



Chambre régionale des comptes
de la Réunion



Chambre territoriale des comptes
de Mayotte

RAPPORT D'ACTIVITE 2007
DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DE LA REUNION
ET DE LA CHAMBRE TERRITORIALE DES COMPTES
DE MAYOTTE



***« 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 du 26 août 1789)***

SOMMAIRE

LE MOT DU PRESIDENT.....	3
I. LES MISSIONS DES CHAMBRES REGIONALES ET TERRITORIALES DES COMPTES	5
Le contrôle juridictionnel.....	6
Le contrôle budgétaire.....	7
L'examen de la gestion	7
II. LES ACTIVITES DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE LA REUNION ET DE LA CHAMBRE TERRITORIALE DES COMPTES DE MAYOTTE.....	9
Le champ d'intervention de la chambre	10
Les activités de la chambre en 2007.....	12
L'environnement financier communal à la Réunion et à Mayotte.....	17
III. L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA CHAMBRE REGIONALE ET TERRITORIALE DES COMPTES DE LA REUNION-MAYOTTE.....	20
Organigramme de la chambre au 1er juin 2008	21
Les fonctions exercées au sein de la chambre.....	22
Les ressources humaines	23
ANNEXES	25
ANNEXE 1 : procédure juridictionnelle.....	26
ANNEXE 2 : procédure de contrôle budgétaire.....	27
ANNEXE 3 : procédure d'examen de la gestion	28
ANNEXE 3 (suite) : procédure d'examen de la gestion	29
ANNEXE 4 : avis budgétaires de l'année 2007.....	30
ANNEXE 5 : rapports d'observations définitives communicables.....	31
depuis le 1 ^{er} janvier 2007	31
ANNEXE 6 : lexique.....	32



LE MOT DU PRESIDENT

L'année 2007 restera d'abord celle de la commémoration du bicentenaire de la Cour des comptes et du 25ème anniversaire de création des chambres régionales des comptes. La chambre a célébré ces évènements par deux manifestations : une journée philatélique organisée le 21 mars 2007 avec l'administration des terres australes et antarctiques françaises (TAAF) à l'occasion de la sortie du timbre du bicentenaire de la Cour et une audience solennelle organisée le 6 septembre 2007 en présence de M. Philippe SEGUIN, Premier président de la Cour des comptes, entouré de nombreuses personnalités, et qui a inauguré le même jour l'exposition itinérante nationale consacrée au 25ème anniversaire des chambres régionales des comptes.

Pour la chambre des comptes de la Réunion, 2007 restera ensuite l'année de la création de la Chambre territoriale des comptes de Mayotte, par la loi organique du 21 février 2007. Cette nouvelle chambre a maintenant compétence pour juger les comptes et examiner la gestion des collectivités de Mayotte. Depuis le renouvellement du conseil général intervenu en mars 2008, elle exerce en outre le contrôle des actes budgétaires de ces collectivités.

La chambre territoriale disposera à compter du 1er juillet prochain de locaux sis dans la paierie départementale de Mayotte, locaux mis à disposition par le Trésorier-payeur général de Mayotte que je remercie très vivement. Conformément à ce que le Premier président de la Cour des comptes avait annoncé dans son allocution prononcée à Saint-Denis le 6 septembre dernier, un poste d'assistant de vérification de catégorie A a été créé à cette occasion et sera basé à Mayotte. L'intéressé prendra ses fonctions prochainement et sera donc l'interlocuteur privilégié des collectivités mahoraises pour les contrôles.

Une telle implantation de proximité, qui constitue une première dans le réseau des juridictions financières, devrait faciliter des relations de confiance entre notre institution et ses interlocuteurs, pour un contrôle utile dans l'intérêt du bon usage des deniers publics.

Jacques BRANA

*Conseiller référendaire à la Cour des comptes
Président de la Chambre régionale des comptes de la Réunion
et de la Chambre territoriale des comptes de Mayotte*

I. LES MISSIONS DES CHAMBRES REGIONALES ET TERRITORIALES DES COMPTES



Séance solennelle du 6 septembre 2007 :
installation de MM. Marc NOEL et Pierre-Jean ESPI, premiers conseillers

Il existe aujourd'hui trente-deux chambres régionales et territoriales des comptes, une dans chaque région métropolitaine et dix outre-mer.¹

La compétence de la chambre s'étend à toutes les collectivités territoriales de son ressort géographique : la région, les départements et les communes. Elle s'étend également à leurs établissements publics, et notamment aux collèges et lycées, offices publics d'HLM ainsi qu'aux hôpitaux et aux établissements publics de coopération intercommunale (syndicats intercommunaux, communautés de communes, d'agglomération). Si la compétence sur ces différents organismes est obligatoire et de droit commun, la chambre exerce également un contrôle facultatif sur tous les autres organismes, quel que soit leur statut, dont une partie du capital est détenu par les collectivités locales ou qui bénéficient de leur part d'un concours financier supérieur à 1 500 € (sociétés d'économie mixte, associations subventionnées, etc.).

Les chambres des comptes ont, par ailleurs, reçu délégation de la Cour des comptes pour contrôler des établissements publics nationaux comme les chambres consulaires et certaines universités.

Les compétences des juridictions financières sont définies dans le code des juridictions financières. Les chambres exercent à la fois des activités de nature juridictionnelle, le jugement des comptes des comptables publics, qui confère aux chambres leur caractère de juridiction, et des activités de nature administrative, le contrôle des actes budgétaires et l'examen de la gestion des collectivités et établissements publics locaux.

¹ Aux vingt-deux chambres régionales de métropole s'y ajoutent quatre chambres outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane et la Réunion) et six chambres territoriales des comptes, celle de Nouvelle-Calédonie créée en 1988 et celle de Polynésie française en 1990 et quatre nouvelles chambres territoriales instituées par la loi du 21 février 2007 sur l'outre-mer, à Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon.

Le contrôle juridictionnel

Le jugement des comptes des comptables publics

La chambre juge l'ensemble des comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ces comptes sont systématiquement transmis chaque année à la chambre avec à l'appui la totalité des pièces justificatives de dépenses et de recettes.

La chambre vérifie la régularité des opérations retracées dans la comptabilité. La responsabilité pécuniaire et personnelle des comptables publics peut être mise en jeu par le juge des comptes si ceux-ci n'ont pas satisfait en totalité aux obligations de leur charge. Il en est ainsi lorsqu'ils n'ont pas exercé en matière de dépenses et de recettes les contrôles leur incombant, soit qu'une dépense ait été irrégulièrement payée, soit qu'une recette n'ait pas été recouvrée.

La procédure est contradictoire. La chambre rend un jugement provisoire dans lequel elle prescrit, s'il y a lieu, au comptable de régulariser les anomalies relevées. Si le comptable satisfait à ses injonctions, la chambre, dans un jugement définitif, le décharge de sa gestion et, lorsqu'il quitte ses fonctions, lui donne quitus. Dans le cas contraire, la chambre peut mettre en débet le comptable des sommes dont la collectivité a été lésée.

Les jugements définitifs des chambres sont susceptibles d'appel devant la Cour des comptes, qui statue par voie d'arrêt. La juridiction de cassation est le Conseil d'Etat.

La compétence de la chambre des comptes est d'ordre public. Elle se saisit elle-même de l'ensemble des comptes des comptables publics de son ressort, suivant une périodicité en principe quadriennale.

Le contrôle budgétaire

La chambre des comptes concourt au contrôle budgétaire des collectivités locales et de leurs établissements publics. Elle peut être saisie par le préfet dans un certain nombre de cas limitativement prévus par la loi :

- le budget n'est pas adopté dans les délais légaux ;
- l'équilibre du budget voté n'est pas réel ;
- le compte administratif fait apparaître un déficit d'au moins 5 % des recettes de la section de fonctionnement (10 % pour les communes de moins de 20 000 habitants) ;
- le compte administratif n'a pas été adopté dans les délais légaux ;
- une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ; dans cette dernière hypothèse, les créanciers de la collectivité, publics ou privés, peuvent aussi saisir la chambre.

Le contrôle des actes budgétaires se déroule nécessairement dans des délais rapides, généralement d'un mois. La procédure reste contradictoire.

Selon la nature de la saisine, la chambre examine la réalité et l'importance du déficit comptable, l'insincérité d'un équilibre prévisionnel et apprécie le caractère exigible d'une dette (échue, certaine, liquide et non contestée). Elle propose, s'il y a lieu, des mesures de redressement sur une ou plusieurs années pour rétablir l'équilibre budgétaire. Si la collectivité ne suit pas les propositions de la chambre, le préfet peut régler d'office le budget. Celui-ci n'est pas dans l'obligation de suivre les propositions de la chambre, mais s'il s'en écarte, il doit motiver sa décision. L'avis de la chambre est public : il doit être communiqué à l'assemblée délibérante de la collectivité concernée dès sa plus proche

réunion. Cet avis constitue un acte administratif qui peut, dans certains cas, faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative.

Le préfet peut également saisir la chambre, soit d'une délibération d'une société d'économie mixte locale susceptible de mettre en cause l'équilibre budgétaire d'une collectivité, soit de conventions relatives aux marchés ou à des délégations de service public.

L'examen de la gestion

A l'occasion du contrôle juridictionnel des comptes du comptable public ou indépendamment de lui, la chambre peut procéder à l'examen de la gestion de l'ordonnateur.

Cet examen peut concerner toutes les collectivités et organismes pour lesquels la chambre régionale des comptes est compétente.

L'examen de gestion est décidé lors de la fixation du programme annuel de vérification de la chambre.

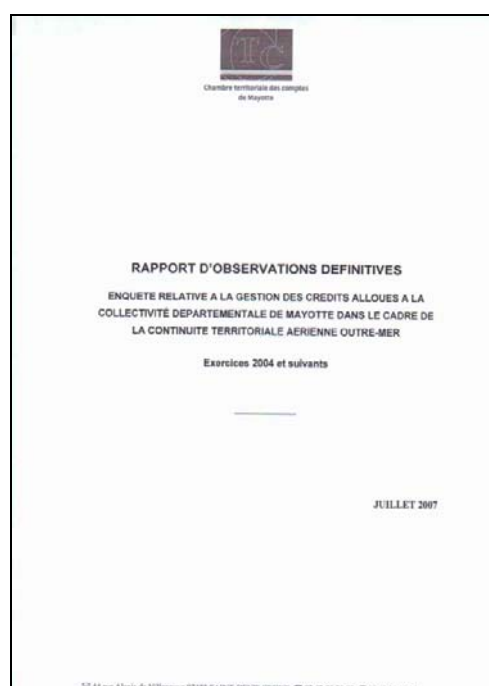
Prévu à l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, l'examen de la gestion a été défini en ces termes depuis la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes :

« L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Il comprend généralement un examen de la situation financière, un contrôle de la régularité des opérations et, le cas échéant, une appréciation de l'économie et de l'efficacité des mesures mises en œuvre par la collectivité.

La formulation des observations de la chambre des comptes est strictement encadrée par une procédure définie par la loi, qui vise à garantir à la fois l'impartialité des décisions prises et le droit des gestionnaires locaux à exprimer leur point de vue. Ainsi, toutes les décisions de la chambre sont obligatoirement prises de façon collégiale. De même, avant d'émettre des observations définitives et communicables au public, la chambre transmet à l'autorité concernée des observations provisoires et confidentielles. Les tiers ou les personnes mises en cause sont également rendus destinataires de ces observations, pour la partie les concernant. Les réponses écrites doivent être adressées à la chambre dans un délai de deux mois, éventuellement suivies d'une demande d'audition. De plus, en application de la loi du 21 décembre 2001, les observations définitives, formulées sous la forme d'un « rapport d'observations », sont rendues publiques lors de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante de la collectivité contrôlée, accompagnées, le cas échéant, de la réponse définitive du gestionnaire. Inscrit à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante, le rapport d'observations définitives est joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donne lieu à un débat.

Après la réunion de l'assemblée délibérante, les rapports d'observations sont communicables à toute personne qui en fait la demande au greffe de la juridiction. Ils sont aussi mis en ligne sur le site internet des juridictions financières (www.ccomptes.fr). Ainsi, le citoyen peut prendre connaissance des observations de la chambre des comptes sur la gestion de la collectivité ou de l'organisme.



*II. LES ACTIVITES DE LA CHAMBRE REGIONALE DES
COMPTES DE LA REUNION ET DE LA CHAMBRE
TERRITORIALE DES COMPTES DE MAYOTTE*

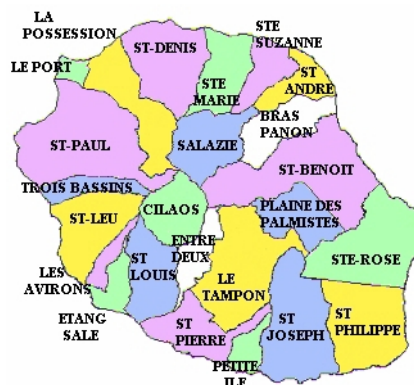


Le champ d'intervention de la chambre

Compétence géographique de la chambre

La Chambre régionale et territoriale des comptes Réunion-Mayotte contrôle l'ensemble des comptes des collectivités et des établissements publics locaux de la Réunion et de Mayotte. Son siège est fixé à Saint-Denis.

À compter de la loi organique du 21 février 2007 (voir ci-après), la nouvelle chambre territoriale des comptes de Mayotte exerce maintenant l'ensemble de ses compétences, y compris le contrôle budgétaire sur les collectivités mahoraises.



La Réunion



Chambre régionale des comptes
de la Réunion

Les chiffres clés :

En moyenne en métropole	En moyenne à la Réunion	En moyenne à Mayotte
1 660 hab./commune	32 700 hab./commune	11 000 hab./commune
15 km ² /commune	104 km ² /commune	22 km ² /commune

Située dans l'océan indien, légèrement au Nord du tropique du Capricorne, l'île de la Réunion fait partie, avec les îles Maurice et Rodrigues, de l'archipel des Mascareignes. Sa superficie est de 2 504 km².

La Réunion comptait 706 000 habitants en 1999 (515 814 habitants en 1982 et 597 823 habitants en 1990). La population estimée au 1er janvier 2006 est de 784 000 habitants.

Département depuis 1946, la Réunion constitue une région ultrapériphérique de l'Union européenne.

Les vingt-quatre communes que compte l'île sont en moyenne de taille relativement importante. Aucune commune n'a moins de 5 000 habitants et Saint-Denis, chef-lieu de la région, est, avec 133 700 habitants en 2004, la première commune d'outre-mer.



Chambre territoriale des comptes
de Mayotte

Mayotte

Située dans l'hémisphère sud, entre l'équateur et le tropique du Capricorne, l'île de Mayotte est une collectivité territoriale d'outre-mer relevant des articles 72 à 74 de la Constitution. Elle se trouve dans la partie Ouest de l'océan indien, entre l'Afrique et Madagascar, à l'entrée nord du canal du Mozambique. Mayotte se trouve à 1 500 Km de l'île de la Réunion. D'une superficie de 374 km², Mayotte comprend deux îles principales, la Petite-Terre et la Grande-Terre, ainsi qu'une trentaine d'îlots épars.

Mayotte compte 186 452 habitants selon le recensement de 2007 (67 205 habitants en 1985, 594 410 habitants en 1991, 131 000 en 1997 et 160 265 en 2002). L'île est divisée en 17 communes, le chef-lieu est Mamoudzou.

Avec la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001, Mayotte est devenue une collectivité territoriale dénommée « Collectivité départementale de Mayotte » (CDM). La loi de 2001 a prévu deux étapes dans le processus de décentralisation de la collectivité départementale. En avril 2004, l'exécutif de la CDM a été transféré du préfet au président du conseil général. Dans le même temps, l'ensemble des dispositions du code des juridictions financières est devenu applicable aux collectivités et organismes de Mayotte, à l'exception du contrôle des actes budgétaires.

Enfin, la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et constitutionnelles relatives à l'outre-mer a institué « la collectivité d'outre-mer (COM) de Mayotte » et a notamment créé la chambre territoriale des comptes de Mayotte qui a le même siège et le même effectif que la chambre régionale des comptes de la Réunion.

Les activités de la chambre en 2007.

En 2007, la chambre s'est réunie en formation à l'occasion de vingt-deux séances. Vingt-et-une séances ont été consacrées à des délibérés en vue de jugements, avis ou rapports d'observations, et une à une prestation de serment de comptables. Enfin, une audience solennelle de la chambre en présence de M. Philippe SEGUIN, Premier président de la Cour des comptes s'est déroulée le 6 septembre 2007. Lors de cette dernière séance ont été installés deux rapporteurs, MM. Marc NOEL et Pierre-Jean ESPI, premiers conseillers.

Depuis 2004, l'activité de la chambre est établie sur la base d'une programmation pluriannuelle couvrant une période quadriennale. Pour 2007, la période quadriennale de référence a porté sur les années 2002-2005.

Cette programmation pluriannuelle a donné à la chambre les moyens de disposer d'un véritable système d'information lui procurant une réelle visibilité sur ses objectifs de contrôle à moyen terme, de mesurer et de projeter dans le temps ses capacités de contrôle et, ainsi, de parvenir à une allocation optimale de ses moyens. Une telle approche est d'autant plus indispensable que la chambre dispose d'un effectif de contrôle limité et particulièrement sensible aux aléas de gestion des effectifs. Cette contrainte exige en effet de disposer d'un système d'information suffisamment précis pour procéder en toute connaissance de cause à d'éventuels arbitrages en matière de contrôle.

Le contrôle juridictionnel

La chambre a jugé en 2007 quarante-et-une comptabilités, ce qui correspond au prononcé de quarante-trois jugements, poursuivant ainsi son objectif de programmation quadriennale.

A ce titre, et pour ce qui concerne les organismes mahorais, elle a notamment examiné les comptes de quatre établissements publics de coopération intercommunale, de l'établissement public de santé et de onze lycées et collèges.



Le contrôle des actes budgétaires et les avis sur les conventions

En matière de contrôle budgétaire, la chambre a connu, avec cinq saisines et cinq avis rendus, une activité réduite de 50 % par rapport aux deux années précédentes, Entre 2003 et 2007, le nombre total de saisines a ainsi diminué de 70 %.

En outre, l'année 2007 a été marquée par deux saisines au titre de l'article L. 1411-18 du code général des collectivités territoriales (CGCT) (contrôle des délégations de service public) à l'initiative du représentant de l'Etat.

Par nature, les saisines reçues au cours des cinq dernières années se sont réparties comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

On doit noter que, sur la période, le nombre total de saisines révélatrices de déséquilibres financiers (articles L. 1612-5 et L. 1612-14 du CGCT) a significativement diminué, passant de cinq saisines par an en 2003 à seulement une en 2007.

On constate également que, depuis 2003, le nombre des saisines en matière de dépenses obligatoires tend à diminuer régulièrement.

Cette tendance pourrait s'inverser à l'avenir, compte tenu de la situation financière des collectivités de Mayotte.

Evolution du nombre d'avis et de saisines de 2003 à 2007

Saisines	2003	2004	2005	2006	2007
Budget ou compte administratif non voté (articles L. 1612-2 et 1612.12 du CGCT)	0	0	1	0	0
Budget voté en déséquilibre (article L.1612-5 du CGCT)	2	0	0	1	0
Compte administratif déficitaire (article L.1612-14 du CGCT)	3	2	1	1	1
Dépenses obligatoires (article L.1612-15 du CGCT)	12	11	8	9	4
Contrôle des délégations de service public (article L. 1411-18 du CGCT)				3	2
TOTAL	17	13	10	14	7

L'examen de la gestion

L'activité d'examen de la gestion a été encore importante au cours de l'année 2007. La chambre a produit en effet un total de vingt-sept rapports d'observations dont douze rapports d'observations provisoires et quinze rapports d'observations définitives.

L'année 2007 a par ailleurs été marquée par la poursuite de l'extension du périmètre traditionnel de contrôle de la chambre, avec l'examen des comptes et de la gestion de deux chambres consulaires et d'une association.

La chambre a également établi deux rapports destinés à alimenter une enquête nationale consacrée à la continuité territoriale aérienne et dont les observations définitives ont été rendues publiques.

La chambre a, d'autre part, continué à contribuer activement à trois enquêtes nationales menées avec la Cour des comptes et d'autres chambres : les grands aéroports et les aéroports secondaires, les communes et l'enseignement primaire et le suivi de l'intercommunalité.

Les activités internationales

La Chambre régionale et territoriale des comptes de Réunion-Mayotte s'inscrit dans une démarche déterminée : tisser des liens étroits et durables de coopération avec les institutions de contrôle de la zone sud de l'océan indien.

L'Ecole nationale de la magistrature et des greffes de Madagascar

Depuis 2001, année de sa création, l'Ecole nationale de la magistrature et des greffes (ENMG) de Madagascar assure la formation initiale des magistrats des hautes juridictions composant la Cour suprême de Madagascar, la Cour de cassation, le Conseil d'Etat et la chambre des comptes. Un accord de coopération a été conclu entre la chambre régionale des comptes et l'ENMG. Après avoir accueilli une moyenne de trois magistrats financiers malgaches ces dernières années, la chambre a reçu deux délégations de deux stagiaires de l'ENMG en 2007. Les stagiaires ont pu se familiariser avec l'organisation et le fonctionnement d'une juridiction financière, et se former de manière très concrète aux différentes procédures et méthodes de contrôle en vigueur dans nos institutions en étant associés à des travaux de vérification.



18 octobre 2007 :
les stagiaires malgaches et les magistrats

Le commissariat aux comptes d'organisations internationales

La Cour des comptes est depuis le 1^{er} juillet 2001 l'un des trois membres du Comité des commissaires aux comptes de l'ONU, avec les Philippines et l'Afrique du Sud. A ce titre, la Cour a notamment sous sa responsabilité presque tous les organismes des Nations Unies dont le siège est établi en Europe. Elle contrôle également les fonds consacrés au maintien de la paix en Europe, ainsi qu'en Erythrée et en Ethiopie. Ces contrôles sont exercés en équipe par des magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes au siège des organisations et sur le terrain.

Ainsi, en 2007, un conseiller de la chambre a participé à la certification des comptes de l'UNESCO.

Cette action a été rendue possible grâce au savoir-faire acquis par les magistrats de la chambre, pour la plupart familiers des actions de coopération internationale.

Les activités d'intérêt général

Une conseillère préside le comité régional d'organisation sociale et médico-sociale de la Réunion (cinq réunions), le comité régional d'organisation sanitaire (une réunion) et le comité d'organisation sanitaire de Mayotte.

Un conseiller de la chambre a participé aux réunions de la commission régionale d'inscription des commissaires aux comptes du ressort de la cour d'appel de Saint-Denis.



Siège de l'UNESCO à Paris

*Le nombre et le poids financier des organismes relevant de la compétence
de la chambre*

ORGANISME	LA REUNION		MAYOTTE		TOTAL	
	Nombre	BUDGET 2006 en euros	Nombre	BUDGET 2006 en euros	Nombre	BUDGET 2006 en euros
REGION	1	557 683 281	0	0	1	557 683 281
DEPARTEMENT	1	1 538 301 245	1	235 941 045	2	1 774 242 290
COMMUNES	24	1 432 387 616	17	88 047 451	41	1 520 435 067
EPCI	14	439 640 196	6	42 568 710	20	482 208 906
EPS	6	662 158 198	1	104 277 904	7	766 436 102
EPL	114	164 714 969	0	0	114	164 714 969
EPL	58	247 108 362	4	23 025 226	62	270 133 588
EPN	8	215 374 130	25	16 948 996	33	232 323 126
TOTAL	226	5 257 367 997	54	510 809 332	280	5 768 177 329

Par délégation de la Cour des comptes, la chambre assure à la Réunion le contrôle de l'IUFM (institut universitaire de formation des maîtres), du CROUS (centre régional des œuvres universitaires et scolaires), du CREPS (centre régional d'éducation physique et sportive), du CRDP (centre régional de documentation pédagogique), de la chambre de commerce et d'industrie, de la chambre des métiers y compris son budget annexe du fonds d'assurance formation et de la chambre d'agriculture de la Réunion. A Mayotte, elle assure également, à ce titre, le contrôle des lycées et des collèges

Au total, la Chambre régionale des comptes de la Réunion exerce ses compétences sur 280 organismes, auxquels il convient d'ajouter les 28 sociétés d'économie mixte locales (26 à la Réunion et 2 à Mayotte) et l'ensemble des associations subventionnées par les collectivités territoriales, pour lesquelles la chambre peut engager des contrôles facultatifs.

Depuis plusieurs années, la chambre connaît un accroissement continu et significatif de sa charge de contrôle, ceci à effectifs constants. Ainsi, entre 2000 et 2006, le nombre de comptabilités en stock est passé de 237 à 280, soit une augmentation de 18 %. Le nombre de liasses de pièces justificatives, indicateur du volume physique représenté par les comptabilités des organismes sous contrôle, est passé, pour sa part, de 4 713 à 6 595. Dans le même temps, le volume budgétaire total des organismes sous contrôle de la chambre est passé de 3,49 milliards d'euros à 5,76 milliards d'euros, soit une progression de 60 % ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Non compris les organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique de la compétence de la chambre comme les sociétés d'économie mixte locales et les associations subventionnées.

EPCI : établissement public de coopération intercommunale (communauté d'agglomération, communauté de communes, syndicat intercommunal, etc.)

EPS : établissement public de santé (les hôpitaux et leurs groupements)

EPL : établissement public local d'enseignement (lycées et collèges, sauf à Mayotte où ce sont des établissements publics nationaux)

EPL : établissement public local (centre communal d'action sociale, caisse des écoles, établissement public départemental, etc.)

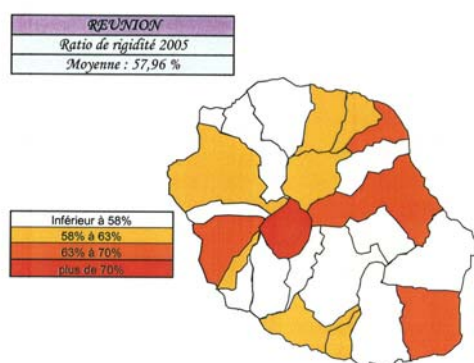
EPN : établissement public national

L'environnement financier communal à la Réunion et à Mayotte

L'équilibre financier d'une collectivité peut être défini par le maintien de la capacité à investir qui dépend elle-même de la capacité d'autofinancement et de la capacité d'endettement. Les communes de la Réunion et de Mayotte représentent un budget de 1456 millions d'euros en 2005 soit un peu plus du quart du volume budgétaire des organismes sous contrôle de la chambre.

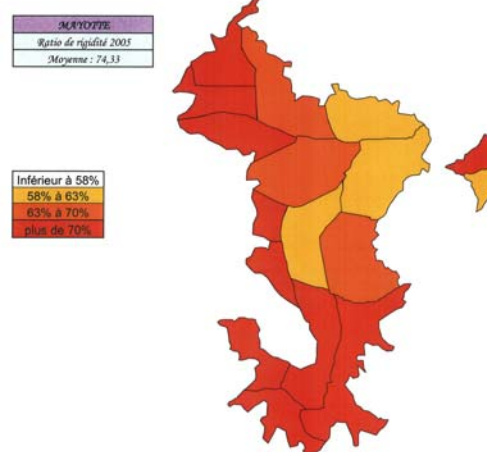
Ces cartes présentent les comptes des communes 2005 de la Réunion et de Mayotte au travers de trois ratios significatifs (le ratio de rigidité des charges, la capacité de désendettement, le ratio relatif au déficit). Cette étude a été réalisée à partir des données des comptes retraités par les applications informatiques des juridictions financières (Delphi et Vera).

Le ratio de rigidité des charges



Le ratio de rigidité des charges exprime le rapport entre les charges dites « rigides » (personnels + charges d'intérêt de la dette + les contingents et participations obligatoires) et les recettes entrant dans le calcul de la capacité d'autofinancement. Il définit donc les marges de manœuvre de la collectivité après paiement de ses dépenses obligatoires.

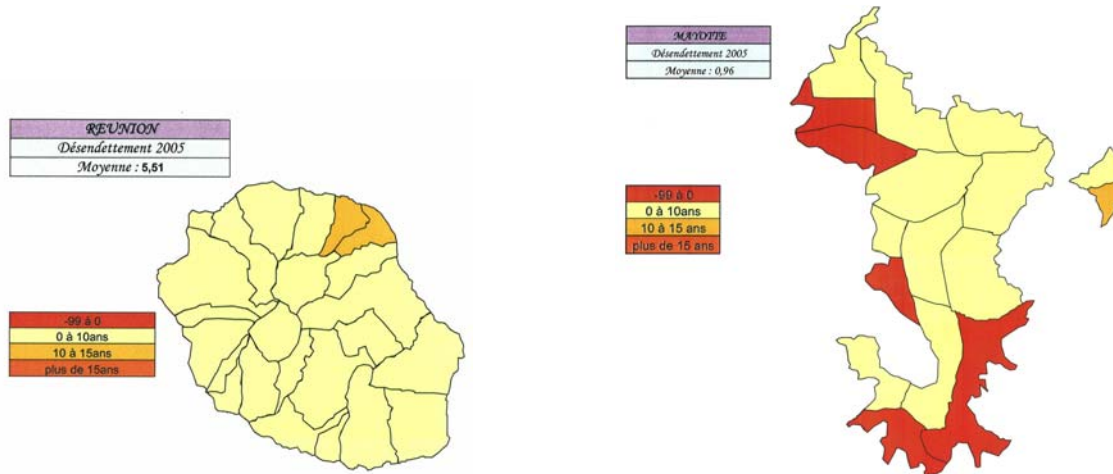
Pour la Réunion, ce ratio est le plus préoccupant puisque 12 communes sur 24 sont au-delà du seuil d'alerte communément admis (58 %). Ceci résulte essentiellement du poids particulièrement élevé des dépenses de personnel.



Plus encore que par leur niveau, les charges de personnel inquiètent par leur rythme d'évolution. D'une manière générale, les collectivités ne semblent pas en mesure de maîtriser leur augmentation. Dans la plupart des cas, la forte progression des dépenses de personnel s'explique par des plans d'intégration d'agents non titulaires visant à réduire la précarité de l'emploi. La nature et le volume des effectifs ne résultent pas souvent en aucun cas d'une véritable analyse des moyens nécessaires au fonctionnement des services.

Pour Mayotte, ce ratio est encore plus dégradé puisque la totalité des communes est au-delà du seuil d'alerte (58 %) soit une moyenne de 74,33 % pour ces communes.

La capacité de désendettement

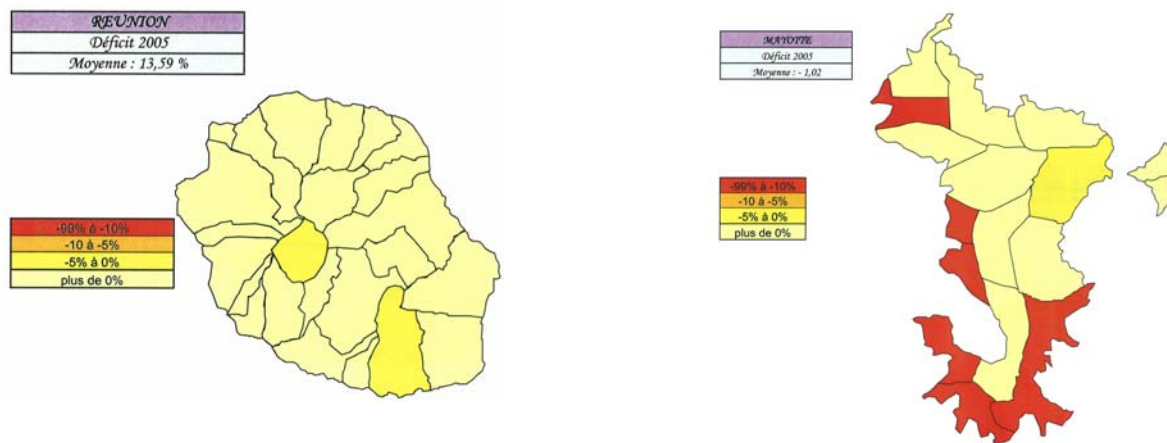


La capacité de désendettement rapporte l'encours de la dette de la commune à sa capacité d'autofinancement brute (la capacité d'autofinancement étant schématiquement le solde entre les dépenses et les recettes réelles de fonctionnement). Ce rapport permet de préciser en combien d'années la commune pourrait amortir la totalité du capital de sa dette en supposant qu'elle y consacre l'intégralité de son autofinancement.

Pour la Réunion, seules deux communes se situent en zone intermédiaire. L'endettement des communes est donc peu important (globalement 653 M€).

Pour Mayotte, le montant de la dette est encore très peu important (6 M€ en 2005), le ratio est donc moins significatif. Toutefois, pour les 6 communes qui ne dégagent pas d'autofinancement, le remboursement des emprunts est d'ores et déjà problématique.

Le ratio relatif au déficit



Le ratio relatif au déficit rapporte le résultat global de clôture de la collectivité consolidé (c'est-à-dire la somme du budget principal de la commune et de ses budgets annexes) aux recettes réelles de fonctionnement. Les communes pour lesquelles le ratio est inférieur à 10 % accusent un déficit dont le montant devrait déclencher la procédure de saisine prévue à l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales. Pour les communes de 20 000 habitants et plus, la procédure visée peut être déclenchée dès lors que le déficit atteint 5 %. Néanmoins, ce déficit est calculé hors restes à réaliser.

Pour la Réunion, seules deux collectivités présentent un ratio négatif. Sur la période 2001 à 2005, le nombre total de saisines révélatrices de déséquilibres financiers (articles L. 1612-5 et L. 1612-14) a significativement diminué, passant de 8 saisines par an en 2001 à seulement 1 en 2005. Ceci laisse penser que l'activité de contrôle budgétaire sur le département de la Réunion tend, peu à peu, à se normaliser en présentant des caractéristiques de plus en plus proches de celles enregistrées dans la plupart des chambres de métropole.

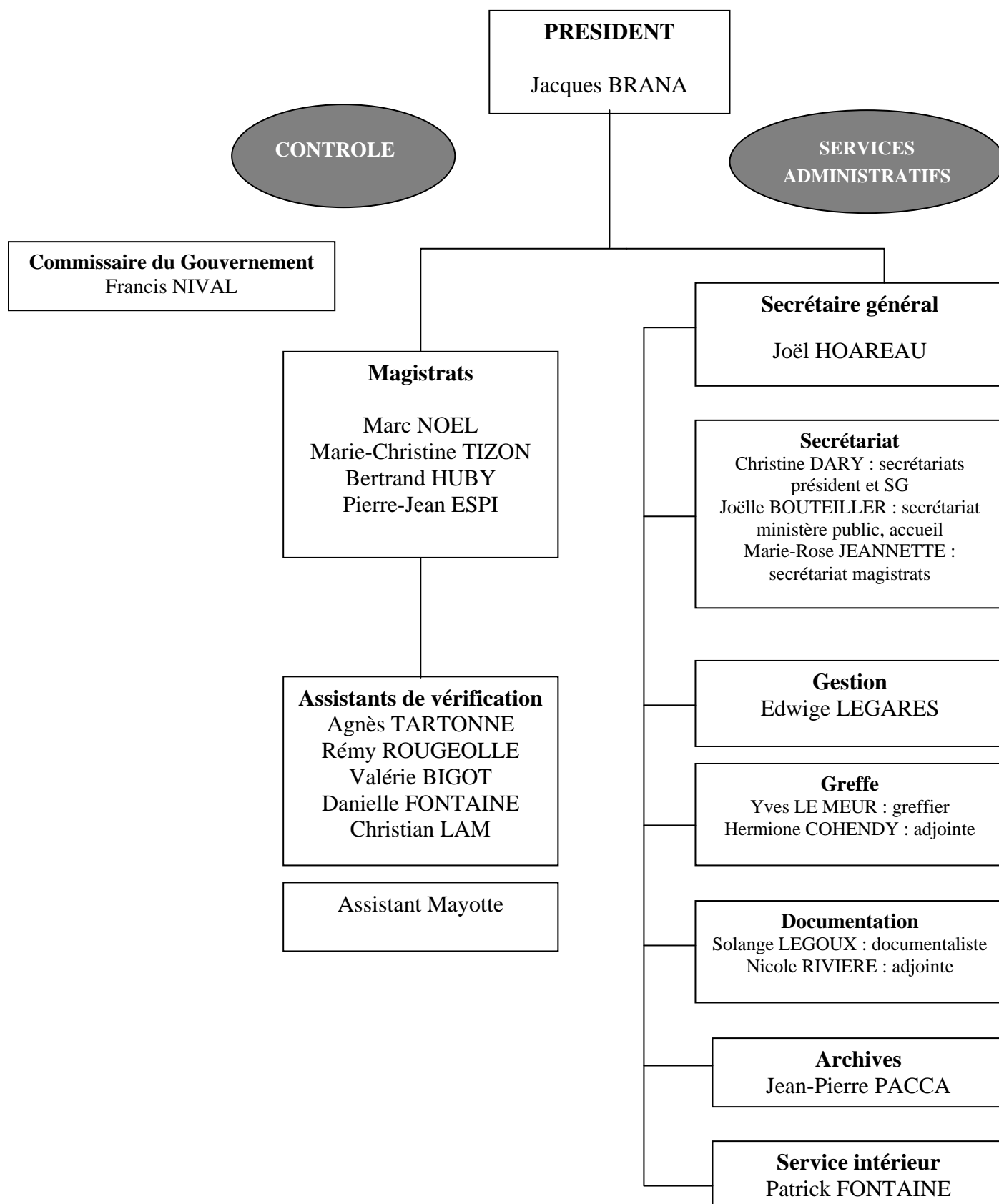
Pour Mayotte, la chambre n'est compétente en matière de contrôle budgétaire que depuis 2008. La situation 2005 était déjà préoccupante puisque 6 communes sur 17 étaient alors susceptibles de faire l'objet d'une saisine budgétaire.

*III. L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA
CHAMBRE REGIONALE ET TERRITORIALE DES COMPTES
DE LA REUNION-MAYOTTE*



Les magistrats et le personnel de la chambre
audience solennelle du 6 septembre 2007

**Organigramme de la chambre
au 1er juin 2008**



Les fonctions exercées au sein de la chambre

L'activité de contrôle

Le président de la chambre définit les axes prioritaires de vérification à partir desquels, après avoir recueilli l'avis de l'ensemble des magistrats et du commissaire du Gouvernement, il établit annuellement le programme de travail de la chambre. La programmation vise à assurer une sélectivité quantitative et qualitative des contrôles.

Les contrôles sont effectués sur pièces et sur place par les magistrats, conseillers-rapporteurs. Les assistants de vérification apportent chacun leur concours à un magistrat en procédant à l'examen des comptes, des pièces justificatives de recettes et de dépenses et de tout autre document permettant de procéder au contrôle des comptabilités et à l'examen de la gestion des collectivités locales.

Le ministère public

Conformément à l'article L. 212-10 du code des juridictions financières, un commissaire du Gouvernement exerce les fonctions du ministère public auprès de la Chambre régionale des comptes de la Réunion. Il est le correspondant du procureur général près la Cour des comptes.

Le ministère public veille à la production des comptes dans les délais réglementaires et, en cas de retard, requiert l'application de l'amende prévue par la loi.

Il défère à la chambre régionale des comptes les opérations qu'il présume constitutives de gestion de fait, sur communication du représentant de l'Etat dans la région ou dans les départements du ressort de la chambre, des trésoriers payeurs généraux, des procureurs de la République ou du procureur général près la Cour des comptes, à son initiative ou au vu des constatations faites lors d'un contrôle de la chambre régionale des comptes.

Il requiert, le cas échéant, l'application de l'amende pour immixtion dans les fonctions de comptable public.

Il présente des conclusions écrites sur les rapports qui lui sont communiqués, c'est-à-dire sur l'intégralité des rapports déposés au greffe de la chambre.

Dans le cadre de ses attributions, le commissaire du Gouvernement peut correspondre avec toutes autorités, administrations et juridictions dans le ressort de la chambre régionale des comptes.

Année	2003	2004	2005	2006	2007
Conclusions	101	100	122	112	73
Réquisitoires	2	2	0	0	8
Avis (sur le programme, la compétence et divers)	7	9	14	3	2
Communications	6	3	2	2	2
Participation aux séances	23	22	21	27	14

Les services administratifs

Le secrétaire général a pour mission d'assurer la gestion administrative et financière de la chambre et dispose pour ce faire d'un secrétariat, d'une collaboratrice en charge des fonctions de gestion, ainsi que d'une personne partiellement affectée au service intérieur. Le secrétaire général supervise également l'organisation et le fonctionnement des autres services de la chambre et assiste le président dans ses tâches de gestion. Le secrétaire général notifie les jugements, avis et rapports émis par la chambre.

Le service du greffe, dirigé par un greffier assisté d'une collaboratrice, a pour rôle d'enregistrer les comptes produits ainsi que les actes, documents et requêtes dont la chambre est saisie, de préparer les ordres du jour des séances de la chambre et d'assurer le suivi de l'ensemble des procédures de contrôle.



Bureau d'un assistant de vérification

Le service de la documentation rassemble, traite et diffuse au sein de la chambre l'information documentaire utile pour les contrôles, fait connaître l'évolution de la législation, de la doctrine et de la jurisprudence. Il réalise, en outre, une revue de presse locale quotidienne (Réunion et Mayotte), sur tous les faits d'actualité susceptibles d'intéresser les travaux de la chambre. Ce service comprend deux agents, la documentaliste et son adjointe.



Salle de documentation

Le service des archives gère les liasses comprenant les comptes et l'ensemble des pièces justificatives parvenant à la chambre. Le responsable des archives assure, avec l'aide de l'agent en charge du service intérieur, la livraison et la réintégration des liasses correspondant aux différents contrôles en cours, à la demande des magistrats et des assistants de vérification. Il procède également, avec l'aide des différents services, au reversement des archives de la chambre aux archives départementales.



Le responsable des archives

Les ressources humaines

Présentation des effectifs

Au 31 décembre 2007, la Chambre régionale des comptes de la Réunion dispose d'un effectif total de vingt deux agents comprenant six magistrats dont le président, cinq assistants de vérification et onze agents administratifs dont le secrétaire général.

Origine professionnelle et ancienneté du personnel (hors magistrats)

Les assistants et autres personnels administratifs, au nombre de 16, sont issus dans des proportions variables tant de la fonction publique de l'Etat, que des fonctions publiques territoriale ou hospitalière. Depuis le 1^{er} septembre 2007, deux corps de catégorie B et C ont été instaurés pour le personnel administratif des juridictions financières.

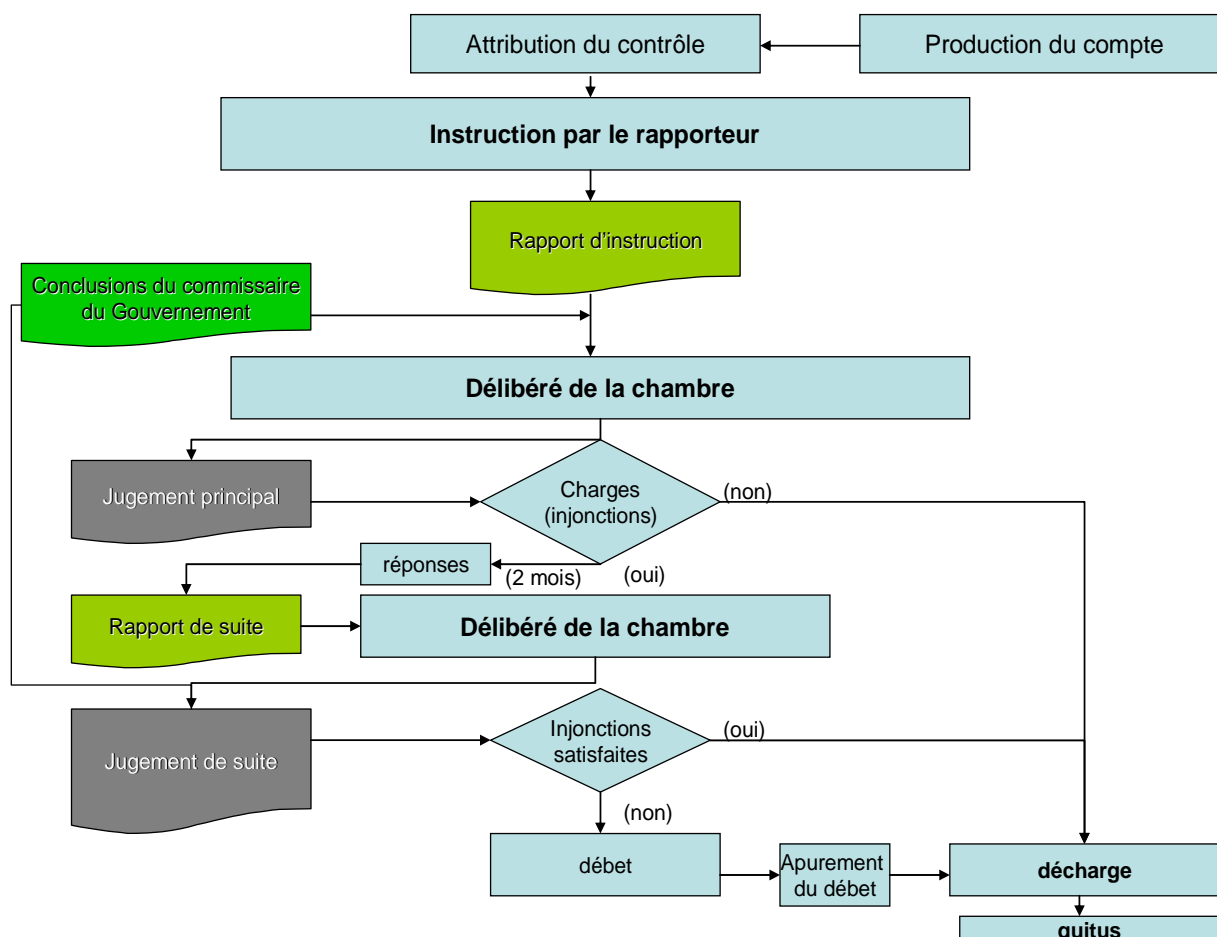
Le détail des administrations d'origines des assistants et personnels administratifs est présenté dans le tableau suivant :

ORGANISME D'ORIGINE PAR CATEGORIE	A	B	C	TOTAL
Cour des comptes		1		1
MINEFI (administration centrale)		2	2	4
MINEFE (Trésor public)	1	2		3
Collectivité territoriale	2	1	1	4
Fonction publique hospitalière			1	1
Conseil d'Etat			1	1
Education nationale	1			1
Ministère des affaires sociales			1	1
Total	4	6	6	16



ANNEXES

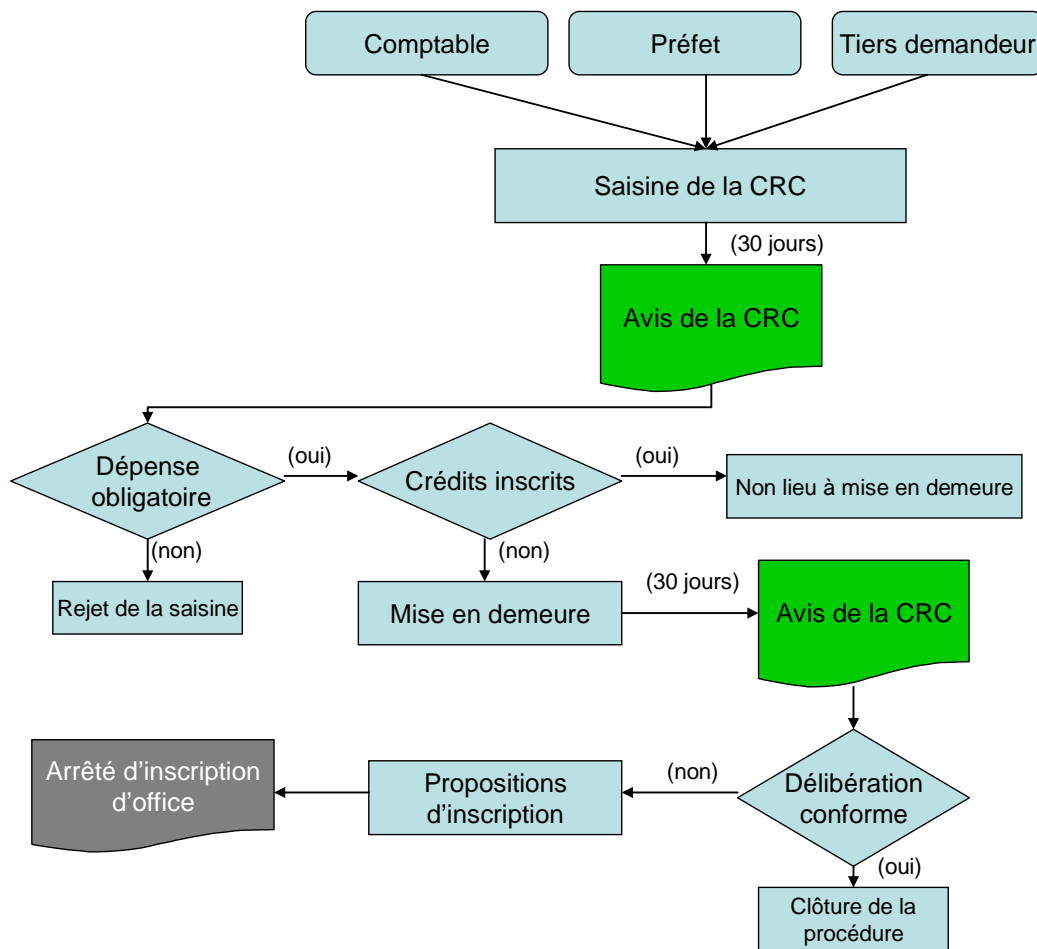
ANNEXE 1 : procédure juridictionnelle



ANNEXE 2 : procédure de contrôle budgétaire

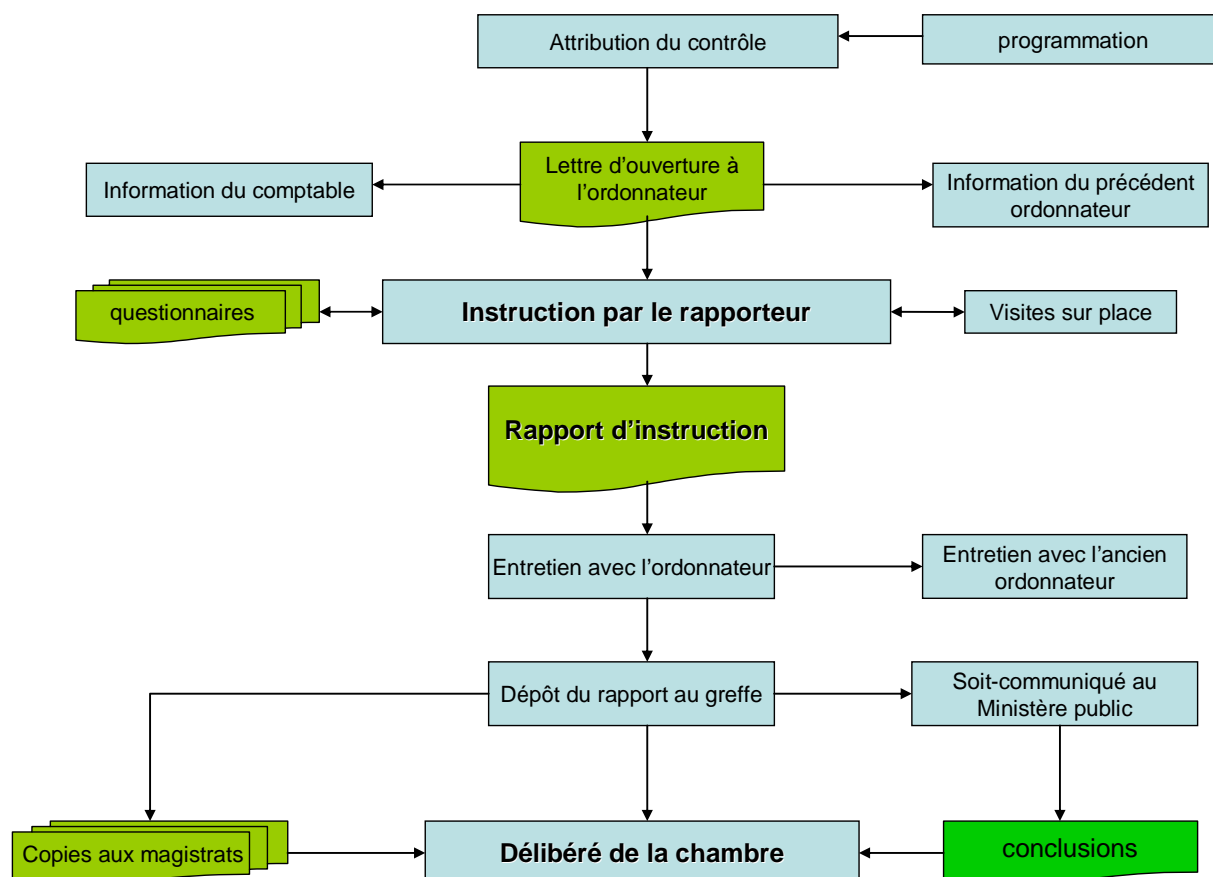
(dépense obligatoire non inscrite)

Article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales



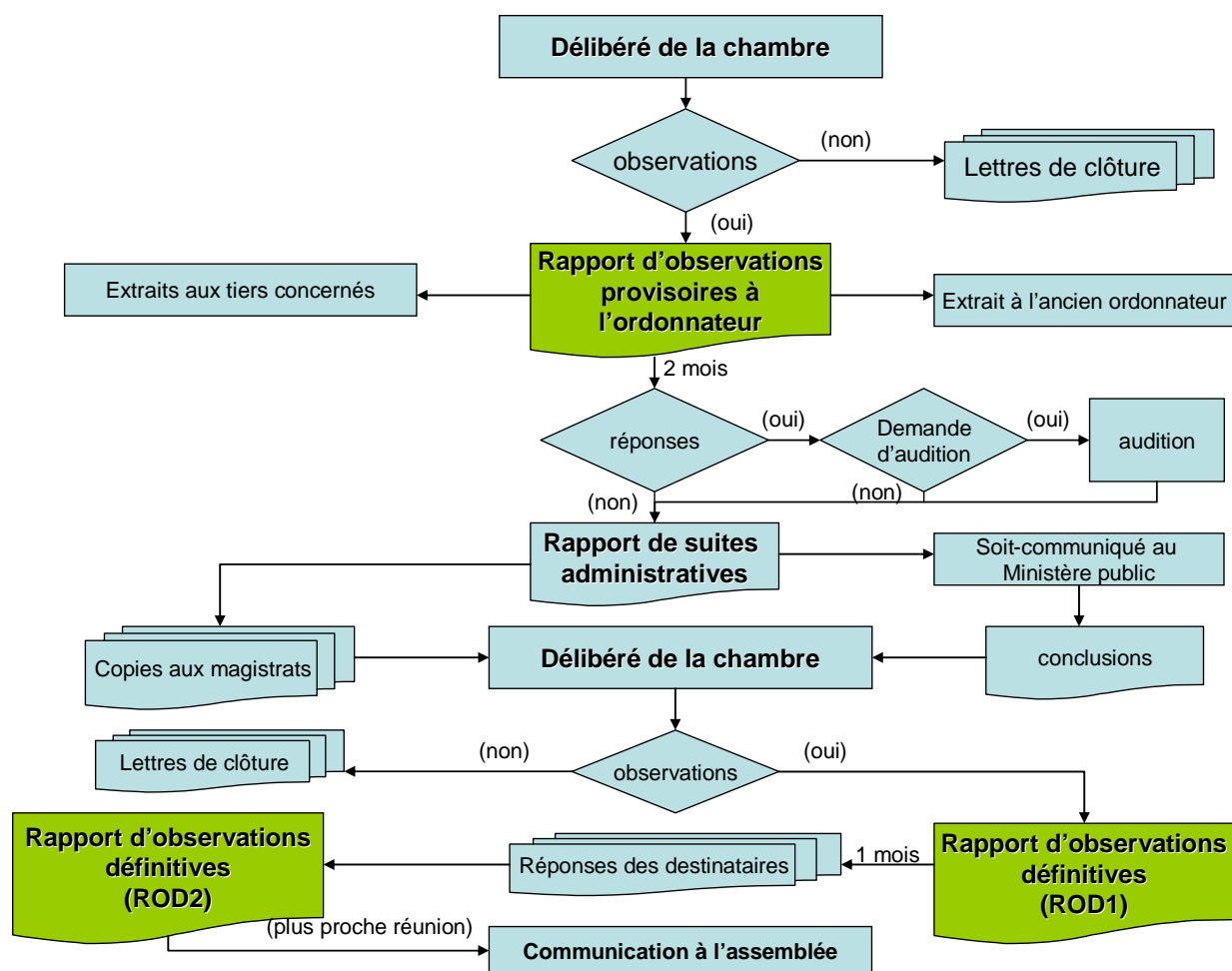
ANNEXE 3 : procédure d'examen de la gestion

Procédure d'examen de la gestion (phase d'investigation)



ANNEXE 3 (suite) : procédure d'examen de la gestion

Procédure d'examen de la gestion (phase de décision)



ANNEXE 4 : avis budgétaires de l'année 2007**Avis budgétaires de l'année 2007**

Commune de Cilaos	Art. L. 1612-15 du CGCT (dépense obligatoire)
Commune de Saint-Louis	Art. L. 1612-15 du CGCT (dépense obligatoire)
Commune de Cilaos	Art. L. 1612-14 du CGCT (compte administratif en déficit)
Commune de Saint-Benoît	Art. L. 1612-15 du CGCT (dépense obligatoire)
Commune de Sainte-Marie	Art. L. 1612-15 du CGCT (dépense obligatoire)

Avis sur les conventions de l'année 2007

Département de la Réunion	Art. L. 1411-18 du CGCT (convention relative à une DSP)
Département de la Réunion	Art. L. 1411-18 du CGCT (convention relative à une DSP)

**ANNEXE 5 : rapports d'observations définitives communicables
depuis le 1^{er} janvier 2007**

REUNION

- Commune de Saint-Paul
- Service départemental d'incendie et de secours de la Réunion (SDIS)
- Commune de Sainte-Marie
- Commune de l'Entre-Deux
- Comité des œuvres sociales et culturelles des agents de la région de la Réunion (OSCAR)
- Commune de Cilaos
- Chambre de commerce et d'industrie de la Réunion (CCIR)
- Chambre de métiers et de l'artisanat de la Réunion (CMAR)
- Région Réunion
(enquête relative à la gestion des crédits alloués à la région Réunion dans le cadre de la
continuité territoriale aérienne outre-mer)
- Commune de Saint-Louis

MAYOTTE

- Collectivité départementale de Mayotte
- Commune de Sada
- Commune de Tsingoni
- Commune d'Acoua
- Collectivité départementale de Mayotte
(enquête relative à la gestion des crédits alloués à la collectivité départementale dans le cadre
de la continuité territoriale aérienne outre-mer)

ANNEXE 6 : lexique

Audition : la procédure devant les chambres régionales des comptes est écrite. Cependant, ces juridictions peuvent entendre les gestionnaires et des tiers intéressés, soit à la demande de ceux-ci, soit sur initiative de la chambre.

Avis : proposition formulée par une chambre régionale des comptes en cas de saisine dans le cadre d'un contrôle des actes budgétaires ; observations formulées par une chambre régionale des comptes sur un marché ou une délégation de service public dont elle est saisie par le préfet.

Collégialité : (voir délibéré)

Commissaire du Gouvernement : (voir ministère public)

Comptable de fait : personne qui s'imisce irrégulièrement dans les fonctions de comptable public.

Comptable public ou agent comptable : fonctionnaire assermenté seul habilité à manier des deniers publics, c'est-à-dire à payer les dépenses et à recouvrer les recettes d'une collectivité ou d'un établissement public ; il en assume la responsabilité personnelle et pécuniaire. Les fonctions de comptable sont incompatibles avec celles d'ordonnateur (principe de séparation des ordonnateurs et des comptables).

Contradiction : phase de la procédure qui suit l'instruction et qui précède la décision définitive de la chambre régionale des comptes. La contradiction consiste à donner au contrôlé le droit de faire connaître son point de vue sur le document à caractère provisoire qui lui a été transmis à titre confidentiel par la juridiction.

Débet : par jugement, la chambre régionale des comptes déclare débiteur un comptable de dépenses indûment ou irrégulièrement payées ou de recettes non recouvrées dans les délais, pour rétablir l'exactitude des comptes d'une collectivité ou d'un établissement public.

Décharge : décision par laquelle une chambre régionale des comptes constate que les comptes présentés par un comptable public sont exacts et réguliers et le libère de sa responsabilité sur le ou les exercices en jugement.

Délibéré : décision collégiale prise par la chambre régionale des comptes sur chacune des propositions d'un rapporteur relatives aux suites à donner à un contrôle ; chaque délibéré doit réunir un quorum minimal de trois magistrats ; nul ne dispose d'un avis prépondérant ; un délibéré n'est jamais public.

Examen de la gestion : contrôle exercé a posteriori par une chambre régionale des comptes sur la gestion des ordonnateurs ou des autres responsables publics. S'exerce souvent, mais pas toujours, en même temps que le contrôle des comptes.

Gestion de fait : (voir comptable de fait)

Injonction à un comptable : réclamation formulée par jugement de la chambre régionale des comptes afin d'obtenir soit la production de pièces justificatives, soit le versement d'une somme correspondant à une dépense indûment payée ou une recette non recouvrée.

Instruction : phase de la procédure durant laquelle le magistrat rapporteur effectue le contrôle d'une collectivité ou d'un organisme. L'instruction se déroule sur pièces et par enquête sur place.

Juridictions financières : ensemble constitué par la Cour des comptes, les chambres régionales et territoriales des comptes et la Cour de discipline budgétaire et financière. Les juridictions financières appartiennent à l'ordre administratif.

Ministère public : dans chaque chambre, un magistrat, commissaire du Gouvernement, exerce les fonctions du ministère public et est le correspondant du Procureur général près la Cour des comptes. Le rôle du ministère public est de veiller à l'application du droit, notamment en présentant des conclusions écrites sur les rapports qui lui sont communiqués.

Observations : constatations et critiques formulées par une chambre régionale des comptes sur la gestion d'une collectivité ou d'un organisme. Les observations à caractère provisoire sont soumises à la contradiction par le rapport d'observations provisoires (ROP). Les observations définitives constituent le rapport d'observations définitives (ROD).

Ordonnateur : administrateur, élu ou nommé, ayant compétence pour délivrer un ordre de payer ou de recouvrer une somme sur la caisse d'un comptable public. Le maire d'une commune, le président d'un conseil régional ou général, le président d'un syndicat, le directeur d'un hôpital et le principal d'un collège, ont la qualité d'ordonnateur. Les fonctions d'ordonnateur sont incompatibles avec celles de comptable (principe de séparation des ordonnateurs et des comptables).

Prescription extinctive (de responsabilité) : si dans un délai de six ans ses comptes n'ont pas été jugés, le comptable est automatiquement et définitivement déchargé de sa gestion. S'il est sorti de fonction, son quitus est également automatique.

Programme : liste des contrôles à effectuer dans l'année par une chambre régionale des comptes. Le programme est arrêté par le président de la chambre, après avoir recueilli l'avis de l'ensemble des magistrats et du commissaire du Gouvernement.

Quitus : décision par laquelle une chambre régionale des comptes constate que les comptes présentés par un comptable public, ayant cessé ses fonctions, sont exacts et réguliers et lui permet d'obtenir la levée des sûretés constituées à son entrée en fonctions.

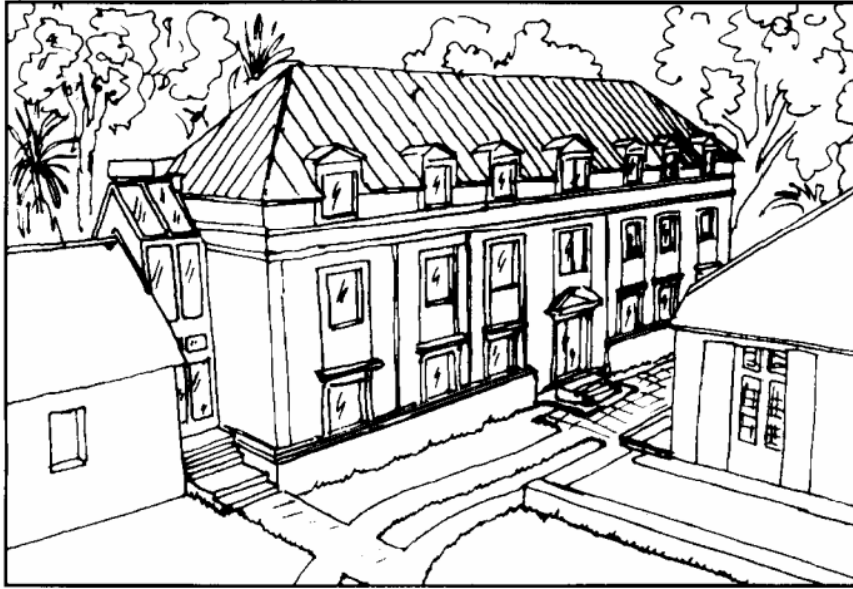
Rapport d'observations provisoires (ROP) : (voir observations)

Rapport d'observations définitives (ROD 1) : (voir observations)

Rapport d'observations définitives (ROD 2) : (voir observations)

Saisine : fait de porter un litige devant une juridiction compétente, qui est obligée de l'examiner.

Société d'économie mixte locale : société anonyme associant dans son capital des collectivités locales majoritaires (communes, département, région ou leurs groupements) et des partenaires économiques et financiers. Elle est régie par la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales, modifiée par la loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales, et par la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales.



☎ 02 62 90 20 00 ☎ 02 62 21 16 82

✉ crc@reunion.ccomptes.fr

<http://www.ccomptes.fr>

*Conception, photos et réalisation :
Chambre régionale et territoriale des comptes de Réunion-Mayotte
Juin 2008*