

Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



2017 **R**APPORT
D'ACTIVITE

Sommaire

| | |
|--|----|
| Le mot du président | 4 |
| Les principaux évènements de l'année 2017 | 5 |
| Les chambres régionales et territoriales des comptes | 6 |
| La région Provence-Alpes-Côte d'Azur | 7 |
| Les organismes relevant de la compétence de la chambre | 8 |
| L'organisation et les moyens de la chambre | 9 |
| L'activité de contrôle | 9 |
| Le ministère public | 10 |
| Les moyens d'appui aux activités de contrôle..... | 11 |
| Le jugement des comptes | 12 |
| Les avis budgétaires | 14 |
| L'avis rendu par la chambre sur trois marchés conclus par la métropole Aix-Marseille-Provence | 15 |
| Le contrôle des comptes et de la gestion | 16 |
| La programmation et la substance des travaux de la chambre | 16 |
| Focus sur la valorisation du patrimoine des collectivités territoriales et de leurs établissements publics | 17 |
| Focus sur le pilotage des investissements..... | 18 |

Focus sur les conditions de mise en place de la métropole Aix-Marseille-Provence

20

Focus sur le contrôle de deux syndicats mixtes de déchets ménagers

21

Le suivi des actions entreprises à la suite des observations et recommandations de la chambre

22

La certification.....

24

 L'expérimentation de la certification des comptes locaux

24

 La préparation des établissements publics de santé à la certification de leurs comptes

25

La participation de la chambre aux enquêtes communes

26

 Les achats hospitaliers

26

 Les soutiens publics à l'Euro 2016

27

 L'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements

28

 Les politiques publiques en faveur du tourisme ...

29

La participation de la chambre à d'autres activités et missions communes

30

Organigramme.....

31

Carte des productions de la chambre en 2017.....

32

L'année 2017 a été marquée pour la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur par la poursuite et l'amplification d'une phase de profond renouvellement de ses équipes - en particulier de celle de ses magistrats - qui s'était amorcée en 2016 avec les départs de sa vice-présidente, de cinq conseillers-rapporteurs et d'une vérificatrice et les arrivées d'une nouvelle vice-présidente et de trois conseillers-rapporteurs.

Elle a en effet été rythmée par les retours dans leurs administrations d'origine, les détachements, les mutations ou les départs à la retraite de six autres conseillers-rapporteurs, un président de section, trois vérificatrices et deux agents administratifs et les affectations à Marseille d'une présidente de section, sept conseillers-rapporteurs et trois vérificateurs. Ainsi près de la moitié des vingt-huit postes de magistrat dont est dotée la chambre ont-ils vu leur titulaire changer entre le mois d'avril 2016 et le mois de septembre 2017.

Cet important *turnover* constitue pour la chambre un défi d'autant plus grand qu'à quelques exceptions près, les nouveaux arrivants ont découvert en la rejoignant l'univers des juridictions financières. Il faut en effet accueillir, former et accompagner les conseillers-rapporteurs et vérificateurs concernés, afin qu'ils s'approprient aussi rapidement et efficacement que possible les procédures, les méthodes, les pratiques et les outils de l'audit et du contrôle.

Il représente aussi et surtout une chance pour la juridiction. Alors que la pertinence et l'utilité des rapports, avis et jugements que produisent les chambres régionales des comptes dépendent en large part de la qualité des instructions que les conseillers-rapporteurs réalisent en tant que rapporteurs et de la précision des délibérés auxquels ils participent en tant que conseillers, cette évolution lui offre en effet l'opportunité de mettre à profit le spectre très étendu des compétences et des expériences que les nouveaux arrivants ont accumulées dans l'exercice des tâches de gestion, d'encadrement, de contrôle ou d'évaluation qui leur étaient dévolues dans leurs administrations d'origine, pour renouveler ses pratiques et ses réflexions.

Leur apport est particulièrement utile alors que, comme ses homologues, la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur a commencé en 2017 à exercer plusieurs missions et attributions nouvelles auxquelles elle s'était préparée en 2016 : l'expérimentation de la certification des comptes locaux, la faculté de contrôler les comptes et la gestion des établissements sociaux et médico-sociaux et des établissements de santé privés bénéficiant de financements publics, le suivi des actions mises en œuvre par les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre contrôlés par la chambre à la suite des observations et recommandations formulées par la juridiction.

Le présent rapport d'activité rend compte des conditions dans lesquelles, dans ce contexte particulier, la chambre a continué en 2017 à exercer les trois missions qui lui sont dévolues de juger les comptes des comptables publics, examiner la gestion des ordonnateurs et apporter aux représentants de l'Etat son concours dans le contrôle des actes budgétaires des organismes relevant de sa compétence, tout en s'efforçant de participer par ses contrôles à la réalisation d'enquêtes associant la Cour des comptes et le réseau des chambres régionales des comptes sur des politiques ou actions de politiques publiques auxquelles contribuent ces organismes.

Louis Vallernaud

Les principaux évènements de l'année 2017

Janvier

Installation de Mme Catherine Collardey, vice-présidente, Mme Marie-Agnès Courcol (photo), présidente de section et M. Pierre Genève, conseiller.

Réunion d'échanges avec les comptables publics en fonctions dans le département des Alpes-Maritimes.



Mars

Participation à une réunion à la préfecture des Bouches-du-Rhône sur la stratégie départementale du contrôle de légalité.

Réunion annuelle d'échanges sur le contrôle budgétaire entre l'équipe de direction de la chambre régionale des comptes et des représentants des six préfectures et de la direction régionale des finances publiques (DRFiP) de Provence-Alpes-Côte d'Azur.



Avril

Organisation à la chambre d'un module du cycle de formation d'une cinquantaine de magistrats et vérificateurs ayant rejoint en janvier 2017 le réseau des chambres régionales et territoriales des comptes. (photo)

Installation de Mme Evelyne Gauchard McQuiston et de M. Patrice Chazal, premiers conseillers.

Juin

Réunion annuelle d'échanges entre l'équipe de direction de la CRC et les responsables de la DRFiP et des directions départementales des finances publiques (DDFiP) de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Juillet

Installation de Mme Sidonie Réallon et de M. Nicolas Corsi, conseillers.

Septembre

Installation de Mme Carima Mokréfi et de M. Frédéric Terras, premiers conseillers.

Octobre

Présentation par le président des missions et de l'actualité des travaux de la chambre devant les auditeurs de la délégation Sud-Ouest Outre-mer de la direction générale des finances publiques (DGFIP). (photo)

Présentation par un président de section des missions de la chambre en matière d'évaluation des politiques publiques à l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP).



Novembre

Présentation par la vice-présidente des missions des juridictions financières devant des étudiants de BTS du lycée Bonaparte à Toulon.

Décembre

Présentation par le président du rapport de suivi des observations et recommandations de la chambre devant la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Réunion d'échanges avec les comptables publics en fonctions dans le département de Vaucluse.

Les chambres régionales et territoriales des comptes

Les chambres régionales des comptes (CRC) ont été créées voici 35 ans par la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Elles sont nées des lois de décentralisation et de la volonté du législateur de mettre fin à la tutelle financière et administrative de l'Etat sur les collectivités locales.

Depuis le regroupement des régions intervenu le 1^{er} janvier 2016, 17 chambres régionales et territoriales des comptes sont réparties sur le territoire national, dont 13 en métropole.

Les chambres régionales et territoriales des comptes forment, avec la Cour des comptes et la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), l'ordre des juridictions financières.

Les principes fondamentaux

Quatre principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité des juridictions financières : l'indépendance, la collégialité, la contradiction et la publicité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles sont réalisés et leurs conclusions arrêtées en toute liberté d'appréciation et en toute neutralité. Elle trouve également sa traduction dans l'assurance offerte à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes de pouvoir déterminer librement leurs programmes et par le bénéfice de l'inamovibilité dont jouissent les magistrats qui en sont membres.

La **collégialité** signifie que les termes de chaque jugement sur les comptes d'un comptable public, chaque rapport d'observations sur la gestion d'un organisme, chaque avis budgétaire produit par la CRC, sont arrêtés par plusieurs magistrats statuant collégalement.

La **contradiction** implique que les constatations, analyses, observations et recommandations formulées par la chambre sont systématiquement soumises aux responsables des organismes contrôlés : elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, éventuellement, audition des responsables concernés.

La **publicité**, qui constitue une garantie démocratique de transparence, est la règle pour toutes les productions des chambres régionales et territoriales des comptes : jugements, avis et rapports d'observations.

Depuis le 1^{er} janvier 2015, les juridictions financières se sont dotées de normes professionnelles afin de se conformer aux règles internationales de contrôle.

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur

La loi du 16 janvier 2015 relative notamment à la délimitation des régions, a réduit le nombre des régions métropolitaines de 22 à 13. Antérieurement troisième région de France par l'importance de sa population (5 008 000 habitants¹, soit 7,5% de la population française), la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) se situe désormais à la septième position dans le classement démographique des régions métropolitaines. Elle est la moins peuplée des cinq régions comptant de 5 à 6 millions d'habitants. Son produit intérieur brut, qui est équivalent à celui de la région Occitanie, représente 7,2% du PIB national.

D'une superficie de 31 400 km², la région PACA regroupe six départements du sud-est de la France : Alpes-de-Haute-Provence (04), Hautes-Alpes (05), Alpes-Maritimes (06), Bouches-du-Rhône (13), Var (83) et Vaucluse (84). La montagne occupe la moitié de sa superficie et le littoral s'étire sur 700 km. Elle se caractérise ainsi par une forte concentration des populations et de l'activité sur la côte.

90% des habitants de la région résident dans l'une de ses treize aires urbaines, dont 78% autour des quatre plus importantes : Marseille-Aix-en-Provence, Nice-Sophia-Antipolis, Toulon et Avignon. La région se positionne au troisième rang national, en termes de densité de population (158,9 habitants au km²), derrière l'Île-de-France (987) et les Hauts-de-France (187).

Avec 148 000 emplois, contre 240 000 dans le commerce et 163 000 dans l'industrie, le tourisme se situe dans le groupe de tête des activités économiques de la région. Par ses effets induits sur la consommation et l'investissement, notamment la construction et le BTP, il contribue à dynamiser de nombreux secteurs d'activité tels que les transports, le commerce et l'artisanat, mais aussi l'agriculture au sens large (production agricole, pêche, industries agroalimentaires), les services (santé, assurance, banque...) ou les activités culturelles et sportives.

Forte de quatre universités, 14 écoles d'ingénieurs et 26 pôles de compétitivité, dont un mondial et dix nationaux, la région dispose d'un important potentiel de recherche. Le chômage y reste toutefois

supérieur à la moyenne nationale (son taux atteignait 10,8% à la fin du deuxième trimestre 2017, contre 9,2% sur l'ensemble du territoire métropolitain) et la région se situe au deuxième rang pour les inégalités de niveaux de vie, derrière l'Île-de-France, avec notamment un nombre élevé de bénéficiaires de *minima* sociaux et des phénomènes de précarité concentrés dans les milieux urbains défavorisés et parmi la population rurale : selon le Cahier des territoires que la région et les agences d'urbanisme ont établi en septembre 2017, 17% des habitants de Provence-Alpes-Côte d'Azur vivaient en 2012 sous le seuil de pauvreté, un taux supérieur de plus de trois points à la moyenne nationale (13,8%).

Sur le plan administratif, la mise en œuvre de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRE ») a généré un vaste mouvement de fusions et de recombinaison des groupements intercommunaux. Au 1^{er} janvier 2017, le nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre est ainsi passé de 80 à 52. Aussi la région Provence-Alpes-Côte d'Azur compte-t-elle désormais 33 communautés de communes, 17 communautés d'agglomération et deux métropoles, celle de Nice-Côte d'Azur, créée le 1^{er} janvier 2012, et celle d'Aix-Marseille-Provence, issue le 1^{er} janvier 2016 de la fusion de six EPCI des Bouches-du-Rhône - trois depuis la transformation en métropole, le 1^{er} janvier 2018, de la communauté d'agglomération de Toulon-Provence-Méditerranée.

¹ Population légale 2015 (source Insee).

Les organismes relevant de la compétence de la chambre

En 2017, 2 826 organismes publics (non compris les associations syndicales autorisées et les associations foncières) relevaient de la compétence de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, dont 83 par délégation de la Cour des comptes, parmi lesquels figuraient 61 établissements publics hospitaliers et 14 organismes consulaires (chambres de commerce et d'industrie et chambres de métiers et de l'artisanat). Le montant total de leurs recettes de fonctionnement était proche de 28,2 Md€.

Si chacun de ces organismes est susceptible de faire l'objet d'un contrôle de ses comptes et de sa gestion, en revanche la compétence juridictionnelle de la chambre (c'est-à-dire le jugement des comptes des comptables publics) se concentre sur les plus importants d'entre eux, soit 979 collectivités territoriales et établissements publics locaux (CEPL) et 69 organismes nationaux soumis aux règles de la comptabilité publique et dotés d'un comptable public, représentant une masse financière totale de 27,7 Md€.

A ce millier d'organismes s'ajoutent depuis le 1^{er} janvier 2017 les établissements sociaux et médico-sociaux et les établissements de santé de droit privé dont, en application de l'article 109 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé et de son décret d'application n° 2016-1696 du 12 décembre 2016, les comptes et la gestion peuvent être examinés par la Cour de comptes ou les chambres régionales des comptes s'ils sont financés par l'Etat, des collectivités territoriales ou leurs établissements publics. La liste de ceux de ces établissements qui relèvent ainsi de la compétence facultative de la CRC de Provence-Alpes-Côte d'Azur n'est pas encore connue.

La chambre est également compétente pour contrôler les comptes et examiner la gestion d'organismes subventionnés ou contrôlés par les CEPL relevant de sa compétence. Par ailleurs, lorsqu'elle examine une délégation de service public, la juridiction peut faire porter son contrôle sur les comptes du délégataire.

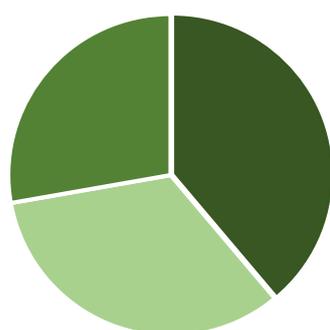
| Type d'organismes | Nombre | Recettes de fonctionnement en 2016 (en M€) |
|---|--------|--|
| Collectivités territoriales et établissements publics locaux | | |
| Région | 1 | 2 012 |
| Départements | 6 | 5 830 |
| Communes | 168 | 7 006 |
| Intercommunalités et syndicats mixtes | 361 | 4 965 |
| Offices publics d'habitat et groupements d'intérêt public | 19 | 260 |
| Etablissements publics locaux d'enseignement et assimilés | 36 | 197 |
| Etablissements publics de coopération culturelle | 2 | 140 |
| Autres (établissements publics médico-sociaux, services départementaux d'incendie et de secours, etc.) | 386 | 1 848 |

Organismes publics nationaux soumis au contrôle de la chambre par délégation de la Cour des comptes

| | | |
|--|--------------|---------------|
| Etablissements publics de santé | 61 | 5 277 |
| Organismes consulaires (chambres de commerce et d'industrie et chambres de métiers et de l'artisanat) | 14 | 470 |
| Autres | 8 | 161 |
| Total général | 1 062 | 28 166 |

L'organisation et les moyens de la chambre

Pour assurer l'ensemble de ses missions (examen de la gestion, jugement des comptes et contrôle budgétaire), dont le périmètre s'est étendu en 2017 à l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités locales et au contrôle des établissements sociaux et médico-sociaux et des établissements de santé de droit privé bénéficiant de financements publics, la chambre dispose de 72 personnes dont 28 magistrats, 24 vérificateurs et 20 personnels d'appui au contrôle et de soutien, placés sous la responsabilité du président de la juridiction.



- Magistrats
- Vérificateurs
- Personnels d'appui au contrôle et de soutien

28
Magistrats

24
Vérificateurs

20
Personnels d'appui
au contrôle et de soutien

L'activité de contrôle

L'activité de contrôle est assurée par les magistrats du siège avec le concours des vérificateurs. Les uns et les autres sont répartis au sein de quatre sections, chacune étant placée sous la responsabilité d'un président de section qui prépare la programmation des travaux, coordonne leur réalisation et préside les délibérés de certains des rapports qui en sont issus.

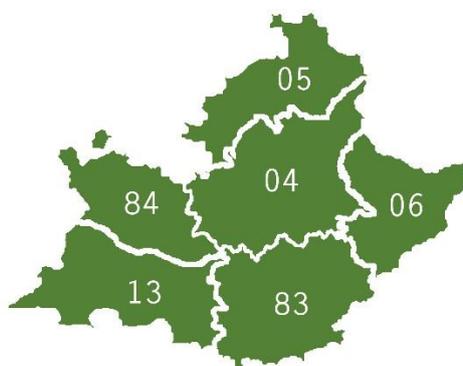
Toutes les sections ont une compétence territoriale. La quatrième section est également chargée de contrôler les établissements hospitaliers et les établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) publics de l'ensemble de la région, ainsi que, depuis 2017, les ESMS et les établissements de santé de droit privé financés par des organismes publics relevant de la compétence de la chambre.

Première section

Bouches-du-Rhône (13)
[2 016 600 habitants]²
et région PACA

Troisième section

Hautes-Alpes (05)
[140 900 habitants] et Var (83)
[1 048 700 habitants]



Deuxième section

Alpes-de-Haute Provence (04)
[161 800 habitants]
et Alpes-Maritimes (06)
[1 082 400 habitants]

Quatrième section

Vaucluse (84) [557 500 habitants]
et établissements hospitaliers,
sociaux et médico-sociaux publics et
privés

² Population légale 2015 (source Insee).

Sur les 28 magistrats présents à la chambre à la fin de l'année 2017, dix conseillers-rapporteurs étaient détachés d'autres administrations. La juridiction compte en effet quatre administrateurs territoriaux, trois magistrats des tribunaux administratifs, deux administrateurs civils et une directrice d'hôpital détachés dans le corps des magistrats de chambre régionale des comptes.

Seize de ses 24 vérificateurs sont des agents de catégorie A et A+ et huit de catégorie B.

Constituées en binômes associant un magistrat et un vérificateur, les équipes d'instruction contrôlent en toute indépendance les comptes et la gestion de ceux des organismes inscrits au programme annuel de la chambre qui leur sont confiés.

Elles consignent leurs constats, analyses et propositions de décisions dans un rapport d'instruction qui est ensuite délibéré

collégalement par les membres d'une section ou de la chambre réunis en nombre impair pour décider de la substance des jugements, rapports d'observations et avis budgétaires qui en constituent le débouché ultime.

Entre avril 2016 et septembre 2017, onze conseillers-rapporteurs, soit plus de la moitié de l'effectif de vingt conseillers-rapporteurs dont est dotée la chambre, ont quitté la juridiction. Ils ont été remplacés par autant de nouveaux magistrats, parmi lesquels neuf ont découvert l'univers des juridictions financières en rejoignant la CRC de Provence-Alpes-Côte d'Azur. En dépit de ce très important *turnover*, la chambre a réussi à maintenir un haut niveau d'activité en produisant 39 rapports d'observations définitives, 28 avis budgétaires, 44 jugements et 148 ordonnances de décharge de responsabilité des comptables.

Le ministère public

Comme toutes les juridictions, les chambres régionales et territoriales des comptes disposent d'un ministère public, qui est chargé de s'assurer qu'elles respectent la loi dans l'exercice de leurs missions. Pour ce qui concerne la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, il se compose de deux magistrats délégués dans les fonctions de procureurs financiers, qui bénéficient de l'appui de deux vérificateurs et d'une secrétaire.

Placé « près » la chambre, le ministère public se prononce, par le canal de conclusions (303 en 2016, 277 en 2017), sur le bien-fondé des constatations, analyses et propositions de décisions figurant dans les rapports d'instruction déposés par les conseillers-rapporteurs.

Ses représentants sont seuls habilités à enclencher, par la voie de réquisitoires (52 en 2016, 33 en 2017), la procédure susceptible d'aboutir à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics.

Il formule aussi des avis sur la compétence de la chambre pour vérifier les comptes et examiner la gestion d'organismes contrôlés ou financés par des collectivités territoriales ou établissements publics locaux de la région que la chambre souhaite inscrire à son programme (associations, sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales, établissements sociaux et médico-sociaux ou établissements de santé de droit privé).

Les moyens d'appui aux activités de contrôle

Comme toute juridiction, les chambres régionales des comptes disposent d'un greffe. Composé de huit personnes, le greffe de la CRC de Provence-Alpes-Côte d'Azur assure le suivi des procédures. Il est également chargé d'enregistrer les comptes ainsi que tous les documents que la chambre reçoit.

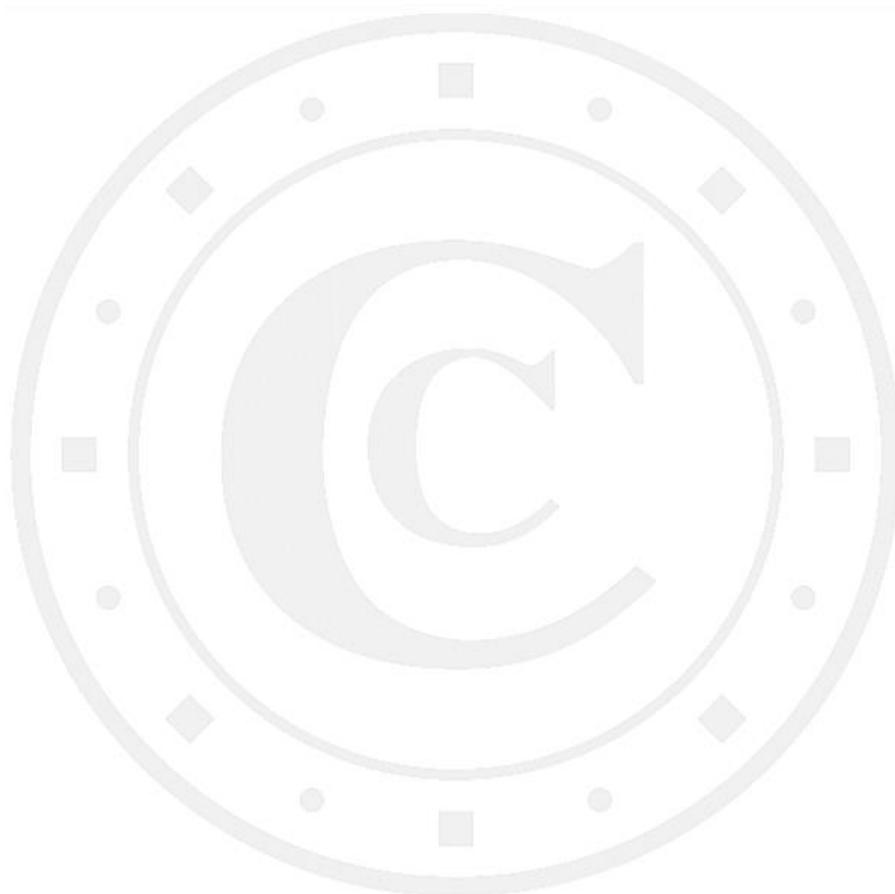
Les comptes des organismes dotés d'un comptable public sont en effet déposés chaque année à la CRC territorialement compétente. Ainsi, en 2017, le service des archives de la chambre régionale des comptes de PACA a réceptionné 33 500 liasses (pièces justificatives enliassées), représentant l'équivalent de 84 tonnes de papier.

Le processus de dématérialisation des comptes et des pièces produites à l'appui des comptes des CEPL relevant de la compétence

de la chambre suscite une diminution du nombre de liasses ainsi déposées au siège de la juridiction, qui était déjà passé de 43 000 liasses représentant 107 tonnes de papier en 2015 à 39 800 liasses représentant 100 tonnes de papier en 2016.

Le service de la documentation collecte les informations utiles aux équipes de contrôle et gère un important fonds documentaire mis en commun par le réseau des documentalistes des CRC.

Ces services (greffe, archives, documentation) sont placés sous l'autorité de la secrétaire générale qui, en relation avec la Cour des comptes et avec l'appui d'une demi douzaine de personnels administratifs, est chargée de la gestion du personnel et des moyens financiers et matériels de la chambre.



Le jugement des comptes

Le jugement des comptes des comptables publics constitue l'activité originelle de la Cour et des chambres régionales des comptes, qui leur confère le statut de juridictions et vaut à leurs membres celui de magistrats. En 2017 comme les années précédentes, les membres de la chambre y ont consacré un peu plus du quart de leur temps de travail.

Au sein d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local, l'ordonnateur – c'est-à-dire, suivant les cas, le maire, le président du conseil départemental, le président du conseil régional ... - ordonne les recettes et les dépenses autorisées par le budget de l'organisme. Cependant, il n'a pas le pouvoir de mettre en œuvre lui-même les décisions correspondantes : c'est au comptable public, et à lui seul, qu'il revient d'effectuer les opérations relatives au maniement des deniers publics, tant en recettes (encaissement et recouvrement) qu'en dépenses (décaissement).

Ce principe fondamental de séparation des fonctions des ordonnateurs et des comptables a pour corollaire que le contrôle par la chambre régionale des comptes des actes des premiers est distinct de celui des seconds. Les productions qui en résultent sont également différenciées : l'examen de la gestion des ordonnateurs débouche sur des rapports d'observations, le contrôle juridictionnel des comptes des comptables sur des ordonnances et des jugements.

Le contrôle juridictionnel des comptes consiste à vérifier que les opérations qui y sont décrites ont été exécutées par le comptable conformément à ses obligations. Si tel est bien le cas, la chambre régionale des comptes le décharge de sa gestion par la voie d'une ordonnance. Dans le cas contraire, sauf dans l'hypothèse où les circonstances de la force majeure sont réunies, la chambre prononce un jugement par lequel elle met en jeu sa responsabilité personnelle et pécuniaire, de deux manières selon que le manquement du comptable à ses obligations a ou non causé un préjudice financier à l'organisme auprès duquel il exerce ses fonctions.

Si le manquement a suscité un préjudice, la chambre constitue le comptable en débet,

c'est-à-dire qu'elle lui demande de reverser dans la caisse publique le montant des dépenses qu'il a payées dans des conditions irrégulières ou d'y verser celui des recettes qui, du fait de son inaction, n'ont pas été recouvrées. Elle peut également demander au comptable de compenser par un versement dans la caisse publique une perte de fonds ou de valeurs ou l'indemnisation d'un tiers intervenue de son fait, mais ces cas sont plus rares.

Si le manquement du comptable n'a pas suscité de préjudice financier, la chambre peut demander au comptable de verser dans la caisse publique une somme dont, dans la limite d'un plafond prévue par la loi, elle fixe le montant en fonction des circonstances dans lesquelles le manquement est intervenu.

Dans la première hypothèse (le manquement du comptable a suscité un préjudice financier à l'organisme auprès duquel il exerce ses fonctions), le comptable peut demander au ministre chargé des comptes publics remise gracieuse du débet prononcé à son encontre. La loi prévoit que cette remise ne peut être totale que si le comptable a respecté les règles de contrôle sélectif des dépenses (contrôle hiérarchisé³ ou contrôle partenarial⁴) qui s'imposaient à lui, sous réserve de l'appréciation formulée sur ce point par le juge des comptes. En revanche, les sommes prononcées par le juge des comptes dans la seconde hypothèse (le manquement du comptable n'a pas suscité de préjudice financier à l'organisme auprès duquel il exerce ses fonctions) ne sont pas susceptibles de remise gracieuse et sont donc qualifiées de « non rémissibles ».

Aucun débet ou somme non rémissible ne peut être prononcé sans que le procureur financier exerçant les fonctions du ministère public près la chambre ait préalablement produit un réquisitoire identifiant les charges

³ Le contrôle hiérarchisé de la dépense consiste à proportionner les contrôles exercés par le comptable aux risques et aux enjeux en modulant le moment, le champ et l'intensité.

⁴ Le contrôle partenarial de la dépense consiste à définir d'un commun accord entre le comptable public et l'ordonnateur les sujets qui font l'objet d'un contrôle exhaustif et les autres pour lesquels le contrôle est moins intensif.

(c'est-à-dire les présomptions de manquements) pesant sur la gestion du comptable au cours des exercices examinés. La chambre statue après analyse des réponses produites à ce réquisitoire et aux questions du magistrat instructeur par le comptable concerné et organisation d'une audience publique au cours de laquelle celui-ci peut, s'il le souhaite, faire valoir des observations orales à l'appui de ses réponses écrites.

En 2017, l'activité juridictionnelle de la chambre s'est traduite par la production de 148 ordonnances et 44 jugements, par lesquels la juridiction a prononcé 100 débets d'un montant total de 3,2 M€ et 23 sommes non rémissibles d'un montant total de près de 2 400 euros.

En matière non contentieuse, l'activité de la chambre a continué à progresser par rapport aux deux années précédentes, au cours desquelles elle avait produit 93 et 128 ordonnances respectivement. En matière contentieuse, l'année 2017 s'analyse comme une période de consolidation par rapport à l'année 2016, au cours de laquelle la chambre avait rendu 67 jugements (39 en 2015) qui avaient abouti au prononcé de 76 débets (53

en 2015) pour un montant total de 1,4 M€ (1,1 M€ en 2015) et 35 sommes non rémissibles (28 en 2015) pour un montant total de 7 500 euros (4 400 euros en 2015), ainsi que 13 amendes pour retard dans la production des comptes pour un montant total de près de 2 300 euros.

La nette diminution du nombre de réquisitoires, passé de 52 en 2016 à 33 en 2017, après la forte hausse constatée au cours des trois années qui ont suivi la refondation de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics par la loi de finances rectificatives pour 2011 du 28 décembre 2011⁵ (25 réquisitoires en 2013, 33 en 2014, 68 en 2015), montre que cette phase de consolidation devrait être suivie en 2018 d'une décrue de la production juridictionnelle contentieuse de la chambre.

Cette évolution est cohérente avec l'objectif que la CRC de Provence-Alpes-Côte d'Azur s'assigne d'assumer sa mission dans ce domaine pleinement mais de manière raisonnée et raisonnable et avec le souci de faire œuvre de pédagogie à l'égard de la communauté régionale des comptables publics.



⁵ Réforme entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2012.

Les avis budgétaires

Depuis 1982, les délibérations des assemblées délibérantes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux (CEPL) ne sont plus soumises à un contrôle préalable de l'autorité préfectorale mais lui sont obligatoirement adressées après avoir été votées. Ainsi, lorsque le budget n'a pas été voté dans les délais légaux (article L. 1612-2 du code général des collectivités territoriales - CGCT) ou n'a pas été adopté en équilibre réel (article L. 1612-5 du CGCT) ou quand un déficit supérieur à un plafond fixé par la loi apparaît à la clôture de l'exercice (article L. 1612-14 du CGCT), le préfet saisit la chambre régionale des comptes. Celle-ci dispose alors d'un délai d'un mois pour formuler des propositions qui consistent, selon le cas, à bâtir le budget de la collectivité ou de l'établissement concerné, à en rétablir l'équilibre ou à résorber le déficit issu de son exécution.

La juridiction peut également être saisie par le préfet, le comptable public ou tout créancier y ayant intérêt lorsque les crédits nécessaires au financement d'une dépense obligatoire n'ont pas été inscrits au budget d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local (article L. 1612-15 du CGCT).

Dans la quasi-totalité des cas, la chambre n'émet qu'un avis, la décision finale revenant soit à l'assemblée délibérante de l'organisme concerné, soit au préfet territorialement compétent.

En 2017, la CRC de Provence-Alpes-Côte d'Azur a reçu 27 saisines et rendu 28 avis budgétaires. Le montant total des recettes de fonctionnement des 27 collectivités territoriales et établissements publics locaux concernés atteint 2,8 Md€, ce qui représente plus de 10% du montant total des recettes de fonctionnement de l'ensemble des CEPL relevant de la compétence de la chambre. Ce taux, en hausse par rapport à celui de l'année précédente (6,5 %), est dû à une saisine du préfet des Bouches-du-Rhône qui a porté sur **trois marchés publics** conclus au début de l'année 2017 par la métropole Aix-Marseille-Provence pour assurer la collecte des déchets ménagers et la propreté urbaine dans six des seize arrondissements de la ville de Marseille (cf. l'encadré ci-après).

L'année 2017 s'est caractérisée par une prédominance de saisines relatives à des **dépenses obligatoires** (douze contre six en 2016). Trois d'entre elles ont émané du comptable public et neuf autres d'entreprises créancières des organismes concernés. Dans un cas, la chambre s'est déclarée incompétente et dans un autre, elle a constaté un non-lieu à statuer, les créances en cause n'existant plus. Dans trois affaires, elle a considéré que la dépense était obligatoire et dans quatre autres qu'elle ne l'était pas. En ayant été saisie fin 2017, la chambre devait rendre début 2018 ses avis sur les trois derniers dossiers.

La juridiction a également été amenée à traiter trois saisines concernant des budgets non votés, quatre des budgets votés en déséquilibre et sept des comptes administratifs non votés (quatre dossiers) ou faisant apparaître un déficit supérieur à 10% des recettes de fonctionnement (trois dossiers).

Dans le cas **des budgets non votés**, situation qui résulte souvent d'un désaccord au sein de l'assemblée délibérante, la chambre a proposé au préfet un budget minimal destiné à prendre en compte les dépenses courantes et celles d'investissements strictement nécessaires pour assurer la sécurité des biens et des personnes. Dans les trois affaires, le préfet a suivi l'avis de la juridiction.

Pour les quatre saisines relatives au **budget voté en déséquilibre**, les propositions formulées par la juridiction ont été acceptées dans deux cas par la collectivité et refusées dans les deux autres, ce qui a conduit le préfet à arrêter lui-même le budget des deux organismes concernés. Pour l'un de ces organismes, il s'est écarté des propositions de la chambre, ce qui est légalement possible dès lors qu'il motive sa décision.

Dans les trois affaires **de résorption de déficit**, la chambre a considéré que la situation financière des organismes concernés était très dégradée et leur a proposé un plan de redressement sur trois ans dont le suivi sera assuré, chaque année, par la juridiction après transmission de leur budget par le préfet territorialement compétent.

L'avis rendu par la chambre sur trois marchés conclus par la métropole Aix-Marseille-Provence

Sur saisine du préfet des Bouches-du-Rhône, la chambre a rendu un avis concernant trois marchés que la métropole Aix-Marseille-Provence (AMP) a conclus en 2017 pour assurer la collecte des déchets ménagers et la propreté urbaine dans six arrondissements de la ville de Marseille, dont le 1^{er} arrondissement pour des prestations de nettoyage jusqu'alors réalisées en régie. Cet avis a porté sur l'incidence financière de ces marchés pour la métropole, leur économie générale et les modalités de leur passation.

A périmètre constant, les contrats ainsi conclus s'avèrent un peu moins onéreux que ne l'étaient les marchés qui avaient été passés au même titre en 2010. Cependant, comme les 172 agents métropolitains qui assuraient la propreté urbaine du 1^{er} arrondissement n'ont pas été transférés à l'entreprise à laquelle cette tâche a été confiée, la métropole continuera à les rémunérer tout en payant les prestations désormais externalisées. Ses dépenses seront donc globalement plus importantes en 2017. Des économies pourraient être réalisées à compter de 2018, à condition que les agents concernés soient intégralement reclassés sur des postes devenus vacants.

La chambre a également relevé que les prix de la collecte des déchets prévus par les trois marchés étaient comparativement très élevés lorsqu'on les calcule par habitant : ils atteignent 43 € pour l'un des lots et 50 € pour un autre, contre 35 € au maximum en moyenne pour les 10% de collectivités françaises ayant les coûts les plus élevés, selon l'ADEME. Il en va de même s'agissant des prix des prestations de propreté rapportés au kilomètre de voirie.

Le niveau très élevé du prix par habitant de la collecte résulte de ce que la quantité de déchets collectés est anormalement élevée à Marseille (elle est près de deux fois supérieure à celle constatée à Lyon). La circonstance que les titulaires des marchés devraient mobiliser des moyens importants dans le but d'obtenir des résultats similaires à ceux constatés dans d'autres villes expliquerait le niveau également très élevé du prix au kilomètre de la propreté urbaine. Cette situation trouve son origine dans une organisation et des comportements qui doivent évoluer. En effet, d'une part, la métropole n'a pas suffisamment développé les modes de collecte alternatifs (déchetteries, tri sélectif, bennes à levée latérale) et, d'autre part, elle n'a pas voulu jusqu'à présent réprimer les comportements inciviques qui contribuent à la pollution des voies (jets de déchets clandestins, non-respect des espaces publics).

L'analyse des conditions de passation des marchés conclus en 2017 a montré que la métropole ne s'était pas donnée toutes les chances d'obtenir les meilleurs prix. En témoignent le regroupement insuffisant des prestations, qui a résulté du choix de former des lots géographiques plutôt que des lots par nature de prestation, la durée excessive des marchés, conclus pour six années, qui ne permettra pas à la métropole de bénéficier pleinement des gains de productivité résultant du développement des modes de collecte alternatifs, et l'importance de la part forfaitaire du prix de la collecte, qui l'empêchera de bénéficier entièrement de la réduction du volume des déchets collectés.

De plus, la métropole a choisi de privilégier, dans l'analyse des offres, les entreprises promettant de mobiliser le plus de moyens humains, alors que l'obligation légale de reprise des personnels allait naturellement peser sur les prix proposés et qu'une étude montrait qu'il existait déjà un sureffectif.

En outre, comme les informations figurant dans le dossier de consultation étaient insuffisantes pour permettre aux entreprises de formuler une offre en prenant parfaitement la mesure des prestations qui étaient attendues, la métropole a pris le risque de voir les candidats fixer leurs prix en tenant compte de ces incertitudes. Ce manque d'informations était également susceptible de biaiser la concurrence et de conduire à des offres incohérentes. De fait, pour l'un des lots en particulier, l'offre retenue présentait des incohérences concernant le nombre de personnes affectées au marché, le calcul des coûts de production et le prix proposé.

Le contrôle des comptes et de la gestion

Le contrôle des comptes et de la gestion est la plus connue des missions des chambres régionales des comptes. Comme pour les autres CRC, elle constitue l'activité principale de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur par les moyens qu'elle y consacre : ils ont représenté 56% de ses ressources/temps en 2017.

La programmation et la substance des travaux de la chambre

Programmation

La programmation du contrôle des comptes et de la gestion des organismes relevant de la compétence de la chambre est différenciée en fonction notamment des enjeux financiers qui y sont associés.

Ainsi la juridiction s'efforce-t-elle de soumettre les sept plus importants d'entre eux, dont les recettes de fonctionnement dépassent un milliard d'euros (région, départements des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône et du Var, Assistance publique-Hôpitaux de Marseille (AP-HM), ville de Marseille et métropole Aix-Marseille-Provence), à un contrôle « permanent ». Il consiste à alterner le contrôle dit « organique » de ces collectivités et établissements, qui porte notamment sur la fiabilité des comptes et la situation financière de ces organismes et est réalisé tous les cinq à sept ans, et des vérifications portant sur des sujets ciblés, réalisées dans le cadre d'enquêtes nationales ou de contrôles ponctuels. En 2017, la chambre a ainsi rendu publics un rapport « organique » concernant le département des Alpes-Maritimes et deux rapports thématiques sur les achats hospitaliers de l'AP-HM et les conditions dans lesquelles a été réalisé le projet, porté par la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, de la Villa Méditerranée.

Substance

Le contrôle des comptes et de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, l'économie des moyens mis en œuvre (c'est-à-dire l'efficacité) et l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée ou le conseil délibérant de l'organisme concerné (c'est-à-dire l'efficacité de sa gestion). L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'aucune observation.

De même que les domaines d'intervention des organismes de toute nature relevant de la compétence de la chambre, le spectre des thèmes susceptibles d'être contrôlés sous l'un ou plusieurs de ces trois angles est très

Dans le même esprit, la programmation pluriannuelle des travaux de la chambre prévoit que le contrôle des comptes et de la gestion des collectivités territoriales, établissements publics locaux et hôpitaux dont les recettes de fonctionnement s'inscrivent dans une échelle de 50 M€ à 1 Md€ intervienne tous les cinq à dix ans selon la taille et les enjeux qui s'attachent à ces organismes.

La chambre veille cependant à examiner également les comptes et la gestion d'organismes de plus petite taille en fonction des alertes sur leur situation financière ou la régularité de leur gestion provenant notamment des partenaires de la juridiction que sont les services de l'Etat (préfectures, directions régionale et départementales des finances publiques, agence régionale de santé, autorités judiciaires), ou pour les besoins d'enquêtes nationales ou régionales.

C'est ainsi que les recettes de fonctionnement de 24 des 39 organismes dont les comptes et la gestion ont fait l'objet en 2017 d'un rapport d'observations définitives de la chambre étaient inférieures à 50 M€.

étendu. La juridiction en détermine la liste au cas par cas, en combinant « figures imposées » et « figures libres ».

L'examen de la fiabilité des comptes et l'analyse de la situation financière de l'organisme contrôlé font partie des « figures imposées ». Il en est de même des thèmes examinés dans le cadre d'enquêtes associant la Cour et/ou plusieurs chambres régionales des comptes auxquelles la CRC de Provence-Alpes-Côte d'Azur a prévu de participer (cf. *infra*, le chapitre sur la participation de la chambre à ces enquêtes communes).

Les « figures libres » sont déterminées en fonction de risques ou d'enjeux propres à l'organisme contrôlé. Elles comprennent très souvent l'examen de la gestion des ressources humaines. En effet, les charges de personnel représentent plus du tiers du total des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements et les observations que la chambre formule notamment sur le temps de travail et le régime indemnitaire de leurs agents montrent que les CEPL disposent dans ce domaine d'importantes marges d'économies. L'achat public constitue un autre thème de contrôle fréquemment retenu compte tenu des enjeux économiques et juridiques qui s'attachent au respect des règles visant à garantir les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures prévues jusqu'au 31 mars 2016 par le code

des marchés publics et depuis le 1^{er} avril 2016 par l'ordonnance du 23 juillet 2015 et le décret du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics.

Quelques illustrations des investigations réalisées dans ce cadre par la chambre sont proposées aux pages suivantes. Elles concernent la question de la valorisation du patrimoine des collectivités locales, celle du pilotage de leurs investissements, les conditions dans lesquelles deux communes ainsi que deux des six établissements publics de coopération intercommunale concernés par la mise en place le 1^{er} janvier 2016 de la métropole Aix-Marseille-Provence se sont préparés à cette échéance et certains aspects de la gestion de deux syndicats mixtes de déchets ménagers des Alpes-Maritimes récemment contrôlés par la juridiction.

Focus sur la valorisation du patrimoine des collectivités territoriales et de leurs établissements publics

La question de la valorisation du patrimoine des collectivités territoriales et établissements publics locaux donne parfois lieu de la part de la chambre à des observations qui, selon les cas, relèvent de la régularité ou de l'efficacité de la gestion dans ce domaine des organismes concernés.

La gestion des baux emphytéotiques d'une commune littorale

Le contrôle des comptes et de la gestion d'une commune littorale a fait apparaître qu'elle louait à des particuliers des terrains situés en bord de mer dans le cadre de baux emphytéotiques très avantageux pour les intéressés mais lui procurant de faibles ressources. Ce dispositif mis en place dans les années 1930 est aujourd'hui encore en vigueur pour quelque 600 baux, conclus pour une durée pouvant aller jusqu'à 99 ans. Il repose sur le versement par le preneur d'un loyer de très faible montant (entre 0,23 € à 0,66 € le m² par mois pour une habitation et de 0,47 € à 1,17 € le m² pour un commerce) en contrepartie de son engagement de remettre au bailleur (la commune) en bon état la construction qu'il a édifiée sur le terrain à l'échéance du bail.

Ce dispositif était à l'origine destiné à sédentariser les habitants sur le littoral. Cependant, le contrôle de la chambre a

montré que près de 40% des emphytéotes ne résident plus sur place, les biens étant soit utilisés comme résidences secondaires, soit sous-loués à des tiers par les titulaires des baux, qui peuvent en tirer des profits conséquents ou avoir des comportements spéculatifs lors des surévaluations de constructions qui ont pour effet de prolonger la durée de leurs baux. Par ailleurs, les ventes par les emphytéotes de leurs constructions bâties sur ces terrains manquent de transparence pour les acquéreurs potentiels dès lors qu'ils ne sont propriétaires que du bâti et doivent, pour accéder à la pleine propriété, acheter à la commune le terrain faisant l'objet du bail emphytéotique, à des prix pouvant s'avérer élevés. La chambre a constaté que les mesures prises par la commune pour éviter ce type de comportements spéculatifs étaient insuffisantes et lui a donc recommandé d'en prendre de nouvelles.

Des cessions immobilières révélant parfois des errements

La chambre a observé que la vente par une autre commune d'un hôtel particulier destiné à abriter un musée avait été réalisée à des conditions financières désavantageuses pour la collectivité concernée. Contrairement à ce qui était prévu dans la convention d'origine, celle-ci a en effet supporté un coût résiduel au titre des travaux de ravalement de l'édifice qu'elle avait accepté de préfinancer afin d'accélérer l'ouverture du musée. Elle a aussi consenti à l'acquéreur une avance de trésorerie qui, à la suite d'un accord transactionnel, a été rééchelonnée sur trois ans.

Des irrégularités dans la gestion du patrimoine

La chambre a observé qu'un groupement de communes avait permis pendant plusieurs années l'occupation sans droit ni titre et sans contreparties financières de terrains jouxtant une parcelle acquise par une société civile immobilière détenue par un membre du cabinet du maire de la ville et toléré la réalisation irrégulière par celui-ci d'aménagements sur les terrains concernés. Elle a recommandé au président de l'établissement public de coopération intercommunale avec lequel ce groupement a récemment fusionné de faire procéder à la restitution des terrains illégalement occupés et aménagés par le tiers, dépouillés des

Par ailleurs, dans la même commune, le déplacement de l'office de tourisme municipal s'est accompagné de la cession puis de la démolition dans des conditions contestables du bâtiment dans lequel l'office était jusque-là installé. En effet, alors même que l'appel à candidatures organisé pour sélectionner l'acquéreur indiquait clairement que le nouveau projet devait préserver l'intégrité du bâtiment classé et qu'une offre concurrente avait notamment été écartée pour ce motif, le nouveau propriétaire a érigé à la place un édifice à usage commercial.

constructions et installations qui y ont été irrégulièrement implantées.

La juridiction a également relevé qu'une communauté d'agglomération s'était exonérée des règles de mise en concurrence pour attribuer une concession d'aménagement et que des travaux avaient été réalisés par des entreprises dont les gérants étaient actionnaires du concessionnaire. Des terrains ont également été cédés à ces derniers par la communauté d'agglomération, dans des conditions qui leur ont permis de réaliser des plus-values conséquentes à la revente.

Focus sur le pilotage des investissements

En 2017, la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur a rendu publics plusieurs rapports d'observations mettant en lumière les insuffisances ayant affecté le pilotage d'investissements : mauvaise définition initiale des besoins, non-respect des règles de la commande publique et dérive des coûts.

Le contrôle des conditions dans lesquelles la **Villa Méditerranée** a été réalisée a montré que le projet avait souffert de l'indétermination de la vocation de cet équipement. En effet, la coexistence d'un objectif culturel, au travers duquel la Villa Méditerranée a été conçue comme un lieu d'exposition et de rencontres culturelles, et d'une vocation institutionnelle, en faisant le siège de la politique de coopération euro-méditerranéenne, a nui à la définition initiale du projet puis à l'exploitation du bâtiment.

Outre d'assez nombreuses infractions aux règles de la commande publique, le contrôle a également mis en lumière un défaut de

maîtrise des coûts du projet, dont le montant total (62 M€ hors taxes) montre le caractère irréaliste de l'enveloppe initialement prévue (20 M€), quand bien même prendrait-on en compte l'inflation inévitable des coûts sur la durée anormalement longue de maturation et de réalisation de la Villa Méditerranée (dix ans).

La chambre a formulé des observations similaires sur les conditions dans lesquelles a été mis en œuvre le **tramway d'Aubagne**. Lancé en 2009, le projet prévoyait à l'origine la réalisation en trois phases de deux lignes de tramway. Cependant seule la première phase, correspondant à la création d'une

partie de la première ligne, a été réalisée. Les deuxième et troisième phases, qu'il était prévu de mener à bien en 2016 et 2019, ont été abandonnées du fait de surcoûts des travaux de la première phase ayant résulté notamment d'une mauvaise définition initiale des besoins.

Le maître d'ouvrage a également commis l'erreur de commander des prestations correspondant aux deuxième et troisième phases du projet, qui ont généré des dépenses devenues inutiles compte tenu de la décision intervenue ultérieurement de ne pas réaliser ces deux phases. C'est ainsi qu'ont été réalisées des prestations de maîtrise d'œuvre correspondant à la deuxième phase du projet, que huit rames de tramway ont été achetées alors que l'exploitation du tronçon actuellement en service n'en nécessite que trois, et qu'a été construit un centre de maintenance conçu pour permettre le fonctionnement des deux lignes de tramway initialement prévues.

Une partie de ces dépenses pourrait être valorisée dans le cadre d'un projet nouveau de réhabilitation de l'ancienne voie ferrée de Valdonne. Il reste qu'à la date d'achèvement du contrôle de la chambre, les travaux du tramway avaient coûté plus de 90 M€ pour la réalisation d'un tronçon de ligne inachevée d'une longueur d'environ 3 km, ne comprenant que sept stations, situé sur le seul territoire de la commune d'Aubagne et ne profitant donc pas aux autres communes de l'agglomération. Le coût du tramway d'Aubagne ressort ainsi à 30 M€ par km, contre 13 à 22 M€ en moyenne pour ce type d'équipement.

L'analyse des **modalités de programmation des investissements** de l'un des six établissements publics de coopération intercommunale qui ont fusionné le 1^{er} janvier 2016 pour donner naissance à la métropole Aix-Marseille-Provence, a fait apparaître que chaque commune membre de cet EPCI avait utilisé un « droit de tirage » sur les ressources intercommunales pour ses propres projets, indépendamment de ceux

portés par les autres communes et sans aucune anticipation des coûts d'exploitation induits. Ainsi en est-il de la construction de la **cité administrative** de la ville centre de cet ancien groupement de communes, qui est en réalité un hôtel de ville dont l'intérêt communautaire s'avère contestable. Ce défaut de coordination est en outre porteur d'un risque de suréquipement.

La chambre a également relevé que les coûts de réalisation de la cité administrative avaient significativement dérivé. A la date d'achèvement de son contrôle, la construction du bâtiment lui-même, encore inachevée en raison de dysfonctionnements techniques du système de chauffage-ventilation, avait ainsi déjà coûté 22,4 M€ pour un budget prévisionnel de 15,4 M€. La juridiction a constaté par ailleurs que deux projets portés par l'EPCI, concernant la construction d'un **complexe sportif** et de conférence et d'une **crèche « multi-accueil »**, avaient été abandonnés alors qu'ils se trouvaient à un stade de réalisation avancé, de sorte que les dépenses correspondantes ont été réalisées en pure perte.

Ces difficultés ne sont pas l'apanage des grandes collectivités. Ainsi, l'examen des conditions de réalisation d'un **pôle périscolaire** par une petite commune alpine a montré que cette opération, qui a mobilisé à elle seule plus de 50% des dépenses d'équipement réalisées par la commune au cours de la période examinée, avait été mal définie à l'origine quant à son contenu et à son financement, qu'elle avait ensuite été sans cesse modifiée au gré des demandes de subventions de la collectivité et qu'elle avait fini par prendre des proportions démesurées non seulement au regard de ses capacités financières limitées mais également par rapport à ses besoins réels. Ainsi le bâtiment de restauration collective inclus dans le projet a-t-il été conçu pour permettre la confection de 350 repas par jour, alors que la commune compte à peine plus de 3 500 habitants. A la fin du contrôle de la chambre, cette partie du pôle périscolaire, qui en a représenté plus de la moitié du coût, était inutilisée.

Focus sur les conditions de mise en place de la métropole Aix-Marseille-Provence

En 2017, la chambre a rendu publics quatre rapports d'observations définitives concernant deux des six établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui ont fusionné le 1^{er} janvier 2016 pour donner naissance à la métropole Aix-Marseille-Provence (AMP), la commune centre de l'un de ces deux anciens groupements de communes et une autre commune membre de la métropole. Ces rapports ont mis en lumière diverses opérations que les collectivités et établissements concernés ont réalisées dans les années ayant précédé la mise en place de la métropole AMP pour favoriser leurs intérêts au détriment de ceux du nouvel EPCI.

La chambre a constaté que, peu avant la création de la métropole, l'un des deux EPCI avait décidé d'intégrer dans les attributions de compensation (AC) revenant à ses communes membres des reversements de fiscalité qui leur étaient jusqu'alors versés sous forme de dotations de solidarité communautaire (DSC). Cette opération, qui est conforme à la lettre mais contraire à l'esprit des dispositions législatives concernant ces deux dispositifs, dont les objectifs sont distincts⁶, a permis de cristalliser les montants correspondants, que la métropole devra verser chaque année aux communes membres de l'ancien EPCI, restreignant à due proportion ses marges de manœuvre.

La juridiction a relevé que la répartition des compétences et des ressources entre les communes membres de l'autre EPCI et cet ancien groupement de communes avait été modifiée avant la création de la métropole dans un sens également défavorable aux intérêts de cette dernière. A compter de 2014, plusieurs compétences jusque-là dévolues à l'EPCI ont été transférées à ses communes membres. Parallèlement, la part de la fiscalité reversée à ces communes par l'EPCI a fortement augmenté, passant de 50,1% en 2013 à 70,6% en 2014 et 85,6% en 2015. Cependant l'augmentation de ces reversements n'a pas été nécessairement proportionnée à celle des charges transférées. Ainsi, dans le cas de la ville centre du groupement de communes, le contrôle de la

chambre a montré qu'ils avaient augmenté de 32,6 M€ alors que seulement 14,3 M€ étaient justifiés par les transferts de compétences. De même que dans le cas précédent, ces décisions ont donc permis aux communes membres de l'EPCI de cristalliser en leur faveur des recettes que la métropole, héritière des droits et obligations de cet ancien groupement de communes, devra leur reverser.

Les marges de manœuvre financière de la métropole seront également amputées par la poursuite des opérations d'investissement engagées par l'EPCI, dont la chambre a constaté que l'encours restant à réaliser avait fortement augmenté au cours de l'année 2015 pour atteindre 48 M€.

Le contrôle d'une autre commune membre de la métropole a montré qu'elle avait échafaudé le projet de vendre ses parkings en ouvrage à la société d'économie mixte qui en assurait jusqu'alors la gestion dans le cadre d'une délégation de service public, de façon à soustraire à la métropole un patrimoine qui devait en principe lui être transféré gratuitement. La réalisation de cette opération devait également permettre à la commune d'encaisser 65 M€ de recettes nettes. Elle était cependant susceptible de priver la métropole des moyens d'exercer sur le territoire de la commune concernée une compétence que la loi lui a pourtant attribuée. Aussi, saisie par le représentant de l'Etat, le juge administratif en a-t-il suspendu l'exécution

⁶ L'attribution de compensation a pour objet de neutraliser les conséquences financières des transferts de compétences des communes vers les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique (FPU). Son montant est en principe égal au produit des impositions transférées par les communes, déduction faite de celui des

charges transférées à l'EPCI. La dotation de solidarité communautaire a pour objet de renforcer la solidarité financière entre les membres d'un même EPCI. Elle est facultative et son montant est fixé librement par l'EPCI.

Focus sur le contrôle de deux syndicats mixtes de déchets ménagers

La chambre a rendu publics en 2017 deux rapports d'observations définitives sur les comptes et la gestion de deux syndicats mixtes des Alpes-Maritimes compétents en matière de traitement des déchets ménagers et assimilés. Ces deux établissements couvrent des populations respectives de près de 176 000 et 272 000 habitants.

La chambre s'est intéressée à la situation financière de ces établissements publics, notamment à leurs ressources, qui proviennent essentiellement des collectivités membres des deux syndicats mixtes (principalement des établissements publics de coopération intercommunale). En effet, même si elles paraissent assurées en raison de la nature publique des contributeurs, ces ressources, de même d'ailleurs que les dépenses de ces établissements, peuvent être fluctuantes ou sensiblement différentes des prévisions initiales en fonction des quantités et de la nature des déchets traités ou en raison de modifications intervenues dans le périmètre d'intervention des syndicats mixtes. La chambre a donc recommandé à l'un de ces établissements de rechercher une sécurisation en volume des tonnages apportés dans le cadre de conventions pluriannuelles passées avec les collectivités adhérentes. Elle a observé par ailleurs que les deux syndicats disposaient de marges de progrès en matière de recouvrement des contributions des collectivités adhérentes.

La chambre a également examiné les conditions d'exécution de deux contrats que ces syndicats ont passés avec des prestataires privés : un contrat relatif à l'exploitation d'un centre de valorisation organique des déchets et un contrat de partenariat public privé concernant une installation de valorisation énergétique des déchets par incinération.

D'une manière générale, la chambre a estimé que les syndicats devaient renforcer ou améliorer leurs outils de pilotage et de gestion de leurs relations contractuelles avec leurs prestataires.

L'analyse de la gestion financière des deux établissements publics a conduit la juridiction à les inviter à renforcer leurs outils de prospective financière et de programmation pluriannuelle de leurs opérations. La chambre a également recommandé que l'information des assemblées délibérantes soit améliorée tant en ce qui concerne la situation financière des deux syndicats mixtes, notamment leur dette, que s'agissant de l'exécution des deux contrats susmentionnés.

A la suite du contrôle de la chambre, l'un de ces syndicats a, conformément aux règles comptables, intégré dans ses comptes le solde restant dû de l'emprunt qui avait été souscrit dans le cadre du contrat de partenariat public privé précité pour un montant de 31,5 M€. La chambre a également pu constater que la réalisation par l'autre syndicat d'une installation de stockage de déchets non dangereux avait dû être interrompue en raison de désordres géologiques, dans l'attente d'une solution alternative de valorisation du site concerné. Au moment du contrôle, le coût pour l'établissement public de cette opération inaboutie était estimé à 7,7 M€.

Le suivi des actions entreprises à la suite des observations et recommandations de la chambre



L'article 107 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRE »), codifié à l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF), impose aux ordonnateurs des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dont la gestion a été examinée par la chambre régionale des comptes de présenter devant leur assemblée délibérante un rapport sur « *les actions [qu'ils ont] entreprises à la suite des observations* » de la juridiction.

Ce rapport doit être produit et présenté dans le délai d'un an à compter de l'examen par l'organe délibérant du rapport d'observations définitives de la CRC. Il doit être ensuite communiqué à la juridiction. La loi confie en effet à la chambre régionale des comptes la responsabilité de produire une synthèse annuelle des rapports de suivi de ses observations définitives qui lui ont été ainsi adressés et au président de la juridiction la tâche de présenter cette synthèse devant la conférence territoriale de l'action publique (CTAP).

Comme l'ensemble de ses homologues, la chambre régionale des comptes de PACA s'est livrée à cet exercice pour la première fois en 2017. La synthèse qui en est issue a été présentée le 5 décembre 2017 devant la CTAP de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Alors que le dispositif de suivi instauré par la loi NOTRE concerne les suites données aux observations de la chambre, les réponses apportées par les 17 collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre concernés ont

principalement porté sur les recommandations que la juridiction leur avait adressées. Ce phénomène s'explique par l'accent que la CRC met sur ces dernières, qui viennent en réalité couronner celles de ses observations qu'elle juge particulièrement importantes.

Les recommandations dont le suivi de la mise en œuvre a ainsi été réalisé font l'objet d'un double classement. Elles sont d'abord différenciées selon leur nature : elles sont répertoriées comme des recommandations de régularité lorsqu'elles ont pour objet de rappeler la loi ou le règlement, des recommandations de performance lorsqu'elles portent sur la qualité (c'est-à-dire l'efficacité et/ou l'efficience) de la gestion de l'organisme concerné sans que l'application de la règle de droit soit mise en cause. Un peu plus de 55% des 113 recommandations dont le suivi a été réalisé cette année portaient sur la régularité de la gestion des collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre concernés, et un peu moins de 45% concernaient la performance de la gestion de ces mêmes organismes.

Les recommandations formulées par les chambres régionales des comptes sont également classées selon le domaine auquel elles se rattachent. Ce second classement repose sur sept rubriques thématiques : achats, comptabilité, gouvernance et organisation interne, situation financière, gestion des ressources humaines, situation patrimoniale, relations avec les tiers. L'analyse du classement thématique des recommandations dont les résultats du suivi

ont été présentés dans la synthèse montre que plus de 90% d'entre elles portent sur la gouvernance et l'organisation interne des organismes concernés (40 recommandations), la gestion de leurs ressources humaines (32 recommandations), leur comptabilité (notamment sa fiabilité, 17 recommandations) et leur situation financière (14 recommandations).

A la lumière des rapports de suivi qui lui ont été adressés et des pièces produites à l'appui, la chambre s'est efforcée de mesurer le degré de mise en œuvre de ses recommandations selon une méthodologie définie conjointement par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes. Les réponses apportées lui ont permis de classer sans difficultés majeures les recommandations dont il s'agissait d'assurer le suivi. Il convient toutefois de ne pas sous-estimer la subjectivité de la démarche dès lors notamment que, comme ses homologues, la chambre a soumis les rapports de suivi produits par les organismes concernés et les pièces qui ont pu y être jointes à un simple contrôle de vraisemblance et compte tenu du nombre relativement réduit des recommandations dont le suivi a été assuré.

De ce premier exercice se dégagent principalement deux enseignements.

En premier lieu, les collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre concernés cette année par le dispositif de suivi ont globalement bien « joué le jeu ». La forme des rapports de suivi dont la chambre a reçu communication est plutôt satisfaisante. La plupart des organismes concernés ont communiqué des rapports spécifiques, reprenant de façon exhaustive les suites données aux recommandations de la chambre. Certains ont complété leurs réponses en évoquant les actions qu'ils ont amorcées ou réalisées dans le prolongement d'observations ayant ou non donné lieu à recommandations en bonne et due forme. De même, la quasi-totalité des organismes a décrit les grandes tendances financières observées depuis le contrôle de la

chambre. Par ailleurs, près d'un tiers d'entre eux ont appuyé leurs réponses de pièces justificatives, notamment de délibérations de leur assemblée délibérante attestant de leur volonté de mettre en place les actions annoncées à la suite des recommandations de la chambre.

Il apparaît en second lieu que les recommandations formulées par la juridiction ont généralement été suivies d'effet. A la lumière des rapports de suivi qui lui ont été adressés et des pièces produites à l'appui, la chambre a en effet estimé à un peu plus de 67% la proportion de ses recommandations qui avaient été totalement mises en œuvre ou étaient en cours de mise en œuvre un an après leur formulation. La rapidité des suites qui leur ont été ainsi données traduit la reconnaissance de leur pertinence par les organismes concernés. Celles qui n'avaient pas été mises en œuvre n'ont pas nécessairement fait l'objet d'un refus d'y donner suite de la part des organismes concernés. La priorité donnée à certains projets a pu en effet les conduire à reporter la réalisation des actions nécessaires. Certains organismes ont cependant affirmé vouloir prendre appui sur les recommandations de la chambre pour impulser des stratégies d'amélioration, voire de changement de leurs pratiques.



L'expérimentation de la certification des comptes locaux

La certification des comptes se définit comme l'opinion écrite et motivée que formule, sous sa responsabilité, un organisme indépendant, sur la conformité des états financiers d'une entité à un ensemble donné de règles comptables, au premier rang desquelles figurent la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes.

L'article 110 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRE ») a prévu qu'en liaison avec les chambres régionales des comptes, la Cour des comptes conduirait une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements, devant permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local. Cette expérimentation durera jusqu'en 2023.

Le ministre chargé des collectivités territoriales et celui chargé des comptes publics ont arrêté le 10 novembre 2016 une liste de 25 collectivités territoriales et établissements publics locaux retenus pour suivre l'expérimentation. Y figure la commune de Cuers, située dans le Var, seule collectivité candidate en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Au cours de l'année 2017, les juridictions financières ont réalisé un diagnostic global d'entrée de chacun des organismes participant à l'expérimentation, qui va permettre de préparer des examens ciblés de leurs comptes en 2018 et 2019. A l'issue de cette période, la Cour adressera ses recommandations à chacun des organismes concernés et un bilan intermédiaire de l'expérimentation sera établi. De 2020 à 2022 sera menée une certification expérimentale de leurs comptes, faisant intervenir des commissaires aux comptes. La Cour assurera le suivi de ces travaux. En 2023, elle établira un bilan de l'expérimentation dans un rapport remis au Gouvernement qui le transmettra au

Parlement, accompagné des observations des collectivités territoriales et des groupements concernés.

En 2017, la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur a contribué au diagnostic global d'entrée de la commune de Cuers. Elle a également prêté main forte à la chambre régionale des comptes d'Occitanie en participant à celui concernant la ville de Montpellier.

Dans le cadre de leur mission de contrôle des comptes et de la gestion des collectivités et établissements relevant de leur compétence, les chambres régionales des comptes s'assurent déjà de la fiabilité de leurs états comptables. Dans le cadre de la démarche d'expérimentation de la certification, les juridictions financières se sont attachées en 2017 à vérifier en sus que les entités concernées ont procédé à une analyse préalable des risques d'erreurs susceptibles d'avoir un impact sur leurs états financiers. Cette approche par les risques implique un examen de la fiabilité de leur système d'information financier et de l'efficacité de leur contrôle interne. La mise en place d'un dispositif de contrôle interne efficace suppose une description préalable des missions, activités et processus de la collectivité ou de l'établissement, qui s'accompagne de l'identification des risques qui leur sont inhérents ainsi que de l'instauration des contrôles y afférents. Le diagnostic global d'entrée auquel il a été procédé au cours de l'année écoulée a notamment eu pour objet d'évaluer le degré d'avancement dans cette démarche des organismes concernés.



La préparation des établissements publics de santé à la certification de leurs comptes

La fiabilisation des comptes a pour objectif de donner une image sincère des données et des résultats comptables d'une entité. Elle consiste dans un premier temps à fiabiliser les états financiers et à justifier les soldes y figurant. Une fois réalisées les corrections d'écritures comptables éventuellement nécessaires, l'établissement doit s'organiser pour éviter que les erreurs commises ne surviennent à nouveau en mettant en place un dispositif de maîtrise des risques comptables et financiers. L'ensemble des travaux entrepris et des décisions prises doit faire l'objet d'une documentation détaillée.

Si tous les établissements publics de santé (EPS) doivent fiabiliser leurs comptes, seuls certains d'entre eux sont soumis à l'obligation de les faire certifier. Les dispositions correspondantes, issues de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (dite « loi HPST »), figurent à l'article L. 6145-16 du code de la santé publique. Les modalités de mise en œuvre de cette démarche ont été précisées par deux décrets et un arrêté du 23 décembre 2013. Sont soumis à obligation de certification de leurs comptes, par un ou plusieurs commissaires aux comptes, les établissements publics de santé (EPS) dont le compte de résultat principal présente un total des produits supérieur ou égal à 100 M€ pendant trois exercices successifs.

Pour chacun des exercices 2014, 2015 et 2016, un arrêté a listé les établissements dont les comptes devaient être certifiés. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, onze EPS sont à ce jour concernés : le centre hospitalier de Montfavet et le centre hospitalier d'Avignon en application d'un arrêté du 23 décembre 2013, les centres hospitaliers d'Aix-Pertuis, Martigues, Toulon - La Seyne-sur-Mer, Cannes, le centre hospitalier intercommunal de Fréjus - Saint-Raphaël et le

centre hospitalier universitaire de Nice suite à la parution de l'arrêté du 1^{er} août 2014 et le centre hospitalier d'Antibes, l'Assistance publique-Hôpitaux de Marseille (AP-HM) ainsi que le centre hospitalier intercommunal des Alpes du sud - Gap Sisteron conformément à l'arrêté du 21 octobre 2015.

A compter de l'exercice 2017, les hôpitaux dont les recettes de fonctionnement sont supérieures à 100 M€ seront tous certifiés.

En 2014 et 2015, la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur avait formulé des observations sur la préparation à la certification de deux centres hospitaliers. Ces travaux, qui avaient pour partie été conduits dans le cadre d'une enquête commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, avaient mis en lumière la mobilisation tardive des établissements concernés et, par voie de conséquence, la nécessité dans laquelle ils s'étaient trouvés de réaliser un travail significatif quelques mois avant l'échéance de la certification pour produire la documentation attendue et s'assurer que l'ensemble du personnel concerné s'était approprié la démarche.

En 2017, la juridiction a examiné les comptes et la gestion de deux établissements publics de santé, l'un entré dans la démarche de certification avec les hôpitaux de la première vague, l'autre à une date plus récente.

La chambre s'est attachée à analyser, au regard de l'état des lieux réalisé avant le premier exercice certifié, les actions mises en œuvre dans chaque établissement pour assurer la fiabilisation des comptes et améliorer l'efficacité du contrôle interne dans l'objectif d'une comptabilisation exhaustive des charges, risques et produits.

La participation de la chambre aux enquêtes communes

En 2017 comme les années précédentes, la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur a participé à la préparation et/ou à la réalisation d'enquêtes associant la Cour et le réseau des chambres régionales et territoriales des comptes. Ces travaux relèvent, selon les cas, du contrôle, de l'audit ou de l'évaluation de politiques publiques ou d'actions de politiques publiques et débouchent généralement sur des publications nationales produites sous le timbre de la Cour des comptes.

La juridiction a contribué à trois enquêtes nationales ayant abouti à de telles publications en 2017, concernant les achats hospitaliers, les soutiens publics à l'Euro 2016

et l'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements. Elle a également réalisé plusieurs contrôles comportant un volet consacré aux politiques locales en faveur du tourisme, qu'elle a traité selon la méthodologie d'une enquête nationale.

Par ailleurs deux magistrats ont participé aux premiers travaux réalisés en 2017 par la Cour et l'ensemble des chambres régionales des comptes au titre de l'expérimentation de la certification des comptes locaux prévue par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (cf. *supra*, le chapitre sur la certification).

Les achats hospitaliers



En juin 2017, la Cour des comptes a rendu publique une communication sur les achats hospitaliers qu'elle a adressée à la commission des affaires sociales et à la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale. Cette communication est issue d'une enquête réalisée par la Cour et treize chambres régionales des comptes auprès de 27 établissements publics de santé, parmi lesquels figuraient un CHU et un centre hospitalier de Provence-Alpes-Côte d'Azur, dont les comptes et la gestion ont été contrôlés par la chambre régionale des comptes de PACA notamment pour les besoins de l'enquête.

Avec un montant total de près de 25 Md€, les achats hospitaliers représentent le deuxième poste de dépenses hospitalières, après les charges de personnel⁷. L'enquête a montré qu'en dépit de l'importance de cet enjeu financier, la structuration de la fonction achat restait inachevée au sein des établissements et que la mutualisation était globalement

limitée. Lorsque celle-ci existe, son niveau d'efficacité est rarement apprécié. La mise en œuvre du programme PHARE⁸, porté par la direction générale de l'offre de soins depuis fin 2011, a permis d'enclencher une dynamique positive de rationalisation et de professionnalisation des achats hospitaliers. Ce processus vertueux doit toutefois se poursuivre et s'amplifier dans le cadre des groupements hospitaliers de territoire (GHT)⁹. Par ailleurs, sur le plan de la régularité, l'enquête a mis en évidence de nombreux cas de non-respect des règles de la commande publique tant au stade de la passation que lors de l'exécution des marchés publics.

La chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur a relevé pour sa part que le CHU qu'elle a contrôlé dans le cadre de l'enquête ne s'était pas doté d'une véritable politique d'achat et ne disposait pas non plus d'une direction des achats complètement unifiée. De bonnes pratiques ont toutefois été identifiées, résultant de l'engagement de l'établissement dans la démarche nationale d'amélioration de ses performances dans ce domaine. La prévention des conflits d'intérêts et la

⁷ Hors achats de défense et de sécurité, l'Etat consacre 20 Md€ par an à ses achats.

⁸ Performance hospitalière pour des achats responsables.

⁹ La mise en place des GHT créés à la suite de la loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016,

doit permettre d'opérer une mutation profonde de l'achat hospitalier en transférant au 1^{er} janvier 2018 la fonction achat des établissements membres à l'établissement support du groupement.

diminution du nombre de références en constituent des illustrations.

L'autre établissement dont la chambre a examiné les comptes et la gestion pour les besoins de l'enquête présente la particularité

Les soutiens publics à l'Euro 2016



En 2016 et 2017, la CRC de Provence-Alpes-Côte d'Azur a contribué à une enquête associant la Cour et les six chambres régionales des comptes territorialement concernées par l'Euro 2016, portant sur les soutiens publics qui ont permis la tenue en France de cette compétition.

L'enquête a débouché sur la publication en septembre 2017 d'un rapport de synthèse, qui a souligné notamment que l'Euro 2016 avait incontestablement été un succès en termes d'organisation mais que l'héritage matériel du tournoi (les dix stades dans lesquels il s'est déroulé, qui ont fait l'objet d'investissements publics d'un montant total de près de 1 Md€) n'était pas exempt de risques pour les collectivités concernées. Parmi celles-ci figurent les villes de Marseille et Nice, dont les stades Orange Vélodrome et Allianz Riviera ont accueilli plusieurs matches de l'Euro 2016.

Au rapport de synthèse sont joints des cahiers territoriaux qui, après la publication par la chambre, en octobre 2013 et juin 2015, de deux rapports d'observations définitives traitant des opérations d'extension et de rénovation du stade Vélodrome et de construction du grand stade de Nice dans le cadre de contrats de partenariat public privé

de recourir à une centrale de référencement privée pour ses achats de pharmacie. Egalement engagé dans le programme PHARE, il procède à l'évaluation de ses gains sur les achats mais de façon partielle, les achats de la pharmacie en étant exclu.

de longue durée (jusqu'en 2045 pour Marseille et 2041 pour Nice)¹⁰, reviennent sur la charge de long terme qu'ils engendrent pour les villes concernées : 15,8 M€ par an en moyenne pour Marseille et 13 M€ pour Nice.

Compte tenu de l'ampleur de ces enjeux financiers, l'enquête est également revenue sur les relations entre les villes intéressées et les clubs de football résidents. Dans ses rapports de 2013 et 2015, la chambre avait constaté que les redevances payées par le passé par les clubs résidents du stade Vélodrome et du grand stade de Nice devaient être réévaluées, notamment parce qu'elles intégraient une part variable dont le seuil de déclenchement était très élevé. Les cahiers territoriaux relatifs à ces deux stades montrent qu'en application des règles de droit internes et européennes, il importe que ces redevances soient en rapport avec les avantages de toute nature dont bénéficient les clubs résidents au titre de l'utilisation d'une dépendance du domaine public. Ils soulignent également le risque au regard du droit communautaire que, si leur montant était insuffisant, le différentiel puisse être considéré comme une aide d'Etat contraire aux dispositions de l'article 107 § 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Il ressort de cette analyse que les collectivités concernées ont un intérêt économique et juridique à rechercher le « *juste niveau* » de la redevance, combinant une part fixe et une part variable véritablement opérante. La Cour des comptes a pris acte du constat partagé par les villes de Marseille et Nice d'une nécessaire réévaluation des redevances payées par leurs clubs résidents.

¹⁰ Au titre de la participation des villes de Marseille et Nice à l'accueil du tournoi, l'opération de rénovation et d'extension du stade Vélodrome, d'un coût de 267,2 M€, a bénéficié d'une subvention du Centre national de développement du sport de

28 M€ et l'opération de construction du grand stade de Nice, d'un coût de 204,1 M€, d'une subvention de 20 M€.

L'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements

A la faveur du contrôle, ciblé sur ce seul thème, des comptes et de la gestion d'un département de la région, la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur a contribué à une enquête relative à l'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements, qui a débouché sur une synthèse dans le rapport public sur les finances publiques locales que la Cour des comptes a publié en octobre 2017.

Les dépenses sociales des départements correspondent au versement d'allocations de solidarité (revenu de solidarité active¹¹, allocation personnalisée d'autonomie¹², prestation de compensation du handicap¹³, allocation compensatrice pour tierce personne¹⁴), à la prise en charge de frais de séjour et d'hébergement dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance¹⁵ et à l'attribution d'aides aux personnes âgées et aux personnes handicapées. Leur forte augmentation (+25% de 2010 à 2016), qui s'est accompagnée d'une nette progression de leur part dans les dépenses de fonctionnement des départements (passée de 50% en 2010 à 55% en 2016), a contribué à la dégradation d'ensemble de la situation financière de ces collectivités.

L'enquête a montré que les départements pourraient mieux employer les leviers dont ils disposent pour maîtriser l'évolution de leurs dépenses sociales. Certes ils ne sont pas entièrement libres d'exercer leurs compétences de droit commun en matière d'aide sociale, leurs attributions dans ce domaine étant partagées localement avec de nombreux acteurs et leur rôle de chef de file étant affaibli par l'éclatement des dispositifs de coordination. En outre, l'exercice de ces responsabilités est soumis à un encadrement juridique strict s'agissant du RSA.

Cependant cette organisation complexe leur laisse des marges d'action, concernant notamment la définition des plans d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées, le choix du mode d'hébergement notamment des enfants relevant de l'ASE, le développement des actions d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RSA, la régulation de l'offre d'hébergement et de services proposée par les établissements sociaux et médico-sociaux¹⁶ et la tarification de ces prestations, l'adaptation des effectifs et de l'organisation des services sociaux, l'amélioration de la performance des systèmes d'information et le développement des contrôles : contrôles portant sur le respect par les allocataires du RSA de leur obligation d'entreprendre les démarches nécessaires pour améliorer leur insertion sociale ou professionnelle, sur la justification des tarifs fixés par les ESMS, sur l'effectivité des prestations réalisées par des tiers au bénéfice notamment des personnes âgées et des personnes handicapées, et contrôles réalisés au titre de la lutte contre la fraude.

Ainsi le département dont les comptes et la gestion ont été examinés par la chambre dans le cadre de l'enquête a-t-il développé des contrôles concernant le RSA, ce qui a eu pour conséquence une progression de la constatation de versements indus. En revanche, la juridiction a constaté que le contrôle des établissements sociaux et médico-sociaux se limitait à l'analyse des documents que ces établissements fournissent et que les audits réalisés par les services du département étaient circonscrits au domaine de l'enfance et de la famille.

¹¹ RSA.

¹² APA, allouée aux personnes âgées dépendantes.

¹³ PCH.

¹⁴ ACTP, progressivement remplacée par la PCH.

¹⁵ ASE.

¹⁶ ESMS.

Les politiques publiques en faveur du tourisme



A la faveur du contrôle des comptes et de la gestion d'une douzaine d'organismes concourant au développement ou à la gestion d'activités touristiques au niveau régional, dans les bassins de deux communes littorales des Alpes-Maritimes et du Var et dans plusieurs stations de sport d'hiver¹⁷, la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur a contribué en 2016 et 2017 à une enquête nationale sur les politiques publiques en faveur du tourisme.

Dans les territoires, le tourisme relève d'une compétence partagée entre collectivités, chacune étant libre d'intervenir dans ce domaine. En pratique, tous les échelons se sont emparés de cette compétence sans toujours veiller à la complémentarité de leurs actions et en multipliant la création d'opérateurs locaux en charge de la mise en œuvre des stratégies touristiques locales. En résultent des risques de dilution des moyens mobilisés, d'incohérence des stratégies engagées et d'absence de prise en compte des besoins véritables du secteur.

Les contrôles réalisés par la chambre dans le cadre de l'enquête en offrent plusieurs illustrations, dans une région qui se caractérise pourtant par la grande notoriété internationale de ses marques territoriales, un climat et un positionnement géographique très porteurs, une bonne accessibilité et une offre touristique riche, marquée par la diversité des territoires et des pratiques touristiques.

La coexistence de deux comités régionaux du tourisme et la complexe articulation des actions des différents organismes concourant à la gestion des stations de ski et du domaine skiable en constituent deux exemples parmi d'autres. Les contrôles réalisés ont également montré qu'alors que certaines structures consacrent des moyens importants à la promotion du tourisme, les résultats des actions entreprises à ce titre ne font l'objet d'aucune évaluation détaillée. Les indicateurs existants montrent généralement que les réalisations sont conformes aux orientations retenues mais ne permettent pas de mesurer les retombées économiques ni l'efficacité des dispositifs mis en œuvre.

D'une façon plus générale, la superposition de politiques communales et intercommunales, dont la complémentarité n'est pas avérée, nuit à la performance d'ensemble des interventions en faveur du tourisme. Ainsi, les contrôles concernant les organismes contribuant à la promotion du tourisme dans le bassin de l'une des deux communes littorales susmentionnées ont montré que la coordination de leurs actions était insuffisante, alors que les dépenses correspondantes sont importantes (elles ont atteint 6,2 M€ en 2015). Aussi les politiques promotionnelles locales demeurent-elles cloisonnées, alors que la clientèle touristique rayonne sur l'ensemble du territoire.

¹⁷ L'un des deux comités régionaux du tourisme de Provence-Alpes-Côte d'Azur, trois communes, deux syndicats mixtes, deux associations, une communauté de communes, une société

d'économie mixte, une société publique locale et un office municipal de tourisme

La participation de la chambre à d'autres activités et missions communes

Depuis plusieurs années, la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur apporte une contribution substantielle à l'élaboration de méthodes et d'outils mis en place par le centre d'appui métiers (CAM) des juridictions financières. Ainsi, l'un de ses membres a continué, en 2017, à participer au développement du logiciel propre aux chambres régionales des comptes d'aide à l'analyse de la situation financière des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des hôpitaux, au déploiement de plusieurs systèmes de contrôle en milieu dématérialisé, notamment celui relatif aux pièces justificatives des dépenses, ainsi qu'à l'élaboration de tutoriels s'y rapportant.

Plusieurs membres de la chambre participent également depuis 2016 à la préparation des contrôles qu'en application de l'article 109 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, les juridictions financières sont désormais compétentes pour réaliser sur les comptes et la gestion des établissements sociaux et

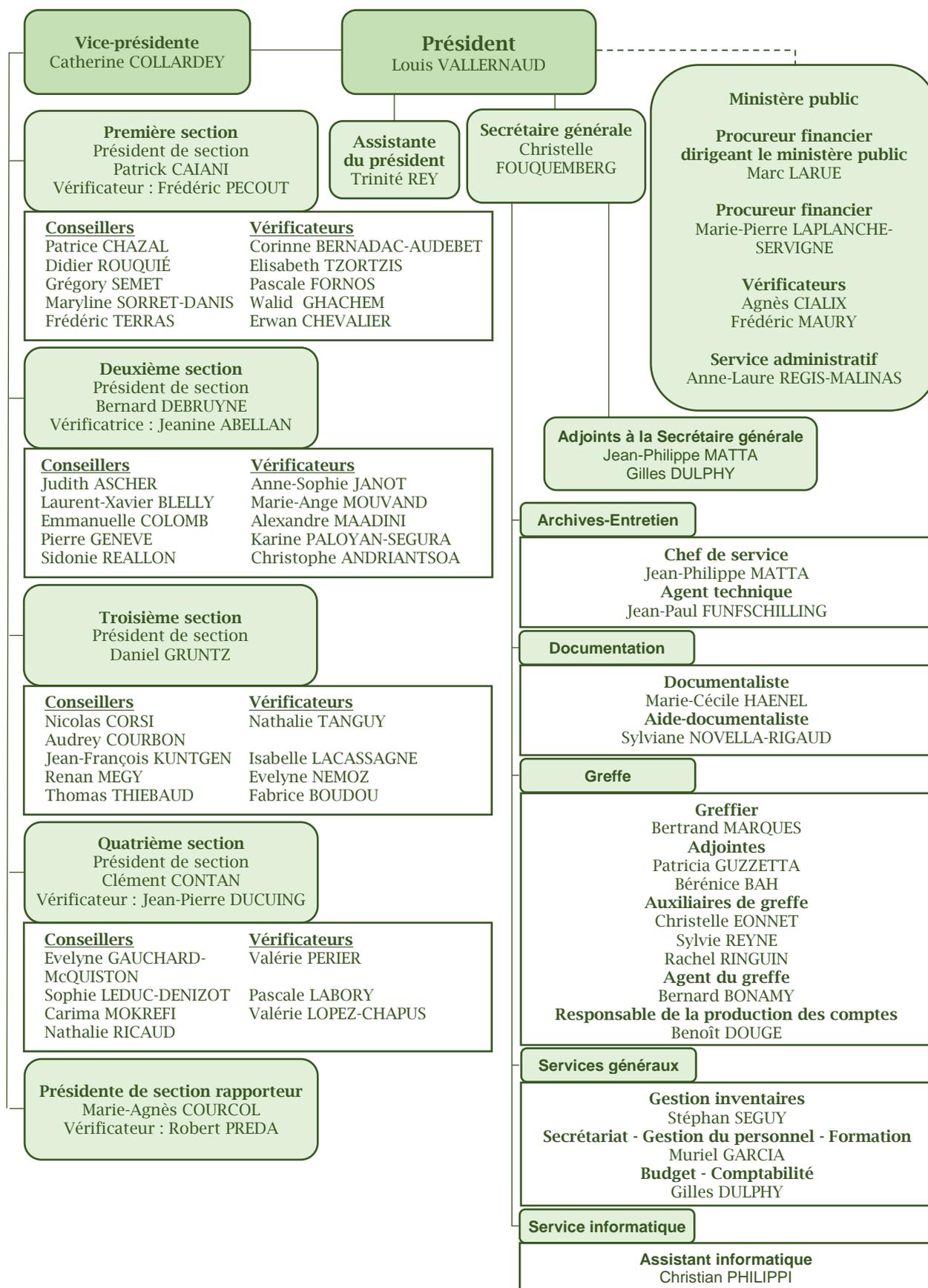
médico-sociaux (ESMS) et des établissements de santé de droit privé bénéficiant de financements publics. En 2017, l'un d'entre eux a ainsi contribué aux travaux d'un groupe de magistrats et vérificateurs de la Cour et des chambres régionales des comptes chargé d'élaborer des outils d'aide au contrôle des ESMS susceptibles d'être utilisés notamment dans le cadre d'enquêtes nationales portant sur des politiques publiques dont ces établissements sont les acteurs.

Par ailleurs, dans le cadre de la rénovation engagée en 2017 du catalogue de formation des juridictions financières, plusieurs magistrats de la chambre ont été sollicités pour dispenser des formations concernant la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales et le financement des établissements publics hospitaliers.

Enfin, la juridiction se montre toujours soucieuse d'accompagner des étudiants dans leur cursus. A ce titre elle a accueilli en 2017 deux stagiaires de niveau master 1 et master 2.

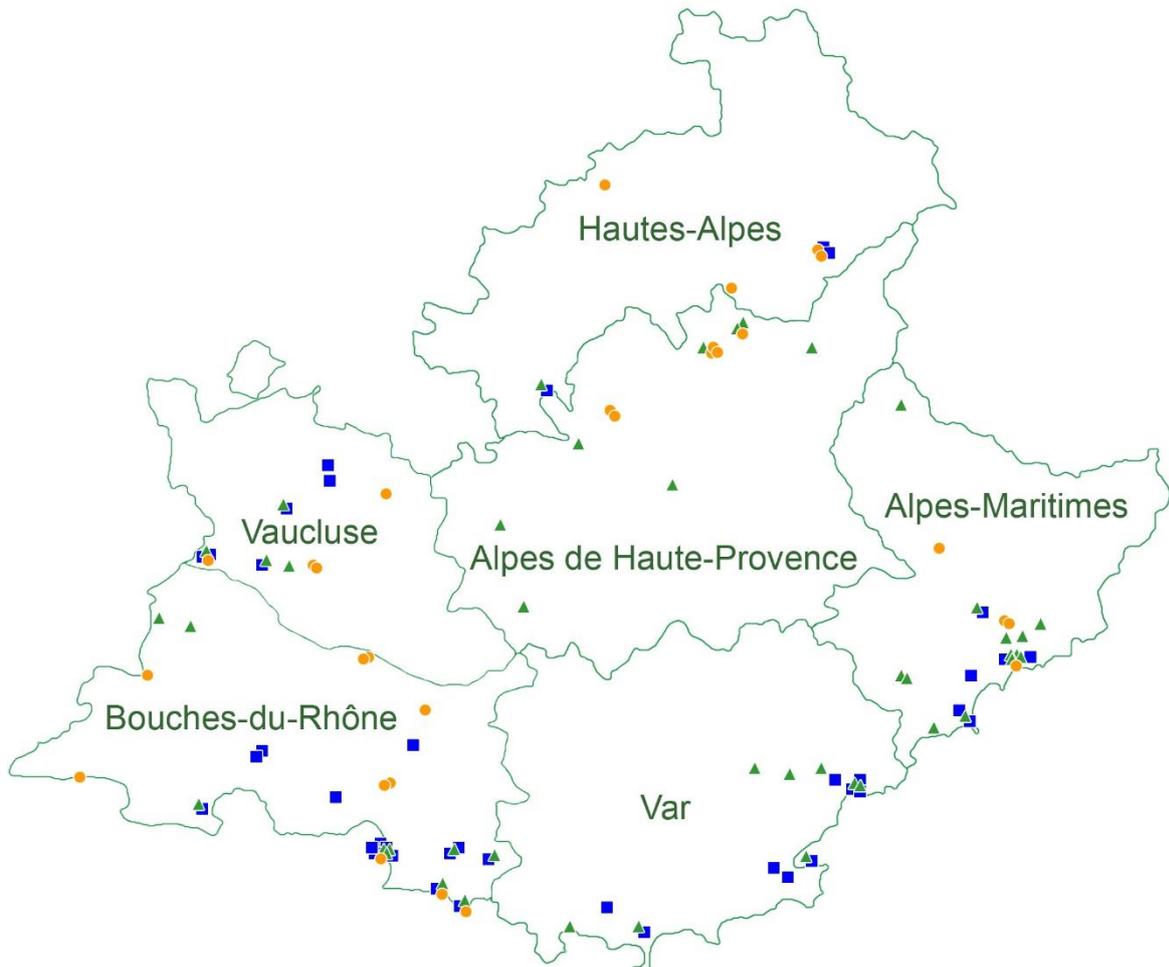


Organigramme au 1er janvier 2018



Carte des productions de la chambre en 2017

- ROD
- Avis budgétaires
- ▲ Jugements



Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



17, traverse de Pomègues
13295 Marseille cedex 08
<http://www.ccomptes.fr>