



Chambre régionale des comptes
de la Réunion

RAPPORT D'ACTIVITE 2006

DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE LA REUNION



*« 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)

Chambre régionale des
comptes de La Réunion
1982 2007
25^e anniversaire

SOMMAIRE

LE MOT DU PRESIDENT	3
I – DE 1982 A 2007 : 25 ANS D’HISTOIRE DES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES	4
II – LES MISSIONS DES CHAMBRES RÉGIONALES ET TERRITORIALES DES COMPTES.....	9
LE CONTROLE JURIDICTIONNEL	10
<i>Le jugement des comptes des comptables publics</i>	<i>10</i>
LE CONTROLE BUDGETAIRE	11
L’EXAMEN DE LA GESTION	11
III – LES ACTIVITES DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE LA REUNION	13
LE CHAMP D’INTERVENTION DE LA CHAMBRE	14
<i>Compétence géographique de la chambre.....</i>	<i>14</i>
<i>Le nombre et le poids financier des organismes relevant de la compétence de la chambre</i>	<i>16</i>
LES ACTIVITES DE LA CHAMBRE EN 2006	17
<i>Le contrôle juridictionnel</i>	<i>17</i>
<i>Le contrôle des actes budgétaires et les avis sur les conventions</i>	<i>18</i>
<i>L’examen de la gestion</i>	<i>19</i>
<i>Les suites données aux observations et recommandations de la Chambre régionale des comptes de la Réunion</i>	<i>19</i>
<i>Les activités internationales</i>	<i>21</i>
L’Ecole nationale de la magistrature et des greffes de Madagascar	21
Le commissariat aux comptes d’organisations internationales	22
<i>Les activités d’intérêt général</i>	<i>22</i>
IV – L’ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE LA REUNION.....	23
ORGANIGRAMME DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES AU 1ER JUIN 2007	24
LES FONCTIONS EXERCEES AU SEIN DE LA CHAMBRE	25
<i>L’activité de contrôle.....</i>	<i>25</i>
<i>Le ministère public</i>	<i>25</i>
<i>Les services administratifs.....</i>	<i>26</i>
LES RESSOURCES HUMAINES	27
<i>Présentation des effectifs</i>	<i>27</i>
<i>Origine professionnelle du personnel (hors magistrats)</i>	<i>27</i>
LA FORMATION	28
LES RESSOURCES FINANCIERES DE LA CHAMBRE	28
<i>Le budget 2006</i>	<i>28</i>
<i>La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).....</i>	<i>29</i>
L’IMMOBILIER.....	30
ANNEXES	31
ANNEXE N° 1 Avis de l’année 2006	32
ANNEXE N° 2 Rapports d’observations définitives communicables depuis le 1 ^{er} janvier 2006.....	33
ANNEXE N° 3 Lexique.....	34



LE MOT DU PRESIDENT

Depuis déjà quatre ans, la chambre régionale des comptes de La Réunion rend public son rapport d'activité lors de sa séance solennelle annuelle.

Ainsi, et bien avant l'application des dispositions de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui fixent des objectifs dont la juridiction doit maintenant rendre compte dans son rapport annuel de performance, la chambre s'est imposée une tradition, celle de publier ses chiffres, dont elle n'a d'ailleurs aucunement à rougir. Avec 70 jugements, 14 avis de contrôle budgétaire dont 3 sur des conventions de délégation de service public, 34 rapports d'observations dont 20 rapports définitifs, et sa participation à trois enquêtes nationales, la chambre tient toute sa place dans la production des juridictions financières. Rapportés à son effectif de 22 personnes, ces résultats quantitatifs apparaissent en effet très satisfaisants.

Pourtant, 2006 a été pour la chambre régionale des comptes de La Réunion une année de changements importants, notamment dans son effectif, ce qui n'a pas toujours facilité l'organisation du travail : départs et arrivées se sont en effet enchaînés à un rythme accéléré avec les mutations de deux magistrats fin juin et fin décembre, l'arrivée d'un nouveau magistrat en septembre, le départ et l'arrivée échelonnées de trois assistants, enfin le changement de président. Grâce à l'effort de tous, l'activité est néanmoins restée très soutenue.

L'année 2006 a été enfin l'occasion d'un premier bilan qualitatif de l'action de la chambre en matière d'amélioration de la gestion publique locale, réalisé au travers d'une tentative de mesure de l'effet de ses observations et de ses recommandations. Les résultats enregistrés, et restitués synthétiquement dans le présent rapport d'activité, sont très encourageants : ils montrent clairement que la chambre est une institution écoutée et que le contrôle est utile et au service de tous.

Jacques BRANA

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

I – DE 1982 à 2007 : 25 ANS D'HISTOIRE DES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES

7024 N. C.

JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE

28 Juillet 1983

ARRÊTÉ PORTANT AFFECTATION

Par arrêté du ministre de l'économie, des finances et du budget en date du 27 juillet 1983, les conseillers de chambre régionale des comptes désignés ci-après sont affectés dans les chambres régionales des comptes des régions suivantes :

Conseillers hors classe.

Alsace : MM. Hiebel (André) et Cordier (Jacques).
Aquitaine : MM. Michaud (Roger) et Bares (Georges).
Auvergne : M. Plancade (Régis).
Bourgogne : M. Pernot (Gilbert).
Bretagne : MM. Bourgeois (Pierre) et Lallement (Claude).
Centre : MM. Convert (Jean) et Frechet (Jacques).
Champagne-Ardenne : M. Bautheney (Daniel).
Franche-Comté : M. Viltard (Marcel).
Ile-de-France : MM. Gutrach (Roland), Ardouin (Pierre) et Bonli (Jean-Jacques).
Languedoc-Roussillon : M. Combel (Roger).
Limousin : M. Augereau (Jacques).
Lorraine : Mme Gleize (Christiane) et M. Foltzer (Yvon).
Midi-Pyrénées : M. Girel (Bernard).
Nord-Pas-de-Calais : MM. de Lapparent (Jean) et Mespelaere (Paul).
Basse-Normandie : M. Boillot (Jean-Claude).
Haute-Normandie : M. Piro (Pierre).
Pays de la Loire : MM. Le Guillou (Jean-Michel) et Largenton (François).
Picardie : MM. Guillot (Charles) et Delecuellellerie (Jean).
Poitou-Charentes : M. Lagrault (Gilbert).
Provence-Alpes-Côte d'Azur : MM. Canosci (Gilbert), Dudon-Coussirat (Jean) et Lenglet (Jean).
Rhône-Alpes : MM. Delorme (Alain) et Nouvel (Jean).

Conseillers de 1^{re} classe.

Alsace : MM. Bohnert (Bernard) et Fabre (Pierre).
Aquitaine : MM. Negri (Jean-Paul), Grégoire (André) et Estay (Désiré).
Auvergne : MM. Raton (André), Payre (Claude) et Emmanuelli (Yves).
Bourgogne : MM. Vuillod (Michel), Jeannin (Roland) et Palou (Pierre).
Bretagne : MM. Treguier (Jean-Yves) et Lemaitre (Thierry).
Centre : M. Le Boursicaud (Serge), Mmes Pageaut (Claude) et Baridon (Solange).
Champagne-Ardenne : Mlle Koenig (Paulette), MM. Raviart (Claude) et Benizeau (Jean-Claude).

Corse : MM. Dolivet (Maurice) et Bastien (Victor).
Franche-Comté : MM. Petitjean (Pierre), Chasseur (Christian) et Thonet (Sylvère).
Guadeloupe-Guyane-Martinique : Mme Colôme (Maud) et M. Renaud (Sylvain).
Ile-de-France : M. Guntz (Philippe), Mme Goetz (Marie-France), MM. Melka (Raymond) et Vieilleville (Jacques).
Languedoc-Roussillon : M. Abrial (Pierre), Mme Keller (Cécile) et M. Corsetti (Jean).
Limousin : MM. Gaboreau (Claude), Babot (Serge) et Artz (Fred).
Lorraine : MM. Ferretti (Olivier) et Besombes (Christian).
Midi-Pyrénées : Mme Despontin (Colette) et M. Ferraton (Jacques).
Nord-Pas-de-Calais : Mmes Bortos (Marie-Jacqueline) et Petit (Pierrette).
Basse-Normandie : MM. Rougeau (Jackie) et Dirion (Louis).
Haute-Normandie : MM. Orine (Charles), Chaumeil (Jacques) et Guiblet (Gérard).
Pays de la Loire : MM. Corbeau (Jean), Hamelin (Christian) et Lavergne (Jacques).
Picardie : MM. Peyronnet (Jean-Pierre) et Rognard (Marcel).
Poitou-Charentes : MM. Marot (Jean), Cattin (René) et Souillot (Paul).
Provence-Alpes-Côte d'Azur : Mme Ricard (Éliane) et M. Muguet (Jean).
Réunion : M. Leroy (Claude), Mme Fondin (Jeanne) et M. Gasnault (Jacques).
Rhône-Alpes : MM. Deconfin (Charles), Perrot-Audet (Jean), Antagnac (Jean) et Defrançais (Jacques).

Conseillers de 2^e classe.

Aquitaine : M. Perez (Eric).
Auvergne : M. Chauvet (Jean-Claude).
Bourgogne : MM. Verpont (Jean) et Levallois (Bernard).
Bretagne : M. Le Barbier (Franz).
Champagne-Ardenne : M. Marchand (Christian).
Corse : MM. Toussaint (Joël) et Chiaverini (Philippe).
Franche-Comté : M. Gavarrat (Michel).
Guadeloupe-Guyane-Martinique : MM. Vacheron (Jean) et Azambourg (Jean-Paul).
Ile-de-France : M. Hazim (Pierre).
Languedoc-Roussillon : M. Montalti (Emile).
Limousin : M. Gounel (Bernard).
Lorraine : MM. Delarue (Dominique) et Banos (Maurice).
Midi-Pyrénées : M. Tourigny (Michel).
Nord-Pas-de-Calais : MM. Doyelle (Alain), Engremont (Clotaire) (d') et Giannini (Pierre).
Basse-Normandie : M. Borowski (Alain).
Pays de la Loire : M. Lemai (Gilles).
Picardie : MM. Saint-Jours (Albert) et Bouchez (Bernard).
Poitou-Charentes : M. Marie (Michel).
Provence-Alpes-Côte d'Azur : M. Salsou (Paul).
Réunion : M. Laborde (Jean-Louis).
Rhône-Alpes : MM. Douay (Dominique) et Combes (Jean-Pierre).

Arrêté de 1983 portant affectation des premiers conseillers
des chambres régionales des comptes

Précedée de plusieurs propositions de loi déposées en 1978 au Sénat et en 1979 à l'Assemblée nationale, la décentralisation instaurée par la loi du 2 mars 1982 entraînait, parallèlement à un accroissement significatif des compétences, des pouvoirs et des moyens de financement des collectivités locales, la suppression des tutelles administratives et financières pesant sur leur administration.

Répondant aux souhaits, d'une part, de remplacer les anciens mécanismes de contrôle préfectoral, ainsi que ceux exercés par les trésoriers-payeurs généraux par l'entremise des comptables publics, par des procédures de régulation faisant intervenir des juridictions indépendantes du pouvoir exécutif et, d'autre part, de faire bénéficier les collectivités territoriales d'une fonction d'expertise et de conseil dans leur gestion, la loi du 2 mars 1982 donne naissance à une nouvelle catégorie de juridiction : les chambres régionales des comptes. Celles-ci possèdent dès leur origine trois missions principales :

- juger les comptes des collectivités et établissements publics locaux en se substituant suivant les cas à la Cour des comptes ou à l'apurement administratif, leurs jugements pouvant être contestés par la voie de l'appel devant la Cour des comptes ;

- veiller au bon emploi des crédits et valeurs de ces collectivités et établissements et, le cas échéant, vérifier les comptes des organismes de droit privé auxquels ils apportent un concours financier ou dont ils contrôlent la majorité du capital ;

- participer à l'exercice du contrôle budgétaire destiné à remplacer les pouvoirs de tutelle budgétaire auparavant détenus par les préfets.

La création de nouvelles juridictions régionales inspirées de la Cour des comptes est, en effet, apparue nécessaire car, si la Cour présentait les garanties d'indépendance souhaitées par les promoteurs de la décentralisation, ses effectifs ne lui permettaient pas d'exercer une compétence directe aussi diversifiée sur l'ensemble du secteur public local.

La filiation des chambres régionales des comptes par rapport à la Cour s'explique, outre la communauté de principes d'action, par le fait que, dès juin 1981, Gaston Deferre, alors ministre de l'Intérieur et de la décentralisation, demandait à la Cour de lui apporter le concours de magistrats en vue de l'élaboration de textes fixant les principales règles d'organisation et de fonctionnement des chambres régionales des comptes. Ces travaux aboutiront aux deux lois du 10 juillet 1982 et aux décrets du 16 novembre 1982 et du 22 mars 1983 qui définissent les premières procédures et dotent leurs présidents et magistrats d'un régime statutaire qui, pour l'essentiel, perdure aujourd'hui. Le dispositif ainsi défini sera ultérieurement généralisé par la loi du 9 novembre 1988, qui institue une chambre territoriale des comptes en Nouvelle-Calédonie, puis par celle du 12 juillet 1990 qui en crée une seconde en Polynésie française.

La mise en place des chambres s'est réalisée dans l'urgence et avec un véritable esprit pionnier : dès le 10 juillet 1982 furent lancés les appels à candidature pour les présidences de chambre ainsi que l'organisation du recrutement exceptionnel des magistrats. Les premiers présidents furent nommés le 23 décembre 1982, suivis le 1er juin 1983 des onze premiers magistrats issus de l'ENA et le 27 juillet 1983 des conseillers issus du recrutement exceptionnel. Les effectifs ne commenceront à s'avérer réellement satisfaisants qu'à compter de 1986 où fut réalisé un second recrutement exceptionnel.

Les premiers comptes à juger étant ceux de l'exercice 1983, produits en 1984, les chambres régionales, souvent constituées des seuls présidents presque totalement dépourvus de locaux, de personnel et de documentation, se feront d'abord connaître par le contrôle budgétaire, les premières saisines intervenant à la suite des élections municipales de 1983. Cette activité, initialement imaginée comme relativement marginale et technique, s'avèrera beaucoup plus exigeante que prévu et placera d'emblée les chambres régionales des comptes sur des terrains politiquement sensibles, en particulier au travers de la procédure d'inscription des dépenses obligatoires (article 11 de la loi du 2 mars 1982, aujourd'hui article L.1612-15 du code général des collectivités territoriales), notamment celui des contributions en faveur de l'enseignement privé.

Le "succès" de cette mission des chambres régionales sera confirmé à l'occasion de la prise de conscience des risques de dérives financières auxquelles peuvent, dans certains cas, donner lieu les libertés conférées aux collectivités locales : de nombreuses lois préciseront et renforceront les dispositions relatives au contrôle budgétaire : 25 janvier 1985, 9 janvier 1986, 19 août 1986, 5 janvier 1988, 6 février 1992, 12 avril 1996 et 2 juillet 1998. Non moins révélateur : les petites communes sorties en 1988 du champ de compétence des chambres régionales des comptes au titre du jugement de comptes et de l'examen de la gestion qui en procède, resteront soumises au contrôle budgétaire dont elles constituent d'ailleurs les protagonistes les plus fréquents.

Le contrôle du bon emploi des deniers publics sera, en revanche, rapidement mal ressenti par les petites communes, peu habituées à faire l'objet d'investigations sur leur gestion conduisant à des remarques qu'elles jugent tatillonnes et contraires à la liberté de décision récemment acquise. Cette contestation, relayée par les parlementaires, en particulier au Sénat, aboutira à la loi du 5 janvier 1988 qui rétablit l'apurement administratif des comptes pour les plus petites

communes : celles qui possèdent moins de 2000 habitants et dont le compte administratif présente moins de 2 millions de francs (0,30 millions d'euros) de recettes ordinaires. Par voie de conséquence, ces mêmes communes échappent au contrôle par les chambres régionales du bon emploi des crédits dont elles disposent.

Pour les collectivités restant dans le champ de compétence des chambres, le "bon emploi" des crédits fut d'ailleurs remplacé par "l'emploi régulier". Dans la mesure où, parallèlement, la même loi instaurait un "examen de la gestion" permettant aux chambres régionales de continuer à apprécier l'économie et l'efficacité de la gestion locale, ce changement sémantique n'aura d'autre effet que de confirmer l'existence d'un contrôle de régularité de la gestion publique, lequel semblait incontestable.

Loin d'entraver l'activité et la position des chambres régionales des comptes, cette réforme aura pour principales conséquences le recentrage de leurs interventions sur des collectivités plus importantes et le renforcement de la rigueur de leurs investigations et de la motivation de leurs observations.

La loi de 1988 a également contribué à cette rigueur par l'introduction des premières règles de contradiction encadrant l'examen de la gestion. Un entretien du magistrat rapporteur avec l'ordonnateur devient obligatoire préalablement à la formulation d'observations. Ces dernières, dans un premier temps provisoires et confidentielles, peuvent désormais recevoir une réponse écrite de l'ordonnateur avant de devenir définitives à la suite d'un second délibéré collégial. La confidentialité de cette phase de la procédure est affirmée, en particulier par l'exclusion des documents d'instruction et des observations provisoires du champ d'application de la loi du 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs (article 1er, alinéa 3 de la loi du 17 juillet 1978).

Les observations définitives des chambres régionales n'ayant pas d'effets juridiques propres ne sont pas susceptibles de recours devant le juge administratif. Dans ce contexte, la poursuite du développement de la contradiction apparaissait nécessaire au regard de la préservation des "droits de la défense", même si, en l'occurrence, la procédure d'examen de la gestion est de nature purement administrative. Cette exigence s'est matérialisée par l'instauration d'un droit de réponse aux anciens ordonnateurs (loi du 6 février 1992) et par la création d'un droit à audition (loi du 29 janvier 1993). Ces améliorations de la procédure ont toutefois eu pour effet de personnaliser le contrôle et de lui conférer une coloration de plus en plus juridictionnelle : l'examen désincarné de la gestion de la personne morale publique a, de fait, cédé la place dans les esprits des acteurs de la procédure, comme dans celui des observateurs, à l'appréciation de l'action des ordonnateurs successifs, le plus souvent élus.

Reconnaissance d'un état de fait, cette évolution, qui s'est accentuée depuis, a singularisé de manière croissante les procédures des chambres régionales et territoriales des comptes par rapport à celles de la Cour des comptes où l'introduction de règles de contradiction s'est faite plus tardivement (à l'exception notable du contrôle des entreprises publiques où le principe de la formulation d'observations provisoires est antérieur à la création des chambres), et souvent sur le fondement d'instructions de son Premier président et non de modifications du code des juridictions financières. Surtout, elle n'entraînera pas à la Cour un allongement comparable des délais purement procéduraux des contrôles.

A cette même période charnière suivant le dixième anniversaire des chambres régionales, le législateur a également conforté leur rôle et étendu leur champ de compétences afin, notamment, de prévenir les sinistres financiers dont la fin des années quatre-vingt avait vu quelques illustrations : la loi du 6 février 1992, déjà citée, institue de nouveaux cas de saisine budgétaire ; la loi du

29 janvier 1993 crée un délit d'obstacle aux contrôles des juridictions financières ; la loi du 8 février 1995 étend aux comptes des délégations de service public les pouvoirs d'investigation des chambres régionales. Celles-ci reçoivent, enfin, le pouvoir de saisir la Cour de discipline budgétaire et financière par la loi du 24 juillet 1995, alors que la loi du 29 janvier 1993 avait rendu les ordonnateurs locaux élus justiciables de la Cour pour certaines infractions de gestion.

Parmi les facteurs déterminants de l'enracinement des chambres régionales des comptes dans le paysage institutionnel local, il convient de mentionner au premier chef le renforcement de la publicité donnée à leurs observations définitives qui, en vertu de la loi du 29 janvier 1993, doivent faire l'objet d'un débat dès la plus proche réunion de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public contrôlé. A compter de cette réunion, les observations définitives deviennent communicables à toute personne qui en fait la demande. En renforçant la transparence des gestions locales, le législateur a conféré aux communications des chambres régionales une efficacité beaucoup plus grande. Ce faisant, il a également placé les juridictions au contact des vicissitudes inhérentes au débat public et à leurs manifestations politiques et médiatiques.

Ces multiples avancées expliquent peut-être qu'une nouvelle période de turbulence soit apparue au cours des années quatre-vingt-dix, la contestation des élus locaux, relayée notamment au Sénat, se concentrant sur certains aspects de la procédure d'examen de la gestion, en particulier l'absence de voie de recours, et sur les conséquences de la gestion de fait. Par ailleurs, les juridictions financières ont perçu la nécessité, à la suite de décisions du juge de cassation et de la Cour européenne des droits de l'homme d'intégrer dans leur fonctionnement de nouvelles garanties en faveur de leurs justiciables afin de mieux satisfaire aux exigences d'impartialité objective et d'égalité des armes des parties.

La loi du 21 décembre 2001 a répondu à ces attentes en introduisant dans le code des juridictions financières de multiples aménagements :

- S'agissant de l'examen de la gestion, la communication des observations provisoires puis des observations définitives est désormais suivie d'un troisième envoi : celui-ci comporte, à l'instar des rapports publics publiés par la Cour des comptes, le rapport d'observations définitives déjà notifié et les réponses écrites que peuvent désormais lui apporter l'ordonnateur en fonction ainsi que ses prédécesseurs éventuellement concernés. C'est ce document d'ensemble qui fait aujourd'hui l'objet du débat devant l'assemblée délibérante. Le contenu de l'examen de la gestion a, par ailleurs, été précisé : toute appréciation de l'opportunité des objectifs définis par les assemblées délibérantes étant explicitement prohibée, le contrôle ne peut porter que 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.

- Les décisions juridictionnelles définitives, en matière de gestion de fait et d'amendes, qui présentent un caractère répressif, sont désormais rendues après audience publique, le rapporteur et le ministre public étant exclus du délibéré.

- Par une modification des dispositions du code électoral, la conséquence de la déclaration de gestion de fait la plus rigoureusement ressentie par les ordonnateurs élus, l'inéligibilité, a été remplacée par

une simple suspension des fonctions d'ordonnateur limitée à la durée de la procédure. Une nouvelle règle de prescription limite, enfin, la poursuite des agissements constitutifs de gestion de fait à une durée de dix années courant à compter de leur commission.

Si la loi de 2001 représente, par la diversité de ses innovations, une étape importante de l'histoire récente des chambres régionales des comptes, elle n'a pas mis un terme au processus d'adaptation continue qu'elles connaissent.

En effet, le socle historique des compétences des juridictions financières, le jugement des comptes, dont les principes fondamentaux ont été définis pour l'essentiel dès le XIXe siècle, a connu à son tour une substantielle modification qui n'est probablement que le prélude d'une réforme plus vaste induite par l'évolution de la gestion publique en général et du rôle des comptables publics en particulier. Le principe de la prescription trentenaire de droit commun régissant la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics a été remplacé par une prescription de six ans courant à compter du 1er janvier qui suit le dépôt du compte au greffe de la juridiction compétente (article 125, loi de finances rectificative du 30 décembre 2004). Le respect de cette nouvelle règle impose aujourd'hui de nombreuses adaptations de l'organisation, de la programmation des contrôles et de la rédaction des décisions des juridictions financières.

II – LES MISSIONS DES CHAMBRES RÉGIONALES ET TERRITORIALES DES COMPTES



Séance du 12 octobre 2006 : installation de M. Jacques BRANA, nouveau président
et de M. Bertrand HUBY, rapporteur

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 régionale des comptes 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 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 régionales 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'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 régionale 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 régionale 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.

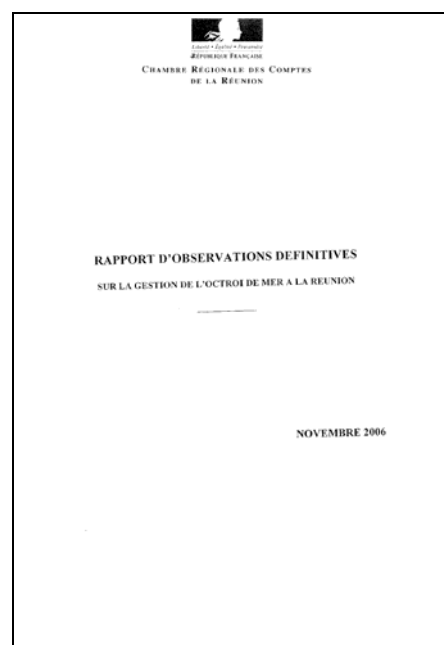
La formulation des observations de la chambre régionale des comptes est strictement encadrée par une procédure définie par la loi, qui vise à garantir à la fois l'impartialité des décisions prises et le droit des gestionnaires locaux à exprimer leur point de vue. Ainsi, toutes les décisions de la chambre 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 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 régionale des comptes sur la gestion de la collectivité ou de l'organisme.

Les rapports d'observations définitives de la chambre n'entraînent pas de sanctions : ils comportent des constats, des critiques, et, le cas échéant, des recommandations. Ainsi, n'étant pas des actes juridictionnels, ils ne sont pas susceptibles de recours par voie d'appel.

Lorsqu'à l'occasion de ses contrôles, la chambre découvre des faits de nature à motiver l'ouverture d'une action pénale, elle les transmet, par l'intermédiaire du commissaire du Gouvernement, au procureur de la République compétent. Afin de respecter la présomption d'innocence et le secret de l'instruction, ces transmissions ne sont pas rendues publiques.

La chambre peut également adresser des communications aux autorités locales de l'Etat (préfet, trésorier-payeur général, etc.), ainsi qu'aux ministres concernés par l'intermédiaire du Parquet général de la Cour des comptes ou du Premier Président.



III – LES ACTIVITES DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE LA REUNION



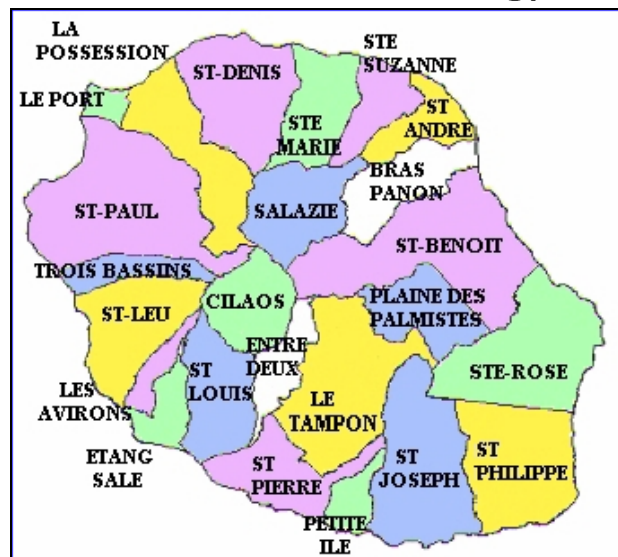
La zone Sud de l'Océan indien

Le champ d'intervention de la chambre

Compétence géographique de la chambre

La Chambre régionale des comptes de la Réunion 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 est maintenant compétente 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	32 300 hab./commune	9 400 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 780 000 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.



Mayotte



Chambre territoriale des comptes
de Mayotte

Située dans l'hémisphère sud, entre l'équateur et le tropique du Capricorne, l'île de Mayotte 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 situe 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 160 265 habitants selon le recensement de 2002 (67 205 habitants en 1985, 94 410 habitants en 1991 et 131 000 en 1997). 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.

Plus récemment, la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et constitutionnelles relatives à l'outre-mer a actualisé le statut de Mayotte, en créant dans le code général des collectivités territoriales une sixième partie consacrée aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, dont le premier livre est consacré à Mayotte. Cette loi 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.

A compter du prochain renouvellement du conseil général de la collectivité, la

chambre territoriale de Mayotte aura compétence pour assurer le contrôle budgétaire.

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

	LA REUNION		MAYOTTE		TOTAL	
	Nombre	budget 2005 en euros	Nombre	budget 2005 en euros	Nombre	budget 2005 en euros
Région	1	674 469 393			1	674 469 393
Département	1	1 443 627 698	1	269 407 378	2	1 713 035 076
Communes	24	1 377 959 055	17	78 779 284	41	1 456 738 339
EPCI	14	414 843 864	7	168 310 831	21	583 154 695
EPS	6	659 432 761	1	117 444 865	7	776 877 626
EPL	114	163 342 414			114	163 342 414
EPL	54	196 261 538	2	8 680 530	56	204 942 068
EPN	8	182 032 203	24	14 463 182	32	196 495 385
TOTAL	222	5 111 968 926	52	657 086 070	274	5 769 054 996

Par délégation de la Cour des comptes, la Chambre régionale des comptes de la Réunion assure 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.

Au total, la Chambre régionale des comptes de la Réunion exerce ses compétences sur 274 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 2005, le nombre de comptabilités en stock est passé de 237 à 274, soit une augmentation de 14 %. 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, soit une augmentation de 40 %. 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 %.

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

Les activités de la chambre en 2006

En 2006, la chambre s'est réunie en formation à l'occasion de trente-cinq séances. Trente-trois séances ont été consacrées à des délibérés en vue de jugements, avis ou rapports d'observations, et deux à une prestation de serment de comptables. Enfin, deux audiences solennelles de la chambre se sont déroulées les 29 juin et 12 octobre 2006. Lors de cette dernière séance ont été installés le nouveau président de la chambre, Jacques BRANA et un rapporteur, Bertrand HUBY, premier conseiller.

Depuis 2004, l'activité de la chambre est établie sur la base d'une programmation pluriannuelle couvrant une période quadriennale. Pour 2006, la période quadriennale de référence a porté sur les années 2001-2004.

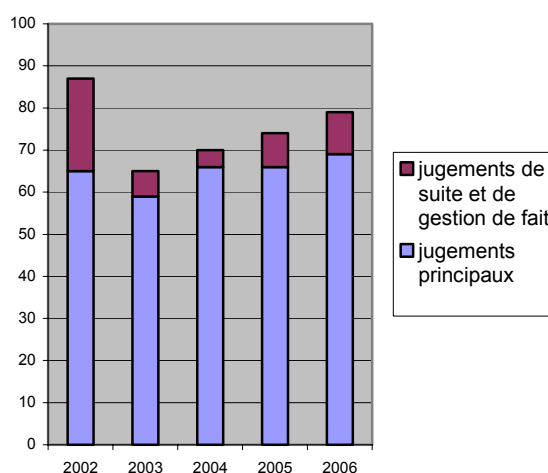
Cette programmation pluriannuelle a donné à la chambre les moyens de disposer d'un véritable système d'information lui procurant une réelle visibilité sur ses objectifs de contrôle à moyen terme, de mesurer et de projeter dans le temps ses capacités de contrôle et, ainsi, de parvenir à une allocation 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

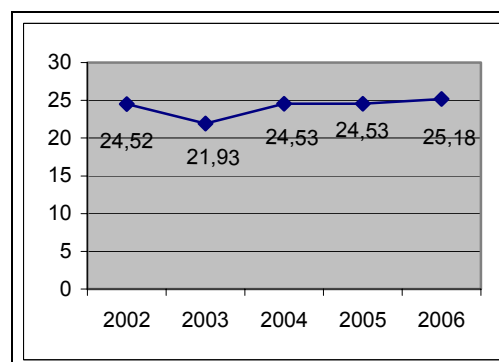
Le taux d'apurement, qui mesure le rapport entre le nombre de jugements principaux et le nombre de comptabilités du ressort de la chambre au cours d'une année donnée, est resté très stable au cours de la période 2002-2006.

Avec un résultat de 69 comptabilités jugées, correspondant à 79 jugements prononcés et un taux d'apurement de 25,18 %, la chambre a ainsi été en mesure en 2006 de poursuivre son objectif d'apurement quadriennal. On rappellera que la programmation quadriennale des contrôles sur la période 2006-2009, impose désormais d'apurer annuellement de l'ordre de 68 comptes en moyenne.

Evolution de l'activité juridictionnelle de 2002 à 2006



Evolution du taux d'apurement de 2002 à 2006



Le contrôle des actes budgétaires et les avis sur les conventions

En matière de contrôle budgétaire, la chambre a connu, avec 11 saisines et 11 avis rendus, une activité équivalente par rapport aux deux années précédentes. Entre 2002 et 2006, le nombre total de saisines a ainsi diminué de 50 %.

En outre, l'année 2006 a été marquée par trois saisines au titre de l'article L. 1411-18 du CGCT (contrôle des délégations de service public) à l'initiative du représentant de l'Etat.

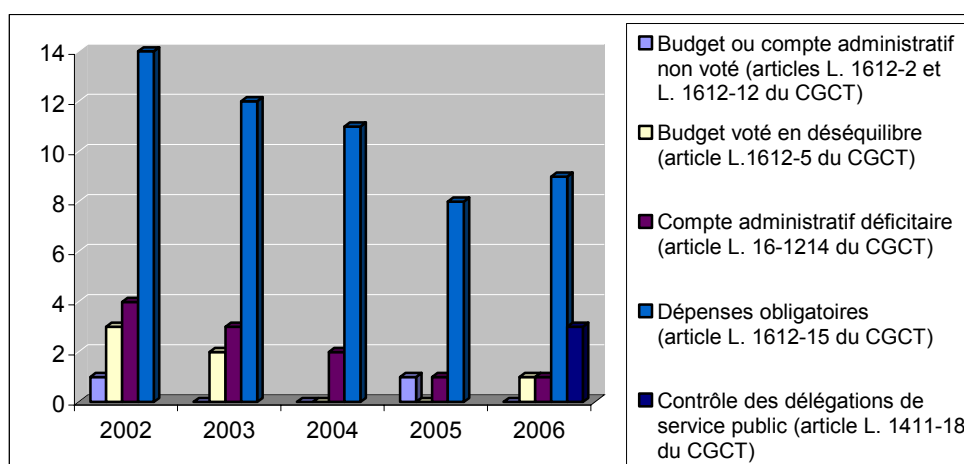
Par nature, les saisines reçues au cours des cinq dernières années se sont réparties comme indiqué dans les tableaux ci-dessous.

On doit noter que, sur la période, le nombre total de saisines révélatrices de déséquilibres financiers (articles L. 1612-5 et L. 1612-14) a significativement diminué, passant de 7 saisines par an en 2002 à seulement 2 en 2006.

On constate également que, depuis 2001, le nombre des saisines en matière de dépenses obligatoires tend à diminuer régulièrement pour s'équilibrer au cours des deux dernières années.

La stabilité du nombre de saisines budgétaires que la chambre a eu à instruire, peut laisser 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.

Evolution du nombre d'avis et de saisines de 2002 à 2006



Saisines	2002	2003	2004	2005	2006
Budget ou compte administratif non voté (articles L. 1612-2 et 1612.12 du CGCT)	1	0	0	1	0
Budget voté en déséquilibre (article L.1612-5 du CGCT)	3	2	0	0	1
Compte administratif déficitaire (article L.1612-14 du CGCT)	4	3	2	1	1
Dépenses obligatoires (article L.1612-15 du CGCT)	14	12	11	8	9
Contrôle des délégations de service public (article L. 1411-18 du CGCT)					3
TOTAL	22	17	13	10	14

L'examen de la gestion

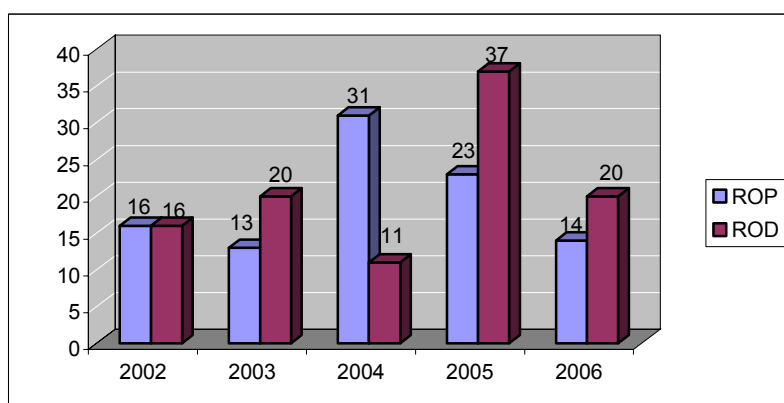
L'activité d'examen de la gestion a été encore importante au cours de l'année 2006. La chambre a produit en effet un total de trente-quatre rapports d'observations dont quatorze rapports d'observations provisoires et vingt rapports d'observations définitives.

L'année 2006 a par ailleurs été marquée par la poursuite de l'extension du périmètre traditionnel de contrôle de la chambre. C'est ainsi que trois associations ont pu être vérifiées.

La chambre a également achevé deux enquêtes d'intérêt régional : le rôle du conseil régional dans la gestion de l'octroi de mer et la politique touristique des collectivités locales réunionnaises dont les rapports d'observations définitives ont été rendus publics.

La chambre a, d'une part, continué à contribuer activement aux enquêtes nationales inter-juridictions sur la fiabilité des comptes locaux et sur les communes et l'enseignement primaire. D'autre part, elle s'est associée à l'enquête sur les grands aéroports et les aéroports secondaires.

Evolution du nombre de rapports d'observations provisoires (ROP) et définitifs (ROD) de 2002 à 2006



Les suites données aux observations et recommandations de la Chambre régionale des comptes de la Réunion

La CRC de la Réunion, dans la mission qui lui a été assignée d'institution contribuant à l'amélioration de la gestion publique locale, formule régulièrement dans ses observations de gestion, depuis déjà plus de 5 ans, des recommandations, préconisations ou suggestions qui ont pour finalité de tirer les conséquences des constats d'anomalies effectués.

Lors des contrôles ultérieurs, les magistrats rapporteurs de la chambre s'efforcent alors d'évaluer dans quelle mesure ces recommandations ont, ou non, été prises en considération par les collectivités contrôlées. Précisons, dans un souci de méthode, qu'en l'absence de recommandation ou préconisation précisément formulée, car la nature de l'observation ne s'y prêtait pas vraiment, la chambre cherche néanmoins à savoir si les anomalies déjà relevées persistent ou non.

Les résultats enregistrés à cette occasion sur un échantillon de quelques collectivités d'importance variable, ne paraissent pas dénués d'intérêt.

Sans dresser pour autant un tableau exhaustif des situations observées et recommandations formulées, d'une part, des corrections opérées à la suite ou en cours d'exécution, d'autre part, et des anomalies qui subsistent, enfin, une brève synthèse des travaux de la chambre en la matière a pu être dressée.

Au plan strictement quantitatif, sur un total de 74 anomalies, insuffisances ou dysfonctionnements constatés par la chambre lors de ses précédents contrôles sur les collectivités de l'échantillon, 49 d'entre elles (soit 66 %) pouvaient être considérées comme ayant été corrigées, 15 (soit 20 %) étaient en cours de correction ou en amélioration et 10 (soit 14 %) n'avaient encore reçu aucun début de correction.

Les «scores» enregistrés à cette occasion sont plutôt encourageants. Même s'il convient de considérer ces éléments avec beaucoup de prudence (les collectivités ne font pas l'objet, loin s'en faut, d'exams de gestion «normés» avec les mêmes thématiques de contrôle, elles n'exercent pas les mêmes compétences, elles ne sont pas dans la même situation financière ou sociologique etc.), les résultats paraissent assez significatifs.

Les thèmes de contrôle qui ont fait l'objet de l'essentiel des observations/recommandations, suivis de corrections, sont principalement :

- la mise en place et la fiabilité accrue de la comptabilité d'engagement,
- l'effort dans la maîtrise de la progression de la dette,
- la restauration de la capacité à dégager des ressources propres,
- l'amélioration du fonds de roulement,
- le contrôle plus attentif des SEM,

- l'amélioration de la sécurité de la commande publique,

- le respect plus scrupuleux des protocoles transactionnels à la suite de l'annulation de marchés publics,

- le meilleur suivi des opérations d'investissement,

- l'émission plus rapide des titres de recettes pour les subventions à encaisser ou à l'encontre des locataires,

- le suivi comptable plus fin des opérations sous mandat,

- la régularité mieux assurée du régime indemnitaire.

Les thématiques pour lesquelles on a pu observer des corrections ou améliorations en cours, sans que pour autant la situation soit encore pleinement consolidée, sont les suivantes :

- un recours plus approprié à la procédure des marchés à bons de commande,

- un meilleur contrôle des cumuls d'indemnités et de logement,

- un effort dans la maîtrise des dépenses de personnel,

- une amélioration du taux d'encadrement des agents territoriaux,

- des progrès dans la transparence des budgets et plus généralement dans la qualité de l'information budgétaire et comptable.

Enfin et pour ce qui concerne les anomalies et dysfonctionnements où il a été constaté davantage de difficultés à y remédier de la part des collectivités contrôlées, on relève une fréquence assez importante sur les thèmes de contrôle suivants :

- l'absence de mise à jour de l'inventaire du patrimoine immobilier,

- l'absence ou insuffisance du contrôle interne de gestion,

- l'insuffisance du contrôle des organismes bénéficiaires de concours financiers ou subventions,

- l'absence ou insuffisance du contrôle des délégataires de service public (eau, assainissement, transport),
- des carences dans le contrôle des régies d'avance,
- l'insuffisance dans le contrôle de l'utilisation des véhicules de service.

Quels enseignements peut-on tirer de ces constatations ?

D'abord et sans pour autant revendiquer l'entière paternité des corrections opérées et des améliorations constatées ainsi dans la gestion des collectivités publiques locales, on ne peut pas non plus nier que la chambre régionale des comptes soit totalement étrangère aux progrès observés après son passage. En appelant l'attention des responsables locaux sur telle zone de risque mal identifiée, telle règle comptable oubliée, négligée ou méconnue, telle pratique non-conforme au droit, la juridiction financière, joue pleinement son rôle de régulation. En préconisant le sens de mesures à prendre, elle s'inscrit délibérément dans la mission d'amélioration de la gestion publique qui lui est assignée, contribuant ainsi à la recherche d'une meilleure performance dans l'utilisation des deniers publics.

Ensuite, la juridiction financière montre ainsi clairement à ses contrôlés qu'elle conserve la mémoire des travaux de contrôle menés antérieurement et que ses interventions, pour parfois modestes qu'elles soient, font l'objet d'un suivi, dans l'intérêt du bon usage pérenne de l'argent public : la gestion publique est en effet à observer sur un temps long. La chambre, ainsi, relève toujours certes ce qui ne va pas bien mais aussi ce qui va mieux : c'est le « contrôle utile », celui qui peut ainsi être mieux compris et donc mieux admis.

Enfin, et en procédant de cette manière, c'est-à-dire en tentant d'évaluer l'impact de ses travaux, la chambre identifie mieux les enjeux de ses vérifications à venir et les « pistes » de contrôles et zones de risques qu'elle se doit d'examiner. Soucieuse également de l'emploi le plus efficace et économe de moyens, la juridiction essaie de les déployer au mieux de l'intérêt des contribuables et usagers.

Les activités internationales

La Chambre régionale des comptes de la Réunion 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 Cour des comptes. Un accord de coopération a été conclu entre la Chambre régionale des comptes de la Réunion et l'ENMG. Après avoir accueilli quatre stagiaires en 2003, deux en 2004 et quatre en 2005, la chambre a reçu en 2005 quatre stagiaires de l'ENMG (un président de tribunal financier, un commissaire financier et deux greffières). Les stagiaires ont pu se familiariser avec l'organisation et le fonctionnement d'une juridiction financière, notamment le greffe, se former de manière très concrète aux différentes procédures et méthodes de contrôle en vigueur dans nos institutions.

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.

En 2006, un conseiller de la chambre a participé à l'examen de la gestion et des comptes du bureau de l'UNESCO au Brésil. Il a été aussi associé à la mission Tsunami en Thaïlande et a participé à la certification définitive des comptes de la direction des approvisionnements de l'UNICEF, à Copenhague.

Toutes ces actions ont été rendues possibles 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). Elle a également présidé une réunion du comité régional d'organisation sanitaire de la Réunion. Elle a été associée à deux réunions pour la préparation du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale, ainsi qu'à une réunion de la communauté hospitalière de la Réunion.

Une conseillère 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.

Une assistante de vérification et une conseillère ont assuré le 5 octobre 2006, dans les locaux de la Caisse générale de sécurité sociale à Saint-Denis, une formation pour les inspecteurs du recouvrement sur le contrôle des collectivités territoriales par les chambres régionales des comptes, notamment en matière de fonction publique territoriale.



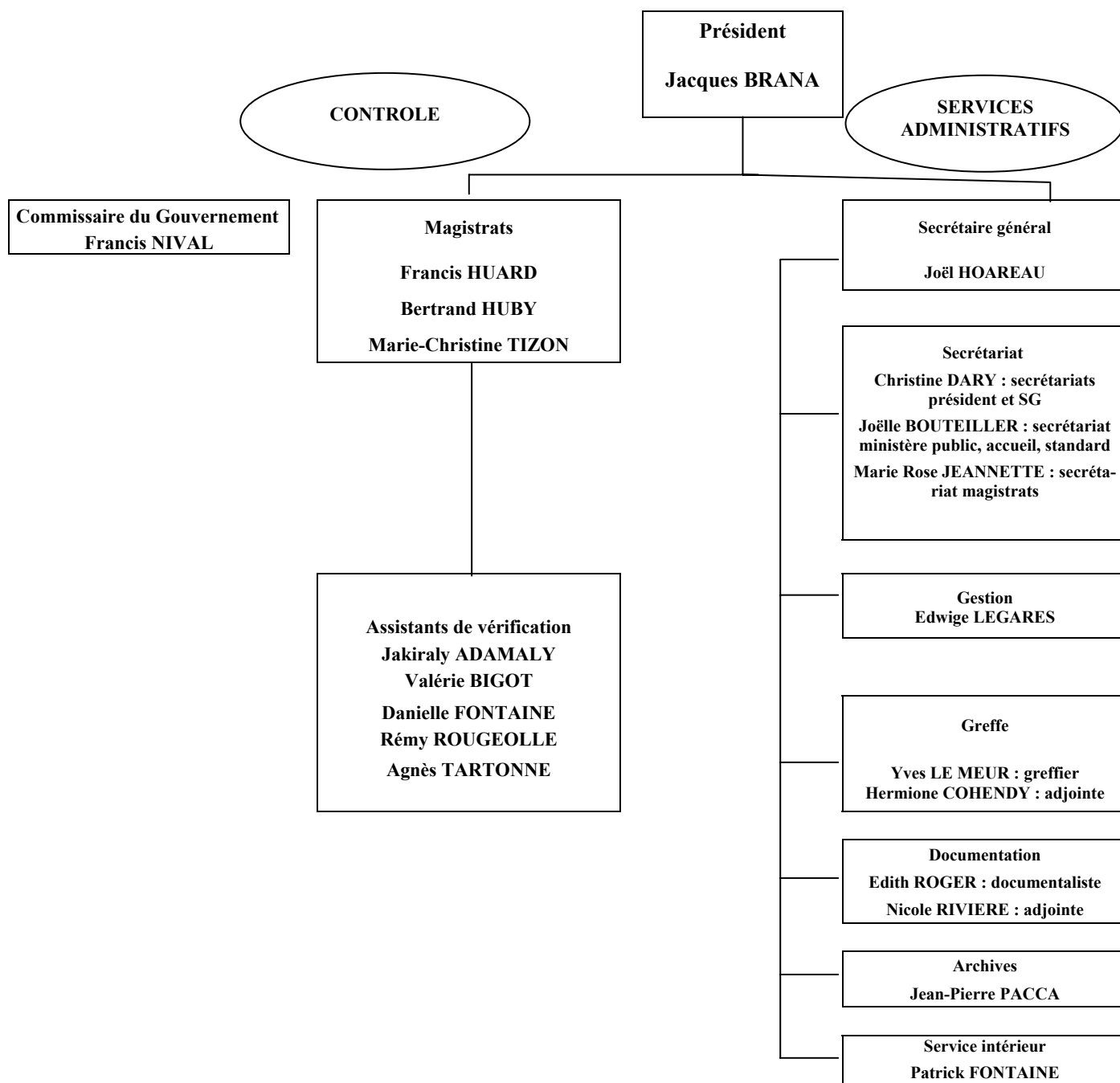
Stagiaires de l'ENMG

IV – L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE LA REUNION



L'équipe de la CRC Réunion
(juin 2007)

Organigramme de la chambre régionale des comptes au 1er juin 2007



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	2002	2003	2004	2005	2006
Conclusions	114	101	100	122	112
Réquisitoires	1	2	2	0	0
Avis (sur le programme, la compétence et divers)	2	7	9	14	3
Communications	3	6	3	2	2
Participation aux séances	20	23	22	21	27

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.



Archives de Montgaillard

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.

Les ressources humaines

Présentation des effectifs

Au 31 décembre 2006, 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 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. En effet, il n'existait pas jusqu'à 2006, de corps spécifiques aux personnels administratifs 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)		1	3	4
MINEFI (Trésor public)	1	2		3
Collectivité territoriale	2		1	3
Fonction publique hospitalière			1	1
Conseil d'Etat			1	1
Education nationale	1			1
La Poste		1		1
Ministère des affaires sociales			1	1
Total	4	5	7	16

La formation

Au cours de l'année 2006, le comité de formation de la chambre s'est attaché à maintenir l'effort de formation au niveau des années précédentes, en direction de l'ensemble des personnels qui ont ainsi participé à 89 jours de stage. Confirmant une tendance maintenant bien engagée, l'essentiel de cette formation, soit 78 %, a reposé sur des actions proposées localement, notamment par la direction de la formation interministérielle de la préfecture dont l'offre de stage s'est substantiellement diversifiée.

Le catalogue de stages proposé annuellement par la Cour des comptes constitue un ensemble de propositions auquel la chambre s'efforce de répondre. En 2006, cinq de ces actions de formation ont pu être retenues.

Tout naturellement, le plan de formation s'est fixé pour objectif de soutenir le niveau d'expertise des équipes de vérification dans l'exercice de leur mission première : le contrôle de gestion. Ainsi, dans le cadre de la nécessaire adaptation à l'évolution des réglementations, 21 % du temps d'intervention a été consacré au contrôle des marchés publics, sans pour autant délaisser l'analyse comptable (16 %), cœur de métier des juridictions financières.

L'accompagnement des mouvements de personnel s'est concrétisé en permettant notamment à deux assistants de vérification nouvellement intégrés de suivre un stage d'accueil et d'adaptation à l'emploi.

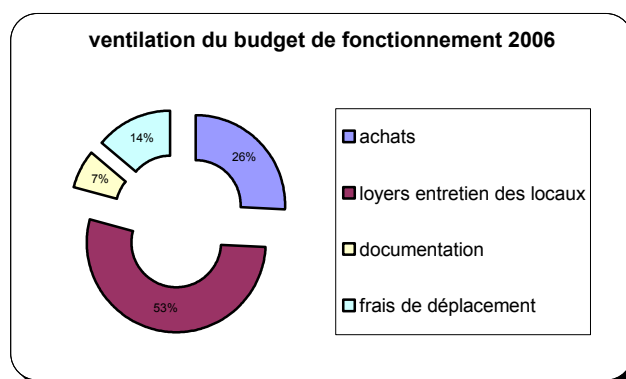
Après une année 2005 au cours de laquelle l'accent avait été mis sur la formation en bureautique, les personnels administratifs ont pu accéder à une offre de stage renouvelée : accueil, gestion en mode LOLF, formation juridique, archivage.

Enfin, dans le cadre de la formation continue réalisée en interne, un séminaire de méthodologie et d'organisation a réuni l'ensemble des personnels associés à la mise en œuvre des contrôles.

Les ressources financières de la chambre

Le budget 2006

La chambre a disposé en 2006 d'un budget de fonctionnement s'élevant à 182 K€, tous abattements spécifiques confondus, contre 197 K€ en 2005. La masse salariale des chambres régionales des comptes demeure gérée par la Cour des comptes.



En investissement, l'enveloppe budgétaire attribuée par la Cour des comptes s'est élevée à 119 K€ pour l'année 2006, contre 16 K€ en 2005. Cette forte augmentation a été principalement justifiée par des travaux de restauration des façades du château Lauratet et le remplacement de la centrale de climatisation de la salle d'audience.

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances a engagé l'ensemble des services de l'Etat dans un vaste processus de modernisation affectant aussi bien leurs missions que leur organisation et leurs méthodes d'action.

La démarche de pilotage par les performances imposée par ce processus a donné lieu à la définition d'indicateurs et d'objectifs pour les quatre actions suivantes du programme des juridictions financières :

- action 1 : contrôle externe et indépendant des comptes et des systèmes d'information comptable

- action 2 : contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion ainsi que du bon fonctionnement des fonds publics ou assimilés

- action 3 : expertise économique et financière à la disposition des pouvoirs publics

- action 4 : soutien aux activités de contrôle et gestion des juridictions financières.

Sur ces bases, la Cour et chaque chambre ont eu à élaborer un projet annuel de performance (PAP) et à rendre des comptes sur leurs résultats au travers d'un rapport annuel de performance (RAP).

Aussi, la Chambre régionale des comptes de la Réunion, après avoir expérimenté la LOLF en 2005, a réalisé en 2006 son premier PAP et produit depuis le RAP associé.

Ventilation des moyens humains de la chambre par action en 2006

CRC RUN	Action 1	Action 2	Action 3	Action 4	TOTAL
Magistrats	13,7 %	64,3 %	12,9 %	9,1 %	100,00%
Assistants	29,2 %	69,38 %	1,4 %	0 %	100,00%
Agents administratifs	20,2 %	38,7 %	5,2 %	35,9 %	100,00%
Moyenne pour la chambre	20,4 %	52,5 %	6,5 %	20,6 %	100 %

Source : rapport annuel de performance (RAP) 2006

Les moyens humains affectés par la chambre à ses quatre actions en 2006 sont les suivants :

- action 1, qui s'apparente à l'activité de contrôle juridictionnel de la chambre totalise 20,4 % des moyens humains de la chambre ;
- action 2, centrée sur l'examen de la gestion, totalise pour sa part 52,5 % ;

- action 3, qui peut-être assimilée au contrôle budgétaire, aux missions internationales et aux missions d'intérêt général, totalise 6,5 % ;

- action 4, avec 20,6 %, correspond à la fonction de soutien aux activités de contrôle.

L'immobilier

Le siège administratif de la chambre est localisé au centre ville de Saint-Denis dans des bâtiments appartenant à l'Etat. Les deux bâtiments principaux sont le « château Lauratet », demeure de la fin XVIIIe acquise en 1984 par l'Etat à M. CAZAL, et un bâtiment moderne.

La chambre a procédé en 2006, en partenariat avec le Service Départemental d'architecture et avec pour maître d'œuvre, l'architecte Jacques HOUAREAU, à d'importants travaux de restauration des façades du château afin de préserver ce joyau du patrimoine architectural réunionnais.



Les locaux administratifs construits par l'Etat en 1987, spécifiquement pour les besoins de la chambre, présentent une surface utile de l'ordre de 520 m² répartie sur trois niveaux. La surface dédiée uniquement aux bureaux est de 240 m², soit une surface moyenne de l'ordre de 11 m² par agent.

La chambre loue également un bâtiment de 500 m² pour l'archivage des comptabilités à contrôler.



ANNEXES

ANNEXE N° 1

Avis budgétaires de l'année 2006

Syndicat mixte de coopération du sud	Art. L.1612-15 du CGCT (dépense obligatoire)
Commune de Cilaos	Art. L.1612-15 du CGCT (dépense obligatoire)
Commune de Cilaos	Art. L.1612-15 du CGCT (dépense obligatoire)
Commune de Cilaos	Art. L.1612-15 du CGCT (dépense obligatoire)
Syndicat mixte de coopération du sud	Art. L.1612-15 du CGCT (dépense obligatoire)
Commune de Cilaos	Art. L.1612-14 du CGCT (compte administratif en déficit)
CIREST	Art. L.1612-15 du CGCT (dépense obligatoire)
Commune de Cilaos	Art. L.1612-15 du CGCT (dépense obligatoire)
CHD « Félix Guyon »	Art. L.1612-15 du CGCT (dépense obligatoire)
CIVIS	Art. L.1612-15 du CGCT (dépense obligatoire)
Syndicat mixte de coopération du sud	Art. L.1612-5 du CGCT (budget voté en déséquilibre)

Avis sur les conventions de l'année 2006

CIVIS	Art. L.1411-18 du CGCT (convention relative à une DSP)
CINOR	Art. L.1411-18 du CGCT (convention relative à une DSP)
Commune de Saint Denis	Art. L.1411-18 du CGCT (convention relative à une DSP)

ANNEXE N° 2
Rapports d'observations définitives communicables
depuis le 1^{er} janvier 2006

REUNION

Commune de l'Etang-Salé
Commune de Saint-Philippe
Commune de Sainte-Rose
Commune de l'Entre-Deux
Commune de Saint-Paul
Commune de Sainte-Marie
Région (la gestion de l'octroi de mer à la Réunion)
Région (la politique touristique des collectivités locales réunionnaises)
Département
CIVIS communauté intercommunale des villes solidaires
SDIS service départemental d'incendie et de secours
SIDELEC syndicat intercommunal d'électricité du département de la Réunion
SEMPRO société d'économie mixte de promotion immobilière de la Réunion
AGIDESU association de gestion pour l'insertion et le développement économique et social urbain
COSAD comité des œuvres sociales des agents du département
OSCAR

MAYOTTE

Commune de Bandréle
Commune de Chiconi
Commune de Dzaoudzi
Commune de Kani-Kéli
Commune de Koungou
Commune de Mamoudzou
Commune de M'Tsangamoudji
Commune de M'Tsamboro
Commune de Pamandzi
Commune d'Acoua
Commune de Sada
Commune de Tsingoni
Collectivité départementale de Mayotte

ANNEXE N° 3

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) : (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/crc/votre-region/reunion/reunion.htm>

*Conception, photos et réalisation :
Chambre régionale des comptes de la Réunion
Août 2007*