est traduite par un allongement très sensible de la durée des emprunts, parfois plus que doublée : dans une commune, trois emprunts d'une durée résiduelle inférieure ou égale à cinq ans ont par exemple été refinancés et fondus dans un nouvel emprunt à vingt ans. Cet allongement systématiquement observé a le double effet de positionner plus durablement le banquier dans l'encours de dette de la collectivité locale ou de l'hôpital, et de faire courir à ceux-ci des risques majorés sur une durée de plus en plus longue.

Les renégociations successives et souvent rapprochées des emprunts ont en effet été l'occasion pour les organismes bancaires de proposer à leurs clients des produits d'emprunt à risque, dits « structurés », dont la part dans l'encours total de dette de certaines collectivités locales est désormais prépondérante, à tout le moins significative. La chambre a pu relever des situations comparables parmi les hôpitaux publics examinés, où l'encours de dette en produits structurés est parfois important en valeur absolue, mais l'est plus encore en proportion de leur encours total de dette, qui peut comprendre 35 % d'emprunts structurés, atteignant même dans un cas 69 % de l'encours total de dette de l'hôpital.



Les produits structurés sont la combinaison, dans un même contrat de prêt, d'un emprunt bancaire classique à taux fixe ou indexé, et d'un ou plusieurs produits dits « dérivés ». L'emprunteur d'un produit structuré bénéficie habituellement, au cours d'une première phase d'amortissement de l'emprunt, d'un taux d'intérêt fixe inférieur à celui proposé sur le marché, mais au cours d'une seconde période, également prévue au contrat, le taux d'intérêt appliqué est conditionné par une clause dite « sous-jacente », résultant de l'évolution des indices, taux, et/ou parités, constitutifs du produit dérivé.

L'évolution défavorable des indices de référence a provoqué, dans tous les cas examinés, collectivités locales comme hôpitaux publics, des renégociations successives et rapprochées, visant à bénéficier d'un taux davantage bonifié mais en contrepartie de risques plus importants sur des durées plus longues, conduisant à un classement moins favorable des produits souscrits dans l'échelle des risques.

C'est seulement dans un cas de situation financière particulièrement dégradée que la chambre a eu à déplorer des modalités de gestion de la dette non conformes à la réglementation financière et comptable : une commune a eu massivement recours à des lignes de trésorerie successives utilisées à contre-emploi, non pour faire face à un besoin ponctuel de disponibilités en cours d'année, mais pour assurer le financement à long terme d'investissements, ce qui relève de l'emprunt.

La maîtrise de l'ensemble de ces questions par les services financiers des collectivités publiques concernées (communes, hôpitaux) apparaît généralement très perfectible, celles-ci ne paraissant pas avoir pris la pleine mesure, ni du risque accepté au gré des renégociations opérées, ni parfois même de la réalité du taux d'intérêt qui leur est appliqué.

De surcroît, l'information de l'assemblée délibérante des collectivités et plus largement des citoyens apparaît ponctuellement insuffisante : la présentation obligatoire au conseil municipal des caractéristiques des emprunts souscrits a parfois été ignorée et lorsqu' elle est intervenue, cette présentation n'a jamais donné lieu à débat. Enfin, contrairement aux dispositions du code général des collectivités territoriales, la délégation de pouvoir accordée au maire par le conseil municipal pour contracter les emprunts s'est parfois effectuée sans fixer de limite préalable de montant.

Au vu de tous ces constats, la chambre a entendu formuler des recommandations simples et de bonne gestion, telle la mise en concurrence systématique des organismes financiers et la recherche des possibilités de diversification du capital restant dû.

Elle recommande surtout de ne plus recourir à des produits que leur complexité rend difficile à maîtriser. Ils présentent des évolutions par trop aléatoires et peu compatibles avec la nature publique des ressources d'une collectivité territoriale ou d'un hôpital public.



D – Les sociétés d'économie mixte (SEM) locales



Les sociétés d'économie mixte (SEM) locales sont des sociétés anonymes, donc des entités de droit privé mais dont le capital est détenu majoritairement par des collectivités locales (ou leurs établissements publics). Elles constituent la majorité des Entreprises publiques locales (EPL), catégorie qui regroupe aussi les sociétés publiques locales (SPL) et les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA), de création plus récente et dont le capital est entièrement détenu par les collectivités locales.

Les SEM sont des outils qui permettent aux collectivités locales d'intervenir dans des domaines où elles ne disposent pas toujours de moyens adaptés ou de compétences techniques, tout en conjuguant maîtrise de la stratégie par la collectivité et souplesse de gestion des sociétés commerciales.

Ces domaines très divers peuvent être principalement regroupés autour de deux pôles : d'une part, les opérations d'aménagement au sens large, qui peuvent inclure la construction et la gestion (zones, logements, locaux commerciaux, équipements culturels, etc.), d'autre part, les services publics à composante technique (les transports, le stationnement, le traitement des déchets, les réseaux de télécommunication, le tourisme, le sport, etc.).

Les chambres régionales des comptes sont compétentes pour examiner la gestion des SEM sur le fondement des concours (capital, subventions,...) apportés par les collectivités locales. Leur examen porte en général sur tous les aspects de la gestion des SEM (vie statutaire, fiabilité des comptes, situation financière, etc.). Les opérations qui sont déléguées à celles-ci par les collectivités et les relations contractuelles qui en découlent sont l'un des points souvent approfondis par les juridictions financières.

La région des Pays de la Loire compte, début 2010, une cinquantaine de SEM, dont le chiffre d'affaires cumulé approche 700 M€.

Au cours de l'année 2009/2010, la chambre a examiné la gestion de 6 SEM, totalisant près de 160 M€ de chiffre d'affaires (données 2008). Cet examen a donné lieu à l'envoi de 5 rapports d'observations définitives. Les observations les plus nombreuses et significatives ont porté sur la vie statutaire de la SEM et sur les opérations ou services délégués par les collectivités locales et établissements publics actionnaires.

1) **La gouvernance**

S'agissant de la vie statutaire, ou plus généralement de la gouvernance, la chambre s'est attachée à en vérifier les conditions de régularité. Elle a, ainsi, été amenée à relever certaines insuffisances quant au respect des règles relatives (par ordre de « gravité » décroissante) :

- à la composition du conseil d'administration (surreprésentation des collectivités locales actionnaires, au détriment des actionnaires minoritaires) ;
- aux délais d'approbation des comptes sociaux par l'assemblée générale ;
- aux délais de renouvellement des administrateurs ;
- au règlement intérieur dont le conseil d'administration doit être pourvu ;
- au contenu et à la forme des procès-verbaux du conseil d'administration et de l'assemblée générale ;
- à la communication des documents et informations requis au préfet.



La chambre a aussi relevé des cas où le conseil d'administration n'a pas reçu l'information qui lui est due pour exercer ses prérogatives, par exemple sur certains contrats passés par la direction de la SEM, sur des avantages consentis au personnel, ou encore sur les conventions règlementées.

2) Les opérations ou services délégués aux SEM

S'agissant des opérations ou services délégués aux SEM, la chambre s'est attachée à vérifier les conditions contractuelles et leur application, mais aussi à apprécier la gestion des dits services ou opérations, notamment quant à leurs aspects financiers, et/ou à leur impact sur les finances de la collectivité délégante.

Le contrat de délégation peut prendre diverses formes : convention d'aménagement, concession, affermage, ou autre...

Son objet doit être licite : la chambre a pu relever que dans un cas, une communauté d'agglomération avait délégué à une SEM l'exercice d'une compétence (l'élimination des déchets industriels banals) qu'elle ne possédait pas ; dans un autre cas, le contrat affermait les recettes du stationnement sur voirie, alors que celles-ci ne peuvent être encaissées que par un régisseur. Dans un troisième cas, il a été relevé que la délégation était particulièrement large, à la fois quant au périmètre et à la durée de l'opération concédée, mais aussi quant aux fonctions déléguées, qui excédaient de beaucoup celles d'un aménageur classique.

La durée du contrat apparaît parfois comme excessive, en ce qu'elle dépasse la période d'amortissement des installations retenue par la loi.

Les distinctions qu'emportent les différents types de contrat, et l'équilibre économique qui en résulte, sont parfois perdus de vue : des contrats d'affermage ne prévoient, ainsi, aucune redevance à la charge du fermier pour l'utilisation des installations; dans le cadre de tels contrats, des travaux d'investissement ont été effectués par le « fermier », quand seuls les « concessionnaires » sont en principe chargés de ces travaux ; à l'inverse, la chambre a relevé que les travaux prévus dans le cadre d'une convention n'avaient pas été réalisés par le délégataire, ou ne le seraient qu'avec retard. La même convention prévoit une redevance globale et « adaptable », en particulier selon les résultats de la SEM.

Ces dispositions parfois confuses nuisent à la lisibilité du contrat et à la transparence des opérations.

Le respect des clauses conventionnelles n'est pas toujours assuré. C'est, notamment, le cas en ce qui concerne les documents et informations que le délégataire doit fournir au délégant. Dans certains cas, la SEM n'a pas appliqué les tarifs prévus ou n'a pas révisé les prix des prestations rendues au profit de la collectivité délégante.

Dans le domaine de l'aménagement, les aléas inhérents aux opérations ne favorisent pas non plus la transparence des relations entre le délégant et le délégataire. Ainsi, les durées initialement prévues doivent être fréquemment allongées, et tant la rémunération de la SEM que les participations des collectivités à l'équilibre des opérations doivent souvent être revues à la hausse. Ces modifications substantielles, parce qu'elles ont un impact sur les finances locales, doivent faire l'objet de décisions en bonne et due forme par les collectivités, qui ne sont pas toujours prises à temps.



V- Les contributions aux enquêtes nationales conduites par les juridictions financières sur l'évaluation des politiques publiques

L'année 2010 a été particulièrement riche en enquêtes inter-juridictions. En effet, dix-sept ROD communiqués par la chambre en 2010 ont rendu compte de sa participation à quatre enquêtes nationales majeures programmées et instruites en 2009, et qui déboucheront sur des rapports publics particuliers des juridictions financières en 2011. Elle a, au surplus, assuré le pilotage de deux d'entre elles, à savoir l'enquête sur la situation financière des hôpitaux (trois hôpitaux contrôlés, voir partie « situation financière ») et celle sur les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) (deux ROD en 2010 et trois en 2009).

L'enquête sur les SDIS a permis de mettre en évidence la forte progression des dépenses de fonctionnement de ces établissements, que les départements financent davantage d'année en année, et les marges de progrès qui existent pour parvenir à une mobilisation plus efficiente des sapeurs-pompiers placés en garde et astreinte.



La chambre a par ailleurs, abondamment alimenté l'enquête sur la **gestion des déchets ménagers**, à travers le contrôle de dix collectivités et organismes très diversifiés (départements, communautés de communes et d'agglomération, syndicats mixtes, société d'économie mixte). Là encore, des constats communs se dégagent, comme le manque de précision de certains plans départementaux d'élimination des déchets ménagers, des compétences de traitement et d'élimination diversement exercées, des capacités de stockage insuffisantes face à une croissance de déchets difficile à contenir, des performances de recyclage variables ou encore des équilibres financiers fragilisés à moyen terme par la progression des coûts de traitement.

Elle a, enfin, activement collaboré à l'**enquête sur le RMI-RSA** en la diligentant sur deux départements de la région, dont l'un a expérimenté le dispositif du RSA dès le 1^{er} mars 2008 avec un certain succès sur l'ensemble de son territoire, avant sa généralisation en juin 2009. D'une manière générale, la chambre a pu relever que les dépenses d'allocation ne sont pas couvertes entièrement par la compensation reçue de l'Etat, et formuler des recommandations sur la comptabilisation des dépenses d'insertion et les moyens d'améliorer le recouvrement des indus.

Les instructions programmées et conduites par la chambre en 2010, qui déboucheront sur des ROD en 2011, ont porté sur les enquêtes nationales suivantes :

- la **décentralisation routière**, à travers le contrôle de deux départements ;
- la **gestion prévisionnelle des ressources humaines**, déclinée auprès d'un département, d'une commune et d'un établissement public de coopération intercommunale ;
- la **coopération inter-hospitalière et la médecine de ville**, menée sur trois hôpitaux.

VI- Les autres activités de la chambre

L'activité de la chambre régionale des comptes des Pays-de-la-Loire ne se résume pas à la seule production des rapports d'observations, jugements et avis rendus. Elle entend également être une institution résolument ouverte sur l'extérieur, que ce soit au plan régional, national et même international.

A- La coopération internationale

1) Les missions internationales d'audit

La Cour des comptes joue un rôle actif au niveau international. Elle est, notamment, commissaire aux comptes de onze Organisations internationales. Cette activité, également appelée « audit externe », recouvre la certification des comptes et le contrôle de la gestion.



C'est dans ce cadre qu'en cours du premier semestre 2010 pour l'essentiel, six collaborateurs de la chambre, à savoir un président de section, trois magistrats et deux assistants de la chambre, ont effectué sept missions internationales :

Lieu	Organisme	Nature de la mission
Genève	Centre du commerce international	Audit des comptes et de la gestion : fiabilité des états financiers et comptes d'attente
Genève	ONU	Certification des comptes
Paris	UNESCO (siège)	Certification des comptes
Paris	UNESCO (Service d'épargne et de placement)	Certification des comptes
Montréal	UNESCO (Institut de statistiques)	Contrôle de gestion et évaluation
Budapest	HCR	Commissariat aux comptes
New York	ONU (Secrétariat général)	Certification des comptes

2) L'accueil de fonctionnaires étrangers

Dans le cadre du Programme d'appui aux réformes en matière de gouvernance financé par la Banque africaine de développement, la Chambre des comptes de la Cour suprême du Cameroun suit des programmes de formation pour l'amélioration de son fonctionnement et de son organisation.

C'est ainsi que la chambre a accueilli à deux reprises, du 1^{er} au 5 février et du 15 au 19 novembre 2010, quatre magistrats camerounais - deux avocats généraux, un conseiller maître et un conseiller - pour leur présenter son organisation et ses missions. Les deux stages ont alterné la présentation des outils et méthodes concourant à l'animation de la chambre, des échanges nourris des expériences de chacun en matière de contrôle, et l'assistance à des séances de délibéré.



3) **Le jumelage avec la chambre d'Annaba**

Une convention de coopération entre les Cours des comptes française et algérienne pour le jumelage de la chambre territoriale des comptes d'Annaba (Algérie) et de la chambre régionale des comptes des Pays-de-la-Loire a été signée le 26 octobre 2007. Elle vise à « établir un partenariat institutionnel entre les deux juridictions afin de faciliter les échanges réciproques et de leur permettre d'approfondir leurs compétences professionnelles et de développer leur efficacité ». Cette convention a donné lieu à des échanges nourris en 2008 et 2009.

L'année 2010 n'a pas permis d'accueillir comme prévu nos collègues algériens à Nantes, en raison de la vacance prolongée du poste de président de la chambre d'Annaba.

B- La coopération entre juridictions financières

La chambre régionale des comptes des Pays-de-la-Loire est largement impliquée dans les travaux communs associant d'autres CRC et/ou la Cour des comptes.

Ainsi, comme indiqué plus haut, en 2010, la chambre a présidé le comité de pilotage de deux enquêtes nationales inter-chambres, l'une sur les SDIS, l'autre sur la situation financière des hôpitaux.

Quatre magistrats ont, par ailleurs, participé aux comités de pilotage des enquêtes nationales sur la gestion des déchets ménagers et la décentralisation routière, ainsi qu'à la coordination des contrôles sur la gestion de la dette et les budgets locaux face à la crise. La présidente et un magistrat ont également siégé à la formation inter-juridictions de l'enquête nationale sur la gestion prévisionnelle des ressources humaines.

Au plan institutionnel cette fois, la chambre est partie prenante à nombre de comités et commissions de la Cour des comptes : le bureau de liaison entre la Cour et les CRC, le conseil supérieur des CRC, le comité de liaison-formation des CRC, le comité de documentation des CRC, le comité de jurisprudence des CRC ou encore le « club comptable ».

Une coopération de proximité s'est développée depuis plusieurs années avec la chambre voisine de Bretagne, rythmée par des conférences interrégionales (CIR). Une CIR s'est, ainsi, tenue le 14 septembre 2010 à Rennes pour évoquer les partages d'expérience sur la programmation des contrôles, et échanger sur la poursuite de la mutualisation des journées de formation et d'information.

Enfin, une collaboration a été initiée en 2010 avec la CRC d'Ile de France, située à Noisiel. Ainsi, neuf magistrats et assistants franciliens sont venus à Nantes le 9 novembre 2010 pour échanger sur le contrôle des établissements hospitaliers : au delà des différences d'organisation et de «portefeuille», des préoccupations communes sont apparues qui peuvent fonder une coopération pérenne. Par ailleurs, le 2 décembre 2010, une délégation de la chambre, conduite par la présidente, a présenté à Noisiel un bilan de l'action de ses référents thématiques locaux.



C- La coopération au plan local

Plusieurs magistrats de la chambre représentent l'institution dans des commissions administratives. Ainsi, un président de section est membre de la commission régionale d'inscription et de la chambre régionale de discipline des commissaires aux comptes du ressort de la cour d'appel d'Angers. Un magistrat est vice-président du comité consultatif interrégional de règlement amiable des litiges en matière de marchés publics (CCIRA) et participe aux réunions annuelles de programmation de la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS).

D- Les actions de formation-information

Depuis plusieurs années déjà, des relations étroites se sont nouées avec le milieu universitaire, à travers le suivi de mémoires ou l'accueil d'étudiants. Ainsi, un élève avocat a été associé aux travaux de la chambre durant un stage de 6 mois effectué du 11 janvier au 30 juin 2010.

Des contacts privilégiés sont également entretenus avec l'Institut régional d'administration (IRA) de Nantes. C'est ainsi que le 3 février 2010, la présidente est intervenue devant les élèves pour évoquer la contribution des juridictions financières à l'évaluation des politiques publiques. Un magistrat a également encadré, en 2010, des travaux de groupes d'élèves de l'institut.

Régulièrement, la juridiction accueille des élèves de l'ENA à la fin de leur scolarité ou lors de leur stage dans la région. Le 22 décembre 2010, plusieurs élèves ont bénéficié d'une présentation des missions de la chambre, afin d'éclairer au mieux leur choix de poste à la sortie de l'école.

La chambre invite également, sur une demi-journée, des personnalités extérieures pour échanger sur des thématiques administratives d'actualité. Ainsi, après l'intervention du secrétaire général de la préfecture de Loire-Atlantique en 2009 sur la révision générale des politiques publiques, le Trésorier-payeur-général des Pays de la Loire a évoqué le 11 juin 2010, devant le personnel de la chambre, la réforme de la Direction générale des finances publiques en région.

Une demi-journée de rencontre sur l'endettement des collectivités locales et les produits structurés a été organisée le 12 février 2010 à Nantes en collaboration avec la CRC de Bretagne et un organisme bancaire.

Enfin, la chambre participe régulièrement à des colloques sur des thèmes qui la concernent au premier chef. Ainsi, la présidente est intervenue le 28 juin 2010 devant l'association des administrateurs territoriaux sur le thème des finances locales.

VII- La chambre à travers les médias

La démarche de communication de la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire s'articule principalement autour de trois axes.

D'une part, la chambre mène, au début de chaque année, une communication institutionnelle à l'occasion de la publication de son rapport d'activité et de la tenue de l'audience solennelle.

D'autre part, tout au long de l'année et dans le respect des règles de communication¹¹, la chambre veille à mieux faire connaître ses rapports d'observations définitives (ROD) en informant les médias régionaux de leur mise en ligne sur le site internet des juridictions financières. Cette initiative a permis d'améliorer la couverture médiatique de la chambre. Ainsi, en 2010, près de 70% des ROD ont donné lieu à un ou plusieurs articles dans la presse régionale.

Enfin, la chambre s'attache également à développer sa communication thématique. Dans ce cadre, la présidente a présenté, le 9 septembre 2010, le rapport de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi qu'un état de la situation financière des hôpitaux de la région dont la juridiction a achevé le contrôle en 2009 et 2010. Les médias locaux ont largement relayé ces derniers travaux qui ont donné lieu à la parution d'une dizaine d'articles dans la presse écrite.



¹¹ Un rapport d'observations définitives devient communicable à compter de son examen par l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement, dès sa plus proche réunion

PARTIE II



LE FONCTIONNEMENT ET L'ORGANISATION DE LA CHAMBRE

Chacune des étapes des missions principales et le plus souvent concomitantes de la chambre – contrôle juridictionnel et examen de gestion – obéit à des procédures strictement définies par le code des juridictions financières, afin de garantir leur caractère impartial, collégial et contradictoire.

Elles nécessitent une mobilisation continue, non seulement des équipes de vérification, mais également de tous les services de la chambre.

I – De la programmation des comptes à l’instruction

- 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 procureur financier qui est le représentant du parquet général près 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 dans l’attente de leur consultation par les équipes de contrôle.

La dématérialisation des pièces comptables, en cours de réalisation, devrait conduire à une diminution sensible du volume des pièces produites par les comptables.

- La programmation des travaux

Après avoir défini un projet de chambre dans lequel la rénovation de la programmation constituait l’objectif prioritaire, la chambre s’est dotée d’un comité local du programme et du rapport d’activité (COPRA). Celui-ci est chargé, à partir des propositions des présidents de section, de préparer un programme structuré autour de problématiques organiques ou thématiques, transversales aux trois sections géographiques, et prenant en compte les enquêtes communes aux juridictions financières qui répondent aux axes stratégiques définis dans la programmation triennale de la Cour des comptes.

Les travaux du COPRA ont permis de dégager **une programmation pluriannuelle**, actualisée pour les années 2010-2014 en matière d’examen de la gestion et de contrôle juridictionnel simultané des organismes significatifs, ainsi qu’une politique de contrôle juridictionnel sélectif pour les autres organismes. Quant au contrôle budgétaire, il est mis en œuvre ponctuellement, en fonction des saisines.

La compétence de la chambre régionale des comptes en 2010 s’étend potentiellement sur 2 418 comptabilités dotées d’un comptable public, représentant 13,2 milliards d’euros de recettes de fonctionnement au budget principal.

S'agissant de l'**examen de la gestion**, la chambre a, jusqu'alors, programmé sur cinq exercices l'ensemble des comptes significatifs¹² de sa compétence, au regard du montant des produits de fonctionnement. Ce sont ainsi 269 comptes significatifs qui doivent être contrôlés sur **cinq ans**, soit une moyenne de 54 comptes à inscrire au programme annuel. Cependant, le fait d'ajouter, à compter de 2011, à ces contrôles récurrents des contrôles particuliers aux enquêtes a incité à procéder à une nouvelle répartition sur sept ans, précise pour les trois premières années, globale pour les quatre dernières. Cette nouvelle périodicité pourra, cependant, être ultérieurement révisée.

La rénovation de la programmation, décidée par le projet de chambre, avait conduit à répartir les contrôles récurrents permettant de regrouper chaque année des contrôles en fonction de logiques diverses (territoires, nature d'organismes, missions,...) et dans le respect d'un nécessaire équilibre du nombre des contrôles et des masses financières contrôlées entre les années et les sections, compétentes géographiquement.

S'agissant du **contrôle juridictionnel**, si l'examen exhaustif quinquennal des comptes de la chambre a été abandonné, le principe de la programmation quinquennale est conservé : les comptes ainsi programmés pour l'année sont, soit examinés selon deux niveaux de diligences par le centre de traitement normalisé, soit laissés au jeu de la prescription extinctive de responsabilité du comptable. Ramenée à cinq ans en 2009, celle-ci constitue une sorte d'acceptation implicite de ses comptes. Pour 2010, au sein des quelques 500 comptes susceptibles d'être programmés en raison de leur ancienneté de jugement, la prescription extinctive de responsabilité s'est appliquée à 400 organismes.

Le programme annuel est arrêté à l'issue d'une concertation avec les présidents de section et après consultation des magistrats réunis en formation plénière, puis du procureur financier.

Enfin, les contrôles sont répartis entre les équipes de vérification, généralement composées d'un magistrat et d'un assistant, chaque examen de la gestion de l'ordonnateur étant couplé avec le contrôle du compte du comptable. Les contrôles les plus importants peuvent être confiés à deux équipes de vérification.

- **L'engagement du contrôle**

Le contrôle de chacun des comptes figurant au programme annuel est ouvert par une lettre de la présidente à l'ordonnateur¹³ 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, ainsi que celui de son assistant de vérification.

¹² au sens des critères de la LOLF appliqués aux programmes des juridictions financières, soit, au-delà de certains seuils de recettes, les collectivités locales pour l'essentiel, les sociétés d'économie mixte et associations les plus importantes, certains établissements publics nationaux par délégation de la Cour et quelques organismes « signalés »

¹³ Maire, président de conseil général, président de conseil régional, président d'établissement public de coopération intercommunale, directeur d'hôpital, président ou directeur général de société d'économie mixte...

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

Le magistrat chargé d'instruire le dossier examine, à la chambre, les pièces qui ont été transmises 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, ainsi que l'ordonnateur et ses services. Il peut leur poser toutes les questions qui lui permettront d'apporter les précisions utiles au rapport qu'il présentera à la chambre.



A l'issue de son instruction, le magistrat rapporteur a un entretien avec l'ordonnateur pour lui exposer les faits qu'il entend rapporter à la chambre et la première analyse qu'il en tire. Cet entretien, rendu obligatoire par les textes, permet à l'ordonnateur de les commenter et au rapporteur de prendre connaissance des premières réactions de celui-ci pour pouvoir en informer la collégialité, avant qu'elle ne formule ses observations.

II – Du délibéré à la communication du rapport d'observations définitives

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

- Le rôle du ministère public

Le ministère public près les chambres régionales des comptes est exercé par un procureur financier.

Ce dernier est obligatoirement saisi des questions relatives à la compétence de la chambre (pour les associations, notamment) et des rapports proposant la transmission à la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) ou au juge pénal.



La plupart des rapports d'examen de gestion déposés par les magistrats en vue de leur examen par la chambre sont transmis au procureur financier. Il dépose ses conclusions qui sont jointes au rapport lorsque celui-ci sera inscrit à l'ordre du jour d'une séance de délibéré.

Le procureur financier 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.

Depuis le 1^{er} janvier 2009, c'est également le procureur financier qui prend des réquisitoires à fin d'instruction de charges, en vue de la désignation d'un rapporteur chargé de mettre la chambre en état de statuer sur la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables.

- Le délibéré

Les rapports portant sur les organismes les plus importants sont examinés en formation de chambre plénière présidée par la présidente de la chambre. Les rapports sur les autres comptes sont examinés dans l'une des trois sections, présidées par les présidents de section.



Chaque rapport présente les constats du rapporteur et les propositions (les « apostilles¹⁴ ») qu'il soumet à la collégialité. Le conseiller rapporteur présente oralement son rapport à la collégialité et 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 procureur financier peut présenter des conclusions écrites et orales, mais 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.

¹⁴ observation de gestion, recommandation, transmission à d'autres juridictions ou autorités administratives...

- Le caractère contradictoire de la procédure

S'agissant du comptable, la décision juridictionnelle prononcée sur ses comptes, après contradiction et audience publique, peut le décharger de sa gestion ou, au contraire, confirmer les charges et prononcer un débet¹⁵, 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.

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, comprend deux phases : 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 en fonction - et son ou ses prédécesseur (s) éventuel (s) sur la période concernée - 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 de l'ordonnateur 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 à l'assemblée délibérante des observations de la chambre

Le rapport d'observations, qui comprend le rapport de la chambre et la réponse du ou des ordonnateur (s), 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 devenus communicables, peuvent être demandés par toute personne au greffe de la chambre. Ils sont également en ligne sur le site internet des juridictions financières.

¹⁵ du latin « debet » qui signifie « il doit »



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 – L'organisation de la chambre

La présidente, conseiller maître à la Cour des comptes, est chargée de « la direction générale de la chambre ». Cette mission concerne aussi bien l'organisation interne de l'institution que la gestion des ressources humaines et matérielles mises à sa disposition. La présidente définit l'organisation et le programme annuel des contrôles, après consultation de la chambre et avis du ministère public. Elle arrête la composition des sections et fixe leurs attributions. Elle préside les audiences solennelles publiques, les délibérés de chambre et les audiences juridictionnelles. Elle adresse aux dirigeants des collectivités et des organismes les observations délibérées par la chambre, et représente l'institution à l'extérieur.

L'organisation et le fonctionnement de l'institution repose sur l'application du « **projet de chambre 2006-2011** ». Adopté le 30 juin 2006, ce document de référence est structuré autour de quatre orientations prioritaires : la refonte de la programmation, le décloisonnement entre sections, la sécurisation des procédures internes et l'amélioration de la notoriété de la chambre. Des bilans intermédiaires du degré d'avancement du projet de chambre ont été dressés à l'occasion des séminaires de 2008 et 2010.

A- Le contrôle

- Les sections

La juridiction a fait le choix d'une répartition entre sections sur le critère géographique, plutôt que thématique (collectivités, secteur hospitalier, secteur associatif...) ou technique (contrôle budgétaire, contrôle juridictionnel...).

La chambre régionale des comptes comporte, ainsi, trois sections respectivement compétentes pour la Sarthe et Vendée (1^{er} section), la Loire-Atlantique (2^{ème} section), le Maine-et-Loire, la Mayenne, la Région et les organismes régionaux (3^{ème} section).

Les trois présidents de section, membres du corps des magistrats de chambre régionale des comptes, assistent la présidente dans la direction de la juridiction. Ils sont chargés de la préparation de la programmation, de l'organisation et de l'animation de leur section. Ils ont, notamment, la responsabilité de la bonne exécution du programme confié à ses membres. Ils peuvent participer à des travaux nationaux et assurent, localement, le suivi des enquêtes nationales des juridictions financières. Ils coordonnent certains contrôles. Ils président également cinq des huit comités internes et sont les correspondants privilégiés des administrations locales (préfectures, directions départementales des finances publiques,...).

Les sections sont composées de magistrats, rapporteurs et assistants, qui constituent les équipes de vérification.

- Le centre de traitement normalisé

Le centre de traitement normalisé (CTN) des petites comptabilités est chargé de l'examen juridictionnel des comptes qui lui sont attribués annuellement.

Placé sous la responsabilité du président de la 1^{ère} section, le CTN se compose en 2010 d'un assistant de vérification coordonnateur et de deux assistant(e)s de vérification. Il assure auprès des magistrats correspondants (un par section) le contrôle juridictionnel de comptes "non significatifs" (au sens de la LOLF).

Ce contrôle comprend, en premier lieu, l'accomplissement des diligences proposées par recommandation du procureur général près la Cour des comptes. S'y ajoutent un ou des contrôles ciblés, par thème ou par nature, déterminés par le programme annuel et/ou en accord avec les magistrats correspondants. Ce contrôle a pour but de s'assurer de la fiabilité des comptes produits et du respect, par le comptable, des obligations qui lui incombent. Il porte sur une sélection d'organismes effectuée en fonction d'alertes et d'un objectif de "présence" de la chambre sur son territoire et les différentes catégories d'organismes de son ressort. Il s'effectue au regard des règles budgétaires et comptables, de la jurisprudence et de fiches de contrôle juridictionnel préétablies.

Le CTN peut aussi être chargé de procéder au contrôle organique et à une courte analyse financière d'organismes préalablement ciblés dans la programmation annuelle.

- Les référents

Depuis 2007, des personnels de contrôle (magistrats et assistants) exercent des fonctions de référent sur un thème donné (marchés publics, fonction publique territoriale, hôpitaux, fiabilité des comptes...). C'est ainsi qu'est annexée au programme 2010 de la chambre une liste de seize personnes ressources, particulièrement spécialisées sur une compétence particulière. Leurs missions, qui reposent sur le volontariat, peuvent aller de la veille juridique et documentaire jusqu'à un rôle d'appui aux activités de contrôle, à travers des conseils ou l'élaboration d'outils d'aide au contrôle.

B- Le soutien au contrôle

- Les services d'appui

L'exercice des missions de contrôle de la chambre ne pourrait se réaliser sans l'indispensable apport de services administratifs et techniques à compétence transversale.

Le **secrétariat général** est chargé, sous l'autorité du secrétaire général, de la gestion des ressources humaines, de la gestion des moyens matériels, de la gestion budgétaire et de l'organisation de la vie de la chambre. Constitué de vingt agents, il assure, à ce titre, le fonctionnement du service du greffe et des archives, ainsi que des services administratifs (documentation, services généraux, informatique). Le secrétaire général, placé sous l'autorité directe de la présidente, notifie également les rapports, jugements et avis émis par la chambre.

- le **service du greffe et des archives**, mémoire des travaux de la chambre placée sous l'autorité du greffier, est composé de onze agents. Il enregistre les comptes produits, ainsi que les actes, documents et requêtes dont la chambre est saisie. Il prépare, avec le président de la formation concernée, l'ordre du jour des séances, enregistre les décisions, assure le suivi de l'ensemble des contrôles juridictionnels, budgétaires et de gestion. Les archivistes réceptionnent et classent les liasses de comptes et pièces justificatives en provenance des organismes contrôlés. Ils sont chargés de fournir aux équipes de vérification les pièces nécessaires aux contrôles.



- le **service de documentation**, composé de la documentaliste et de deux aides documentalistes, rassemble et diffuse en interne l'information documentaire utile pour les contrôles. Il informe, par les moyens technologiques les plus modernes, les équipes de contrôle de l'évolution de la législation, de la doctrine et de la jurisprudence. Il assure également la gestion des sites intranet et internet.

- les **services généraux** et le **service informatique** (quatre agents en tout) assurent le fonctionnement logistique de la chambre (accueil, formation, parc et réseau informatique, gestion budgétaire, fournitures, commande publique...).

- Certains agents occupent des **fonctions transversales**. Un magistrat est rapporteur général du comité du programme et du rapport d'activité. Un autre a en charge la communication externe de la chambre. Un troisième est, à la fois, responsable de la mise en œuvre de la dématérialisation des pièces justificatives et correspondant local de la commission des méthodes. Une assistante assure la préparation de la programmation et le suivi des enquêtes.

- Les comités

Depuis plusieurs années, l'organisation et le fonctionnement de la chambre sont structurés autour de plusieurs comités. Ainsi, au delà des structures consultatives traditionnelles (comités du personnel, de la formation, de documentation ou encore informatique), la chambre a mis en place des structures plus originales et à vocation davantage opérationnelle.

- le comité du programme et du rapport d'activité (COPRA) a pour mission d'assister la présidente dans l'élaboration de la programmation annuelle et pluriannuelle de la chambre, ainsi que dans le suivi de l'exécution du programme annuel. Le COPRA est, par ailleurs, consulté sur le contenu du rapport annuel d'activité. Il procède, également, à la validation du projet annuel de performance (PAP) de la chambre et du rapport annuel de performance (RAP).



- le comité des méthodes et procédures (CMP) réfléchit à toutes les voies possibles susceptibles d'améliorer l'efficacité des méthodes de travail, ainsi qu'à la normalisation des procédures. A ce titre, il est chargé de suivre les travaux de la commission des méthodes des CRC. Il est consulté sur les questions d'organisation et de méthodes relatives à l'exécution des contrôles, ainsi que sur les différents documents-formulaires relatifs à l'exercice, par la chambre de ses compétences. A la suite de la loi du 28 octobre 2008 portant réforme des procédures juridictionnelles, il a, notamment, élaboré en 2009 des projets-types de jugements et d'ordonnances.

- le comité de jurisprudence (CoJur) est chargé d'examiner les décisions prises par les formations de délibéré (rapports d'observations, avis budgétaires, jugements), de sélectionner puis d'établir les fiches d'analyse relatives aux décisions lui apparaissant présenter un intérêt particulier en vue de leur communication au comité national de jurisprudence des CRC.

IV – Les ressources humaines

La chambre compte, au 31 décembre 2010, un effectif de 52 agents (soit 49,7 ETP), contre 57 fin 2009. Outre la présidente, elle comporte à cette même date 16 magistrats, 17 assistants de vérification et 19 agents administratifs. Cette situation fait apparaître un déficit de 2 emplois de fonctionnaires 16 et de 4 emplois de magistrats¹⁷ par rapport à l'effectif théorique.

¹⁶ Le recrutement sur ces 2 emplois vacants est prévu au 1^{er} janvier 2011.

¹⁷ L'arrivée d'un magistrat est prévue dès le début 2011.

A- Une chambre caractérisée par son dynamisme

- Un effectif en constant renouvellement

Durant l'année 2010, pas moins de 9 personnes ont quitté la chambre et 4 l'ont intégrée.

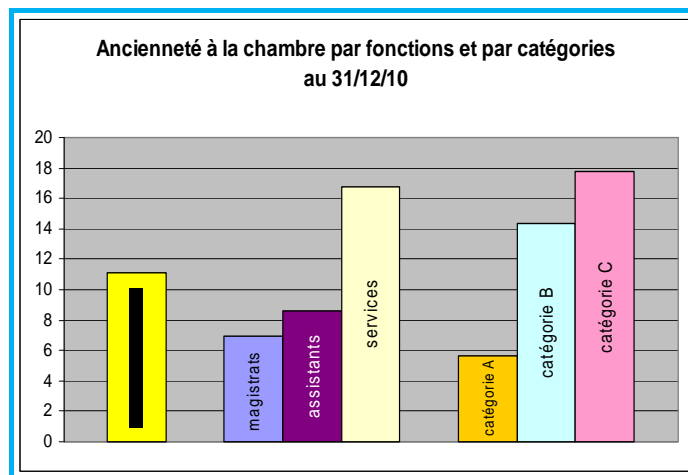
Les **départs** concernent 5 magistrats (dont 1 président de section en décembre 2010) et 4 fonctionnaires, (dont 3 assistants de vérification et 1 agent du secrétariat général). Les **arrivées** concernent 2 magistrats et 2 assistants de vérification, de catégorie A.

Sur les cinq dernières années, on observe une moyenne annuelle de 6,2 arrivées et 7,6 départs tous agents confondus, ce qui atteste d'une chambre en constante évolution.

Ainsi, en 3 ans, c'est près de la moitié de l'effectif des magistrats de la chambre (45%) et un quart de celui des assistants qui se sont renouvelés. *A contrario*, les personnels des services et les agents de catégorie C connaissent une très grande stabilité sur la période 2008-2010.

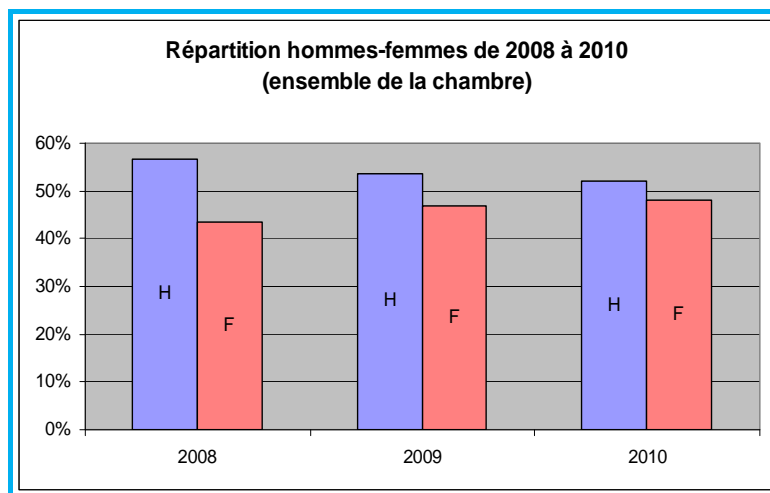
L'ancienneté moyenne à la chambre s'établit à 11 ans et 1 mois au 31 décembre 2010. Elle augmente de 18 mois par rapport à celle de 2009, ce qui s'explique, notamment, par le départ dans l'année de 6 personnes présentes depuis moins de trois ans à la chambre.

Celle des magistrats, proche de 7 ans, augmente de 28 mois en un an, en raison du départ de 3 magistrats arrivés récemment. Celle des assistants, de 8 ans et 7 mois, diminue d'un mois, alors que l'ancienneté moyenne des agents des services est la plus longue, à 16 ans et 9 mois (+20 mois par rapport à 2009).



L'**âge moyen** au 31 décembre 2010 de l'ensemble des personnels de la chambre s'établit à 47 ans et 7 mois. Il a augmenté de 8 mois par rapport au 31 décembre 2009. La moyenne d'âge des magistrats à la même date est de 51 ans et 9 mois (+ 1 an par rapport à fin 2009). Celle des assistants de vérification s'élève à 43 ans et 5 mois (+ 5 mois). Pour les agents des services, elle s'établit à 47 ans et 9 mois (+ 11 mois).

La proportion de la **population féminine** à la chambre progresse depuis 3 ans, pour atteindre un niveau proche de la parité en 2010 :



Cette répartition recouvre, toutefois, des disparités importantes selon les fonctions puisque la population des magistrats reste très largement masculine, alors que celle des assistants de vérification comporte une répartition hommes-femmes plus équilibrée.

- Un effort soutenu de formation

La formation a concerné 97% des personnels de la chambre en 2010. Depuis cinq ans, ce chiffre évolue entre 93% et 97%.

Le nombre moyen de jours de formation s'établit à 6,3 jours/agent en 2010. Cet indicateur est plus élevé chez les assistants de vérification (plus de 8 jours) que chez les magistrats et agents des services (autour de 5 jours).

Alors que la répartition entre les formations nationales (à la Cour des comptes notamment) et les formations locales (chambre, IRA, SGAR, CRC de Bretagne...) était à peu près égale en 2006 et 2007, on assiste depuis 2008, à un accroissement du nombre moyen de jours passés en formation locale. Le nombre moyen de jours passés en formation nationale est quant à lui relativement stable.

B- Une gestion des ressources humaines qui se modernise

Institués en 2006, des séminaires annuels permettent de réunir l'ensemble des personnels pour partager des objectifs professionnels et contribuer au décloisonnement de la juridiction. Un cinquième séminaire s'est, ainsi, tenu le 24 septembre 2010 à Terra Botanica, près d'Angers, sur le thème du bilan du projet de chambre, défini en 2006. Les travaux se sont organisés autour de trois ateliers, consacrés respectivement à la programmation, à la sécurisation des procédures et la mutualisation des méthodes et, enfin, à la communication interne et externe.

Dans le prolongement du séminaire consacré à la formation professionnelle, tenu en 2009 à Maulévrier, la chambre a mis en place, au cours de l'année 2010, des groupes de travail « métier », afin d'élaborer des **fiches de poste** pour l'ensemble du personnel et des services (magistrats, assistants, secrétariat général, greffe, documentation). Depuis l'automne 2010, ce sont ainsi dix-huit fiches de poste qui sont devenues opérationnelles.

Le même séminaire a permis d'initier, en 2010, une réflexion sur la confection d'un **plan local de formation**, à partir d'une méthodologie définie par le comité de formation et reposant notamment sur un recensement préalable des besoins des agents et de l'institution. Ce plan de formation entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

V – Le budget

Le budget de fonctionnement de la chambre¹⁸ s'élève à près de 960 000 euros en 2010. Il est constitué pour les deux tiers par les loyers.



Les masses financières les plus significatives sont les suivantes :

- loyers (siège, archives, appartement présidente) : 619 860 € ;
- frais relatifs aux locaux (fluides, nettoyage, gardiennage...) : 109 018 € ;
- fonctionnement (mobilier, papier, fournitures, affranchissement, téléphone, réception...) : 73 740 € ;
- déplacements : 38 644 € ;
- reprographie (acquisition et maintenance photocopieurs) : 24 671 € ;
- documentation : 17 130 €.

¹⁸ hors rémunération du personnel

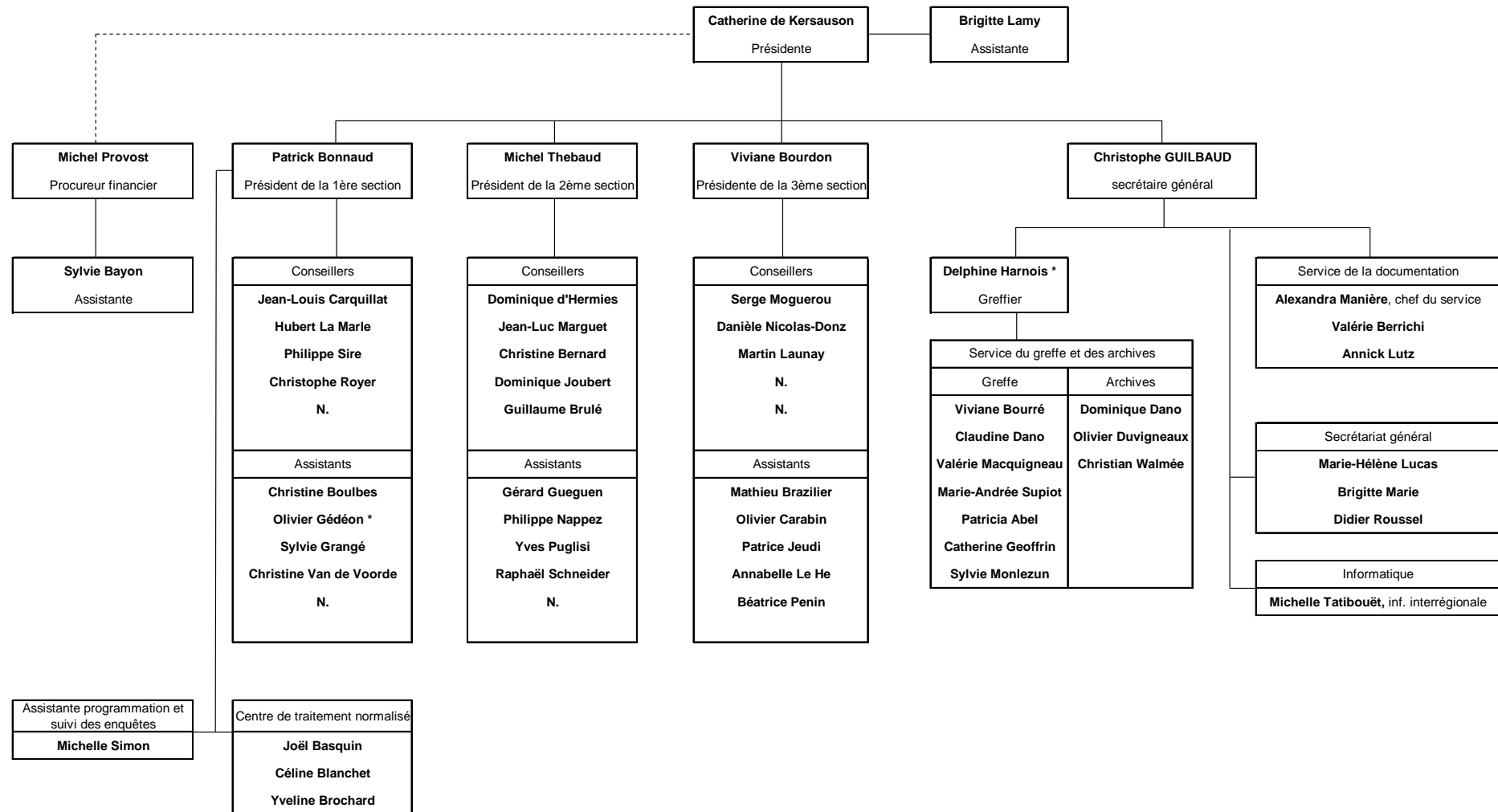
ANNEXES



- Organigramme de la chambre régionale des comptes
- Les chiffres clefs de la chambre de 2006 à 2010
- Liste des rapports d'observations définitives (ROD) 2010



Organigramme de la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire au 1er janvier 2011



* à compter du 1er février 2011

Les chiffres clefs de la chambre de 2006 à 2010

	2006	2007	2008	2009	2010
A - NOMBRE d'ORGANISMES dotés d'un comptable public relevant de la compétence de la Chambre	2459	2442	2438	2422	2418
B - MOYENS DE FONCTIONNEMENT					
Budget de la chambre (hors rémunération) (en euros) <i>dont loyer</i>	847 052 595 203	862 340 616 008	910 568 646 548	944 131 667 225	959 737 625 270
Effectif total (au 31/12) <i>soit ETP</i>	56 51,2	59 55,7	58 55,3	57 54,4	52 49,7
Président(e) & Magistrats	18	20	19	19	16
Assistants de vérification	19	19	20	18	17
Autres agents administratifs	19	20	19	20	19
C - ACTIVITE					
1 - Activité juridictionnelle					
Comptables publics					
Ordonnances notifiées				187	117
Jugements notifiés	1061	636	689	13	13
<i>dont nombre de jugements de débet</i>	7	7	7	6	11
Nombre de débet	14	30	15	12	41
Montant (en euros)	2 477 217	108 726	270 388	282 198	1 187 082
Nombre d'amendes	3	0	0	0	0
Montant (en euros)	549	0	0	0	0
Gestion de fait					
Jugements notifiés	0	2	3	0	2
<i>dont déclarations définitives</i>	0	0	2	0	2
2 - Contrôle budgétaire					
Avis rendus	13	9	17	7	9
3 - Examen de la gestion					
Rapports d'observations provisoires et lettres de fin de contrôle	58	47	55	41	53
Rapports d'observations définitives notifiés	53	60	51	43	44
Organismes contrôlés :					
. Région	1	0	1	0	0
. Départements et établissements publics départementaux	0	3	0	2	4
. Communes et établissements publics communaux	8	25	9	20	14
. Groupements de collectivités territoriales	29	15	16	7	11
. Etablissements publics de santé et médico-sociaux	1	3	7	9	7
. Etablissements publics délégués par la Cour	8	5	10	0	1
. Etablissements publics locaux d'enseignement	2	2	4	0	0
. Associations/SEM	4	7	4	5	6
. Groupements d'intérêt public	0	0	0	0	1
4 - Délégations de service public					
Avis rendus	0	0	1	0	0

Liste des rapports d'observations définitives (ROD) 2010

L O I R E - A T L A N T I Q U E	Département et établissements publics départementaux
	Département de Loire-Atlantique
	Communes et établissements publics communaux
	Commune de Couëron Commune de la Chapelle-sur-Erdre Commune de Ponchâteau Commune d'Orvault SMIX Centre Nord Atlantique à Nozay Communauté de communes du Pays de Pontchâteau - Saint-Gildas des Bois Communauté de communes Loire et Sillon à Savenay Commune de Rezé
	Groupements de collectivités territoriales
	OPHLM
	Etablissements publics de santé et médico-sociaux
	GIP des services communs des EMS de Saint-Brévin les Pins Hôpital local du Pays de Retz CHS Le Pont Piétin à Blain
	Etablissements publics locaux d'enseignement
	Etablissements publics délégués par la Cour
SEM, associations	
Société d'Aménagement de la Métropole Ouest Atlantique (SAMOA) Association Art et Culture à Rezé (ARC)	

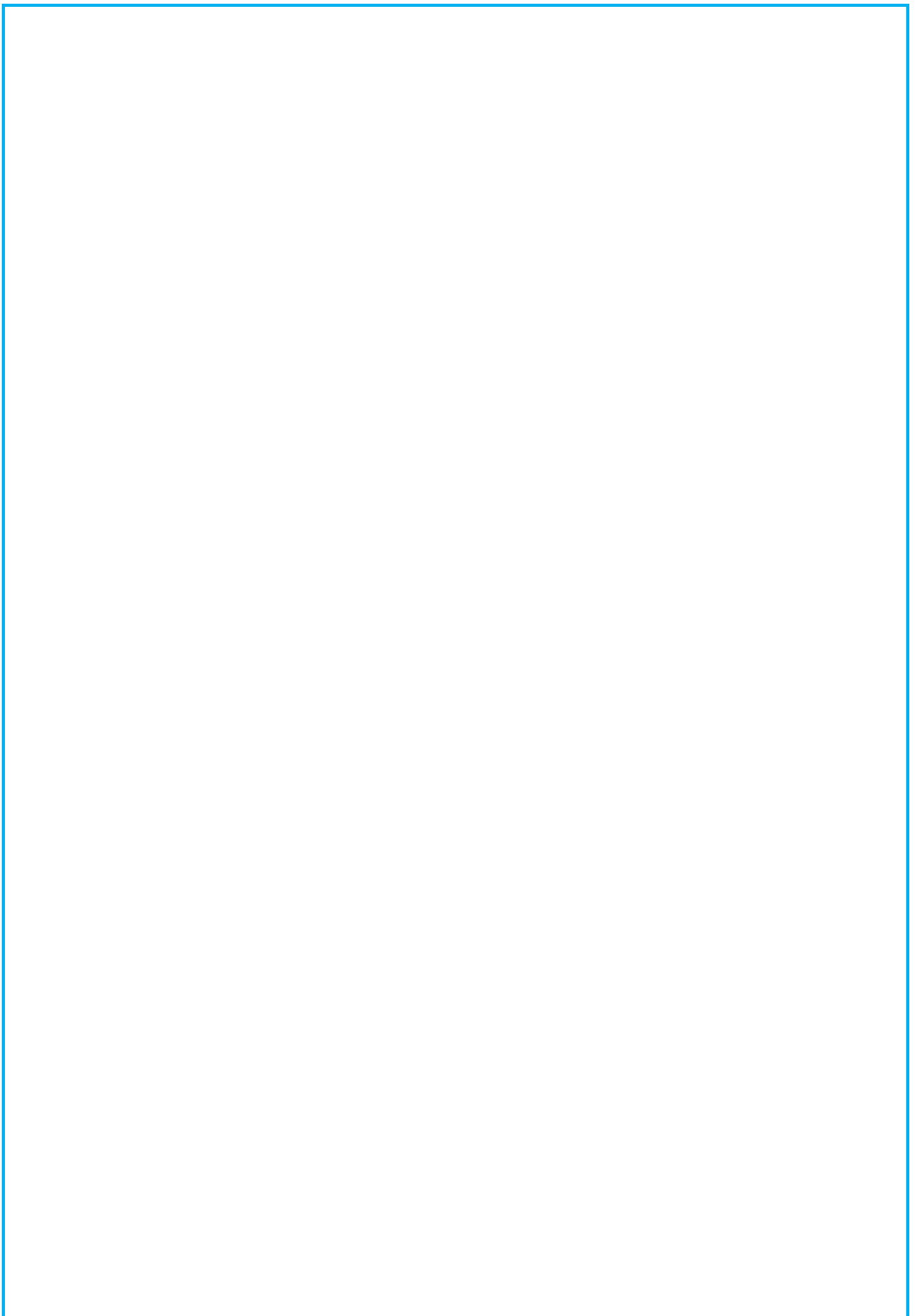
ROD communicables au 31/12/2010

M A I N E E T L O I R E	Département et établissements publics départementaux
	SDIS de Maine et Loire
	Communes et établissements publics communaux
	SMIX Orchestre national des Pays de la Loire Commune de Murs-Érigné Commune de Doué la Fontaine Communauté de communes de Doué la Fontaine Commune de Saint-Barthélémy d'Anjou
	Groupements de collectivités territoriales
	Etablissements publics de santé et médico-sociaux
	Centre hospitalier de Saumur
	Etablissements publics locaux d'enseignement
	Etablissements publics délégués par la Cour
	SEM, associations
SEM d'aménagement de la région d'Angers (SARA) SEM aggro-environnement à Saumur (SEMA-E)	
M A Y E N N E	Département et établissements publics départementaux
	SDIS de la Mayenne Département de la Mayenne
	Communes et établissements publics communaux
	Commune de Gorron Communauté de communes du Pays de Château-Gontier
	Groupements de collectivités territoriales
	Etablissements publics de santé et médico-sociaux
	Centre hospitalier de Laval
	Etablissements publics délégués par la Cour
	SEM, associations

ROD communicables au 31/12/2010

S A R T H E	Communes et établissements publics communaux
	Commune de Mamers Communauté de communes du Saosnois Commune de Changé
	Groupements de collectivités territoriales
	Syndicat mixte intercommunal de réalisation et de gestion pour l'élimination des ordures ménagères du secteur est de la Sarthe (SMIRGEOMES) à Saint-Calais
	Etablissements publics de santé et médico-sociaux
	Centre hospitalier du Mans Centre hospitalier Pôle santé Sarthe et Loir
	Etablissements publics locaux d'enseignement
	Etablissements publics délégués par la Cour
	Université du Maine
	SEM, associations
Société d'équipement du Mans (SOPAM)	
V E N D É E	Département et établissements publics départementaux
	Communes et établissements publics communaux
	SMIX Trivalis CIAS du Pays de Chantonnay Commune de la Tranche-sur-Mer Commune des Herbiers Communauté de communes des Herbiers Commune de Château d'Olonne
	Groupements de collectivités territoriales
	Etablissements publics locaux d'enseignement
	Etablissements publics de santé et médico-sociaux
	CH Côte de Lumière aux Sables d'Olonne
	Etablissements publics délégués par la Cour
SEM, associations	
SEM ORYON à la Roche-sur-Yon	

ROD communicables au 31/12/2010







**Chambre régionale des comptes
des Pays de la Loire**