

Chambre régionale  
des comptes

Bourgogne,  
Franche-Comté



RAPPORT D'ACTIVITÉ  
2015



# SOMMAIRE

ÉDITORIAL	2	LE MINISTÈRE PUBLIC	32
CHIFFRES CLÉS	4	ORGANISATION	34
FAITS MARQUANTS	5	Les ressources humaines	34
		L'organigramme	36
PRÉSENTATION DE LA CHAMBRE	10	Les sections et les formations de délibéré	37
Le ressort de la chambre	10	Les services administratifs	37
Le champ de compétence	11	Les ressources	38
		La formation	39
LES MISSIONS ET LES TRAVAUX DE LA CHAMBRE	13	La CRC dans la presse	40
Le contrôle juridictionnel	13		
Le contrôle budgétaire	15		
L'examen de la gestion	16		
Les organismes contrôlés (carte)	20-21		
LES RELATIONS DE LA CHAMBRE AVEC SON ENVIRONNEMENT	31		



ÉDITORIAL DE

## **Roberto Schmidt**

Président de la chambre régionale des comptes  
de Bourgogne, Franche-Comté

Au cours de l'année 2015, la chambre régionale des comptes a renforcé sa présence dans le paysage régional, elle a aussi accepté de modifier des habitudes parfois bien installées.

D'une manière générale les collectivités territoriales ont pris la mesure des enjeux liés à la contribution indispensable des finances locales à la réduction des déficits publics. Cette prise de conscience se manifeste par une volonté affirmée de rationaliser la gestion publique mais se heurte parfois à des oppositions ou des inerties.

L'activité de la chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté s'est trouvée orientée vers le contrôle budgétaire. Déjà en 2014, la chambre avait dû répondre à un nombre grandissant de situations déficitaires constatées dans les comptes administratifs de 2013. Ce phénomène s'est amplifié en 2015, la chambre a été saisie de neuf comptes administratifs en déficit significatif. Le nombre de cas paraît négligeable en proportion des 6 000 budgets adoptés dans la grande région, mais son doublement depuis deux ans retient l'attention.

La chambre relève aussi une augmentation du nombre et de la complexité des dossiers relatifs à des budgets adoptés en déséquilibre faute de mesures d'économie ou d'augmentation des recettes.

Au cours de l'année 2015, la chambre a publié vingt-quatre rapports d'observations définitives qui concernent des collectivités aux enjeux de gestion souvent très importants. C'est en 2015 qu'ont été terminées des vérifications approfondies sur les deux régions, la Bourgogne au printemps et la Franche-Comté à l'automne, le département du Doubs, la ville de Dijon.

S'agissant de la responsabilité des comptables et du jugement des comptes, la chambre poursuit son objectif de rendre des jugements qui permettent aux comptables publics de toujours améliorer l'efficacité de leurs propres contrôles. La chambre, bien consciente des contraintes liées au passage rapide à des comptabilités dématérialisées, reste exigeante quant à l'application complète de la règle de la séparation des ordonnateurs et des comptables publics. Son exacte application contribue au respect de la probité dans la gestion publique.

R. SIMIOT

# Chiffres clés

## LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

163	comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics soumis au contrôle en 2015
99	décisions juridictionnelles
14	audiences publiques
85	ordonnances notifiées
13	réquisitoires notifiés
14	jugements notifiés
4	jugements avec débet
82 610 €	montant total des débet
2	jugements de mise en charge de sommes non rémissibles
600 €	montant total des sommes non rémissibles

## LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

45	saisines	56	avis
----	----------	----	------

## L'EXAMEN DE GESTION

31	nombre d'examen de la gestion engagés en 2015
24	rapports d'observations définitives
10	auditions de responsables d'organismes contrôlés
69	recommandations suivies d'effets

## LES ENQUÊTES NATIONALES

11	participations à des enquêtes nationales
6	contributions aux rapports publics de la Cour des comptes

## L'INFORMATION DES CITOYENS

175	retombées médiatiques
-----	-----------------------

## L'ORGANISATION

16	magistrats	20	vérificateurs
11	agents d'aide au contrôle	4	agents de soutien

## 22 janvier : la présentation des normes professionnelles



M. Christian Descheemaeker a présenté le recueil des normes professionnelles devant l'ensemble du personnel de la chambre régionale des comptes.

Il a exposé l'aspect pratique de l'intégration des normes dans les procédures et a commenté en détail la signification et la portée de certaines d'entre elles.

## 11 février : la conférence de presse sur le rapport public annuel 2015

Le premier président de la Cour des comptes a présenté les conclusions du rapport public annuel 2015 lors d'une conférence de presse retransmise en visioconférence le 11 février.

Un échange sur la contribution de la chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté à ce rapport s'est tenu avec les représentants de la presse régionale. Les journalistes ont pu assister à cette retransmission, analyser les propos du premier président et compléter leur information directement à la chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté.



## 18 et 19 juin : la réunion annuelle des secrétaires généraux des CRC

La réunion annuelle des secrétaires généraux des CRC s'est déroulée les 18 et 19 juin 2015 à Dijon, au siège de la juridiction.

Introduite par M. Xavier Lefort, secrétaire général adjoint de la Cour des comptes qui

est intervenu sur le regroupement des CRC dans le cadre de la réforme territoriale, cette réunion a été l'occasion pour les directeurs des services administratifs de la Cour des comptes de faire un point d'actualité sur les chantiers en cours relevant de leur champ de compétences.



Etaients présents :  
M. Ducluzeau, directeur général des affaires financières et du contrôle de gestion, M. Mota, directeur des systèmes d'information, M. Gendre, directeur du patrimoine et de la logistique, M. Brousseau, directeur des ressources humaines et de la formation assisté de M. Gobrecht, son adjoint.

## 19 septembre : la journée européenne du patrimoine

Pour la quatrième année, la CRC de Bourgogne, Franche-Comté a ouvert ses portes au public samedi 19 septembre après-midi pour les journées européennes du patrimoine.

Plus de 300 personnes ont suivi les visites commentées par le personnel de la chambre.

Les visiteurs ont marqué leur intérêt tant pour les caractéristiques architecturales de l'hôtel particulier « Caristie » construit au XVIII<sup>e</sup> siècle sur des fondations datant de l'époque médiévale, que pour les missions des juridictions financières.



Le public a pu approfondir ses connaissances sur les missions et le fonctionnement de la chambre en posant des questions au président, aux magistrats et personnels de la chambre présents durant cette journée.

## 24 septembre : la prestation de serment des vérificateurs

La chambre a recueilli le 24 septembre le serment des vérificateurs.

“ Vous jurez de bien et loyalement remplir vos fonctions et de ne rien révéler ou utiliser de ce qui sera porté à votre connaissance à l'occasion de leur exercice ”

Le président de la chambre a rappelé que le vérificateur de chambre régionale des comptes est un professionnel dans le sens où il est une personne hautement qualifiée dans les domaines de la comptabilité, de la gestion et du droit administratif. Il met également au service de l'institution dans laquelle il travaille un ensemble



de connaissances et d'expériences riches. Il manifeste aussi la volonté de poursuivre l'amélioration de sa qualification.



## 6 octobre : accueil du centre appui métier de la Cour des comptes

La chambre régionale des comptes a accueilli les responsables du centre appui métier de la Cour des comptes : **Mme Barbara Falk**, secrétaire générale adjointe et directrice du CAM, **Mme Patricia Amarger**, directrice du pôle données, **M. Bertrand Beauviche**, directeur du pôle méthodes, **M. Louis Faivre d'Arcier**, directeur de la documentation,

**M. Franck Daurenjou**, directeur du pôle formation au contrôle, **M. Thierry Dugenetay**, adjoint du directeur des systèmes d'information.

Une partie des échanges reposait sur un travail en trois ateliers : la dématérialisation, la formation et enfin les outils et méthodes.

## 13 octobre : présentation du rapport public annuel sur les finances publiques locales

La Cour des comptes rend public, le 13 octobre 2015, un rapport sur les finances publiques locales, fruit d'un travail commun avec les chambres régionales des comptes, sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Les administrations publiques locales (Apl) représentent 20 % de la dépense et 9 % de la dette publiques. Elles sont concernées par le respect des engagements européens de la France en vue du redressement de ses comptes publics.



Les journalistes de la presse quotidienne régionale, réunis au siège de la chambre à Dijon, ont pu suivre la conférence de presse du premier président depuis la Cour des comptes, en visioconférence, avant de s'entretenir avec le président de la chambre régionale des comptes.



# Présentation de la chambre

## Le ressort de la chambre

Le ressort de la chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté correspond au territoire des deux anciennes régions.

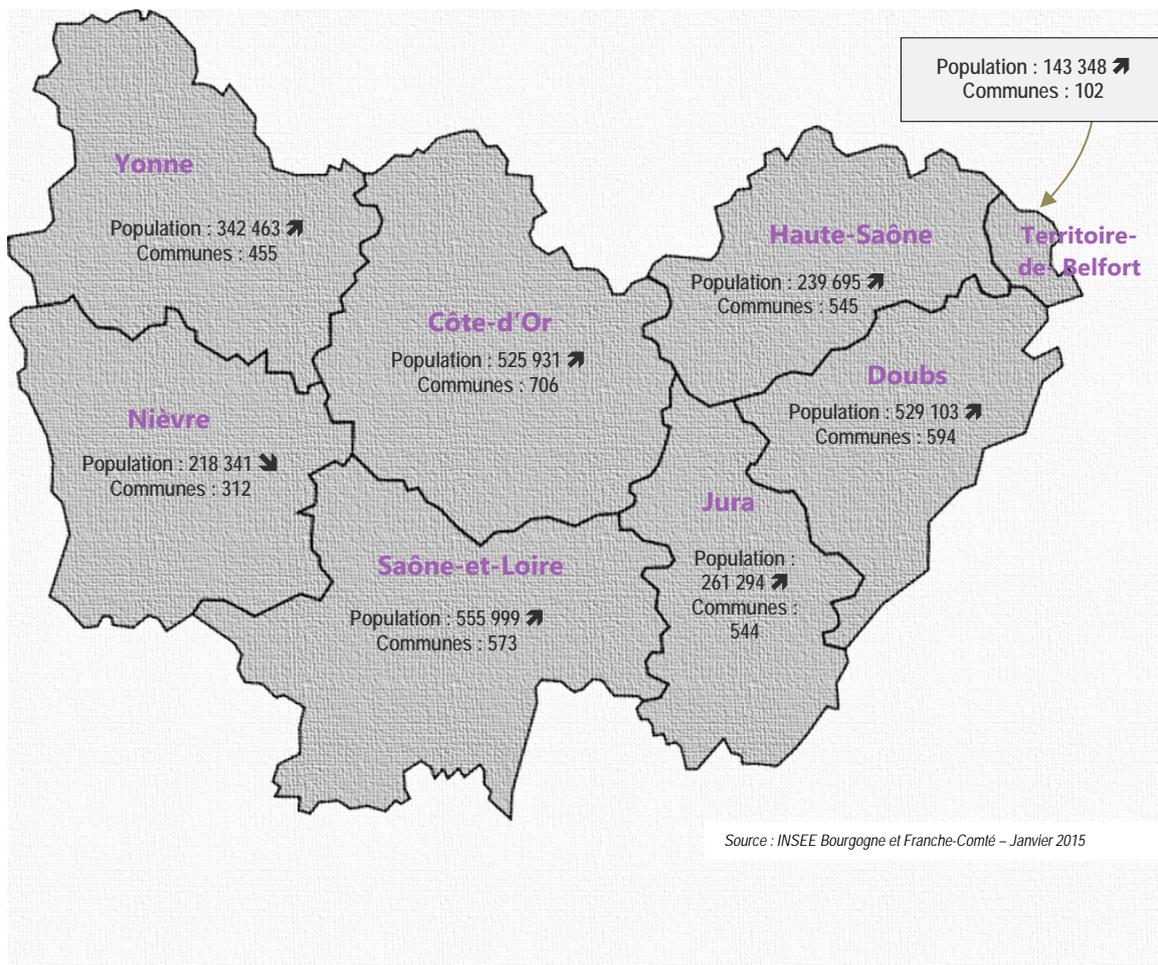
Elles s'étendent sur une superficie de 47 782 km<sup>2</sup> et comptent 8 départements, 24 arrondissements, 290 cantons et 3 831 communes.

---

Bourgogne, Franche-Comté :  
un espace de 2,8 millions d'habitants

---

## Les huit départements en quelques chiffres





## Le champ de compétence

### Collectivités territoriales

- ▶ 2 régions
- ▶ 8 départements
- ▶ 73 communes

**5,86 milliards**  
d'euros

### Établissements publics de coopération intercommunale et syndicats mixtes

- ▶ 2 communautés urbaines
- ▶ 11 communautés d'agglomération
- ▶ 76 communautés de communes
- ▶ 147 syndicats mixtes
- ▶ 168 syndicats de communes
- ▶ 19 services locaux dotés de l'autonomie financière

**1,74 milliard**  
d'euros

### Établissements publics sanitaires et sociaux

- ▶ 11 maisons de retraite
- ▶ 2 foyers de l'enfance
- ▶ 3 établissements et services d'aide par le travail
- ▶ 2 maisons d'accueil pour personnes âgées dépendantes
- ▶ 16 autres instituts médico-sociaux

**0,19 milliard**  
d'euros

### Établissements publics de construction et de logement

- ▶ HLM et OPAC

**0,24 milliard d'euros**

### Établissements publics locaux d'enseignement

- ▶ 24 lycées
- ▶ 9 lycées d'enseignement agricole

**0,19 milliard d'euros**

### Autres établissements publics locaux

- ▶ 73 centres communaux d'action sociale
- ▶ 6 caisses des écoles
- ▶ 5 établissements publics d'aménagement
- ▶ 8 services départementaux d'incendie et de secours
- ▶ 2 institutions interdépartementales
- ▶ 8 centres de gestion de la fonction publique territoriale
- ▶ 1 crédit municipal
- ▶ 4 établissements de coopération culturelle
- ▶ 2 établissements publics industriels et commerciaux
- ▶ 20 régies personnalisées à autonomie financière
- ▶ 12 offices de tourisme

**0,52 milliard**  
d'euros

### Établissements publics nationaux et autres organismes (par délégation de la cour)

- ▶ 69 établissements publics de santé
- ▶ 1 centre de ressources, d'expertise et de performance sportive
- ▶ 10 chambres de commerce et d'industrie
- ▶ 3 chambres de métiers et de l'artisanat et 2 fonds d'assurance formation de l'artisanat

**4,09 milliards**  
d'euros

### Groupements d'intérêt public

- ▶ 20 groupements d'intérêt public

**0,19 milliards d'euros**

À ces entités publiques s'ajoutent certains organismes de droit privé soumis au contrôle facultatif de la chambre, en application de l'article L. 211-4 du code des juridictions financières : les sociétés d'économie mixte et les associations et les organismes privés bénéficiant notamment d'un concours financier annuel supérieur à 1 500 euros de la part d'une collectivité territoriale.

## Liste des grands comptes

(par ordre décroissant des recettes de fonctionnement – budget principal et budgets annexes)

REGION DE BOURGOGNE	> 500 M€
DEPARTEMENT DE LA COTE-D'OR	
DEPARTEMENT DU DOUBS	
CENTRE HOSPITALIER REGIONAL UNIVERSITAIRE DE DIJON	
DEPARTEMENT DE SAONE-ET-LOIRE	
REGION DE FRANCHE COMTE	
CENTRE HOSPITALIER REGIONAL UNIVERSITAIRE DE BESANCON	< 500 M€ > 100 M€
DEPARTEMENT DE L'YONNE	
CENTRE HOSPITALIER DE BELFORT MONTBELIARD (CHBM)	
DEPARTEMENT DE LA NIEVRE	
DEPARTEMENT DU JURA	
DEPARTEMENT DE LA HAUTE-SAONE	
COMMUNE DE DIJON	
COMMUNAUTE URBAINE DU GRAND DIJON (COMADI)	
COMMUNE DE BESANCON	
CENTRE HOSPITALIER "WILLIAM MOREY" DE CHALON-SUR-SAONE	
CENTRE HOSPITALIER "LES CHANAUX" DE MACON	
GROUPEMENT HOSPITALIER DE LA HAUTE-SAONE	
CENTRE HOSPITALIER D'AUXERRE	
CENTRE HOSPITALIER DE L'AGGLOMERATION DE NEVERS	
DEPARTEMENT DU TERRITOIRE DE BELFORT	
COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU GRAND BESANCON (CAGB)	
COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU PAYS DE MONTBELIARD (PMA)	
CENTRE HOSPITALIER DE SENS	
CENTRE HOSPITALIER DE LONS LE SAUNIER	
CENTRE HOSPITALIER INTERCOMMUNAL DE HAUTE-COMTE	
COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE CHALON-VAL DE BOURGOGNE	
CENTRE HOSPITALIER PASTEUR DE DOLE	
COMMUNE DE BELFORT	
CENTRE HOSPITALIER DE BEAUNE	
COMMUNAUTE URBAINE LE CREUSOT - MONTCEAU-LES-MINES	
SYNDICAT INTERHOSPITALIER "CENTRE HOSPITALIER" DE MONTCEAU-LES-MINES	
OFFICE PUBLIC DE L'HABITAT DE DIJON	
COMMUNE DE CHALON-SUR-SAONE	
CENTRE HOSPITALIER DE PARAY-LE-MONIAL	
CENTRE HOSPITALIER SPECIALISE DE LA CHARTREUSE DIJON	
BELFORT TERRITOIRE HABITAT (OPDHLM DU TERRITOIRE)	
COMMUNE DE MACON	
COMMUNE D'AUXERRE	
COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION BELFORTAINE	
COMMUNE DE NEVERS	
CENTRE HOSPITALIER DE SEMUR-EN-AUXOIS	
CENTRE HOSPITALIER DE SOINS DE LONGUE DUREE (LE CHENOIS)	
CENTRE HOSPITALIER SAINT YLIE DU JURA	
CENTRE HOSPITALIER SPECIALISE DE SEVREY	

# Les missions et les travaux de la chambre

La loi du 2 mars 1982 a créé les chambres régionales des comptes et leur a confié trois missions essentielles : le contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, l'examen de la gestion et le contrôle des actes budgétaires de ces mêmes organismes. Trente-quatre ans après la création des juridictions financières, ces trois missions sont toujours aussi importantes. Elles se sont progressivement étendues à l'évaluation des politiques publiques et sont mises en œuvre dans le cadre de normes professionnelles prévues par la loi et arrêtées par le premier président depuis décembre 2014.

## ► LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

# 14

jugements notifiés  
(voir carte pages 20 et 21)

### La nature de ce contrôle

Le jugement des comptes publics constitue la mission fondatrice des juridictions financières.

### Les modalités d'exercice du contrôle juridictionnel

À l'issue d'un examen souvent standardisé des comptes et de leurs justifications, les observations des équipes de contrôle sont consignées dans un rapport dont les éléments sont examinés par le procureur financier. Les décisions juridictionnelles qui constatent que le comptable a satisfait à l'ensemble de ses obligations sont prises sous la forme d'ordonnances de décharge et de quitus du comptable. Le procureur financier peut requérir l'instruction d'une présomption de charge en vue de l'engagement de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public dans les cas prévus à l'article 60 de la loi du 23 février 1963.

# 85

ordonnances de  
décharge notifiées

La chambre régionale des comptes rend des décisions juridictionnelles (jugements ou ordonnances) sur les comptes publics. La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables peut être mise en jeu par la chambre régionale lorsque :

- un déficit ou un manquant a été constaté,
- une recette n'a pas été recouvrée,
- une dépense a été irrégulièrement payée,
- l'organisme public a dû indemniser un tiers du fait du comptable public (article 60-I de la loi du 23 février 1963 modifiée).

Les réquisitoires pris par le procureur financier sont distribués aux magistrats qui instruisent les dossiers de manière contradictoire. Ils retiennent tant les éléments à la charge du comptable que ceux qui militent en faveur de sa décharge. Ces éléments sont rassemblés dans un rapport qui constitue le support essentiel du débat contradictoire en audience publique. L'audience publique permet d'entendre l'ensemble des arguments présentés par les parties (le comptable public concerné, le représentant légal de la collectivité et le ministère public).

2 cas de mise à charge de sommes non rémissibles pour un montant de

# 600 €

# 4

débets prononcés pour  
une somme totale de :

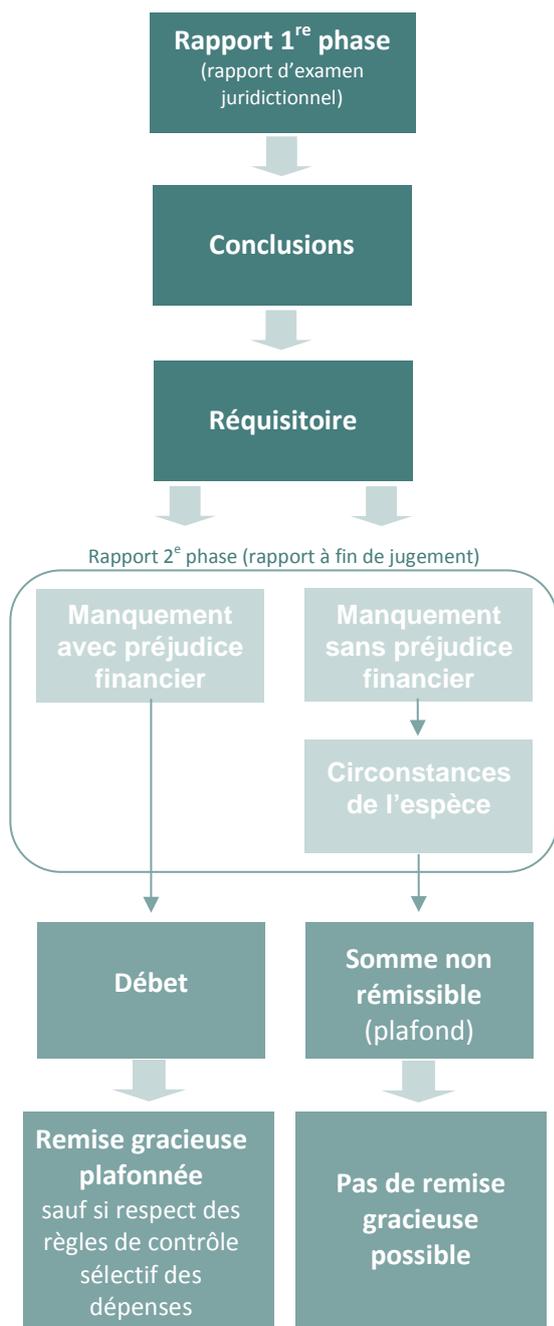
# 82 610 €

Le jugement des comptes des comptables publics permet de s'assurer du respect d'une règle fondamentale de l'exécution des recettes et des dépenses : la séparation des ordonnateurs et des comptables publics. Le risque de mise en jeu de la responsabilité des comptables illustré par la jurisprudence du juge des comptes constitue une utile référence pour les comptables amenés à rejeter des dossiers de paiements irréguliers.

# 13

réquisitoires notifiés

## Procédure de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics



Ce n'est qu'à la suite de cette audience que la formation de délibéré décide, hors la présence des parties et du rapporteur, de l'engagement ou non de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable.

La loi de finances rectificative pour 2011 a modifié les modalités de cette mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables.

La novation introduite par la loi conduit le juge des comptes à caractériser les manquements du comptable selon qu'il a causé ou non un préjudice financier à la collectivité.

Dès lors qu'aucun préjudice financier n'apparaît, la chambre est susceptible de mettre à la charge du comptable une somme non rémissible dans la limite de 1,5 % du cautionnement du comptable. En revanche, en cas de préjudice financier, le débet sera prononcé par la juridiction.

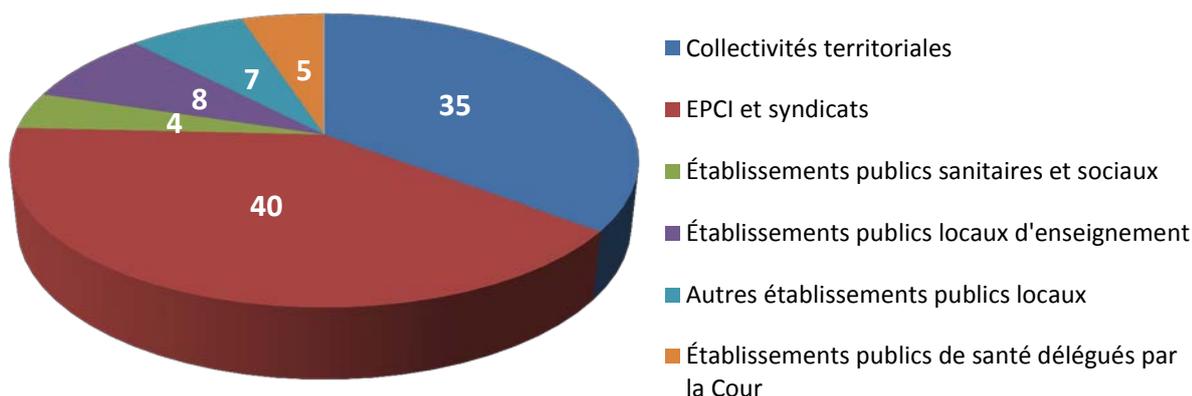
Enfin, après le délibéré, le jugement fait l'objet d'un prononcé qui lui donne un caractère public.

### Une procédure particulière : la gestion de fait de deniers publics

Les personnes ayant manié ou détenu irrégulièrement de l'argent public sans y être habilitées juridiquement sont appelées à rendre compte des opérations auxquelles elles ont procédé. La gestion de fait est soumise aux mêmes procédures et crée les mêmes droits et obligations que les gestions régulières. La gestion de fait peut être sanctionnée et entraîner la condamnation des comptables de fait au paiement d'une amende, en raison de leur immixtion dans des fonctions réservées aux comptables publics. Le délai de prescription de la gestion de fait est de dix ans.

La déclaration définitive de gestion de fait, lorsqu'elle concerne un ordonnateur, se traduit par une suspension de ses fonctions jusqu'au terme de la procédure. On ne peut en effet être simultanément comptable public et ordonnateur.

### Répartition des ordonnances et des jugements par catégories d'organismes



## ► LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

# 45

saisines reçues  
(voir carte pages 20 et 21)

# 56

avis rendus

### Une mission originale

Conséquence des lois de décentralisation, les décisions budgétaires des collectivités territoriales ne sont plus soumises à un contrôle préalable de l'autorité préfectorale. Dans le cadre du contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales, le préfet peut saisir la chambre de la situation budgétaire d'une collectivité ou d'un établissement public. Au titre de cette mission de nature administrative, la chambre intervient en qualité d'autorité indépendante. Elle formule des avis.

Les dossiers de contrôle budgétaire sont traités en priorité car la loi exige que les avis soient rendus dans un délai très court (un mois dans la plupart des cas).

### Les différents types de saisines relatives aux actes budgétaires

Lorsqu'une collectivité n'a pas voté son budget dans les délais, ou que celui-ci n'a pas été adopté en équilibre réel, ou encore qu'un déficit significatif apparaît à la clôture de l'exercice, le préfet saisit la chambre. Celle-ci intervient alors pour doter la collectivité d'un budget aussi rapidement que possible, dans le premier cas, ou pour proposer des mesures de rétablissement de l'équilibre budgétaire et de résorption du déficit, dans les deux autres cas.

De même, lorsque les crédits nécessaires à l'acquittement d'une

dépense obligatoire n'ont pas été inscrits au budget, la chambre peut être saisie par le préfet, le comptable ou le créancier. Elle est alors amenée à apprécier le caractère obligatoire de la dépense et à adresser, le cas échéant, une mise en demeure à l'organisme concerné d'inscrire les crédits nécessaires à son budget.

### Les autres interventions spécifiques de la chambre

D'autres types de saisines sont mises en œuvre selon des règles de procédures similaires à celles régissant le contrôle des actes budgétaires. Le préfet peut demander un avis sur l'équilibre économique d'un marché ou d'un contrat de délégation de service public. Il est également fondé à interroger la chambre sur les conséquences financières des délibérations des sociétés d'économie mixte locales. Le directeur de l'agence régionale de santé est également fondé à saisir la chambre des situations financières dégradées des hôpitaux, en application du code de la santé publique.

En 2014, les saisines budgétaires traitées par la chambre présentent des difficultés financières accrues. C'est en effet la première fois que la chambre a eu à traiter de sept cas de déficits du compte administratif, dont la résorption a demandé un suivi détaillé des mesures sur l'exercice 2015. De nouveau en 2015, la chambre été saisie à neuf reprises de déficits importants des comptes.

Article du CGCT	Nature de l'article	Nombre d'avis <sup>(1)</sup>
L. 1612-2	Budget non voté dans le délai légal	6
L. 1612-5	Budget voté en déséquilibre réel	25
L. 1612-12	Rejet ou non transmission des comptes administratifs	1
L. 1612-14	Déficit important du compte administratif	9
L. 1612-15	Insuffisance des crédits pour dépenses obligatoires	19

<sup>(1)</sup> Quatre avis concernent deux fondements

## ► L'EXAMEN DE LA GESTION

# 24

rapports d'observations provisoires notifiés

# 24

rapports d'observations définitives notifiés  
(voir carte pages 20 et 21)

# 10

auditions de responsables d'organismes contrôlés

# 11

communications administratives  
(R. 241-24 du CJF)

### L'examen de la gestion est défini par la loi

L'examen de la gestion des collectivités territoriales et organismes de la compétence de la chambre, prévu par l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, est défini de la manière suivante :

« *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* ».

Ainsi, les contrôles engagés, soit à l'initiative de la chambre régionale des comptes, soit à la demande de l'autorité locale ou du préfet, visent à examiner :

- la régularité, c'est-à-dire la conformité au droit des dépenses et des prélèvements publics ;
- l'économie dans l'utilisation des fonds publics ;
- l'efficacité dans le respect des objectifs.

La chambre s'assure également du respect de la probité dans les gestions qu'elle examine.

### Une procédure exigeante

L'élaboration des observations de la chambre régionale des comptes sur la gestion des organismes contrôlés est strictement encadrée par une procédure

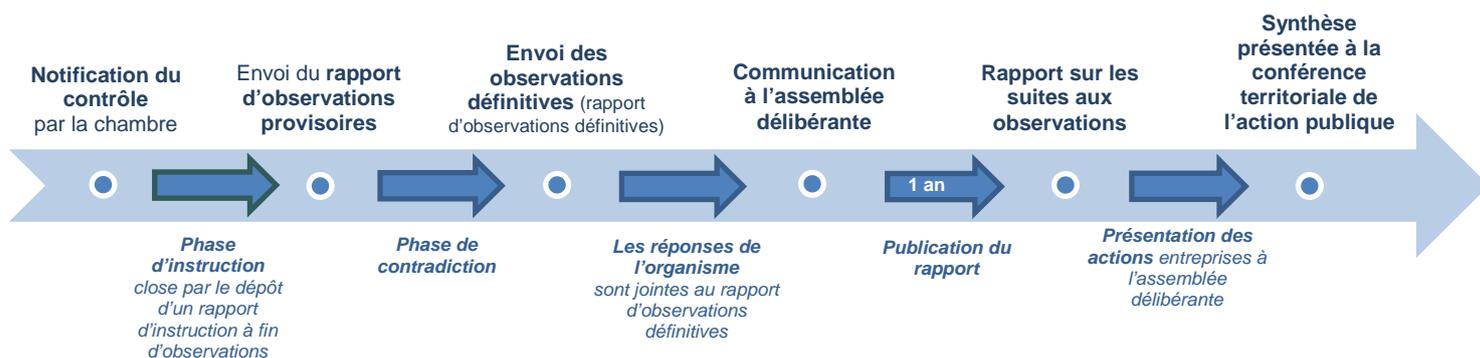
définie par la loi, qui vise à garantir l'impartialité des décisions prises, ainsi que le droit des responsables locaux à exprimer leur point de vue. Ainsi, toutes les observations de la chambre sont obligatoirement arrêtées par un collège de magistrats. Les vérifications sont effectuées avec la collaboration d'un ou plusieurs vérificateurs.

Avant de formuler des observations définitives, communicables au public, la chambre transmet aux responsables successifs de l'organisme les observations provisoires et confidentielles qu'elle a retenues. Ceux-ci disposent d'un délai de deux mois pour transmettre à la chambre leur réponse écrite. Ils peuvent, s'ils le souhaitent, compléter et préciser celle-ci au cours d'une audition.

Ce n'est qu'après avoir examiné les réponses aux observations provisoires que la chambre arrête ses observations définitives. Les rapports d'observations définitives sont communiqués aux assemblées délibérantes et donnent lieu à un débat. Ces rapports accompagnés de la réponse définitive des responsables de l'organisme, sont publiés.

Dans le délai d'un an suivant la communication à l'assemblée, un rapport de l'ordonnateur, à l'assemblée, présente les actions mises en œuvre à la suite des observations et recommandations. Les rapports ainsi établis font l'objet d'une synthèse annuelle qui est présentée à la conférence territoriale de l'action publique.

### Les principales étapes de la réalisation du contrôle



## Quelques exemples d'observations sur la gestion, extraits des synthèses des contrôles

Les observations de synthèse présentées dans le rapport d'activité résultent des contrôles effectués en 2015, au titre de l'examen de la gestion, défini par l'article L. 211-8 du code des juridictions financières. Ces contrôles encore appelés « contrôles organiques » recouvrent généralement l'examen de :

- la fiabilité des comptes,
- la situation financière,
- les questions soulevées dans le cadre de travaux communs réalisés avec d'autres chambres régionales et la Cour des comptes,
- les autres aspects significatifs de la gestion de l'organisme.

Les vingt-quatre rapports publiés en 2015 comportent de nombreuses observations et recommandations concernant des collectivités locales, des établissements publics locaux, des établissements publics de santé et des chambres consulaires. Ces dernières sont des établissements publics nationaux, elles relèvent de la compétence de contrôle de la chambre régionale des comptes dans la limite de la délégation que leur confie la Cour des comptes.

### ■ Région Bourgogne

Dans un deuxième cahier relatif à l'examen de la gestion de la région Bourgogne, la chambre rend compte de ses vérifications sur les ressources humaines, le parc immobilier, les marchés de prestations de services, les subventions et frais de réception.

La chambre a relevé des anomalies et des manquements dans les procédures de recrutement, préjudiciables au principe d'égal accès aux emplois publics et avantageant certains candidats. Il a été constaté à de nombreuses reprises que les vacances d'emploi étaient publiées à une date très proche de la réunion de l'instance de recrutement, parfois même postérieurement. Dans ces conditions, la réalité de la mise en concurrence des candidats sur les postes offerts paraît improbable.

Comme d'autres collectivités territoriales, la région a opté pour un avancement de ses agents à l'ancienneté minimum. Cette approche indifférenciée la prive d'un moyen de gestion souple, dynamique et diversifié de ses personnels. C'est également un choix coûteux en matière

d'évolution de la masse salariale qui explique en partie la progression de celle-ci sur la période contrôlée.

relevé deux marchés de prestation de services pour lesquels les conditions de mise en concurrence laissent à désirer.



La chambre a constaté que la région n'appliquait pas la réglementation relative à la durée annuelle du temps de travail et accordait deux jours de congés supplémentaires à ses agents.

Parmi les dépenses imputées sur un compte erroné, la chambre a

Concernant le développement économique, la région éprouve des difficultés à assurer son rôle de chef de file en l'absence d'une volonté forte de coopération des autres collectivités territoriales en ce domaine. L'activité des différents organismes créés par la région pour aider et financer les

entreprises présente parfois des similitudes. Leur regroupement et la réorganisation de ce secteur, éventuellement en partenariat avec d'autres acteurs de l'aide aux entreprises, seraient susceptibles de réduire la dispersion actuelle des aides régionales, d'obtenir des économies d'échelle et d'amplifier l'action de levier des fonds régionaux ainsi mutualisés.

Dans ses réponses, la région a indiqué avoir mis en place en 2014

une nouvelle stratégie financière allant dans le sens des préconisations de la chambre.

La chambre estime que le très grand nombre et la variété des règlements d'intervention dont la région s'est dotée pour fixer le cadre de ses aides peuvent s'avérer contre-productifs, d'autant qu'ils sont parfois redondants, peu clairs, inadaptés au secteur financé et même inappliqués. La chambre considère qu'un effort de réduction

et de simplification de ces documents, dont le volume dépasse 2 000 pages, améliorerait la sécurité juridique des procédures et la cohérence d'ensemble des multiples dispositifs d'aide (183 recensés en 2013).

La chambre a adressé trois recommandations au conseil régional. ■

## ■ Département du Doubs



Le département du Doubs expérimente depuis 2011 les contrats d'objectifs et de moyens valant mandatement de l'allocation personnalisée d'autonomie. Dans le cadre de travaux communs avec la Cour des comptes, la chambre a examiné cette expérimentation.

Deux logiques complémentaires structuraient le volet vieillissement du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale (SDOSMS) 2008-2012, la poursuite des efforts déjà réalisés en matière d'offre d'hébergement et la priorité donnée au maintien à domicile. Dans le schéma suivant, 2013-2017, le département a fait le choix d'une approche transversale

de l'ensemble des politiques publiques d'aide sociale : l'approche stratégique est repensée au profit d'une plus grande efficacité des moyens mobilisés et le maintien à domicile des personnes âgées continue à être une priorité départementale affichée, au risque d'apparaître moins opérationnelle que dans le précédent schéma.

Le département finance quatre centres locaux d'information et de coordination (CLIC), présents sur les deux tiers du territoire. Parallèlement, de nouveaux dispositifs ont été mis en place, comme ceux en direction des malades d'Alzheimer (MAIA), ou

certaines expérimentations promues par l'agence régionale de santé (ARS) comme les « parcours santé ».

La création en 2015 d'une maison départementale de l'autonomie devrait être l'occasion de clarifier les relations entre cette abondance d'acteurs et de dispositifs, ce qui ne va pas sans poser la question du maintien des CLIC.

Le département finance et gère l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Confronté à la charge croissante de ces dépenses, le département a plusieurs fois modifié son système de tarification entre 2005 et 2010.

Le département du Doubs s'est engagé en 2011 dans une refonte complète du financement du maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie, passant d'un système guichet à un système forfaitaire et contractuel.

Il a conclu en 2011, à titre expérimental, des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) valant mandat de l'allocation personnalisée d'autonomie avec neuf services d'aide à domicile (SAAD).

Toutefois, les modifications successives apportées au cours

des trois années de mise en œuvre du CPOM à la définition des critères de répartition, conjuguées aux corrections effectuées dans le cadre d'arbitrages politiques, soulèvent le problème de la permanence de la méthode de détermination pluriannuelle de la dotation des services, et donc de sécurisation de leurs ressources, qui constituaient pourtant l'un des objectifs centraux de l'expérimentation.

À l'issue de la période d'expérimentation du CPOM, le département a atteint une grande partie de ses objectifs : la forfaitisation a mis fin à la baisse

d'activité des services et l'offre est désormais structurée autour des neuf SAAD autorisés qui, en 2013, ont réalisé 98 % de l'activité. Les dépenses d'APA sont plus que maîtrisées car grâce à la restructuration de l'offre autour des services autorisés, elles baissent de 7 % entre 2010 et 2013, les dotations versées aux SAAD dans le cadre du CPOM étant stabilisées au cours de la même période.

La chambre a adressé deux recommandations au conseil départemental. ■

## ■ Département du Jura

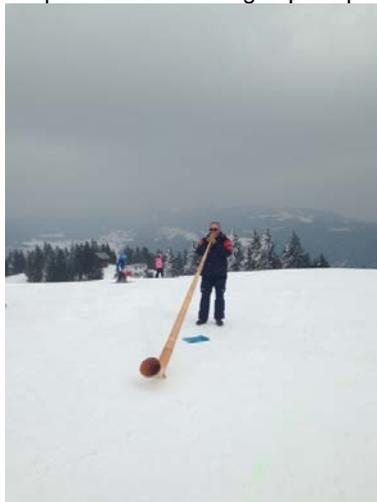
La chambre a examiné la gestion du département du Jura entre les années 2009 et 2013. Le contrôle a porté sur le fonctionnement administratif, la situation financière et comptable, les liens avec les tiers (en particulier dans le cadre de plusieurs délégations de service public - DSP) et les ressources humaines.

Le **fonctionnement administratif** a fait l'objet d'un contrôle restreint duquel ne ressort aucune anomalie significative. La rationalisation du nombre élevé d'implantations géographiques de la collectivité est assurément une source potentielle d'économies structurelles.

D'un point de vue **comptable et budgétaire**, les comptes du département sont globalement fiables, mais deux observations nuancent ce constat. D'une part, la collectivité n'a provisionné aucune somme à son budget 2013 alors qu'était pendant depuis l'été 2012 un contentieux susceptible d'entraîner une charge supérieure à 10 M€. D'autre part, la tenue des restes à réaliser est apparue très perfectible, les anomalies

constatées n'étant pas sans incidence sur l'affectation des résultats.

La situation financière du département est meilleure que celle de nombreuses collectivités comparables. La collectivité n'a pas mené une politique de «rigueur budgétaire» au cours de la période contrôlée (+ 13 % pour les charges de personnel du budget principal,



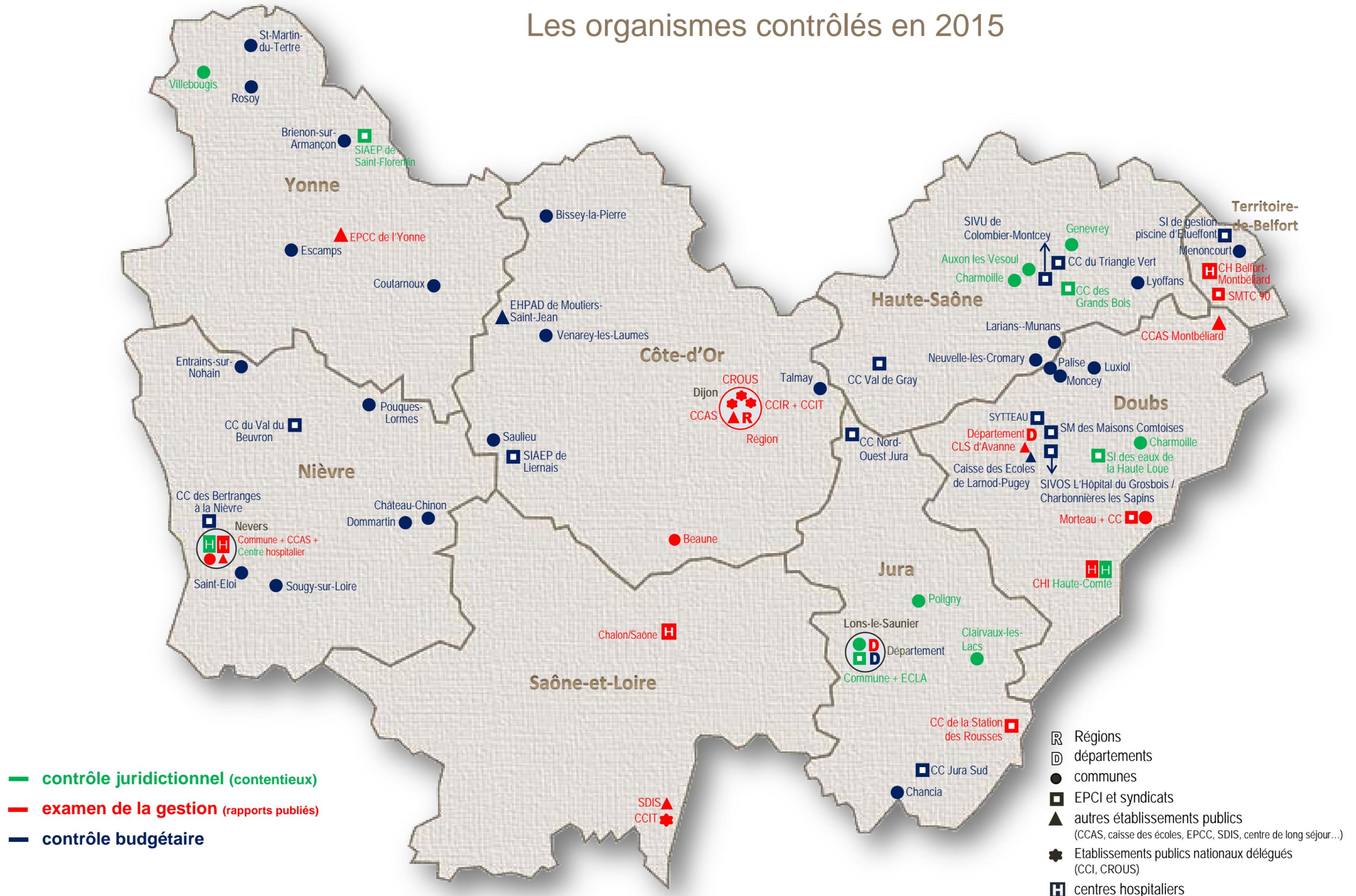
avec une revalorisation du régime indemnitaire des agents à partir de 2012 et une revalorisation des avantages sociaux à compter de 2013 ; + 27 % pour les subventions aux organismes de droit privé entre

2009 et 2012 ; + 1,8 M€ pour les autres participations versées ; financement d'une crèche dont la pertinence au regard des besoins n'est pas évidente). La dette, qui présente peu de risques de taux, a augmenté de 22,6 M€ entre fin 2009 et fin 2012 (+ 18 %), pour atteindre environ 165 M€ fin 2013 ; le taux d'endettement du département situe ce dernier dans la moyenne des départements français mais il bénéficie d'une meilleure capacité de désendettement. La situation financière s'est tendue entre 2012 et 2014 (forte diminution de la capacité d'autofinancement nette) et appelle sans doute des économies sur les dépenses de fonctionnement ou une priorisation accrue des investissements à venir, dans un contexte marqué par une diminution de sa capacité à ajuster son budget en augmentant ses recettes fiscales.

Les **relations avec les tiers** hors DSP se caractérisent par une politique rigoureuse de conventionnement avec les organismes de droit privé qui bénéficient de subventions supérieures au seuil réglementaire de 23 000 euros.

(suite page 22)

# Les organismes contrôlés en 2015



(suite de la page 19)

L'examen des subventions versées à un échantillon d'organismes a mis en évidence un suivi devenu plus rigoureux en 2013, en particulier grâce au recours à des contrôleurs de gestion, dont le travail a permis de commencer à ajuster les subventions aux besoins réels des organismes. Le travail sur un échantillon d'organismes a fait ressortir que certains d'entre eux (Jura habitat et JuraTIC) continuaient jusqu'en 2012 de bénéficier de subventions départementales trop élevées par rapport à leurs besoins réels.

La **gestion des ressources humaines** de la collectivité se caractérise par une croissance des effectifs en équivalent temps plein (ETP) de près de 11 % entre 2009 et 2012, ce qui correspond à un gain de 108 ETP. Les deux tiers des créations de postes sont intervenus hors transferts de compétences ; le département en explique une partie par les sous-effectifs affectant la direction des solidarités et de la santé départementales. Les charges de personnel de l'ensemble du budget

ont augmenté de 5,7 % par an, soit + 18% en variation brute, passant de 47,2 M€ en 2009 à 55,8 M€ en 2012, en raison notamment des hausses d'effectifs, du glissement vieillesse technicité, des avancements d'échelon à l'ancienneté minimale systématique, des revalorisations indemnitaires et du changement des ratios promus / promouvables

en cours de période (favorables aux agents). Des anomalies ponctuelles, comme l'évaluation des agents non systématisée et non centralisée au sein de la direction des ressources humaines, restent à améliorer.

La chambre a adressé deux recommandations à la collectivité. ■



## ■ Ville de Nevers

La ville de Nevers souffre d'une baisse démographique constante depuis 1975, date à laquelle elle comptait 45 480 habitants ; la population actuelle est de 36 762 habitants. Cette déprise démographique est un problème majeur pour la collectivité qui voit ses bases fiscales et ses ressources stagner ainsi que les dotations en provenance de l'État diminuer.

### Sur la fiabilité des comptes et la situation financière

L'examen de la fiabilité des comptes de la ville de Nevers fait apparaître plusieurs anomalies. Ainsi, en ce qui concerne la présentation de ses documents budgétaires, la collectivité n'a pas mis en place de budget annexe

pour suivre, sur le plan budgétaire et comptable, comme les textes en vigueur l'imposent, l'activité du service public à caractère industriel et commercial du crématorium.

Par ailleurs, pour ce qui concerne les procédures comptables, la chambre a observé des irrégularités relatives aux reprises des immobilisations ainsi qu'à la gestion des restes à réaliser. Ces irrégularités ont pour effet de perturber la vision exacte de la situation financière de la collectivité et les prévisions budgétaires des exercices concernés.

Les recettes de fonctionnement de la ville de Nevers, en euros par habitant, demeurent globalement supérieures à ce qui peut être constaté pour l'ensemble des communes de la même strate démographique. Il en est de même

pour les charges de fonctionnement qui diminuent cependant légèrement sur la période considérée.

La collectivité apporte un soutien financier important au réseau associatif local qui s'avère particulièrement riche. Si elle contrôle de manière régulière l'activité des associations qu'elle subventionne, il paraît cependant souhaitable d'adapter, pour certaines d'entre elles, le niveau du soutien accordé à leur situation financière.

Les dépenses d'équipement de la ville de Nevers ont subi une forte baisse au cours des années 2008 à 2010. La collectivité a pu autofinancer largement ses investissements et, de ce fait, en limitant le recours à l'emprunt, a diminué l'encours de sa dette.

L'endettement par habitant, s'il baisse assez sensiblement, demeure cependant toujours supérieur à ce qui peut être observé pour des communes comparables.

La dette de Nevers se montre globalement sécurisée. Si elle comporte quelques produits structurés, elle est cependant faiblement exposée aux risques de taux. La collectivité a contracté plusieurs produits de couverture. Ces opérations s'avèrent la plupart du temps bénéfiques pour la commune ; il n'en demeure pas moins que certains produits revêtent un caractère ouvertement spéculatif.

#### Sur la gestion des ressources humaines

Même si un relâchement se fait sentir depuis 2011, la masse salariale est maîtrisée, notamment grâce à une diminution régulière des effectifs.

En matière de gestion des ressources humaines, la ville de Nevers doit se doter d'un suivi précis des postes budgétaires. Il lui est également conseillé de sécuriser ses procédures de recrutement. La ville de Nevers est invitée, en outre, à mieux maîtriser l'attribution des heures supplémentaires et des indemnités d'astreinte à ses agents, compte

tenu de leur augmentation sur la période 2011-2013.

Les obligations de temps de travail des agents de la commune de Nevers sont inférieures de 6 % à celles qu'imposerait le respect de la réglementation (1 512 heures annuelles au lieu de 1 607) et l'absentéisme est en hausse entre 2009 et 2012. Au total, l'écart avec la durée réglementaire de temps de travail, ainsi qu'un absentéisme plutôt important, génèrent une charge équivalente au salaire moyen de 122,5 agents à temps plein, soit 4,71 M€.

#### Sur la politique éducative

La commune dispose d'un réseau d'une trentaine d'écoles primaires et l'effectif des élèves (3 300) dans les classes maternelles et élémentaires a légèrement diminué entre 2008 et 2013. La densité des écoles maternelles, sur le territoire neversois, se montre légèrement supérieure à ce qui peut être constaté en moyenne au plan national.

La totalité des écoles communales est dotée d'équipements informatiques et, dans la plupart des cas, de salles multimédias. La ville de Nevers s'est dotée d'un projet éducatif local (PEL) depuis 2008. En 2013, dans le cadre de la mise en place de la réforme des

rythmes scolaires, la collectivité a transformé son PEL en projet éducatif territorial (PEDT), conformément à la nouvelle réglementation. La ville a également contracté, avec la caisse d'allocations familiales de la Nièvre, un contrat temps libre qui lui procure un soutien financier significatif pour l'organisation des activités péri et extra-scolaires.

La réforme des rythmes scolaires est intervenue depuis la rentrée scolaire 2013, après une expérimentation de trois années avec les élèves et les enseignants d'un groupe scolaire.

La collectivité s'est livrée à une étude assez précise du coût prévisionnel de mise en œuvre du nouveau dispositif, estimant la charge potentielle brute lui incombant à 173 euros par élève, sans présumer des recettes supplémentaires induites par un surcroît de fréquentation des structures péri et extra-scolaires ni de celles en provenance du fonds d'amorçage mis en œuvre par l'État pour accompagner la réforme.

Au terme de ses travaux, la chambre a adressé six recommandations à la ville. ■



## ■ Ville de Beaune

Sur le plan financier, la ville de Beaune dispose de ressources qui restent stables à hauteur de 27 M€ malgré la diminution de l'attribution de compensation issue des transferts de compétences à la communauté d'agglomération. Les ressources fiscales sont dynamiques bien que le taux des trois principaux impôts locaux (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti et taxe sur le foncier non bâti) n'ait pas été augmenté depuis 17 ans.

Les charges de fonctionnement courant sont maîtrisées sur la période contrôlée.

Cependant, les dépenses de gestion sont en augmentation de 19 % entre 2009 et 2013, en grande partie du fait du contrat de

partenariat relatif à l'éclairage public et à la mise en lumière. Compte tenu par ailleurs d'une hausse des intérêts de la dette, la capacité d'épargne brute de la collectivité tend à diminuer. L'épargne nette (c'est-à-dire après déduction du remboursement de l'annuité en capital des emprunts) devient même négative en 2013. Le montant des investissements de la ville de 2009 à 2013 a atteint 24,5 M€ mais ses marges de financement se réduisent alors que les subventions versées, de 4,2 M€ durant ces exercices, pourraient se raréfier dans les années à venir.

Le niveau d'endettement de Beaune est élevé : 26,5 M€ au 31 décembre 2013, soit une capacité de désendettement de

11 années, notamment du fait du contrat de partenariat qui, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, doit être intégré à la dette selon les normes comptables. Certes, la commune n'a pas mobilisé d'emprunt en 2012 et 2013 mais elle a emprunté 4 M€ en 2014 pour limiter le recours à des lignes de trésorerie, mobilisées à 5 M€ entre les mois d'août et de novembre 2014 et à 7 M€ en novembre 2014, ce qui caractérise une réelle tension sur le plan de la trésorerie.

La structure de la dette est aussi source de risques financiers. Au 31 décembre 2013, les contrats de prêts structurés, présentant soit un risque sur les taux, soit un risque de change, représentaient 62,5 % de l'encours.



La ville de Beaune a commencé à désensibiliser sa dette en renégociant, fin 2014, deux contrats qui sont désormais à un taux fixe mais beaucoup plus élevé que celui du marché, contribuant à

augmenter encore les frais financiers dus. Deux emprunts structurés dont la phase bonifiée se termine en 2015 pourraient avoir un impact financier non négligeable.

La chambre a adressé trois recommandations à la ville. ■

## ■ Centre hospitalier William Morey de Chalon-sur-Saône

Le centre hospitalier William Morey de Chalon-sur-Saône, avec près de 460 lits en médecine, chirurgie, obstétrique (MCO) et soins de suite et de réadaptation (SSR), ainsi que ses deux établissements d'hébergement pour personnes

âgées dépendantes (EHPAD) offrant 270 places, constitue l'hôpital pivot du nord du territoire de la Saône-et-Loire.

Le centre hospitalier William Morey de Chalon-sur-Saône s'est installé

sur son nouveau site le 26 septembre 2011.

Cet événement a constitué une évolution majeure dans le fonctionnement et la vie du centre hospitalier.



### **En ce qui concerne la fiabilité des comptes et la situation financière**

La structure d'exploitation de l'établissement tend à se dégrader. Ainsi, les charges financières et les dotations aux amortissements absorbent une part croissante de la marge brute qui n'arrive plus à les couvrir complètement en 2012. Le poids des frais financiers rapportés à la marge brute augmente également significativement. Ces évolutions proviennent, pour l'essentiel, de la nécessité de financer la construction du nouvel hôpital.

La situation financière des deux EHPAD est, quant à elle, particulièrement alarmante. Alors que, jusqu'en 2010, l'intégration des budgets annexes n'a eu qu'un impact modéré sur les résultats du centre hospitalier, à compter de 2011, le déficit conséquent du budget annexe des EHPAD vient creuser le déficit global.

La capacité d'autofinancement brute demeure à un niveau relativement conséquent jusqu'en 2011, période où elle a toujours couvert le remboursement de la

dette ce qui a permis à l'établissement d'autofinancer une part de ses dépenses d'investissement. Ce n'est plus le cas en 2012, année où la CAF nette devient négative.

L'encours de dette a été multiplié par plus de quatre depuis 2008. Cependant, la dette du centre hospitalier de Chalon-sur-Saône présente une exposition aux risques de taux plutôt limitée.

### **En ce qui concerne la maîtrise des effectifs et le pilotage des ressources humaines**

Après une certaine stabilité entre 2009 et 2010, les effectifs, tant médicaux que non médicaux, exprimés en ETP, ont augmenté de 7 % entre 2010 et 2011 et de 9 % entre 2011 et 2012. Les effectifs ont progressé, en 10 ans, de 56 %.

### En ce qui concerne la construction du nouvel hôpital de Chalon-sur-Saône

Le coût global de construction du nouvel hôpital s'avère élevé. En 2003, le coût de la construction et

des équipements avait été estimé à 192 M€ TTC. Au final, la construction des bâtiments du nouvel hôpital et de ses équipements ont coûté un peu plus de 266 M€ TTC soit un dépassement de 74 M€ représentant 39 % du coût initial programmé.

Les ratios de surface du nouvel hôpital de Chalon-sur-Saône se situent globalement au-dessus des médianes observées pour ce type de constructions. De ce fait, le coût au m<sup>2</sup> apparaît supérieur à ce qui peut être observé pour ce type de projet, ce qui ne peut être sans conséquence sur la situation financière de l'établissement.

Le financement du nouvel hôpital va donc peser désormais lourdement sur la capacité d'autofinancement de l'établissement. En l'état actuel de l'activité de l'hôpital, de ses coûts et de son financement, le maintien des dotations de financement au niveau prévu par le contrat d'objectifs et de moyens signé avec l'agence régionale de santé apparaît justifié, car indispensable à l'équilibre financier de l'établissement.

La construction du nouvel hôpital a fait l'objet d'appels publics à concurrence sous la procédure de macro-lots. Lors de la consultation, il s'est avéré que les lots numéros deux et trois, qui ont représenté 77 % du coût total du nouvel hôpital, ont été attribués au même groupe du fait d'une absence de pluralité des offres. Ceci, ainsi que les écarts significatifs entre l'estimation et les montants facturés, explique très certainement les coûts finaux supportés par le centre hospitalier.

### **En ce qui concerne la construction des deux nouveaux EHPAD**

La construction des deux nouveaux EHPAD du centre hospitalier de Chalon-sur-Saône a été engagée sous la forme d'un bail emphytéotique hospitalier (BEH) qui a comporté, dans le cadre d'une procédure unique, une tranche ferme pour le site le plus important de Saint-Rémy, (capacité de 180 lits) et une tranche conditionnelle pour le second site de Chalon-sur-Saône (capacité de 90 lits).

Le choix du recours au BEH est justifié, selon l'établissement, par la complexité du projet. Aucun

élément du rapport d'évaluation préalable ne permet cependant de considérer comme particulièrement complexe la construction simultanée de deux EHPAD.

L'établissement avance également, pour expliquer le recours au BEH, son souhait d'éviter une augmentation faciale de l'endettement, au moment où le centre hospitalier mobilisait des ressources financières élevées pour la construction du nouvel hôpital, ainsi que par la volonté de réaliser le nouvel équipement dans un délai rapide, simultanément au projet hospitalier.

Le rapport d'évaluation met en avant, pour justifier le recours à une procédure de partenariat, des délais de construction maîtrisés et plus courts, une valeur actuarielle nette inférieure dans deux des scénarii étudiés et, compte tenu de la relative faiblesse de la capacité d'autofinancement de l'établissement, un montage financier plus opportun dans le cas du recours au BEH. Les arguments qui ressortent *in fine* du rapport d'évaluation reposent sur des considérations qui tiennent plus de la situation financière globale du centre hospitalier que des avantages intrinsèques d'un recours au partenariat. Ces arguments ne

figurent pas dans la liste de ceux qui peuvent réglementairement justifier une procédure de partenariat public-privé. Il n'en demeure pas moins que, sans le recours au BEH, la construction des deux EHPAD aurait été différée d'un certain nombre d'années.

Rapporté au nombre de lits, le prix de revient des deux EHPAD affiche des niveaux nettement plus élevés que ceux habituellement relevés pour ce type de structures. Ce coût est également plus important que celui avancé dans l'étude préalable.

Au final, le montant prévisionnel total des loyers du BEH qui assurent la couverture de l'ensemble du coût des investissements initiaux, y compris les frais financiers, pour la durée du BEH, apparaît raisonnable. Ceci s'explique, pour partie, par l'importance des subventions dans le plan de financement des deux EHPAD, ce qui a sensiblement contribué à diminuer le recours à l'emprunt.

La chambre a formulé quatre recommandations au centre hospitalier. ■

## ■ EPCC de l'Yonne

### **L'échec de l'établissement public de coopération culturelle de l'Yonne, créé en 2007 et dissout à la fin de 2013.**

L'établissement public de coopération culturelle (EPCC) de l'Yonne a été créé par arrêté du préfet du 21 décembre 2007.

Ses membres fondateurs sont le département de l'Yonne et la ville

d'Auxerre. Il a pour mission, sans que l'État y participe, de structurer et coordonner une politique départementale portée par un réseau actif de partenaires associatifs, communaux et intercommunaux.

L'établissement, doté d'un budget de 3,8 M€ en 2013, doit dans ce cadre :

- porter juridiquement le conservatoire à rayonnement départemental (CRD) ;

- apporter un concours, coordonner et mettre en cohérence les initiatives départementales concernant l'enseignement de la musique et de la danse.

En 2008, c'est un élu du département, cette collectivité étant l'initiatrice du schéma départemental de la musique, qui assure la présidence de l'établissement, la ville d'Auxerre assurant la vice-présidence.

L'EPCC s'est installé dans un immeuble d'Auxerre (la Cité des musiques) regroupant sur un site unique divers organismes dont le conservatoire, les associations que sont le jazz club, Service Compris (délégué de la ville pour l'exploitation de la scène de musiques actuelles le Silex), la Fenice, le centre de gestion des enseignants de la musique et de la danse (CGEMD), l'association départementale pour le développement et l'initiative de la musique (ADDIM).

Le positionnement du directeur de l'EPCC illustre cette démarche. Le projet qu'il portait a convaincu les collectivités publiques de le considérer comme l'unique interlocuteur et de lui confier des prérogatives importantes. La direction de l'EPCC lui a été confiée au prix d'une méconnaissance des règles les plus habituelles de la gestion des ressources humaines et du principe d'égal accès aux emplois publics, lui assurant une rémunération disproportionnée. En confiant la responsabilité de l'établissement à son promoteur, les fondateurs ont postulé qu'il disposait des compétences pédagogiques, managériales et administratives nécessaires.

Pourtant, la mise en place de l'EPCC a rapidement débouché sur une triple crise :

- de croissance : l'EPCC a notamment repris la gestion du conservatoire sans anticiper les conséquences de cette évolution institutionnelle ;
- de soutenabilité : le statut d'établissement public administratif, l'intégration de nombreux salariés de droit privé, des relations croisées, avec plusieurs satellites et l'assujettissement fiscal d'une masse salariale croissante ont eu de lourdes implications juridiques et financières ;
- de gouvernance : le directeur dirigeait en effet par ailleurs un réseau dense de structures, partenaires ou prestataires de l'établissement. Il a démissionné à mi-mandat et un ordonnateur intérimaire lui a succédé.

Le président du conseil d'administration, sénateur, vice-président du conseil général a démissionné le 4 novembre 2011. Il a été remplacé par un vice-président du conseil général qui a démissionné à son tour le 11 juillet 2013. Avec l'élection d'un adjoint au maire, la ville d'Auxerre a assuré la gestion de l'établissement durant la crise qui a abouti à sa dissolution, après l'intervention de plusieurs audits.

Dans ce contexte, la situation financière de l'EPCC est caractérisée par :

- une extrême dépendance aux ressources externes (subventions d'exploitation) par ailleurs non actualisées et des charges très élevées présentant une très forte inertie ;
- des ressources propres faibles et stagnantes - la structure tarifaire étant figée - et des prestations de service pour compte de tiers mal suivies et remboursées ;

- des charges très majoritairement composées de frais de personnel et dépenses liées (déplacements, accompagnement social) résultant d'un périmètre d'activité croissant et non maîtrisé ;

- un équilibre précaire dès l'origine de l'établissement, qui n'était pas viable sans l'attribution de subventions exceptionnelles renouvelées par ses fondateurs.

Au final, alors que de très importants moyens financiers (estimés à près de 21 M€ pour le seul EPCC et humains ont été engagés entre 2008 et 2013 par les fondateurs de l'EPCC, la dissolution de l'établissement public apparaît comme un échec important et une perte de moyens publics considérable.

Un arrêté de dissolution de l'EPCC a été pris par le préfet de l'Yonne le 31 décembre 2013. ■



La chambre de commerce et d'industrie territoriale (CCIT) de Côte-d'Or a succédé, fin 2010, aux CCI de Beaune et Dijon. La fusion de ces CCI a été gérée sans heurts majeurs car la nouvelle compagnie a choisi de ne pas restructurer en profondeur les implantations territoriales et les équipes en place. La problématique de l'encadrement de la CCI beaunoise a été traitée tardivement, ce qui a entraîné des surcoûts pour le réseau consulaire.

La situation du patrimoine immobilier constatée début 2014 n'est pas financièrement optimale et appelle une rationalisation.

Fin 2013, la situation financière de la CCIT apparaissait confortable. Le niveau de ses réserves en 2010 a permis à l'organisme d'envisager sereinement tant la fusion des CCI que le contexte de diminution des financements publics des organismes consulaires. En dépit du transfert d'une partie de ses réserves au profit de l'association de gestion de l'école supérieure de commerce (ESC) de Dijon Bourgogne, la CCIT disposait toujours, en 2014, d'une marge de manœuvre pour absorber la diminution de ses ressources fiscales en 2015-2017. Pour autant, des économies structurelles pourraient être trouvées, notamment en rationalisant le parc immobilier (en particulier beaunois) et en s'engageant dans une démarche de mutualisation de services avec les autres compagnies consulaires de Bourgogne, sous l'égide de la CCIR de Bourgogne.



La chambre de commerce et d'industrie territoriale (CCIT) de Saône-et-Loire a succédé, au 1<sup>er</sup> janvier 2005, aux CCI de Chalon-sur-Saône et Mâcon-Charolles-Tournus. La situation patrimoniale et l'organisation générale de la CCIT contrôlée reste tributaire de cet héritage historique, en l'absence de rationalisation de ses implantations territoriales.

La situation financière de la compagnie consulaire était confortable jusqu'en 2014. Malgré le financement d'activités déficitaires depuis 2010, à l'instar des ports de Chalon et Mâcon ou de la politique de formation, la CCIT était en mesure, fin 2014, de faire face à la diminution progressive de ses ressources fiscales à compter de 2015, ainsi qu'au prélèvement exceptionnel de 5,13 M€ sur ses ressources en 2015. Le niveau des capacités d'autofinancement (CAF) brute et nette et du fonds de roulement, l'endettement limité et le placement de sommes élevées sur des comptes bloqués témoignent de l'aisance budgétaire de l'organisme jusqu'en 2014. Compte tenu de la nouvelle donne budgétaire des années 2015 à 2017, des économies structurelles doivent être trouvées, notamment en rationalisant le parc immobilier, en approfondissant la démarche de

mutualisation de services avec les autres compagnies consulaires de Bourgogne ou en diminuant certaines dépenses de fonctionnement (frais de déplacement et de restauration).

La chambre considère que l'organisme devrait actualiser au fil de l'eau les déclarations d'intérêts de ses membres élus, en cours de mandature, et prévoir dans son règlement intérieur les modalités de déclaration de ces intérêts.

La chambre de commerce et d'industrie territoriale (CCIT) de Saône-et-Loire est appelée à renforcer sa gestion des ressources humaines.

Les conditions de liquidation de 465,3 jours du compte épargne-temps d'un agent apparaissent irrégulières, en raison de l'alimentation dudit compte par un provisionnement prévu par aucun texte et appliqué à ce seul agent, de l'abondement de 10 % des jours épargnés (soit un abondement de 42,3 jours) sans base juridique et de l'attribution irrégulière d'indemnités compensatrices de congés payés (ICCP) assises sur ce compte. Le montant cumulé de ces anomalies atteint 96 963 €.

La chambre a notamment recommandé à la CCIT de mettre un terme à la pratique des primes

exceptionnelles versées lors de départs à la retraite.

La politique de formation par l'organisme consulaire est diversifiée : formation initiale notamment par apprentissage et formation continue (CFA de l'automobile, école de gestion et de commerce - EGC).

Au regard de ses difficultés budgétaires et de la diminution de ses effectifs, la chambre considère que l'EGC pourrait être fermée, en concertation avec les autres EGC de la région et la CCI régionale de Bourgogne. Le CFA de l'automobile, directement géré par l'organisme consulaire, forme plus d'étudiants que l'EGC mais est confronté à d'importantes difficultés budgétaires. ■

## Les recommandations

Les rapports d'observations définitives de la chambre n'entraînent pas par eux-mêmes de sanctions : ils comportent des constats et des recommandations.

2013	57 recommandations dont 53 à suivre
2014	65 recommandations dont 57 à suivre
2015	69 recommandations dont 63 à suivre

L'examen de la gestion permet à la chambre :

- ▶ de participer à la démocratie locale, en rendant publics son diagnostic et ses recommandations ;
- ▶ d'apporter une information aux élus locaux qui peuvent ainsi prendre connaissance d'éventuels dysfonctionnements et, en suivant les recommandations de la chambre, les corriger et en prévenir la récurrence. La chambre examine désormais les suites qui ont été données à chacune des recommandations formulées dans le contrôle précédent.

L'année 2015 a permis à la chambre régionale de prononcer 69 recommandations et d'examiner les suites données aux recommandations formulées en 2014, sous la forme d'un suivi immédiat. Ce suivi immédiat consiste à apprécier les mesures prises par la collectivité en réponse aux observations provisoires, avant que la chambre arrête ses observations définitives.

Comme en 2014, environ 20 % des recommandations sont mises en œuvre dès la fin de l'examen de la gestion. Ce résultat apparaît très encourageant.

## La participation de la chambre aux travaux communs des juridictions financières et à l'évaluation des politiques publiques

Les travaux menés en commun par la Cour des comptes et les chambres régionales connaissent un fort développement.

Pour faciliter ces travaux, la loi a étendu les attributions des formations collégiales mises en place pour les travaux communs.

La loi leur confie la responsabilité de statuer sur les orientations de leurs travaux, de conduire les vérifications et de délibérer sur leurs résultats. Cette extension des attributions des formations communes qui associent la Cour des comptes et les chambres régionales ouvre de nouvelles perspectives aux chambres régionales des comptes.

Au cours de l'année 2015, la chambre de Bourgogne, Franche-Comté a participé à des enquêtes communes avec plusieurs chambres régionales et la Cour des comptes sur les thèmes suivants :

- le haut et le très haut débit fixe,
- le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie,
- la préparation de la certification des comptes à l'hôpital,
- la fonction publique territoriale pour le rapport sur les finances publiques locales.

## Les relations avec les juridictions financières

La chambre régionale des comptes est représentée au sein des comités de jurisprudence des chambres régionales des comptes, du comité juridictionnel, du Centre Appui Métier, du collège de déontologie, du conseil supérieur des CRTC.... Ses magistrats sont aussi présents au sein des groupes de travail chargés des questions de la cohésion sociale et des problématiques hospitalières, des CCI/CMA, des ressources humaines...



## Les autres relations

En 2015, des magistrats ont participé à diverses réunions :

- de la commission régionale d'inscription et de discipline des commissaires aux comptes à Dijon ainsi qu'à Besançon ;
- de l'Agence Nationale de Contrôle de Logement Social (ANCOLS) en Bourgogne et en Franche-Comté ;
- de travail avec les agences régionales de santé sur la situation financière des établissements de santé en Bourgogne et en Franche-Comté.

La chambre entretient également depuis plusieurs années des relations suivies avec la compagnie régionale des commissaires aux comptes, les services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes de Bourgogne et de Franche-Comté et avec les services des finances publiques de Bourgogne, Franche-Comté.

# Le ministère public



De gauche à droite : Patricia Gavignet, secrétaire ; Jérôme Dossi, procureur financier et Nathalie Antoine, vérificatrice

Conformément aux articles L.212-10 et R.212-19 du code des juridictions financières, un magistrat est délégué dans les fonctions de procureur financier pour exercer les fonctions du ministère public près la chambre.

Il est le correspondant du Procureur général près la Cour des comptes à qui il rend compte de l'exercice de ses fonctions.

Consulté sur l'organisation et le programme annuel des travaux de la juridiction, il se tient informé de l'activité de la chambre et participe aux comités constitués au sein de celle-ci.

## Les attributions juridictionnelles du procureur financier

Le ministère public veille à la production des comptes dans les délais réglementaires et, en cas de retard, peut requérir l'application de l'amende prévue par la loi, y compris pour les comptes relevant de l'apurement administratif.

Dans le cadre de la production des comptes, le contrôle de la mise en état d'examen s'exerce sous la surveillance du procureur financier.

À l'occasion du jugement des comptes et lorsqu'il considère que la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable est susceptible d'être mise en jeu, il saisit la

formation de jugement par des réquisitoires. Il met ainsi en mouvement et exerce l'action publique. Au moyen de réquisitoires, il défère à la chambre les opérations qu'il présume constitutives de gestion de fait. Il requiert, le cas échéant, l'application de l'amende pour immixtion dans les fonctions de comptable public.

Il participe à l'audience publique par le prononcé de conclusions. Les jugements sont délibérés hors sa présence.

Il a qualité pour faire appel de tous les jugements prononcés par la juridiction.

## La participation du procureur financier aux autres missions de la chambre

Le ministère public se prononce par des avis sur la compétence de la chambre pour engager le contrôle d'organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique.

Les rapports soumis à la chambre relatifs à l'examen de la gestion et au contrôle budgétaire lui sont préalablement communiqués.

Il présente des conclusions écrites qui veillent au respect des procédures, notamment à leur caractère contradictoire, à la correcte application des textes et de la jurisprudence, et, sur le fond il fait part de l'analyse du ministère public sur les propositions des rapporteurs.

Il peut assister aux séances de la chambre et y présenter ses observations orales, mais il ne prend pas part aux délibérés.

## Les autres attributions du procureur financier

Le ministère public est le relais de la chambre dans les relations avec l'autorité judiciaire, qui s'exercent de parquet à parquet. Il transmet ainsi les faits susceptibles d'être constitutifs d'infractions pénales.

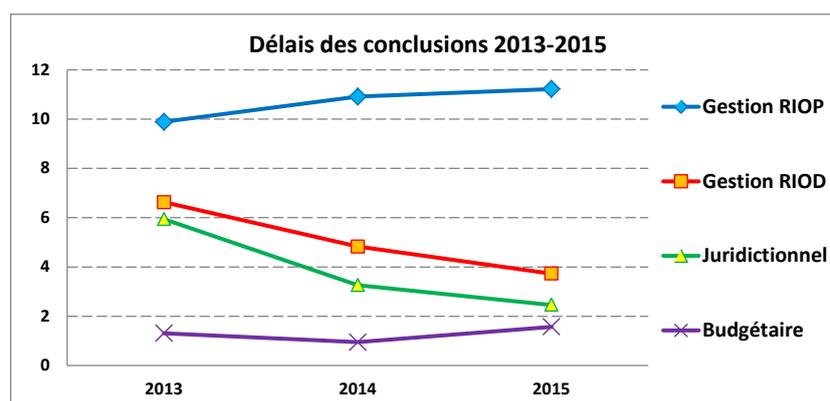
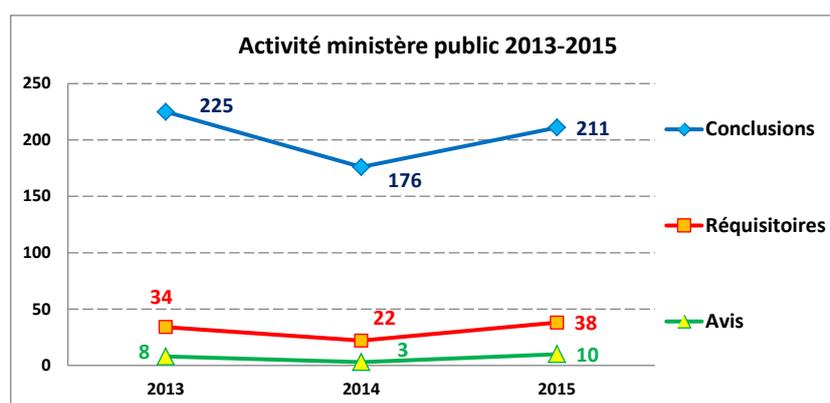
De même, il adresse, sur décision de la chambre, des communications aux représentants de l'État dans la région, ainsi

que, par l'intermédiaire du parquet général, aux autorités centrales de l'État. Le procureur financier peut également correspondre avec toutes autorités, administrations et juridictions dans le ressort de la chambre.

Il est le correspondant de la chambre pour les opérations de dématérialisation des pièces justificatives.

## Le bilan d'activité du ministère public en 2015

<b>Conclusions</b>	<b>211</b>
<i>jugements des comptes</i>	107
<i>examens de la gestion</i>	54
<i>contrôles budgétaires</i>	50
<b>Réquisitoires</b>	<b>38</b>
<i>réquisitoires à fin de jugement des comptes</i>	11
<i>réquisitoires à fin d'évocation des comptes</i>	2
<i>installations de magistrats et vérificateurs</i>	4
<i>prestations de serment de comptables</i>	21
<b>Avis</b>	<b>10</b>
<i>Dont avis sur le programme des travaux et l'organisation de la chambre</i>	5
<b>Communications et transmissions au titre des articles R. 212-22, et R. 241-24 du code des juridictions financières</b>	<b>1</b>
<b>Communications et transmissions à l'autorité judiciaire au titre de l'article R. 241-25 du code des juridictions financières</b>	<b>2</b>



## Les ressources humaines

### L'effectif

L'année 2015 a été riche en mouvements de personnels. Elle a connu quatre départs :

- deux magistrats, dont l'un a été promu au grade de président de section à la CRC de Champagne-Ardenne, Lorraine et l'autre a fait valoir ses droits à la retraite,
- un vérificateur a réussi le concours d'entrée à l'École nationale de la magistrature,
- la documentaliste adjointe a également fait valoir ses droits à la retraite.

Quatre personnes ont rejoint l'effectif de la chambre :

- deux magistrats ont obtenu une mutation : Mme Valérie Bigot (de la CRC de Champagne-Ardenne, Lorraine), et M. Michel Carles (de la CRC de Corse) ;

- la CRC a par ailleurs recruté deux vérificateurs : Mme Anne-Sophie Gradelet (attachée territoriale) et M. Abderahman Bilal (inspecteur des finances publiques).

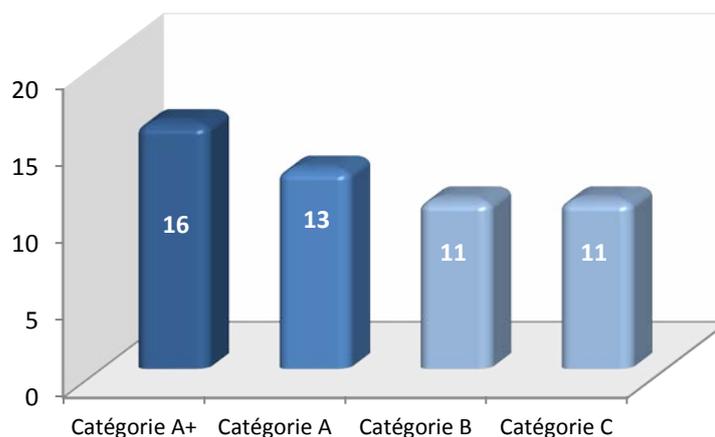
Les mouvements se sont poursuivis dès le 1<sup>er</sup> janvier 2016 avec la mutation du président de section assesseur pour la CRC d'Auvergne, Rhône Alpes, la promotion d'une magistrate au grade de président de section et le détachement sortant d'un magistrat pour le tribunal administratif. Le 1<sup>er</sup> mars 2016, deux mutations ont concerné les présidents de section : une mutation sortante et une mutation entrante. Deux magistrats sont attendus pour le mois de mai 2016 : un président de section assesseur nouvellement nommé et un premier conseiller en détachement.



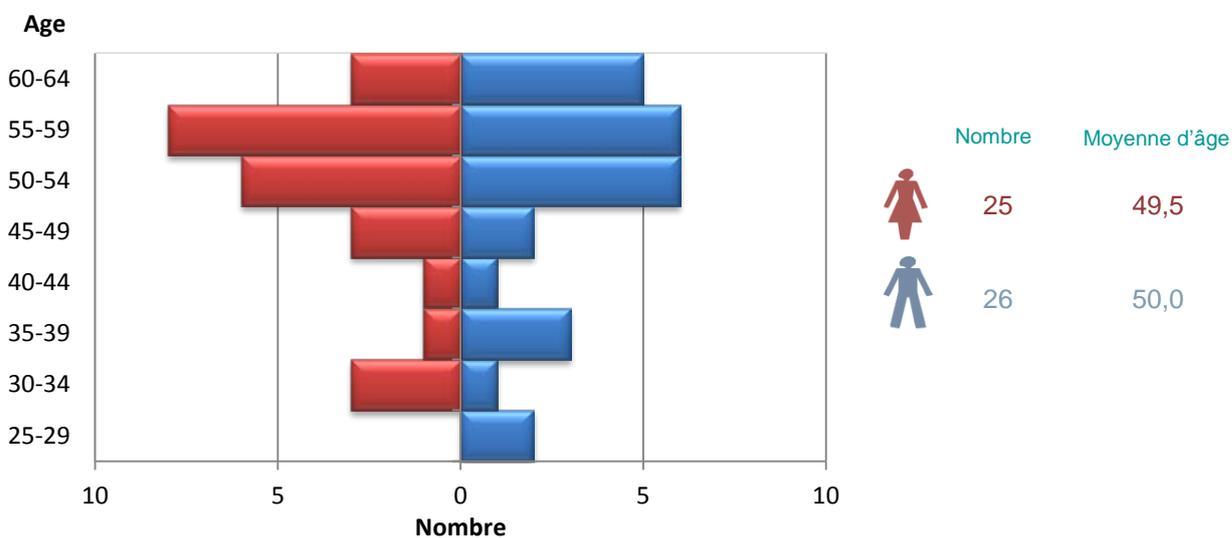
	Effectif de référence	Effectif au 31/12/2015	ETPT <sup>(1)</sup> consommation annuelle 2015
<b>Magistrats</b>	18	16	15,42
Président	1	1	1
Présidents de section	2	2	2
Président de section assesseur	1	1	1
Procureur financier	1	1	1
Conseillers et Premiers conseillers	13	11	11,40
<b>Vérificateurs</b>	20	20	19,23
<b>Appui au contrôle</b>	11	11	11,83
dont greffe	3	2	2,5
dont documentation	2	2	2,83
dont archives	2	2	2
dont secrétariats	3	4	3,50
dont chargée de mission	1	1	1
<b>Soutien</b>	4	4	4
<b>EFFECTIF TOTAL</b>	<b>53</b>	<b>51</b>	<b>51,46</b>

<sup>(1)</sup> équivalent temps plein travaillé

## Répartition par catégorie de personnels

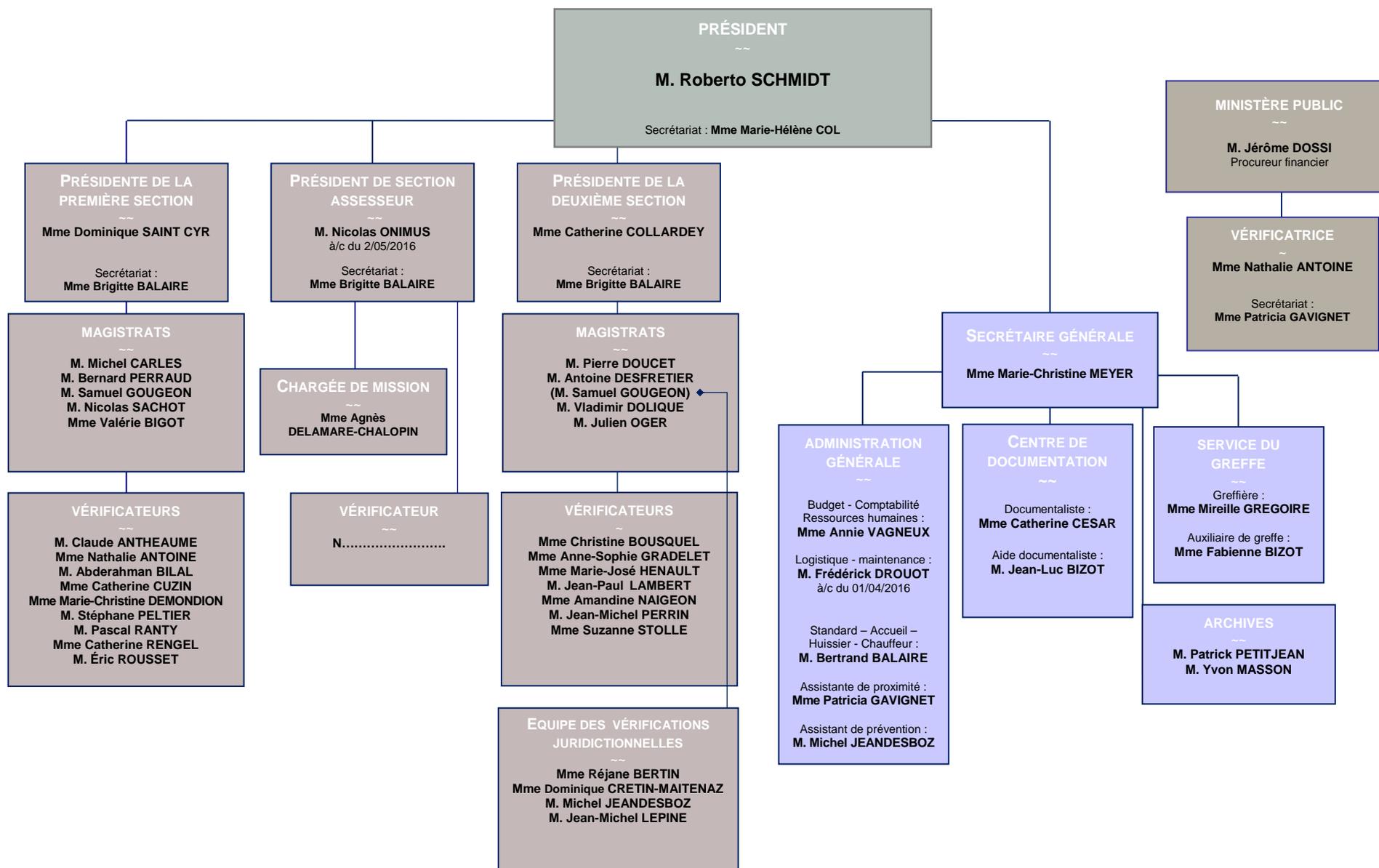


## Parité et moyenne d'âge



# Organigramme de la chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté

1<sup>er</sup> mars 2016



# Les sections et les formations de délibéré

La chambre a tenu en 2015 :

**55** séances plénières :

1 audience solennelle, 4 séances pour l'installation de magistrats, du procureur financier et des vérificateurs, 45 séances consacrées à l'examen de la gestion, au contrôle budgétaire et au jugement des comptes, 5 séances pour la programmation.

**54** séances de section :

- 26 séances de la première section
- 28 séances de la deuxième section

**14** audiences publiques et **10** auditions

Les formations compétentes pour délibérer à la chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté sont :

- **la chambre en formation plénière,**
- **la première section** compétente pour les collectivités et autres organismes de droit public ou privé situés sur le territoire bourguignon et les établissements hospitaliers et médico-sociaux du ressort de la chambre,
- **la deuxième section** compétente pour les collectivités et autres organismes de droit public ou privé situés sur le territoire de Franche-Comté, les établissements publics nationaux dont le contrôle est délégué par la Cour des comptes dans le ressort de la chambre (à l'exception des établissements publics de santé), les services départementaux d'incendie et de secours et les syndicats d'électricité du ressort de la chambre.

Les critères de taille et d'importance des organismes contrôlés déterminent la compétence de la formation.

## Les services administratifs

La CRC dispose de services administratifs pilotés par la secrétaire générale dont la vocation est de concourir à l'activité de contrôle de la juridiction.

Ces services administratifs sont traditionnellement répartis comme l'indique le tableau ci-contre.

	Nombre de personnes
<b>Services d'aide au contrôle</b>	
Greffé	2
Archives	2
Centre de documentation	2
Secrétariat du contrôle	3,5
Chargée de mission	1
<b>Services support</b>	
Secrétariat général	2
Service intérieur	2
Service informatique	0,5

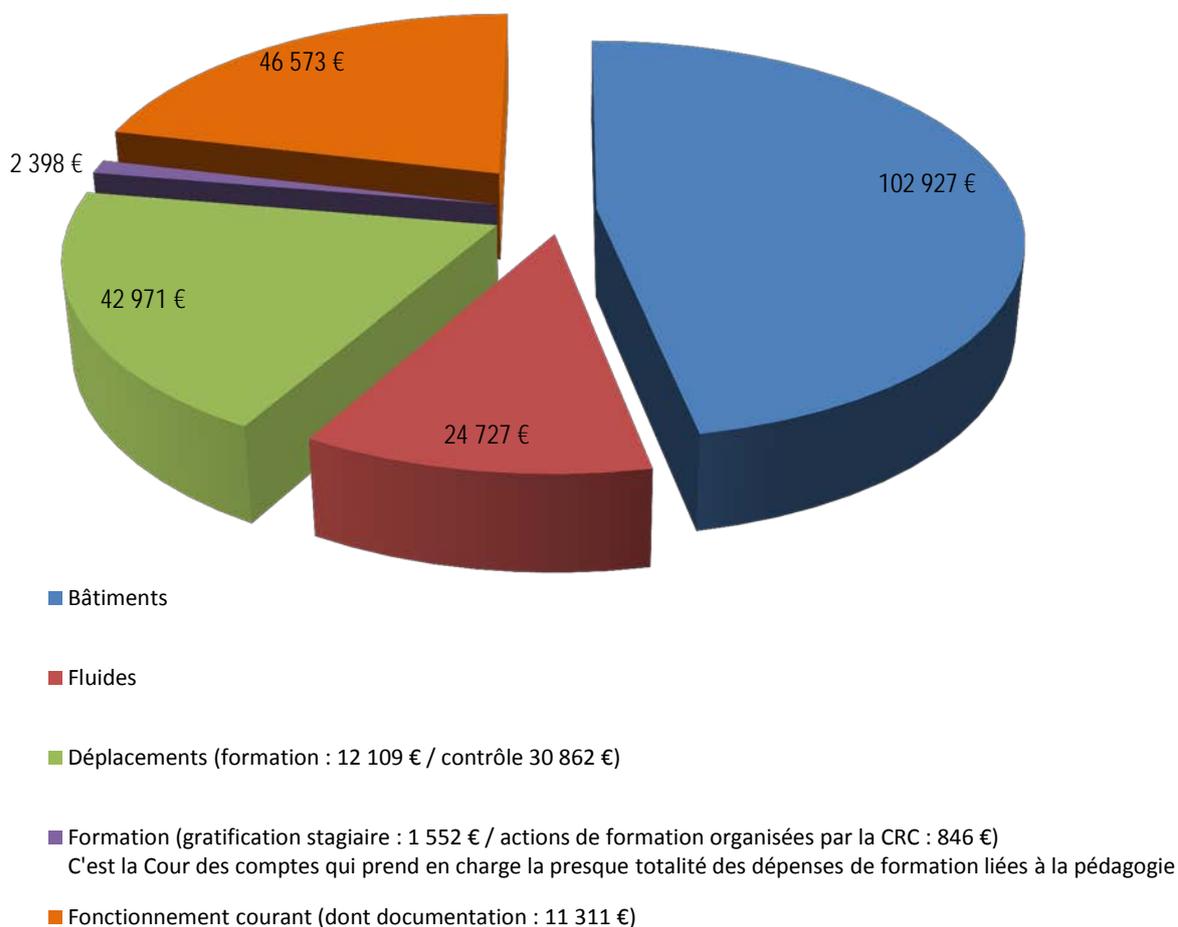
# Les ressources

## Le budget

Le budget de la chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté, hors masse salariale et loyers budgétaires, a été exécuté en 2015 à hauteur de 219 596 €. Les loyers budgétaires s'élèvent à 456 728 €.

Les dépenses se répartissent sur les principaux chapitres ; presque la moitié du budget (47 %) est consacrée au bâtiment (entretien et maintenance, location des locaux d'archives à Quetigny...).

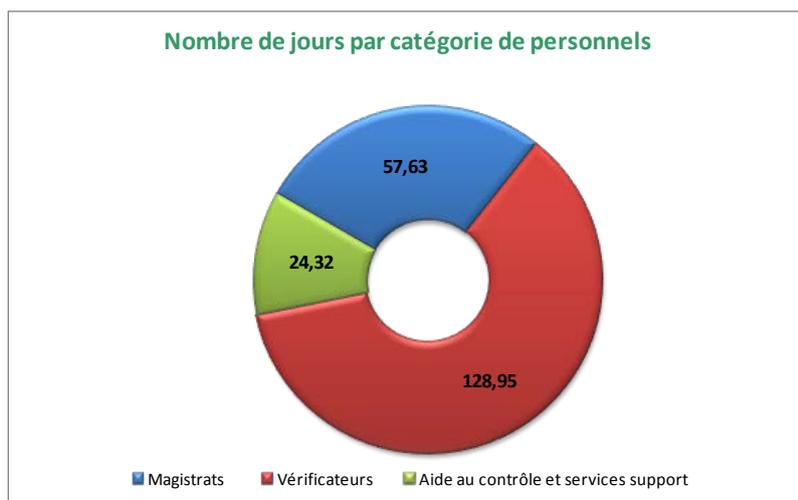
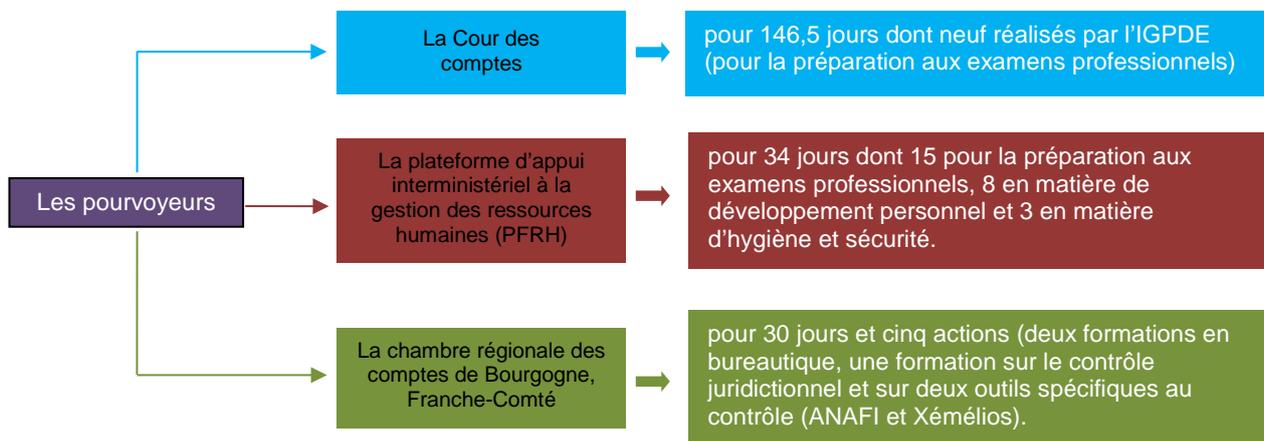
Budget 2015 de la chambre  
(hors loyers budgétaires)



# La formation

En 2015, la CRC a consacré 211 jours à la formation, ce qui correspond pratiquement au niveau de 2013 (223), mais marque un net recul par rapport à 2014 (324 jours). La durée moyenne de formation par personne formée est de 4,8 jours.

Cinq agents de la CRC n'ont suivi aucune formation en 2015, ce qui représente 13,7 % de l'effectif. Il s'agit de quatre agents des services supports ou aide au contrôle, dont trois dans leur dernière année d'activité, et d'un magistrat en voie de mobilité.



La formation des nouveaux arrivants a représenté 35,5 jours pour les sessions spécifiques. Les trois agents arrivés fin 2014 ou début 2015 ont totalisé 65 jours de formation en 2015 dans le cadre de leur parcours de formation.

59 actions différentes ont été suivies.

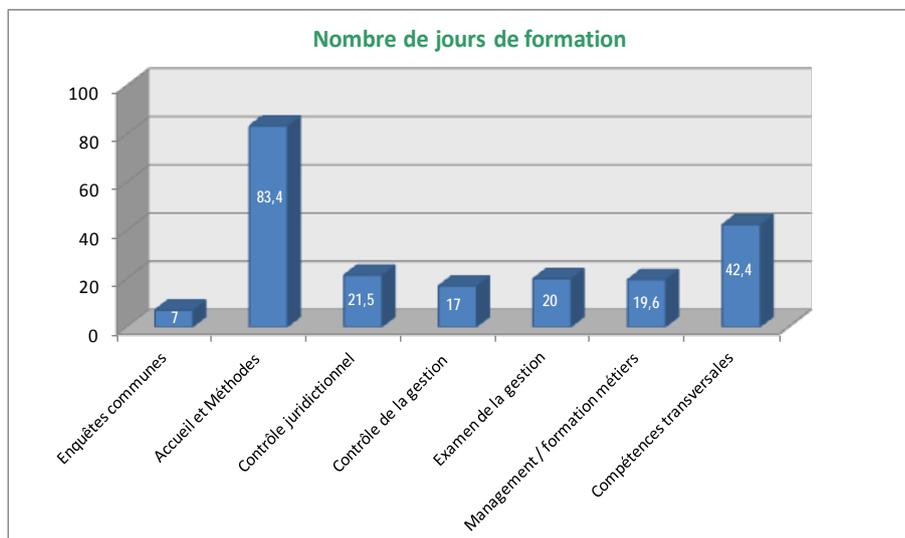
La préparation aux concours et examens professionnels a représenté 36 jours.

Deux personnes ont suivi la formation au diplôme universitaire d'auditeur en organisation publique : une en fin de cycle 2014-2015 (8 jours) et l'autre en début de cycle 2015-2016 (10 jours).

La CRC a ouvert ses formations en bureautique à des personnels d'autres CRC (4 personnes des CRC Alsace et Champagne-Ardenne, Lorraine) et à d'autres administrations de l'État dans le cadre de la PFRH (4 personnes).

En 2015, la CRC a accueilli trois stagiaires :

- un auditeur de la Cour des comptes pour un mois ;
- un étudiant en Master 2 finances des collectivités territoriales et des groupements pour 3 mois ;
- une élève de l'école nationale d'administration et de magistrature de Yaoundé au Cameroun pour un mois et demi.



# La CRC dans la presse

## L'information interne

Outre ses activités de veille et recherche documentaire, le centre de documentation alimente les bases de données documentaires Flora et Prodig, devenues DocJF. Il contribue à la communication externe et interne de la juridiction en qualité de webmestre par la mise à jour du site internet des juridictions financières et de l'intranet local.

Le centre de documentation participe activement au réseau documentaire des juridictions financières. Chargée par le groupe cohésion sociale de la Cour des comptes de mettre en place une veille sur les politiques en faveur des personnes handicapées, la documentaliste est responsable d'une rubrique dédiée sur le

portail de l'appui métier des juridictions financières SESAM. Elle est également documentaliste référente pour l'enquête sur les politiques en faveur du tourisme pilotée par la deuxième chambre de la Cour.

## L'information du public

Le centre de documentation s'investit également dans l'ouverture des données publiques des juridictions financières. Dans ce cadre, il traite les jugements de la chambre selon des normes nationales prédéfinies en vue de leur mise en ligne sur Legifrance dans un premier temps et de leur mise à disposition sur le site data.gouv.fr.

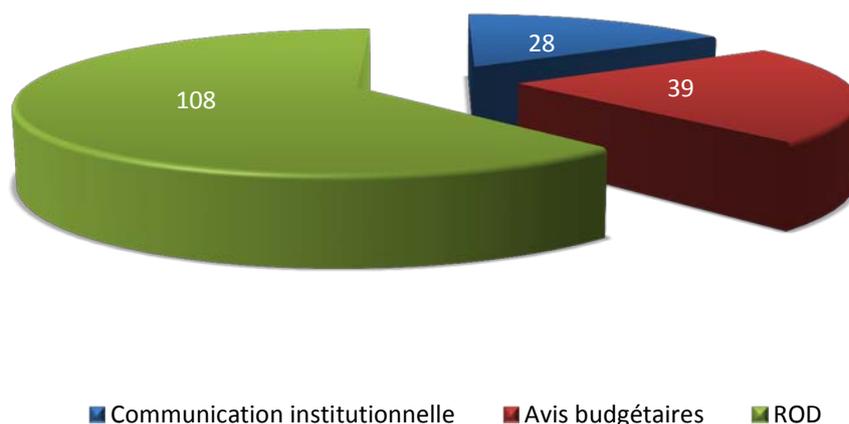
## Le panorama de presse

La sélection des articles de presse écrite est effectuée quotidiennement par le centre de documentation sur la base de la consultation de 22 éditions issues de 8 journaux régionaux.

Ces abonnements couvrent l'ensemble du territoire de la Bourgogne et de la Franche-Comté.

Le nombre d'articles qui reprennent les travaux de la chambre parus dans la presse s'est élevé à 175 en 2015.

Articles parus







Chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté  
28-30 rue Pasteur – CS 71199 – 21011 DIJON Cedex  
T 03 80 67 01 41 – Fax 03 80 36 21 05

[crc@bourgogne-fc.ccomptes.fr](mailto:crc@bourgogne-fc.ccomptes.fr)  
<http://www.ccomptes.fr/Bourgogne-Franche-Comte>