

# Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire



## Rapport d'activité 2007-2008

« 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

A l'occasion de sa séance solennelle 2009, la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire publie son deuxième rapport d'activité.

Plus étoffé que le précédent, fruit d'une élaboration collective, il présente dans une première partie le fonctionnement de l'institution et dans une seconde, les travaux qu'elle a conduits en 2007 et 2008.

L'accent est mis sur la synthèse des observations relatives à la gestion des collectivités contrôlées afin d'en tirer des enseignements. Ces collectivités ne sont donc pas désignées nommément car ce rapport d'activité ne cherche pas à stigmatiser des gestions qui ont déjà fait l'objet de rapports d'observations définitives rendus publics et dont tout citoyen peut prendre connaissance sur le site internet des juridictions financières ([www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)).

Cette synthèse d'une centaine de rapports d'observations de la chambre fournit un tableau à la fois contrasté et nuancé des comptes et des gestions locales. Elle témoigne aussi des suites, souvent positives, données aux travaux de la chambre et de sa participation à de nombreuses enquêtes communes à la Cour des comptes et aux CRC.

Cette implication forte de la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire dans l'évaluation des politiques publiques et dans l'appréciation de la fiabilité des comptes des collectivités locales la prépare tout particulièrement pour relever les défis de l'année 2009.

Celle-ci sera en effet marquée par l'entrée en vigueur de la loi du 28 octobre 2008 sur les nouvelles procédures juridictionnelles de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes qui renforce les garanties des comptables.

Cette année 2009 sera également celle de l'élaboration de la réforme des missions des juridictions financières et de leur unification, qui s'apparente à une véritable refondation de l'institution supérieure de contrôle de notre pays.

C. de Keranton -

## Table des matières

<b>INTRODUCTION</b>	page 1
---------------------	--------

### **PREMIERE PARTIE - LE FONCTIONNEMENT ET L'ORGANISATION DE LA CHAMBRE**

I – Des contrôles assurés par des magistrats, selon une programmation arrêtée par la Présidente	page 2
II – Le rôle de la collégialité des magistrats	page 4
III – La mobilisation des différents services	page 7

### **DEUXIEME PARTIE – L'EXERCICE PAR LA CHAMBRE DE SES MISSIONS EN 2007 ET 2008**

I – L'activité juridictionnelle	page 8
II – Le contrôle budgétaire	page 9
III – L'examen de la gestion	page 10
A - Le champ des contrôles	page 10
B - La situation financière des organismes du ressort de la chambre	page 11
C - Les suites des contrôles	page 12
D - Les principales observations sur la gestion	page 13
1 - Les collectivités locales	page 13
2 - Les autres organismes	page 19
IV - Les contributions aux enquêtes d'évaluation des politiques publiques	page 24
A - Le suivi de l'enquête sur l'intercommunalité	page 24
B - Les communes et l'école de la République	page 27
C - La formation professionnelle	page 28

<b>CONCLUSION</b>	page 31
-------------------	---------

#### **Annexes :**

- organigramme de la chambre régionale
- les chiffres clefs de l'activité
- liste des rapports d'observations définitives 2007-2008

## INTRODUCTION

Créée par la loi du 2 mars 1982, la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire est une juridiction financière qui juge les comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics situés dans son ressort géographique, ainsi que ceux des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait.

Sa compétence s'étend sur plus de 2400 comptabilités dotées d'un comptable public représentant, en 2008, près de 12 milliards d'euros de recettes de fonctionnement (budget principal).

Elle exerce aussi des activités, non plus juridictionnelles, mais administratives, qui sont le contrôle budgétaire et l'examen de la gestion. Principale activité de la chambre et la plus visible de l'extérieur, l'examen de la gestion porte sur ces mêmes collectivités et établissements publics, ainsi que sur tous les organismes qui, directement ou indirectement, en dépendent notamment sur le plan financier.

Cet examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats par rapport aux objectifs fixés par l'organe délibérant.

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

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

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

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

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

Pour l'exercice de ces missions, la chambre compte un effectif de 60 agents et dispose d'un budget de fonctionnement –hors rémunération– de 900 000 euros. Elle s'est dotée, en 2006, d'un « projet de chambre » pour la période 2007-2011, qui a défini plusieurs chantiers prioritaires, notamment en matière de programmation et d'ouverture sur l'extérieur.

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

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

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

### **I - Les contrôles des comptes et de la gestion sont assurés par des magistrats, selon une programmation pluriannuelle préparée collégalement et arrêtée par la Présidente**

#### **- 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<sup>1</sup> 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 de certaines pièces comptables, en cours de réalisation, devrait conduire à une diminution sensible du volume des pièces produites par les comptables. Fin 2008, ce sont 637 conventions de dématérialisation qui ont été signées, dont 66 se sont appliquées avant le 1er janvier 2007, 459 ont pris effet en 2007 et 102 ont été exécutées pour la gestion 2008.

#### **- La programmation des travaux**

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

Le principe retenu, jusqu'en 2008, est que tous les comptes relevant de la compétence de la chambre doivent être jugés tous les cinq ans. Si les comptes qu'il a déposés à la chambre ne sont pas jugés dans un délai de six ans, ramené par la loi à cinq ans en 2009, le comptable bénéficie d'une prescription dite « extinctive de responsabilité ». Il s'agit, en quelque sorte, d'une acceptation implicite de ses comptes.

---

<sup>1</sup> Dénommé « commissaire du gouvernement » avant le 1er janvier 2009 (décret n° 2008-1397 du 19 décembre 2008)

Conformément aux objectifs qu'elle s'est assignés dans le projet annuel de performance qui résulte de la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances de 2001, la chambre examine la gestion des comptes les plus importants<sup>2</sup> de sa compétence, tous les cinq ans, soit environ 250 organismes.

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

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

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

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

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

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

#### **- L'engagement du contrôle**

Le contrôle de chacun des comptes figurant au programme annuel est ouvert par une lettre de la Présidente à l'ordonnateur<sup>3</sup> 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, les contrôles étant généralement conduits en équipe.

---

<sup>2</sup> 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 »

<sup>3</sup> 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 mais aussi l'ordonnateur et ses services. Il peut leur poser toutes les questions qui lui permettront d'apporter toutes les précisions utiles au rapport qu'il présentera à la chambre.

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

### [II – La collégialité des magistrats détermine la position de la chambre régionale tant à l'égard du comptable que de l'ordonnateur](#)

Le rapport que présente le magistrat est soumis aux différentes procédures internes 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 », dénommé ainsi depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 en application du décret 2008-1397 du 19 décembre 2008.

La plupart des rapports déposés par les magistrats en vue de leur examen par la chambre sont transmis au procureur financier. Ce dernier est obligatoirement saisi des questions relatives à la compétence de la chambre et des rapports proposant des décisions juridictionnelles (amendes, quitus, débet, gestions de fait et révisions) ou la transmission à la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) ou au juge pénal.

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.

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

Les rapports de contrôle sur les comptes les plus importants sont examinés en séance plénière présidée par la Présidente de la chambre.

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

Chaque rapport présente les constats du rapporteur et ses propositions (les « apostilles<sup>4</sup> ») 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 ne prend pas part au délibéré et le magistrat rapporteur n'y participe que pour l'examen de la gestion. En matière juridictionnelle et de condamnation à des amendes, ce dernier en est exclu car sa participation risquerait d'altérer l'impartialité de la formation de jugement, au nom du principe selon lequel celui qui instruit ne peut pas juger.

- **Le caractère contradictoire de la procédure**

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

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

Depuis l'arrêt du 12 avril 2006 « Martinie » de la Cour européenne des droits de l'homme, une audience publique doit être organisée dès lors que la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable peut être engagée. Celui-ci peut demander, préalablement, à consulter le rapport d'instruction ainsi que les conclusions du procureur financier afin de préparer sa défense, en vue de l'audience. La loi du 28 octobre 2008 traduit, en droit interne, ces évolutions jurisprudentielles.

---

<sup>4</sup> observation de gestion, recommandation, transmission à d'autres juridictions ou autorités administratives...

En 2007 et 2008, 9 et 11 audiences publiques ont été respectivement organisées, débouchant sur la mise en débet de comptables, après prononcé d'injonctions auxquelles ces derniers ont pu répondre. Les jugements font l'objet d'une lecture publique.

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 des observations de la chambre régionale à l'assemblée délibérante**

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.

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

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

### III - Ce fonctionnement collégial mobilise l'ensemble des services de la chambre

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

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

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

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

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

- le service de documentation 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.

## DEUXIEME PARTIE - L'EXERCICE PAR LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE SES MISSIONS EN 2007 ET 2008

### I - L'activité juridictionnelle

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

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

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

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

Ainsi, la chambre a mis en jeu la responsabilité d'un comptable d'une communauté de communes qui a accepté le versement de subventions sans s'assurer que les décisions attributives émanaient d'une autorité compétente.

Elle a déclaré débiteur un comptable qui n'avait pas sollicité de l'ordonnateur la décision requise par la réglementation pour le versement d'indemnités. De même, elle a prononcé des débits à l'encontre de trois comptables successifs pour le paiement sans base juridique d'indemnités forfaitaires à un directeur d'un établissement médico-social.

Ceux-ci ont également vu leur responsabilité mise en jeu pour le paiement de dépenses de carburants relatives à un véhicule n'appartenant pas à l'organisme contrôlé. Dans ce cas, le raisonnement suivi par la chambre a été de même nature que celui qu'elle avait tenu dans un cas semblable en 1999 et dont la position avait été confirmée en appel par la Cour des comptes puis par le Conseil d'Etat.

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

La chambre régionale des comptes des Pays de la Loire a ainsi constitué débiteur un comptable pour un solde injustifié, considéré en comptabilité comme un manquant en deniers.

Elle a engagé la responsabilité d'un agent comptable d'établissements publics d'enseignement locaux n'ayant pas apporté la preuve de diligences en vue du recouvrement de créances avant leur prescription.

Plusieurs comptables d'une même commune ont été déclaré débiteurs pour des annulations de créances non justifiées et assimilées, dans les faits, à des remises gracieuses.

Au total, 30 débits ont été prononcés en 2007 et 15 en 2008 pour un montant cumulé de 379 114 euros.

Sur 1328 jugements notifiés en deux ans par la chambre régionale, quatre seulement ont fait l'objet d'un appel devant la Cour des comptes.

Par ailleurs, et pour la première fois depuis plusieurs années, la chambre a prononcé, en 2008, à titre définitif une gestion de fait sur un établissement public médico-social, dont certaines recettes avaient été irrégulièrement encaissées par des tiers non habilités.

## **II - Le contrôle budgétaire**

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 7 reprises en 2007 - pour 629 saisines enregistrées au niveau national - et à 14 reprises en 2008.

Treize de ces saisines concernaient des comptes administratifs présentant en apparence, après prise en compte des restes à réaliser tels que déclarés par la collectivité, un déficit important. La chambre a constaté à cinq reprises que le déficit du compte administratif n'atteignait pas le niveau justifiant la mise en œuvre des mesures de redressement de l'article L.1612-14 du code général des collectivités territoriales (CGCT), une fois corrigés les restes à réaliser. Dans sept cas, la collectivité avait elle-même pris lors de son budget primitif suivant les mesures de redressement nécessaires. Dans un seul cas, la collectivité n'avait pas couvert le déficit de son compte administratif dans son budget primitif : saisie simultanément de ce dernier, la chambre a proposé des mesures de rétablissement de l'équilibre budgétaire dans ce dernier cadre.

La chambre a été saisie, à six reprises, de l'absence d'équilibre réel du budget au titre de l'article L.1612-5 du CGCT. Dans un cas, saisie en raison de l'absence d'approbation du compte administratif, la chambre a constaté que la collectivité en avait néanmoins repris correctement les résultats à son budget supplémentaire.

L'absence d'équilibre réel des budgets primitifs constatée par la chambre lors des cinq autres saisines l'a conduit à formuler des propositions au vu desquelles la collectivité a pu, par une nouvelle délibération, rétablir elle-même l'équilibre de son budget. Parmi ces cas, la couverture d'une condamnation prononcée par le Conseil d'Etat correspondant à plus d'une fois et demi les recettes de fonctionnement d'une commune a nécessité des mesures dérogatoires aux instructions comptables et l'obtention d'une subvention exceptionnelle d'équilibre de l'Etat.

La chambre a été saisie une fois pour absence de vote du budget dans les délais légaux, après le rejet, par certaines communes, du budget d'un syndicat dont elles souhaitaient la dissolution.

Saisie une fois pour absence d'inscription au budget des crédits nécessaires à l'acquittement d'une dépense, la chambre a constaté que celle-ci ne présentait pas de caractère obligatoire.

Par ailleurs, l'article L.1411-18 du CGCT prévoit que les conventions relatives à des délégations de service public peuvent être transmises par le représentant de l'Etat dans le département à la chambre régionale des comptes, pour qu'elle formule, dans un délai d'un mois à compter de sa saisine, un avis transmis à la collectivité et au représentant de l'Etat, dans lequel elle examine, notamment, les modalités de passation, l'économie générale de la convention, ainsi que son incidence financière sur la situation de la collectivité ou de l'établissement public concerné.

Cette procédure a été appliquée une fois en 2008 pour une délégation de gestion d'un centre aquarécréatif. La chambre a constaté la conformité du contrat aux dispositions légales, notamment en ce qui concerne la procédure de choix du délégataire. Elle a constaté, également, que la durée de 5 ans de la délégation respectait le principe de limitation de durée de l'article L.1411-2 du CGCT, là où la chambre avait, un peu plus d'un an plus tôt, invité la collectivité dans le cadre des observations sur sa gestion à en renégocier la durée de 50 ans considérée, alors, comme excessive.

### **III - L'examen de la gestion**

#### **A - Le champ des contrôles opérés**

Conformément aux objectifs qu'elle s'est assignés dans son projet annuel de performance, la chambre a inscrit une cinquantaine d'organismes à son programme 2007 et autant à son programme 2008.

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, établissements publics nationaux par délégation de la Cour des comptes.

La chambre s'est, de nouveau, particulièrement investie, en 2007 et 2008, dans des enquêtes nationales des juridictions financières: les aéroports, les communes et l'école de la République, le pilotage de la gestion des collectivités locales, la formation professionnelle, les dotations de l'Etat, les relations entre les communes et leurs clubs sportifs professionnels, l'achat des médicaments ou encore le système d'information hospitalier.

## **B - Les éclairages sur la situation financière des organismes du ressort de la chambre**

L'analyse de la situation financière des organismes soumis à son contrôle est systématiquement effectuée par la chambre à l'occasion de l'examen de leur gestion. Les saisines budgétaires peuvent éventuellement permettre de révéler des situations financières compromises.

La situation financière des collectivités publiques de la région apparaît globalement satisfaisante sur la période 2003-2007. A quelque strate démographique que l'on se réfère, les moyennes régionales sont meilleures que les moyennes nationales. Il en va ainsi, notamment, du ratio de rigidité, qui, mesurant la part des recettes de fonctionnement absorbées par les charges de personnel et les frais financiers, constate l'existence des marges de manœuvre en termes de dépenses. Il en va, de même, de la capacité de désendettement, qui permet d'apprécier, en rapportant l'encours de dette à la capacité d'autofinancement, la manière dont une collectivité peut faire face au rythme de remboursement contractuel de ses emprunts.

Ce constat positif est confirmé par le petit nombre de situations financières dégradées révélées à l'occasion des contrôles budgétaires. Le faible nombre d'avis budgétaires rendus – 9 avis en 2007 et 17 avis en 2008 – témoigne non seulement de la qualité du travail préventif conduit par les préfetures, mais aussi de la bonne santé financière des collectivités de la région sur ces exercices. Dans un seul cas, le rétablissement de l'équilibre réel du budget a conduit à des mesures de rétablissement extraordinaires, conclues par un arrêté préfectoral, pour une commune dont le budget devait absorber une condamnation prononcée par le Conseil d'Etat correspondant à plus d'une fois et demi ses recettes de fonctionnement.

Les rapports d'observations de la chambre relèvent, de même, peu de situations dégradées même si, dans le cadre de structures intercommunales, l'extension des compétences peut entraîner une dégradation de la capacité d'autofinancement et un recours à la fiscalité mixte<sup>5</sup>, ou si la capacité de la communauté à faire face à l'avenir à des investissements importants peut, de manière accidentelle, être remise en cause par une décision de justice relative à ses recettes fiscales.

---

<sup>5</sup> Perception, en sus de la taxe professionnelle unique, d'une part additionnelle des trois autres impôts directs locaux (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties)

Font figure d'exception la situation d'une commune touristique du littoral dont les charges courantes avaient crû quatre fois plus rapidement que les produits, du fait, notamment, d'une fiscalité modérée alors qu'elle engageait des investissements soutenus, provoquant un accroissement de son endettement des deux tiers en 5 ans, ou celle d'une commune qui n'a pas pris, alors que les constats précédemment dressés par la chambre auraient dû l'y inciter, les mesures nécessaires à la restauration de ses grands équilibres. Cette inaction a, alors, conduit la chambre à constater une capacité d'autofinancement chroniquement négative et un alourdissement continu du poids de la dette. Une commune plus importante a trouvé un palliatif à une situation tendue dans l'étalement de la dette ou dans l'externalisation de certains de ses investissements vers une société d'économie mixte. Cependant, le portage financier, par une telle société, d'investissements publics destinés à la collectivité et conduits comme une opération propre alors que la société ne dispose pas des capitaux suffisants pour y faire face, peut constituer un risque différé pour la collectivité locale.

La situation de certains hôpitaux de la région apparaît tendue, avec des déficits parfois importants constatés en 2007. Une enquête nationale est ouverte en 2009 sur ce sujet.

Les chambres de métiers et de l'artisanat de la région présentent parfois des situations financières également tendues, à la suite, par exemple, d'une opération immobilière. La situation financière fragile d'une chambre départementale a, d'ailleurs, conduit la tutelle préfectorale à lui refuser la souscription d'un emprunt.

### **C - Les suites des contrôles précédents**

A l'image de la Cour des comptes qui consacre, depuis plusieurs années, la deuxième partie de son rapport public annuel aux « suites données aux observations des juridictions financières », la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire s'attache à vérifier de manière systématique, si ses observations faites lors d'un précédent examen de la gestion ont été suivies d'effet.

Cette démarche présente un double intérêt, à la fois pour l'organisme contrôlé, qui sera d'autant plus incité à suivre les recommandations de la chambre qu'il sait que le « suivi des suites » est, désormais, érigé par elle au rang de bonne pratique, et pour la chambre elle-même, en ce qu'elle lui permet de mieux évaluer l'efficacité de ses contrôles et d'en mesurer les effets.

La chambre se satisfait de voir que les ordonnateurs, dans leur très large majorité, tiennent le plus grand compte des observations qu'elle formule et procèdent aux régularisations demandées.

Ainsi, la chambre a pu constater en 2007 et 2008, suite à son intervention, la fin de pratiques irrégulières liées à l'attribution d'avantages en nature (véhicules et logements de fonction), la refonte d'un régime indemnitaire défectueux ou la cessation de reports de charges abusifs d'un exercice budgétaire à l'autre. La juridiction a également relevé, d'un contrôle à l'autre, des progrès notables en matière de transparence et de sincérité des comptes, à travers une meilleure tenue des annexes budgétaires et une régularisation d'imputations comptables erronées.

Ses recommandations en matière de bonnes pratiques, comme la mise en place d'indicateurs de gestion et la création d'un « service achats » dans une commune de 10 000 habitants, ont, également, été prises en compte. De même, la chambre a pu constater les améliorations sensibles apportées aux modalités de gestion du traitement des déchets par une communauté urbaine.

Deux régularisations importantes ont été obtenues en fin d'année 2008. Ainsi, une SEM, dont la chambre avait stigmatisé la sous capitalisation par rapport à l'endettement, sera recapitalisée en 2009 par ses actionnaires publics. Ailleurs, la gestion d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes sera confiée, non plus à un syndicat intercommunal à vocation multiple, mais à un centre intercommunal d'action sociale.

Les enquêtes nationales inter-juridictions auxquelles la chambre participe régulièrement n'échappent pas à la vigilance portée au suivi des suites lors du contrôle organique suivant. Ainsi, des suites positives ont été apportées à l'enquête sur les relations entre les communes et leurs casinos, avec la révision des conventions de délégation de service public, ou à celle relative à la politique sportive des grandes villes, avec l'effort entrepris de clarification des relations financières avec les clubs de football.

De plus en plus fréquemment, la chambre constate, d'ailleurs, que les modifications interviennent en cours d'instruction ou lors de la phase de contradiction, l'ordonnateur pouvant également être amené à prendre, à ce stade, des engagements pour améliorer, à l'avenir, tel point de sa gestion.

## **D - Les principales observations sur la gestion des collectivités locales et des autres organismes**

### **1) Les collectivités locales**

#### **a) La fiabilité des comptes**

A l'appui de ses appréciations sur la situation financière des collectivités et organismes dont elle examine la gestion, la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire contrôle systématiquement la fiabilité des informations financières produites.

Il s'agit de s'assurer que leurs comptes donnent une image fidèle de leur patrimoine et de leur situation financière et que, pour ce faire, ils satisfont aux obligations de régularité, de sincérité et de prudence.

#### Le respect du principe de régularité

La chambre a constaté qu'un certain nombre de collectivités et d'établissements publics de la région maîtrisaient de façon insuffisante les règles et procédures définies par les instructions comptables qui leur sont applicables.

La juridiction a, notamment, pu relever des erreurs concernant les règles d'imputation comptable, celles d'individualisation des opérations afférentes à un budget annexe, ou encore l'utilisation récurrente des comptes d'imputation provisoire. Le champ d'application de l'instruction budgétaire et comptable M4 relative aux services publics locaux industriels et commerciaux a, également, été méconnu.

En outre, elle a constaté que les règles d'amortissement des subventions transférables et celles relatives aux provisions pour grosses réparations étaient parfois ignorées.

Enfin, des défaillances significatives ont affecté la comptabilité des engagements, comme la méconnaissance de l'obligation de tenir une telle comptabilité et l'insuffisante maîtrise des règles applicables aux restes à réaliser<sup>6</sup>, tant en fonctionnement qu'en investissement.

#### Le respect du principe de sincérité

Selon ce principe, les règles et procédures en vigueur sont appliquées de manière à traduire avec sincérité la connaissance que les responsables de l'établissement des comptes ont de la réalité et de l'importance relative des événements enregistrés. La chambre a relevé que les comptes de certaines entités contrôlées présentaient des anomalies susceptibles de fausser l'appréciation de leurs résultats ou d'altérer leur bilan.

Ainsi, la juridiction a constaté, de façon récurrente, la passation d'écritures d'ordre déséquilibrées, notamment concernant des cessions d'actifs.

En outre, l'obligation de rattachement des charges et produits, qui s'impose aux communes de 3 500 habitants et plus afin de faire apparaître au compte de résultat l'intégralité des charges et des produits ayant donné lieu à service fait au cours d'un exercice même si les pièces comptables correspondantes n'ont pas encore été reçues ou émises, est trop souvent ignorée ou mal appliquée, lorsque, par exemple, le rattachement est limité aux seules opérations exceptionnelles, sans définition de telles opérations et sans détermination d'un seuil.

---

<sup>6</sup> Pour la section de fonctionnement, il s'agit des dépenses engagées et n'ayant pas donné lieu à service fait au 31 décembre de l'exercice. Pour la section d'investissement, les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

La chambre a pu observer, également, que le regroupement d'activités diverses au sein d'un même budget rendait impossible l'individualisation de leurs opérations et, par voie de conséquence, l'appréciation de leur équilibre financier respectif ou la vérification de l'affectation des taxes et redevances perçues pour leur financement.

En matière de suivi de la dette et du patrimoine, les comptes de certains organismes comportent des anomalies susceptibles d'altérer leur bilan de façon significative. Il arrive, ainsi, que la dette contractée auprès d'une SEM ne soit pas comptabilisée, que l'inventaire des immobilisations ne soit pas tenu ou qu'il ne soit pas exhaustif, que les comptabilités de l'ordonnateur et du comptable présentent des discordances sur l'actif de la collectivité, l'encours de la dette ou le résultat d'un budget annexe, que l'apurement des comptes d'immobilisations en cours ne soit pas effectué ou que les écritures relatives aux transferts d'immobilisations liés aux transferts de compétences soient passées de façon tardive.

Le respect du principe de sincérité implique, enfin, la production d'une information financière loyale, intelligible, pertinente et exhaustive. En la matière, l'absence ou l'insuffisance des états à annexer aux documents budgétaires est fréquemment constatée, notamment en ce qui concerne les restes à réaliser. Il a, en outre, été relevé que des rapports annuels, d'activité ou financiers, n'ont pas été produits, que les comptes produits par les délégataires de service public n'ont pas été publiés ou que les états de synthèse afférents à la gestion des autorisations de programme et crédits de paiement n'étaient pas présentés de façon satisfaisante.

#### Le respect du principe de prudence

Le principe de prudence impose l'enregistrement de tout événement susceptible de grever le patrimoine ou les résultats. Il s'agit, en d'autres termes, de constater, par le mécanisme de l'amortissement, la dépréciation de certaines immobilisations et de constituer, dès l'apparition d'un risque et à hauteur du risque constaté, les provisions adéquates.

En ce qui concerne l'amortissement des immobilisations, la chambre a constaté un certain nombre de carences, telles que l'absence de dotation aux amortissements, le défaut d'amortissement des biens productifs de revenus, l'insuffisance des dotations en raison du défaut d'apurement des comptes d'immobilisations en cours ou encore l'évaluation forfaitaire de certains amortissements en raison d'une connaissance insuffisante du patrimoine.

Enfin, faute d'apprécier de façon satisfaisante les incertitudes et les risques auxquels ils sont exposés, certains organismes négligent de constituer les provisions requises ou de les constituer à hauteur du risque identifié.

## **b) La régularité des actes de gestion : l'exemple de la commande publique**

Sous l'empire des modifications successives du code des marchés publics, les collectivités locales ont été conduites à réexaminer et préciser leurs procédures d'achats. Les observations qui suivent s'appuient sur le contrôle de huit organismes (cinq communes, deux syndicats mixtes et un centre hospitalier).

### Les marchés à procédure adaptée

Ce sont des marchés dont les modalités sont librement fixées par le pouvoir adjudicateur en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre, ainsi que des circonstances de l'achat. Ils doivent respecter les principes applicables à l'ensemble des marchés publics, à savoir la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

Dans ce cadre, les personnes publiques se sont souvent dotées de règlements internes posant des modalités de publicité et de mise en concurrence. La chambre a, ainsi, été conduite à examiner les conditions dans lesquelles la personne publique a appliqué ses propres règles.

Un des premiers constats dressés par la chambre est que, là où elle a été mise en place, la démarche de responsabilisation de l'ordonnateur a favorisé une meilleure connaissance des achats et, donc, une maîtrise de leurs coûts. La chambre a, ainsi, observé une augmentation significative du nombre de marchés et une réduction concomitante des travaux, achats de fournitures et de services payés sur simples factures. Le respect des règles internes se trouve d'autant plus facilité qu'elles sont formalisées dans un guide des bonnes pratiques en matière d'achat, que l'ensemble des acteurs se les sont appropriées et qu'un système d'informations, assorti de mécanismes de contrôle interne, a été parallèlement mis en place.

Le second constat est que les règles de publicité et de mise en concurrence que la collectivité s'est elle-même fixées, sont, parfois, imparfaitement appliquées ou adaptées aux circonstances. La chambre a, ainsi, noté que les délais laissés par une commune à plusieurs candidats pour présenter des offres pouvaient varier, estimant que le principe d'égalité était, alors, méconnu.

### Les procédures formalisées

Pour les investissements excédant le seuil de l'appel d'offres, le pouvoir adjudicateur prend la décision d'engager, dans une période et un périmètre limités, un ensemble de travaux caractérisés par leur unité fonctionnelle, technique ou économique, et qualifiés d' « opération ».

Alors que la mise en concurrence doit porter sur l'ensemble de l'opération, la chambre a observé des découpages et des fractionnements qui peuvent donner lieu à des manquements graves à l'égalité d'accès à la commande publique. Dans un cas, un contrat de maîtrise d'œuvre a même été reconduit sans nouvelle mise en concurrence. Faute d'une préparation suffisante, des prestations entrant dans le champ de l'opération ont, également, été conclues hors marchés. Dans certains cas, de multiples avenants ont été conclus pour acter ou régulariser les dépassements mais, au-delà d'un seuil dégagé par la jurisprudence, l'économie générale du marché s'en trouve nécessairement bouleversée.

Concernant la passation des marchés, le règlement de la consultation doit être tout à la fois précis et complet afin de lever toute ambiguïté dans le choix des prestataires. Ainsi, la chambre a rappelé que les spécifications techniques ne peuvent pas faire mention d'un procédé de fabrication particulier ou d'une provenance déterminée, ni faire référence à une marque ou à un brevet, dès lors qu'une telle mention aurait pour effet de favoriser ou d'éliminer certains opérateurs économiques ou certains produits.

Puisque la réglementation impose, au nom du principe de transparence des procédures, qu'un avis ou une décision soit motivé, ces motifs doivent expressément apparaître dans le procès-verbal de la commission d'appel d'offres. A l'issue de ses contrôles, la chambre a observé qu'en maintes occasions, le choix des titulaires des marchés était insuffisamment motivé.

Concernant l'attribution d'un marché, le code des marchés publics fait obligation aux personnes publiques de retenir l'offre économiquement la plus avantageuse en se fondant sur une pluralité de critères liés à l'objet du marché (ou seulement sur le prix pour des achats de fournitures courantes). La pratique montre que des collectivités ont eu tendance à privilégier systématiquement l'offre la moins élevée alors que, précisément, la pondération des critères a été introduite pour affiner l'analyse des offres et faire émerger la «mieux disante», en prenant en compte, par exemple, le coût global d'utilisation ou la rentabilité. Les acheteurs doivent, en effet, veiller à ce qu'un achat réalisé par souci d'économie ne se révèle pas, à l'usage, plus coûteux.

#### La distinction marché public-subvention

Les relations que les collectivités locales entretiennent avec les associations doivent prendre la forme de marchés publics et non de simples subventions, dès lors que le contrat vise à répondre à un besoin exprimé par la personne publique. Contrairement à la subvention, le marché public repose, en effet, sur l'existence d'un besoin préalablement défini par la personne publique à l'origine de l'initiative du projet.

La chambre a pu observer qu'une telle distinction est, dans les faits, délicate à opérer et elle a été amenée à formuler des mises en garde sur les risques d'annulation, par le juge administratif, en cas de requalification des subventions en marchés publics.

### Les marchés conclus entre organismes publics

Un marché est un contrat conclu entre deux personnes dotées de la personnalité juridique. Aucune règle, ni aucun principe n'interdit à deux entités publiques de contractualiser dans ce cadre, mais en respectant, alors, les règles de publicité et de concurrence. Pour autant, ces dispositions demeurent encore largement méconnues. Ainsi, la chambre a pu relever que des prestations administratives et financières ont été assurées par des personnes publiques (chambre consulaire, syndicat départemental) au profit de syndicats mixtes, sans qu'aucune des règles du code des marchés publics ne soit appliquée.

#### **c) La qualité de la gestion**

La chambre régionale des comptes des Pays de la Loire a participé, avec cinq autres chambres, à la réalisation d'une enquête nationale témoignant des dispositifs de pilotage et de contrôle mis en place par les collectivités locales. La place des collectivités de la région dans l'échantillon retenu est à la hauteur des efforts réels accomplis par ces dernières pour assurer la sécurité et l'efficacité de la mise en œuvre de leurs politiques, parfois par des initiatives innovantes.

#### La définition des objectifs

La chambre a pu constater le soin que mettaient certaines collectivités de la région à permettre à leurs assemblées délibérantes de définir et hiérarchiser leurs objectifs, à la fois pour informer le citoyen, servir de guide à l'action des services et évaluer les résultats. Pour cela, les élus arrêtent, par délibération, un projet correspondant à la durée d'un mandat et le mettent en œuvre dans le cadre d'une programmation budgétaire pluriannuelle. D'autres collectivités ont pris l'initiative de présenter leur budget, en plus de la présentation légale par nature et par fonction, par mission, programme et action, dans le but d'assurer une plus grande lisibilité des choix politiques et de favoriser la mise en place d'objectifs et leur évaluation.

#### Le pilotage

La mise en œuvre des objectifs nécessite des procédures internes permettant d'assurer la régularité et la sécurité juridique des interventions. Les collectivités de la région ont, à cette fin, établi des guides de procédure, par exemple en matière de marchés publics, adapté l'organisation de leurs services et assuré la formation de leurs personnels. Le suivi des délégations de service public, qui s'appuie notamment sur le respect de la production des comptes-rendus du délégataire et le contrôle des informations qui y sont portées, a permis à une collectivité de révéler des surévaluations de charges et des sous-évaluations de recettes dans les comptes financiers de la délégation. La fiabilité de leurs comptes, comme les relations avec les sociétés d'économie mixte et les associations subventionnées, restent perfectibles, ainsi qu'il a été développé par ailleurs.

Par delà la sécurisation des procédures, la mise en œuvre performante des objectifs de la collectivité implique une animation des services et la mise en place d'outils particuliers. Sur ces différents points, les grandes collectivités de la région ont pris des initiatives qui témoignent d'un souci d'efficacité et de transparence de leur gestion. Elles ont, ainsi, mis en place pour la plupart, sous des formes diverses, des missions de contrôle de gestion voire d'évaluation, en s'efforçant de susciter l'adhésion des services opérationnels. L'association des services à la définition des objectifs et à leur traduction budgétaire peut s'accompagner, comme dans une grande collectivité de la région, d'une structuration spécifique de l'administration locale.

Enfin, le contrôle et le pilotage de la gestion d'une collectivité ne doivent pas se limiter à un dialogue vertical de la direction générale vers les services, ni à un compte-rendu de la direction générale à l'ordonnateur. Dès lors qu'ils ont vocation à répondre de façon optimale aux objectifs politiques et à participer à leur définition ou réorientation, ils doivent faire l'objet d'une communication adéquate envers l'assemblée délibérante et le citoyen. Les grandes collectivités de la région ont, dans ces domaines, des pratiques parfois exemplaires, en utilisant notamment internet pour faciliter l'accès des citoyens à une information fiable et complète sur leur gestion.

## 2) Les autres organismes

### a) Les chambres de métiers et de l'artisanat

La chambre a examiné, par délégation de la Cour des comptes, la gestion de la chambre régionale de métiers et de l'artisanat et des cinq chambres départementales, établissements publics administratifs soumis à la tutelle de l'Etat.

Au plan institutionnel, des dysfonctionnements notables ont été relevés concernant le rôle dévolu aux assemblées générales. Ainsi, certaines décisions relevant de leurs compétences ont été prises sans délibération expresse ou d'autres, bien que formellement délibérées, n'ont jamais été appliquées. De la même manière, les assemblées générales de plusieurs chambres de métiers et de l'artisanat n'ont pas exercé l'ensemble de leurs compétences : les pouvoirs respectifs de l'assemblée générale et du bureau restent, notamment, à redéfinir, le bureau empiétant sur les attributions de l'assemblée délibérante. A titre d'illustration, celle-ci ne s'est que trop rarement prononcée sur le taux du droit additionnel<sup>7</sup> de la taxe pour frais de chambre et n'a jamais adopté le règlement intérieur en vigueur.

En outre, le non-respect des obligations déclaratives des élus en matière de détention d'intérêts présente un risque majeur pour l'institution.

Les comptes rendus d'assemblée générale, dans certaines chambres de métiers, n'ont pas été transmis au préfet pour approbation, en violation de la réglementation en vigueur et leur registre des délibérations n'était pas exhaustif.

---

7 acquittée par les seuls artisans imposés à la taxe professionnelle, à la différence du droit fixe

S'agissant de la taxe pour frais de chambre, certaines chambres consulaires ont eu recours au dépassement du droit additionnel sans respecter le formalisme qu'une telle opération exige, à savoir la passation préalable d'une convention avec le représentant de l'Etat et la transmission à celui-ci du compte rendu d'utilisation de ce dépassement.

Même si les chambres de métiers et de l'artisanat de la région se sont toutes dotées d'un conseil de perfectionnement au sein de leur centre de formation des apprentis, elles ont pris des libertés avec l'obligation réglementaire de réunion triennale et la composition de cette instance.

Certaines observations ont porté sur la gestion des ressources humaines. Des écarts importants de rémunération, qui ne reposent sur aucune grille locale des emplois adoptée par les élus, ont été relevés avec les coefficients de base statutaire. Ainsi, dans une chambre, près de la moitié des agents permanents relève d'une catégorie d'emploi supérieure à celle correspondant à la fonction occupée. Une autre chambre recourt systématiquement à des agents contractuels pour pourvoir les emplois vacants.

Enfin, en matière de commande publique, une chambre des métiers s'est détournée des principes de libre concurrence et d'égalité de traitement entre candidats qui président à l'application du code des marchés publics.

## **b) Les établissements publics hospitaliers**

Au-delà de l'examen de la situation financière parfois préoccupante des établissements publics de santé de la région, les contrôles de la chambre régionale des comptes, qui ont concerné cinq établissements, ont principalement porté sur trois thèmes : les restructurations hospitalières, l'achat des médicaments et le système d'information hospitalier, ces deux dernières problématiques s'inscrivant dans le cadre d'enquêtes conduites en liaison avec la Cour des comptes et d'autres chambres.

Depuis le 1er janvier 2008, l'importante réforme financière de la tarification à l'activité (T2A) est pleinement effective dans les hôpitaux. Leur financement est directement lié à l'activité produite, ce qui les conduit à mieux identifier leurs dépenses et à mieux valoriser leur activité.

### Les restructurations hospitalières

Le regroupement sur un même site géographique de structures publiques et privées est rendu indispensable afin d'adapter l'offre de soins à l'évolution des besoins de la population. Ainsi, un établissement de santé s'est engagé dans une politique volontariste et fructueuse de rapprochement avec une clinique privée pour constituer un pôle de santé reposant sur un partage d'activités.

Ailleurs, la réalisation, dans un hôpital, d'une clinique ouverte associant les médecins libéraux et de nouveaux bâtiments d'hospitalisation a permis de pérenniser l'offre de soins sur un territoire affecté par la baisse de la démographie médicale. Le projet en cours de création d'une cité sanitaire conduisant au regroupement et la reconstruction sur un nouveau site unique d'un centre hospitalier, de deux cliniques et d'un centre de radiothérapie poursuit ce même objectif.

En revanche, si l'organisation multi-site d'un établissement de santé de la région a pu engendrer des complémentarités indéniables entre sites, elle a également créé des surcoûts, notamment en ce qui concerne les transports et les services d'urgence. En outre, la spécialisation de deux de ces sites se révèle difficile à équilibrer budgétairement dans le cadre du nouveau système de tarification à l'activité.

Enfin, l'ambitieux projet de restructuration hospitalière d'un établissement très important ne devrait pas suffire, à lui seul, à résorber à court terme la forte saturation des structures de prise en charge. En effet, malgré les efforts réalisés pour abaisser la durée moyenne de séjour, le grave problème d'inadéquation de ses capacités d'accueil aux besoins de soins dans plusieurs secteurs clés ne pourra trouver une réponse durable sans une réflexion parallèle sur l'optimisation de l'organisation des soins.

#### L'achat des médicaments

Le budget « médicament » d'un hôpital constitue une charge importante et en forte croissance sur les années récentes, pour représenter aujourd'hui, pour les deux hôpitaux de la région contrôlés sur ce thème, entre 8 et 10% de leurs dépenses.

Comme cela a également été observé au plan national, une meilleure information sur les prix permettrait, en Pays de la Loire, de revoir les modalités d'achat des médicaments par la mise en place d'une information partagée entre établissements de santé, qui permettrait de rompre avec l'opacité qui règne actuellement sur ce type de marché.

Des économies sont, également, possibles en adaptant les procédures d'achat en vigueur grâce au regroupement des acheteurs et à un plus large recours à la négociation.

La baisse des coûts du circuit du médicament passerait, enfin, selon la chambre, par une gestion plus dynamique des référencements et par un meilleur contrôle des prescriptions par le pharmacien.

#### Le système d'information hospitalier

L'efficacité de la tarification à l'activité est subordonnée à l'existence préalable d'un système d'information hospitalier (SIH) performant susceptible d'évaluer avec précision les activités génératrices des recettes pour l'hôpital.

Si le pilotage du SIH est plutôt satisfaisant en Pays de la Loire puisque tous les établissements contrôlés ont mis en place un schéma directeur des systèmes d'information, seul un hôpital a créé un comité de pilotage stratégique du SIH qui s'est effectivement réuni.

L'informatisation complète du système de soins est par ailleurs contrastée. En effet, un établissement de santé n'a pas informatisé sa comptabilité analytique et un autre se contente de simples tableurs de suivi, alors même que leurs unités élémentaires de soins sont, pour leur part, totalement informatisées.

La place du médecin responsable du département de l'information médicale, acteur majeur de la T2A, varie sensiblement d'un établissement à l'autre. Il bénéficie, dans un cas, d'une place importante dans la hiérarchie de l'établissement. A l'inverse, un autre hôpital n'a pas jugé utile de redéfinir le rôle du médecin responsable, qui reste cantonné à des tâches techniques.

Le choix du recueil des données est également variable. Dans les premières années de mise en place de la T2A, le taux d'exhaustivité du codage des établissements de la région apparaît plutôt satisfaisant.

Au total, le développement du SIH comme outil de pilotage est devenu indispensable avec la mise en place de la tarification à l'activité. Pourtant, même si tous les établissements contrôlés par la chambre des Pays de la Loire possèdent des tableaux de bord d'activité et financiers, ceux-ci ne sont encore que trop rarement exploités dans leur totalité.

### **c) Les sociétés d'économie mixte et les associations**

En 2007 et 2008, la chambre a publié treize rapports d'observations définitives, portant sur la gestion de cinq sociétés d'économie mixte (SEM) et de huit associations bénéficiant de concours publics. Ses principales remarques ont porté sur la gouvernance de ces organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique et sur leurs relations avec les collectivités publiques partenaires.

#### Le fonctionnement des structures

Le fonctionnement des instances de direction de certaines associations présente de nombreuses lacunes, comme, par exemple, une mauvaise définition des rôles de président et de trésorier, pouvant aller jusqu'à un effacement pur et simple de ce dernier. La chambre a constaté qu'en certains cas, les compétences respectives entre assemblée générale et conseil d'administration étaient méconnues.

Cette gouvernance approximative, constatée également dans quelques SEM, s'est traduite, de même, par le défaut de surveillance, par le conseil d'administration, des activités de l'organisme, l'absence de quorum aux réunions des assemblées délibérantes ou l'absence d'instances consultatives expressément prévues par les statuts.

La chambre a, également, souligné que les procédures de décision n'étaient pas suffisamment sécurisées. A ce titre, elle a observé des carences dans la tenue des registres et, plus grave, l'absence de transmission au contrôle de légalité, dans le cas d'une SEM locale, des délibérations du conseil d'administration et de l'assemblée générale. Dans un autre cas, elle a observé que si cette formalité était remplie, elle l'était hors délai, en moyenne avec six mois de retard, plaçant ainsi la société dans une insécurité juridique en cas de contentieux.

Le contrôle interne de ces organismes est souvent déficient. En effet, il est apparu qu'ils ne disposaient pas nécessairement d'outils fiables de pilotage de leur activité. Ainsi, les tableaux de bord se limitent le plus souvent à des indicateurs simples d'activité, sans appréhender les facteurs de rentabilité, de fiabilité ou de risque. Par ailleurs, les règles de contrôle interne sont trop peu formalisées et leur bonne application insuffisamment vérifiée.

Les règles d'achat et de mise en concurrence ont, enfin, été malmenées par plusieurs SEM, qui ont l'obligation de respecter les principes européens de mise en concurrence et de publicité en utilisant les moyens adaptés. La chambre a, ainsi, pu constater à différentes reprises qu'une mise en concurrence n'était organisée qu'entre des entreprises présélectionnées, sans aucune publicité extérieure.

Enfin, la chambre a stigmatisé la méconnaissance d'obligations comptables importantes, telles que celles de tenir une comptabilité commerciale, de rendre des comptes pour chacune des activités exercées ou de nommer un commissaire aux comptes.

#### Les relations avec les collectivités locales

Plusieurs cas d'aides irrégulières, sous différentes formes, ont été mis en exergue par la chambre.

Ainsi, l'absence de loyers versés à la collectivité a pu provenir, soit de l'application d'une convention irrégulière, soit de l'inexistence d'un tel contrat. Dans tous les cas, cette carence a favorisé irrégulièrement des entreprises.

Les conventions de mise à disposition ont donné lieu à observations. Ainsi, un syndicat intercommunal a pris en charge directement la rémunération d'un emploi à mi-temps en dehors de toute mise à disposition formelle, faussant la présentation des comptes de l'association bénéficiaire. Des mises à disposition d'équipement ont été, par ailleurs, financièrement sous valorisées.

Des abandons de créances de collectivités locales sont intervenus au profit de clubs sportifs professionnels, en méconnaissance de la réglementation sur les aides économiques.

Plusieurs SEM de la région ont mené des opérations en propre tout en bénéficiant, pour leur réalisation, de la garantie d'emprunt des collectivités. Dans ces cas, le recours d'une ville à une SEM a permis d'afficher que la société réalisait l'opération en propre, lui permettant de se dispenser des obligations de publicité et de mise en concurrence, alors qu'elle intervenait, en réalité, pour le compte de la collectivité. En outre, la chambre a relevé que l'urgence était souvent abusivement invoquée pour réduire les délais.

La chambre a, sur un autre plan, noté que le défaut de formalisation des relations avec les collectivités locales n'a pas toujours permis à celles-ci de contrôler l'activité des organismes par rapport aux objectifs conventionnels fixés et n'a pas favorisé une distinction nette entre leurs activités commerciales et celles d'intérêt général. Elle a stigmatisé, à cette occasion, un contrôle insuffisant des collectivités locales sur les comptes de certaines SEM.

Enfin, il a été constaté une prolongation irrégulière de délégation de service public au bénéfice d'une SEM, excédant les possibilités offertes par la réglementation.

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

##### **A - Le suivi de l'enquête sur l'intercommunalité**

La chambre régionale des comptes des Pays de la Loire a participé à l'évaluation des suites données au rapport public thématique sur l'intercommunalité de novembre 2005. La Cour des comptes publiera cette évaluation au début de 2009.

Ce rapport de 2005 faisait état de l'engouement suscité par la loi du 12 juillet 1999 sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale se traduisant par la forte modification du paysage institutionnel. Mais, dans un panorama très nuancé, ce rapport soulignait également les faiblesses voire les risques engendrés par la création, sur des périmètres non pertinents, de structures sans véritable projet ni compétences effectives.

Les travaux conduits par la chambre en 2007 et 2008 sur une vingtaine d'établissements publics à fiscalité propre, parmi les 134 existants dans la région, débouchent sur trois séries d'observations.

##### **1) La carte et le périmètre des établissements publics de coopération intercommunale**

L'instauration ou l'extension de périmètre des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) s'est accompagnée de la dissolution effective de certaines structures de coopération intercommunale (syndicats à vocation unique ou multiples) dont les compétences ont été reprises par l'EPCI.

Toutefois, le paysage institutionnel régional demeure encore fréquemment complexe. La carte syndicale se révèle être d'une grande inertie puisque certaines communes continuent à adhérer à plus d'une dizaine de syndicats dont le périmètre ne coïncide pas avec celui de l'EPCI et dont les compétences n'ont, volontairement, pas été transférées au groupement à fiscalité propre.

L'exiguïté du territoire et la faiblesse de la population de certains EPCI constituent un frein à l'émergence d'un authentique projet communautaire et à l'exercice de certaines compétences, faute de reposer sur un véritable bassin de vie.

La chambre a constaté que si des projets de fusion entre communautés de communes existent dans certains départements, ces regroupements restent souvent difficiles à concrétiser.

## **2) Les compétences et les moyens transférés aux établissements publics de coopération intercommunale**

Les statuts des EPCI doivent permettre de définir une ligne de partage claire des compétences entre les attributions confiées à l'établissement de coopération et celles que les communes ont entendu conserver.

La chambre a constaté que la définition de l'intérêt communautaire appelle fréquemment des observations. Celles-ci peuvent tenir au caractère tardif de cette définition, à la rédaction trop imprécise des statuts ou encore au choix de ne pas retenir des critères fondés sur des données objectives (superficie pour les zones d'activité, provenance du public pour les équipements culturels ou sportifs), mais sur des listes exposant les EPCI à des modifications répétées des statuts. La multiplication des délibérations intervenant dans un très court laps de temps a pu nuire à la lisibilité des statuts de certaines communautés.

Si les communes ont parfois entendu confier aux EPCI auxquels elles adhèrent des compétences étendues, la chambre a pu également observer que certaines attributions comme la voirie ou l'aménagement de zones d'activités donnaient souvent lieu à des définitions très restrictives. Ces définitions peuvent même s'avérer irrégulières, comme celle aboutissant à opérer une scission à l'intérieur d'une même compétence entre l'investissement et le fonctionnement (voirie, équipements culturels ou sportifs).

Le décalage entre les attributions prévues au statut et celles réellement exercées demeure encore fréquent. Certaines compétences obligatoires ne sont pas toujours mises en œuvre, comme celles relatives à l'aménagement de l'espace communautaire qui recouvrent, s'agissant des communautés de communes, les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteur et les zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire.

Au contraire, certains établissements interviennent sans que la compétence ait été préalablement transférée, en méconnaissance du principe de spécialité qui s'applique en la matière. On observe encore le versement de concours financiers à des structures associatives intervenant dans le domaine culturel ou sportif alors même que la communauté n'y est pas habilitée. Inversement, des communes ont continué à intervenir dans des secteurs qui ont, pourtant, été transférés à l'intercommunalité. Ainsi, une commune a poursuivi ses actions sur des zones d'activité relevant, en principe, du ressort de la communauté de communes.

Pour être effectifs, les transferts de compétences doivent également s'accompagner du transfert des moyens nécessaires à leur exercice. A défaut, la mise en œuvre des politiques publiques communautaires s'en trouverait affectée et pourrait conduire à des surcoûts. Des retards, voire l'absence des transferts juridiques des biens ou des agents ont, pourtant, été constatés. De même, l'évaluation du coût de ces compétences a été, dans certains cas, minorée voire occultée, ce qui pénalise financièrement l'EPCI.

### **3) Les relations des établissements publics de coopération intercommunale avec les communes membres**

Pour assurer une meilleure lisibilité dans l'articulation des compétences entre la communauté et ses communes membres et améliorer l'information des citoyens, les juridictions financières avaient préconisé la mise en place d'indicateurs pertinents dans les comptes rendus annuels publics d'activités que les EPCI doivent présenter aux communes membres. Mais lorsque ces comptes-rendus sont établis, ce qui n'est pas encore systématiquement le cas, ils ne comportent pas de données synthétiques répondant à l'objectif souhaité.

Sur le plan financier, la chambre n'a pas souvent constaté de stratégie financière et fiscale coordonnée entre les communes et l'EPCI. La part de fiscalité redistribuée aux communes membres par le biais des différents dispositifs prévus par la loi (attribution de compensation, dotation de solidarité communautaire et fonds de concours) s'avère parfois élevée (jusqu'à plus de 90% du montant collecté au titre de la taxe professionnelle). La part conservée par l'EPCI pour mener à bien ses propres projets et exercer ses compétences s'en trouve, ainsi, fortement réduite.

Enfin, les expériences de mutualisation des moyens entre communautés et communes demeurent encore peu nombreuses alors qu'elles peuvent conduire à de substantielles économies d'échelle. Lorsqu'une telle mise en commun de moyens existe, elle reste souvent très sectorisée (personnel d'accueil des équipements enfance-jeunesse) et limitée à des conventions conclues entre la communauté et la seule commune centre.

## **B - Les communes et l'école de la République**

Dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières qui a donné lieu à publication d'un rapport public thématique le 16 décembre 2008, la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire a examiné auprès de 24 communes, établissements publics de coopération intercommunale ou associations, les relations entre les communes et l'école au cours des années 2005 à 2007.

### **1) Le pilotage par la commune de sa politique éducative, des effectifs et des coûts**

L'organisation administrative des communes n'est pas toujours adaptée. Ainsi, si l'on comprend que des petites communes ne disposent pas de service scolaire, il est regrettable que la compétence scolaire n'apparaisse pas identifiée dans l'organigramme d'une commune de 10 000 habitants. Cela va de pair avec la méconnaissance qu'ont les services municipaux des effectifs des écoles publiques (enseignants, élèves), le nombre d'élèves inscrits en dehors de la commune ou l'absence d'une programmation pluriannuelle de l'effort immobilier en matière scolaire qui est une compétence obligatoire des communes.

D'une manière générale, l'enquête a montré la difficulté à connaître le coût par élève en l'absence d'une comptabilité par fonctions dans les communes de moins de 3 500 habitants.

En Pays de la Loire, une grande ville se distingue pour avoir mis en place des outils de pilotage et, notamment, une comptabilité analytique dans le domaine scolaire.

En revanche, dans une autre commune, le calcul du coût moyen par élève omet les charges de personnel (personnel administratif et d'entretien) imputables à la commune. En outre, il peut y avoir des lectures différentes concernant dépenses obligatoires et facultatives.

Ces différents éléments conduisent à des disparités importantes d'une commune à l'autre en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement consacrées à l'enseignement maternel et primaire. On retrouve ces mêmes disparités s'agissant des moyens consentis par les communes pour les fournitures scolaires.

### **2) Les disparités concernant le forfait communal versé aux établissements privés**

Le coût moyen par élève scolarisé dans l'école publique sert en principe de référence pour la prise en charge, par les communes, d'un forfait des dépenses de fonctionnement des écoles sous contrat d'association avec l'Etat (article L.442-5 du code de l'éducation).

Il existe des disparités importantes d'une commune à l'autre liées aux modes de calcul du coût moyen, mais aussi liées aux modalités différentes de fixation du forfait. La chambre a observé qu'en général, le forfait est bien calculé à partir du coût moyen et du nombre d'élèves concernés. Mais certaines communes ont cru bon appliquer un plafond de dépenses ou indexer un forfait de référence sur l'indice des prix à la consommation voire se référer à un accord ancien. Dans certains cas, les modalités du calcul ne sont pas précisées.

### **3) Les difficultés d'adaptation du cadre géographique**

Si l'école apparaît comme le cœur des compétences communales, les évolutions démographiques doivent conduire à une réflexion tenant compte du développement de l'intercommunalité.

Ainsi, la chambre a relevé des exemples de regroupement pédagogique intercommunal (RPI) qui ont permis d'éviter des fermetures de classes.

Pourtant, dans des contextes différents, elle a aussi constaté de fortes réticences à l'école intercommunale. Ainsi, bien que les écoles d'une commune du littoral accueillent 27 % des élèves d'autres communes proches, les municipalités n'ont pas transféré la compétence scolaire à l'EPCI et aucune contrepartie financière n'est demandée aux communes d'origine des élèves, comme le prévoit pourtant la réglementation.

A l'inverse, même quand la compétence scolaire a été transférée à l'EPCI, les communes continuent à financer des opérations de construction scolaire.

## **C - La formation professionnelle**

Dans le cadre de l'enquête nationale relative à « la formation professionnelle tout au long de la vie » associant la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes, qui a donné lieu à un rapport public thématique publié le 1er octobre 2008, la chambre a examiné la gestion de la région des Pays de la Loire, d'une chambre de commerce et d'industrie, de six chambres de métiers et de l'artisanat dont la chambre régionale, du fonds d'assurance formation ainsi que de quatre lycées professionnels.

### **1) L'apprentissage**

Avec plus de 30 500 apprentis, la région présente le ratio apprentis/salariés le plus élevé au plan national. Son engagement renouvelé en faveur de l'apprentissage et l'acquisition de nouvelles compétences se traduisent dans les comptes de la collectivité. Ainsi, les dépenses de fonctionnement consacrées à l'apprentissage ont été multipliées par deux depuis 2003 pour atteindre 150 millions d'euros en 2006, soit plus du quart du budget régional.

Le second schéma emploi-formation (SREF), adopté en 2007 par le conseil régional, privilégie une approche intégrée englobant aussi bien les enjeux relatifs à la formation professionnelle que ceux relatifs à l'éducation et à l'enseignement supérieur. Néanmoins, il comporte peu d'objectifs chiffrés, notamment financiers, alors que la loi donne une dimension programmatique à ce document. Toutefois, le schéma a été complété, dans l'année de son adoption, par le schéma prospectif relatif à l'offre de formation initiale. Par ailleurs, les indicateurs de suivi du SREF doivent être mis en place par un observatoire relevant d'une SEM régionale récemment créée.

L'étude du contrat d'objectifs et de moyens passé entre le préfet, le président du conseil régional et neuf autres organismes partenaires, permet de constater la faible marge de manœuvre de la région des Pays de la Loire s'agissant du développement quantitatif de l'apprentissage puisque la région a largement dépassé l'objectif national. Cette situation explique que soit privilégiée la dimension qualitative de l'apprentissage. Par ailleurs, l'absence de renseignement des indicateurs de réalisation de ce contrat empêche une évaluation pertinente par la région.

La formation en alternance favorise l'insertion dans les secteurs de la production et des services. Néanmoins, les entreprises font un usage différent de l'apprentissage selon les secteurs d'activité. Dans des secteurs comme la coiffure ou l'hôtellerie, l'apprentissage est considéré comme un volant de main d'œuvre permanent. A l'inverse, dans les secteurs des transports, de la gestion et de la finance, l'apprentissage est considéré comme une véritable présélection de salariés en vue d'un recrutement.

Même si la plupart des formations initiales dispensées par les centres de formation des apprentis (CFA) ont un taux d'attractivité correct, l'enjeu majeur pour ceux-ci est leur capacité à fidéliser les jeunes durant leurs parcours de formation, en particulier pour des secteurs qui souffrent de forts taux de rupture des contrats d'apprentissage, tels que l'hôtellerie et la restauration. Dans ce dernier secteur, le contrat d'objectifs et de moyens de la collectivité régionale des Pays de la Loire se contente de projeter la mise en place d'enquêtes sur les motifs de rupture. D'autres régions ont adopté des mesures plus larges.

La région des Pays de la Loire a réformé en profondeur le dispositif de financement des CFA, en raison des fortes inégalités constatées dans la répartition de la taxe d'apprentissage entre les centres. Ces inégalités résultent, principalement, de la diversité des organismes supports des CFA, qui influence fortement la structure de financement de ces établissements.

Ainsi, en Pays de la Loire, les CFA rattachés aux lycées professionnels présentent un fort taux de subvention régionale (entre 65 et 80% de leurs ressources) et un faible taux de taxe d'apprentissage (entre 10 et 20%). Inversement, les CFA de branche professionnelle sont faiblement subventionnés par la région (20%), car bénéficiant d'un fort pourcentage de recettes propres (48%) et d'une taxe d'apprentissage proche de la moyenne. La structure de financement des CFA des chambres de commerce et d'industrie est, quant à elle, encore différente : subvention de la région (51%), taxe d'apprentissage (24%), autres recettes (25%).

Enfin, dès lors que c'est une chambre de métiers et de l'artisanat qui soutient un CFA, ce qui est le cas pour les cinq chambres de la région, la participation de la collectivité régionale, qui s'assimile dans les faits à une subvention d'équilibre, atteint un niveau bien supérieur à celui atteint par les CFA rattachés à des chambres de commerce.

A cela s'ajoute le fait que, jusqu'à un passé récent, la pratique récurrente des subventions régionales d'équilibre pour couvrir des déficits antérieurs a affecté la lisibilité des comptes et la sincérité des résultats des établissements, de telles subventions n'étant pas toujours rattachées à l'exercice auquel elles se rapportaient. Par ailleurs, comme pour nombre de lycées professionnels, plusieurs CFA ne disposent toujours pas de comptabilité analytique.

## 2) L'enseignement professionnel

### a) L'efficacité des formations

Les résultats aux examens sont plutôt satisfaisants compte tenu de la forte présence de catégories socioprofessionnelles défavorisées et des retards à l'entrée. Les taux de réussite des lycées professionnels de la région sont souvent supérieurs aux taux nationaux, notamment pour le baccalauréat. Globalement, la proportion des bacheliers professionnels poursuivant leurs études progresse régulièrement.

Il convient de relever que plusieurs lycées professionnels de la région souhaitent être labellisés « lycées des métiers », afin d'accroître l'attractivité de leur offre de formation.

### b) L'efficience des établissements

Le bilan en matière de pré-inscription est contrasté suivant les formations. Ainsi, dans celles à faible taux de pression<sup>8</sup>, le quota autorisé est loin d'être atteint. Par ailleurs, la déperdition entre les décisions d'affectation et/ou demandes d'admission et la présence effective des élèves à la rentrée est importante.

Les sorties d'élèves en cours de scolarité constituent un autre élément de déperdition. Face à ce problème, différentes actions correctrices ont été localement menées, l'objectif étant de permettre à chaque élève d'accéder à une qualification professionnelle. Ainsi, dans un lycée professionnel, ont été mis en place un atelier technique de recherche d'emploi, une aide au suivi des projets professionnels des jeunes ainsi qu'une cellule de prévention.

Enfin, la chambre a pu observer que les outils d'évaluation permettant aux établissements de suivre le devenir professionnel de leurs anciens élèves sont nettement insuffisants, voire inexistantes.



---

<sup>8</sup> ratio nombre de premiers vœux / capacité d'accueil

## CONCLUSION

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. En 2007 et 2008, elle s'est résolument ouverte vers l'extérieur, mettant ainsi en œuvre l'une des orientations prioritaires du projet de chambre.

2007 a d'abord été l'année de la célébration du 25<sup>ème</sup> anniversaire des CRC, avec la venue, en avril, du Premier Président de la Cour des comptes, à l'occasion d'une séance solennelle exceptionnellement tenue à la préfecture de Loire-Atlantique, historiquement siège de l'ancienne Chambre des comptes de Bretagne. Cette célébration a donné lieu à de nombreuses actions de communication à travers la région, avec comme support une exposition itinérante.

Le symbole de l'ouverture de la chambre vers l'extérieur réside, sans conteste, dans la convention de coopération signée le 26 octobre 2007 entre les Cours des comptes française et algérienne pour autoriser le jumelage de notre juridiction avec la chambre territoriale des comptes d'Annaba. Les excellentes relations nouées avec nos collègues algériens ont déjà permis l'accueil de deux délégations, alternativement à Annaba et à Nantes en avril et octobre 2008.

D'un rayonnement plus local, le partenariat développé avec la CRC de Bretagne n'en est pas moins rentré dans une phase active depuis deux ans, se manifestant, notamment, par la tenue régulière de conférences interrégionales, la mise en œuvre d'un plan interrégional de formation et, dès 2009, une programmation de contrôles ciblés communs aux deux chambres.

Pour la première fois, la chambre a organisé, en septembre 2008, un colloque avec les juridictions administratives nantaises (Tribunal administratif et Cour administrative d'appel) et les cinq préfectures de la région, autour de sujets qui nous sont communs, le contrôle budgétaire et le contrôle de légalité. Le principe de réunions annuelles a été retenu.

Ces deux dernières années ont aussi été l'occasion de rencontres plus régulières avec les maires, lors des réunions de leurs associations départementales, et avec les comptables de la région, notamment à travers la signature de conventions de dématérialisation et la participation à la formation initiale et continue des agents comptables de lycées et collèges.

Enfin, les contacts avec les milieux universitaires et l'Institut Régional d'Administration (IRA) de Nantes ont été multipliés, matérialisés, entre autres, par l'accueil de stagiaires à la chambre. La juridiction a également été sollicitée pour la formation des fonctionnaires en stage à l'école nationale d'application des cadres territoriaux (ENACT) d'Angers. En 2009, cette action de formation se poursuivra en direction des personnels de préfecture sur le thème du contrôle budgétaire.

Il s'agit là, sans nul doute, d'une tendance de fond, qui doit permettre à notre juridiction financière, à travers l'enrichissement de ses relations avec ses partenaires traditionnels, d'être pleinement reconnue dans le paysage institutionnel régional et pouvoir mieux encore faire face aux exigences nouvelles de la gestion publique.

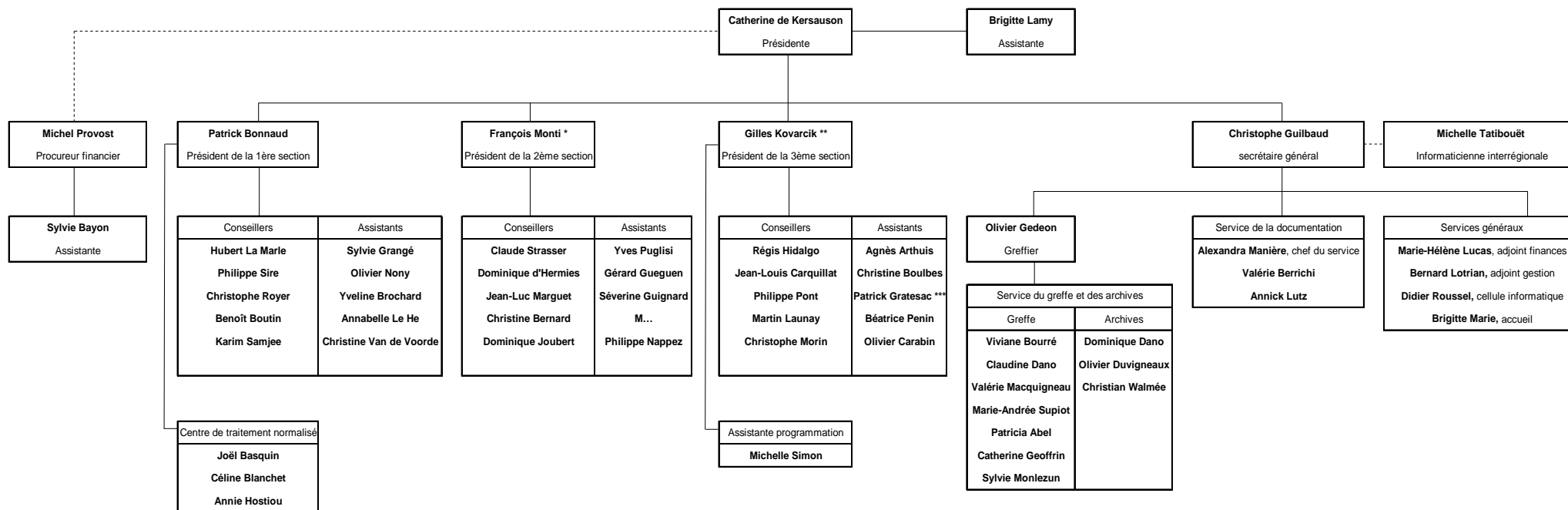
## Annexes

- Organigramme de la chambre régionale des comptes

- Les chiffres clefs de la chambre de 2005 à 2008

- Liste des rapports d'observations définitives 2007 et 2008

## Organigramme de la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire au 1er janvier 2009



\* du 1er au 31 janvier 2009; Michel Thebaud à compter du 1er février 2009

\*\* du 1er au 31 mars 2009; Patrice Cailleau à compter du 1er juin 2009

\*\*\* du 1er au 28 février 2009

### Les chiffres clefs de la CRC des Pays de la Loire (2005-2008)

	2005	2006	2007	2008
<b>A - NOMBRE d'ORGANISMES dotés d'un comptable public relevant de la compétence de la Chambre</b>	<b>2466</b>	<b>2459</b>	<b>2442</b>	<b>2438</b>
<b>B - MOYENS DE FONCTIONNEMENT</b>				
<b>Budget de la chambre</b> (hors rémunération) <i>(en euros)</i>	<b>781 326</b>	<b>847 052</b>	<b>862 340</b>	<b>910 568</b>
<i>dont loyer</i>	562 127	595 203	616 008	646 548
<b>Effectif total</b> (au 31/12)	<b>59</b>	<b>56</b>	<b>59</b>	<b>58</b>
<i>soit ETP</i>	55,4	51,2	55,7	55,3
Président(e) & Magistrats	18	18	20	19
Assistants de vérification	22	19	19	20
Autres agents administratifs	19	19	20	19
<b>C - ACTIVITE</b>				
<b>1 - Activité juridictionnelle</b>				
<b>Comptables publics</b>				
Jugements notifiés	511	1061	636	689
<i>dont nombre de jugements de débets</i>	2	7	7	7
Nombre de débets	4	14	30	15
Montant <i>(en euros)</i>	261 181	2 477 217	108 726	270 388
Nombre d'amendes	0	3	0	0
Montant <i>(en euros)</i>	0	549	0	0
<b>Gestion de fait</b>				
Jugements notifiés	1	0	2	3
<i>dont déclaration définitives</i>	0	0	0	2
<b>2 - Contrôle budgétaire</b>				
Avis rendus	50	13	9	17
<b>3 - Examen de la gestion</b>				
Rapports d'observations provisoires et lettres de fin de contrôle	46	58	47	55
Rapports d'observations définitives notifiés	50	53	60	51
Organismes contrôlés :				
. Région	0	1	0	1
. Départements et établissements publics départementaux	4	0	3	0
. Communes et établissements publics communaux	14	8	25	9
. Groupements de collectivités territoriales	20	29	15	16
. Etablissements publics de santé et médico-sociaux	4	1	3	7
. Etablissements publics délégués par la Cour	2	8	5	10
. Etablissements publics locaux d'enseignement	1	2	2	4
. Associations/SEM	5	4	7	4
<b>4 - Délégations de service public</b>				
Avis rendus	0	0	0	1

**Rapports d'observations définitives 2007 - 2008**  
(consultables sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr))

	2007	2008
<b>R E G I O N</b>		Région des Pays de la Loire
	<b>Etablissements publics délégués par la Cour</b>	
	CROUS de Nantes	Ecole centrale de Nantes Chambre régionale de commerce et d'industrie des Pays de la Loire Chambre régionale de métiers et de l'artisanat des Pays de la Loire Fonds d'assurance formation des Artisans
<b>L O I R E  -  A T L A N T I Q U E</b>	<b>Département et établissements publics départementaux</b>	
	Centre de gestion de la fonction publique territoriale de Loire-Atlantique	
	<b>Communes et établissements publics communaux</b>	
	Commune de la Baule Commune de Saint-Brévin les Pins Commune de la Turballe Commune de Haute-Goulaine Commune de la Haye-Fouassière Commune de Pornic	Commune de la Marne Commune de Nantes Commune de Derval
	<b>Groupements de collectivités territoriales</b>	
	SIVU d'aménagement du bassin versant de la Sanguèze à Vallet SI du centre de voile de Penchâteau au Pouliguen SI de la fourrière pour animaux de la presqu'île guérandaise Communauté de communes Erdre et Gesvres Communauté de communes de Vallet Communauté de communes de la Vallée de Clisson Communauté de communes Cœur d'Estuaire Communauté de communes Sèvre, Maine et Goulaine Communauté de communes Sud-Estuaire	Communauté de communes de Pornic Communauté de communes de Derval SDAEP de Loire-Atlantique
	<b>Etablissements publics de santé et médico-sociaux</b>	
	Institut public pour jeunes sourds et malentendants La Persagotière	Centre hospitalier de Châteaubriant CHU de Nantes
	<b>Etablissements publics locaux d'enseignement</b>	
	Lycée la Colinière à Nantes	Lycée professionnel Les Bourdonnières à Nantes
	<b>Etablissements publics délégués par la Cour</b>	
	Groupement d'intérêt public Réseau d'alcoologie de la Presqu'île et de l'Estuaire de la Loire (GIP RAPEL) à Saint-Nazaire CCI de Nantes	Chambre de métiers et de l'artisanat de Loire-Atlantique
	<b>SEM, associations</b>	
	SEM du Marché d'Intérêt National de Nantes (SEMMINN) Association société des concours hippiques de la Baule EURL Promotion des concours hippiques de la Baule Association de protection des Animaux (APAP) à la Baule	Association pour l'action périscolaire des écoles publiques de Nantes

		2007	2008
<b>M A I N E  E T  L O I R E</b>	<b>Département et établissements publics départementaux</b>		
		Centre de gestion de la fonction publique territoriale de Maine et Loire Département de Maine et Loire	
	<b>Communes et établissements publics communaux</b>		
		Commune de Trélazé Commune de Baugé Commune de Saint-Florent le Vieil Commune de Saint-Sylvain d'Anjou Commune des Ponts de Cé Commune d'Angers	Agence de développement économique Angers Agglomération Développement
	<b>Groupements de collectivités territoriales</b>		
		Communauté de commune du canton de Baugé	Syndicat intercommunal touristique du Val de Loire (SITVAL) à la Ménitrie Communauté d'agglomération Angers Loire-Métropole
	<b>Etablissements publics de santé et médico-sociaux</b>		
		Centre d'aide par le travail de la Bréotière	
	<b>Etablissements publics locaux d'enseignement</b>		
		Lycée d'enseignement général et technologique Renaudeau à Cholet	Lycée professionnel Jean Bertin à Saumur
	<b>Etablissements publics délégués par la Cour</b>		
		CCI de Saumur	CCI de Maine et Loire Chambre de métiers et de l'artisanat de Maine et Loire
	<b>M A Y E N N E</b>	<b>Communes et établissements publics communaux</b>	
			Commune de Laval
<b>Groupements de collectivités territoriales</b>			
			Communauté de communes du Pays du Craonnais
<b>Etablissements publics de santé et médico-sociaux</b>			
			Centre hospitalier Nord-Mayenne
<b>Etablissements publics délégués par la Cour</b>			
			Chambre de métiers et de l'artisanat de la Mayenne
<b>SEM, associations</b>			
	Association Stade lavallois Football Club	SACOLA	

ROD communicables au 31/12/2008

	2007	2008
<b>S A R T H E</b>	<b>Communes et établissements publics communaux</b>	
	Commune de Tuffé Commune et caisse des écoles de Cherré Commune de la Ferté-Bernard Commune du Mans	
	<b>Groupements de collectivités territoriales</b>	
	Communauté de communes du Massif de Perseigne Communauté de communes du Pays de l'Huisne Sarthoise	Le Mans Métropole
	<b>Etablissements publics de santé et médico-sociaux</b>	
		Centre hospitalier du Mans
	<b>Etablissements publics locaux d'enseignement</b>	
		Lycée professionnel Jean Rondeau à Saint-Calais
	<b>Etablissements publics délégués par la Cour</b>	
		Chambre de métiers et de l'artisanat de la Sarthe
<b>SEM, associations</b>		
	Comité d'expansion économique de la Sarthe	
<b>V E N D É E</b>	<b>Communes et établissements publics communaux</b>	
	Commune de Noirmoutier en l'Île Commune de Brétignolles-sur-Mer Commune de Saint-Florent des Bois Commune de Sainte-Foy Commune du Tablier Commune de Fontenay-le-Comte Commune de la Roche-sur-Yon Commune des Sables d'Olonne	Commune de Saint-Jean de Monts Office du tourisme des Sables d'Olonne Commune de Luçon
	<b>Groupements de collectivités territoriales</b>	
	Communauté de communes de l'Île de Noirmoutier Communauté de communes du Pays de Fontenay le Comte Syndicat yonnais d'énergie et d'équipement à Nesmy SIVOM des coteaux de l'Yon au Tablier	Communauté de communes du Pays Yonnais Communauté de communes Océan Marais de Monts à St Jean de Monts Communauté de communes du Pays Né de la Mer à St Michel en l'Herm SIAEP des Sources de l'Arkanson à la Roche sur Yon SIAEP des Plaines de Luçon SDAEP de la Vendée "Vendée Eau"
	<b>Etablissements publics de santé et médico-sociaux</b>	
		Centre hospitalier départemental de la Roche-sur-Yon Luçon Montaigu
	<b>Etablissements publics délégués par la Cour</b>	
		Chambre de métiers et de l'artisanat de la Vendée
	<b>SEM, associations</b>	
	SEM Vendée Expansion Association Vendée Fontenay Foot	Association le Grand R à la Roche sur Yon



Chambre régionale des comptes  
des Pays de la Loire

25 rue Paul Bellamy – BP 14119 - 44041 NANTES Cedex 1

Téléphone : 02 40 20 71 00

Télécopie : 02 40 20 71 01

Courriel : [crcpdl@pl.ccomptes.fr](mailto:crcpdl@pl.ccomptes.fr)

Site internet : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)