



# *RAPPORT D'ACTIVITÉ*

*2017*



CRC AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

124



## LE MOT DE LA PRESIDENTE

Marie-Christine DOKHÉLAR

Conseillère maître à la Cour des comptes

Présidente de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes



### Sommaire :

<b>La vie de l'institution .....</b>	<b>4</b>
<b>Présentation de la chambre .....</b>	<b>6</b>
La chambre au sein des juridictions financières .....	6
Le ressort de la chambre .....	7
L'organisation de la chambre .....	8
Les valeurs, les normes et la déontologie des juridictions financières.....	9
<b>Les missions et procédures.....</b>	<b>10</b>
Le contrôle des comptes et de la gestion .....	10
Le contrôle juridictionnel .....	13
Le contrôle budgétaire .....	14
Les nouvelles missions .....	15
Le rôle et l'activité du ministère public .....	16
<b>L'activité de la chambre .....</b>	<b>17</b>
Le rapport de suivi des recommandations.....	19
Les enquêtes communes.....	21
Les missions internationales .....	27
<b>La situation financière des collectivités .....</b>	<b>28</b>
La situation financière des communes et des EPCI.....	28
La contractualisation avec l'État ....	30
<b>Les relations avec les médias .....</b>	<b>31</b>
Le bilan de la communication .....	31
Le site internet .....	31

**F**ace à l'exigence renforcée, dans l'opinion publique, de transparence de l'action publique, de bon emploi des fonds publics et de contrôle de la probité, la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes occupe une place unique dans le paysage régional. À travers ses rapports, ses avis et ses jugements, tous rendus publics, elle contribue en effet à informer nos concitoyens, les élus, les services de l'État ou encore les médias, de la qualité de la gestion publique. C'est aussi l'un des objectifs de ce rapport annuel d'activité.

Si les travaux de la chambre sont reconnus pour leur justesse et leur qualité, elle le doit en premier lieu à l'engagement et au professionnalisme de l'ensemble de ses membres, magistrats, vérificateurs et personnels administratifs. Qu'ils en soient remerciés. Elle le doit aussi à son indépendance et à ses règles de fonctionnement fondées sur la collégialité (examen des rapports par un collège de trois magistrats au minimum) et la contradiction (mise en mesure, des ordonnateurs notamment, de discuter l'énoncé des faits).

Ainsi, et dans un contexte budgétaire toujours contraint en 2017 comme en 2018 pour les collectivités territoriales, leurs établissements publics mais aussi pour les hôpitaux, la chambre entend contribuer à la bonne gestion de nos finances publiques ainsi qu'à l'efficacité des politiques conduites, notamment en formulant des recommandations.

La première synthèse réalisée en 2017 sur le suivi de nos recommandations montre qu'un an après avoir été rendues publiques, elles sont mises en œuvre dans plus des 3/4 des cas. Ceci constitue bien sûr un motif de satisfaction et un encouragement à poursuivre nos efforts de pédagogie à l'égard des collectivités territoriales et de leurs établissements lorsque ce n'est pas le cas.

Par ailleurs, les chambres régionales des comptes ont vu leurs missions s'élargir en 2017. Pour la première fois, des cliniques et établissements médico-sociaux privés ont ainsi été contrôlés. Les travaux d'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales ont également débuté avec, dans la région, les départements du Rhône et de la Savoie.

Le rapport d'activité revient enfin sur certains contrôles que la chambre a effectués seule ou dans le cadre d'enquêtes communes avec la Cour des comptes et les autres chambres régionales des comptes afin d'illustrer, par quelques exemples concrets, les problématiques rencontrées et les missions de proximité de la chambre.

L'activité de la chambre au premier semestre 2017 s'est placée sous l'impulsion de Catherine de Kersauson, qui la présidait depuis fin 2011. J'ai lui ai succédé en septembre 2017 et ne peux que lui adresser mes remerciements pour le travail accompli et mes vœux pour sa nomination en tant que présidente de chambre à la Cour des comptes.

## LES TEMPS FORTS DE LA VIE DE L'INSTITUTION EN 2017

### JANVIER

#### 1er janvier - Lancement de l'expérimentation de la certification des comptes

Deux collectivités territoriales de la région ont accepté de participer à cette expérimentation dans laquelle la chambre Auvergne-Rhône-Alpes est impliquée. Il s'agit du conseil départemental du Rhône et du conseil départemental de la Savoie.

### FEVRIER

#### 6 février - Audience solennelle de rentrée

En présence de Gilles Johanet, Procureur général près la Cour des comptes.

Chaque année la chambre organise une audience solennelle qui permet de rendre compte de son activité. Lors de celle-ci, le Procureur général près la Cour des comptes a notamment souligné qu'en contribuant à rendre la gestion publique plus transparente, et en se conformant à des règles procédurales accordant une large place aux droits de la défense, le sens ultime de l'ambition des juridictions financières était de conforter les fondements démocratiques de notre société.



### JUIN

#### 16 juin - Séminaire de la chambre

Séminaire de la chambre à Saint-Etienne sur le thème de la communication.



### SEPTEMBRE

#### 8 septembre - Installation de la nouvelle Présidente qui succède à Catherine de Kersaon nommée présidente de chambre à la Cour des comptes

En présence de Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes.

Après une première partie de carrière dans l'univers de la recherche en biologie, Marie-Christine Dokhélar a rejoint la Cour des comptes en 2001, et a été affectée à la 5ème chambre de la Cour des comptes dédiée aux thématiques du secteur social. Elle a été nommée Présidente de la chambre régionale des comptes de Franche-Comté en 2009. Elle a ensuite été Préfète du Cher en 2013 puis Préfète de la Vienne en 2015.



\*\*\*\*\*

#### 11 septembre - Participation à l'assemblée régionale de l'association des comptables publics

Celle-ci s'est déroulée à St-Quentin-sur-Isère (38). La chambre a ainsi pu échanger avec les comptables de la direction générale des finances publiques et répondre à leurs questions sur ses derniers jugements.

**OCTOBRE**

**17 octobre - Présentation du collège de déontologie par Christian Babusiaux, son président**

Le collège de déontologie examine les questions d'ordre déontologique définies par la charte de déontologie des juridictions financières. Il peut être saisi par le Premier président, par le Procureur général, par le président de la chambre régionale ou territoriale des comptes ou les personnels de contrôle concernés. Le collège peut également soumettre au Premier président des propositions d'évolution et d'adaptation de la charte.

\*\*\*\*\*

**26 octobre - Colloque FONDAFIP**



La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes et l'association pour la fondation internationale de finances publiques (FONDAFIP) ont organisé, avec le soutien de la Revue Française de Finances Publiques, un colloque sur le thème « Régions, métropoles : finances locales et développement économique ». Ce colloque a rassemblé des intervenants venus de toute la France, dont le professeur Michel Bouvier, Christian Martin, conseiller-maître à la Cour des comptes, David Kimelfeld, Président de la métropole de Lyon, Etienne Blanc, Premier vice-président de la Région Auvergne-Rhône-Alpes.



**DECEMBRE**

**13 décembre – Arbre de Noël du personnel de la chambre**



**Installations de deux présidents de section, de magistrats et prestations de serment de vérificatrices**

26 janvier



12 avril



6 juin



4 juillet



8 septembre





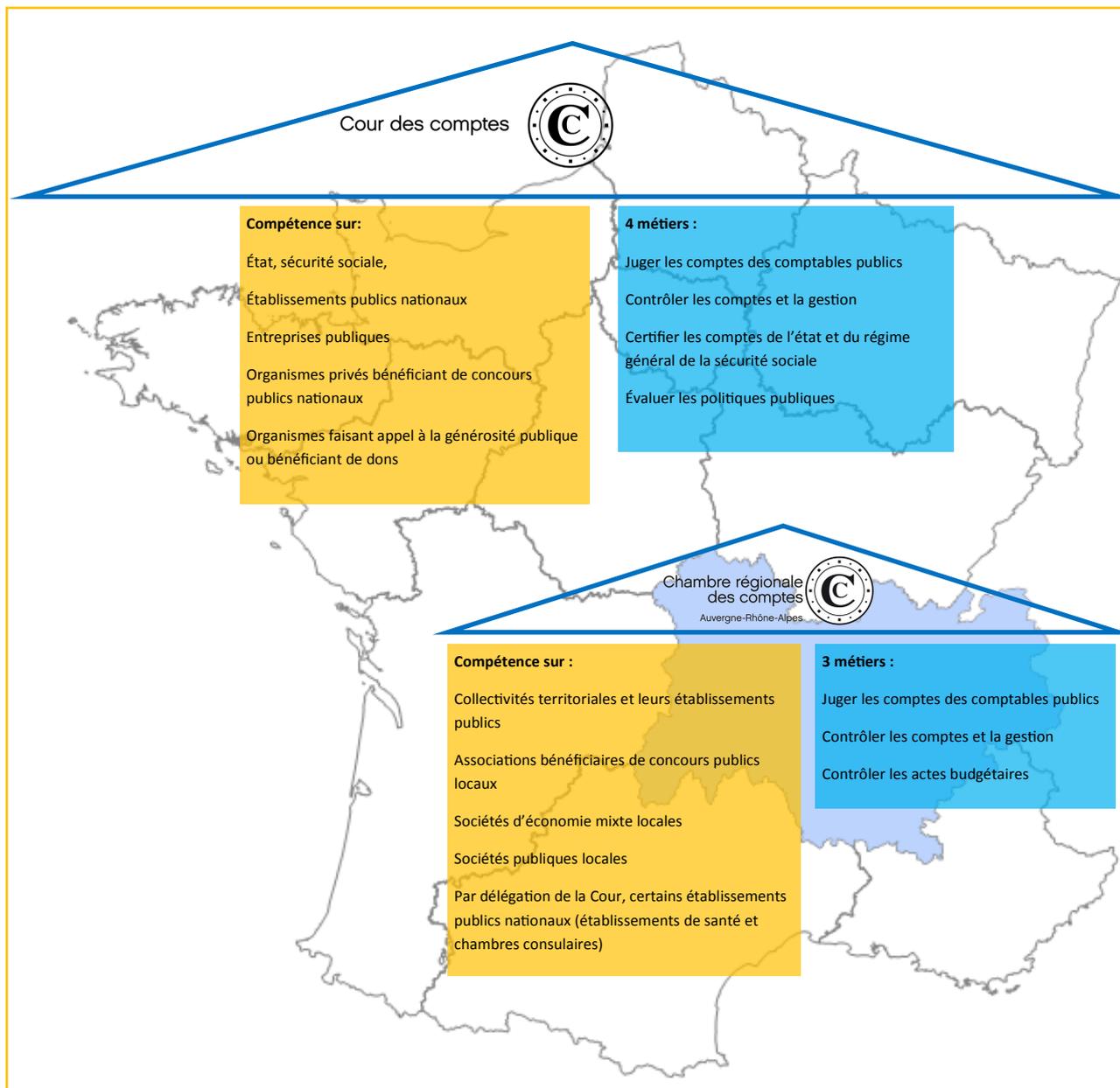
## PRESENTATION DE LA CHAMBRE

### La chambre au sein des juridictions financières

Indépendance

Contradiction

Collégialité



**La Cour des comptes forme, avec les chambres régionales et territoriales des comptes et la Cour de discipline budgétaire et financière, les juridictions financières.**

La Cour exerce quatre métiers : elle juge les comptes des comptables publics, elle contrôle le bon emploi des fonds publics et dans ce cadre elle est amenée à publier des rapports publics, elle certifie les comptes de l'État et de la sécurité sociale, et elle contribue à l'évaluation des politiques publiques. Elle exerce sa compétence sur les services de l'État mais aussi sur les entreprises nationales, les organismes de sécurité

sociale, les organismes privés recevant des subventions publiques et les organismes faisant appel à la générosité publique.

**Les chambres régionales et territoriales des comptes** ont compétence sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics principalement, mais aussi par délégation de la Cour des comptes sur les établissements publics de santé par exemple. Il existe treize implantations en métropole et quatre en outre-mer. Elles exercent trois métiers : le jugement des comptes, l'examen des comptes et de la gestion, et le contrôle des actes budgétaires.

**Le ressort de la chambre**

**Le ressort géographique de la chambre correspond au territoire de la région Auvergne-Rhône-Alpes.** Celle-ci se classe au 2<sup>ème</sup> rang des régions françaises à la fois par sa population, 8 millions d'habitants (11,9% de la population française), et son PIB, 244 milliards € (11,4 % du PIB national).

**La chambre exerce dans son ressort ses compétences juridictionnelles sur un total de 1 849 organismes soumis à la comptabilité publique** dont la Région, les 12 Départements, la métropole de Lyon, 260 communes, 856 établissements publics de coopération intercommunale et syndicats mixtes, 121 établissements publics de santé, 12 offices publics de l'habitat. Le total des recettes de fonctionnement de l'ensemble de ces organismes représentait 38,5 milliards € en 2016, répartis de façon très inégale sur le plan géographique puisque le territoire de l'ancien département du Rhône (métropole de Lyon comprise) en représentait près de 32 % et le territoire du Cantal seulement 1,6 %. La part de la seule Région Auvergne-Rhône-Alpes et de la métropole de Lyon s'élevait à respectivement 7,5 % et 7,2 % du total.

*Les chiffres clés*

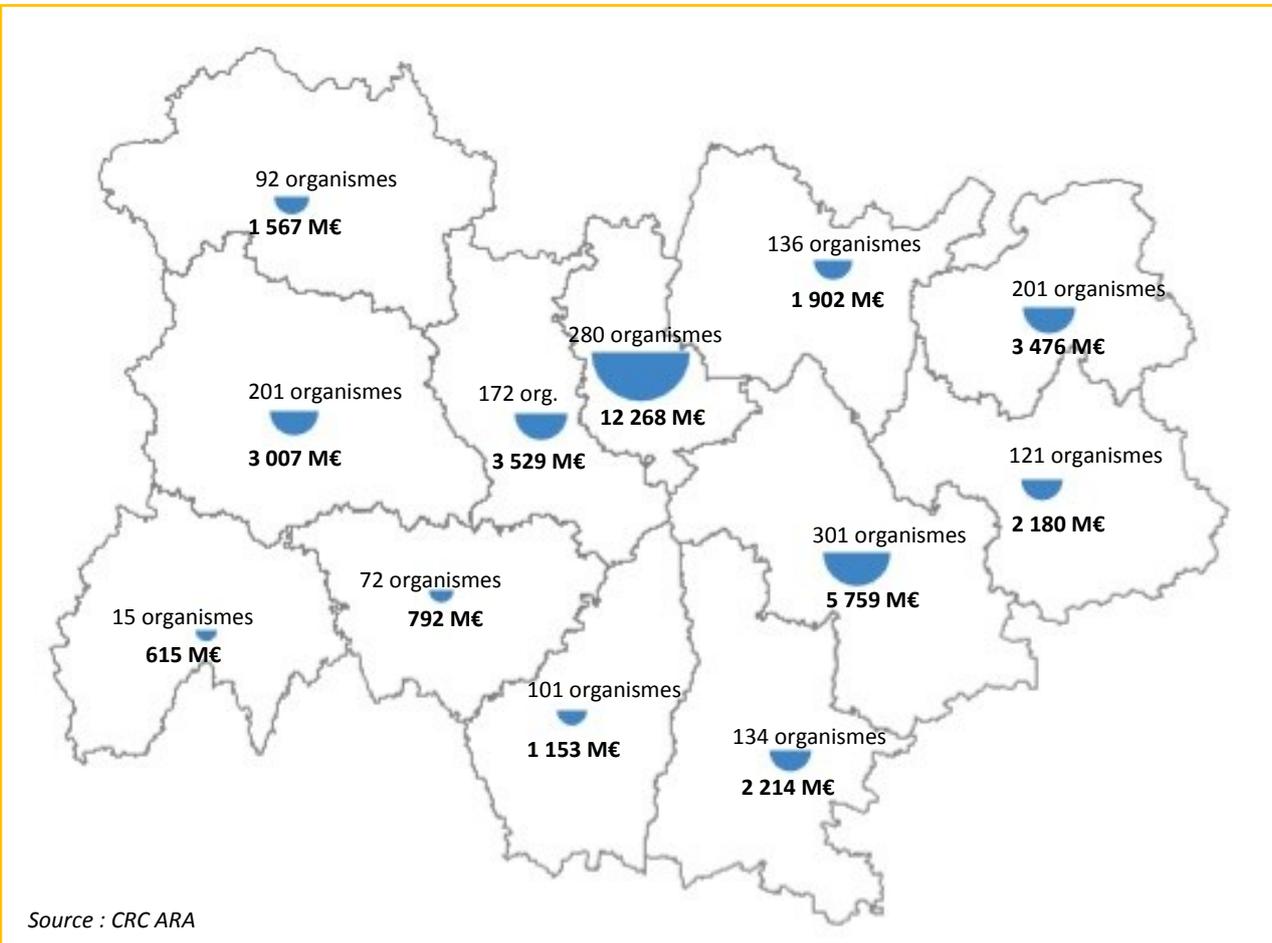
**8 037 059** habitants

**69 711 km<sup>2</sup>**

**1 849** organismes soumis à la comptabilité publique de la compétence juridictionnelle de la chambre dont :

- ◆ **1** région
- ◆ **12** départements
- ◆ **4** métropoles dont 1 à statut spécial
- ◆ **260** communes
- ◆ **121** établissements publics de santé

**Recettes de fonctionnement des organismes soumis au contrôle juridictionnel de la Chambre**





## L'organisation de la chambre

### Les chiffres clés

**101**  
personnes

**39** magistrats

**34** vérificateurs

**28** personnels administratifs

**63 %**  
de l'effectif affecté au contrôle

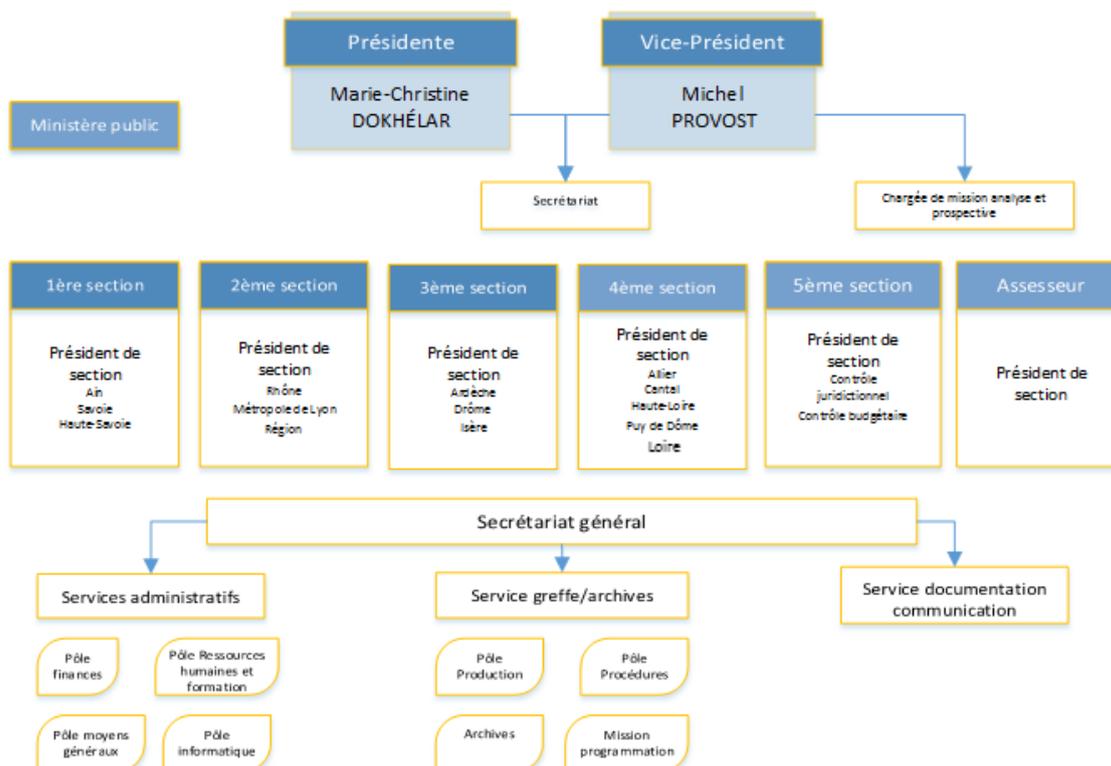
**20%**  
Taux de **renouvellement**

**6** stagiaires

La juridiction est dirigée par une présidente, secondée par un vice-président. Elle est organisée en cinq sections qui sont composées d'un président de section et de plusieurs magistrats et vérificateurs dont le nombre est variable d'une section à l'autre. Quatre sections sont organisées sur une base territoriale et la 5ème section est spécialisée dans le contrôle des actes budgétaires et le contrôle juridictionnel. La chambre comprend un ministère public avec plusieurs procureurs financiers. Elle dispose également de services support au contrôle et de soutien, dont un greffe, au sein du secrétariat général.

Au 31 décembre 2017, l'effectif de la chambre se composait de 101 personnes, pour un effectif de référence fixé à 106 personnes. Il était majoritairement féminin (57 %). La moyenne d'âge était de 48,4 ans. Les équipes de contrôle, magistrats et vérificateurs, représentaient près de 2/3 des effectifs. En 2017, la chambre a continué de connaître un renouvellement important de ses effectifs avec un taux de renouvellement de 20,1 % contre 9,8 % en 2015.

### Organigramme de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes



## *Les valeurs, les normes et la déontologie des juridictions financières*

### **Les valeurs**

#### ***L'indépendance***

Les juridictions financières sont indépendantes des pouvoirs exécutif et législatif. Elles définissent ainsi librement le programme de leurs travaux. Toutefois, une partie de leurs contrôles répond à des demandes du Parlement et du Gouvernement ou, pour ce qui concerne la chambre, à des saisines du Préfet. L'indépendance de l'institution tient aussi à l'indépendance de ses membres. Les magistrats financiers sont inamovibles.

#### ***La contradiction***

Le caractère contradictoire de la procédure est un principe général posé en matière juridictionnelle, que les juridictions financières appliquent également aux contrôles non juridictionnels. La contradiction institue un dialogue entre contrôleur et contrôlé et améliore la qualité des observations définitives. Elle contribue à l'équité et à la qualité des décisions rendues et en conditionne la régularité.

#### ***La collégialité***

Au cours des différentes phases de leur élaboration, les juridictions financières soumettent les projets de rapports accompagnés de la position du ministère public à des délibérations collégiales. Aucune production n'est l'œuvre d'un seul magistrat, c'est le travail collectif des membres du délibéré. La collégialité garantit l'objectivité et l'impartialité des travaux et constitue donc une condition de la légitimité et de la crédibilité de la chambre.

### **Les normes professionnelles**

Les magistrats et personnels désignés aux articles L. 120-4 et L. 220-5 du code des juridictions financières sont tenus de se conformer, dans l'exercice de leurs attributions, aux normes professionnelles fixées par le Premier président de la Cour des comptes. Le ministère public est soumis en plus à des normes propres.

Les normes professionnelles formalisent les bonnes pratiques des juridictions financières. Elles précisent les principes propres à garantir un déroulement efficace et efficient des travaux de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes. Elles constituent un cadre de référence pour la réalisation du travail d'instruction et formalisent de manière transparente les conditions nécessaires à l'établissement de décisions étayées, en cohérence avec les normes internationales d'audit des institutions supérieures de contrôle (ISSAI) édictées par l'International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). Elles sont publiées et opposables.

### **La déontologie**

En 2006, les juridictions financières se sont dotées, à leur initiative, d'une charte de déontologie, ainsi que d'un collège de déontologie.

Une nouvelle charte de déontologie a été adoptée en 2017 afin de tenir compte des dispositions de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires qui, notamment, consacrent les principes de laïcité, de dignité et d'intégrité. De nouvelles dispositions portent par exemple sur l'expression publique en réponse aux dispositions introduites sur le devoir de réserve qui s'impose aux membres des juridictions financières.

## LES MISSIONS ET PROCEDURES

### Le contrôle des comptes et de la gestion

L'examen des comptes et de la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics est l'un des trois métiers des chambres régionales des comptes. Elles sont aussi compétentes pour contrôler la gestion de leurs satellites de droit privé (société d'économie mixte, association) et par délégation de la Cour des comptes, notamment les hôpitaux et les chambres consulaires. La loi prévoit que ce type de contrôle porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée ou l'organe délibérant. En aucun cas, l'opportunité des décisions politiques prises par les élus ne peut être mise en cause.

Ces contrôles comprennent cinq phases : la programmation, l'instruction, la contradiction, la communication et le suivi des recommandations. A l'issue de l'instruction et après une phase de contradiction avec les organismes contrôlés et le cas échéant avec d'autres personnes mises en causes, ces contrôles donnent lieu à des rapports qui sont portés à la connaissance des assemblées délibérantes et ensuite rendus publics.

En règle générale, ces rapports se prononcent sur la qualité des comptes, la situation financière, la régularité et la performance de la gestion et sur des politiques publiques mises en œuvre, en faisant s'il y a lieu, des recommandations.

#### Les étapes du contrôle des comptes et de la gestion

##### 1<sup>ère</sup> phase Programmation

##### Phase interne

- |  |  |
|--|--|
| Priorités stratégiques<br>Programme annuel<br>Validation | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Les priorités de contrôle sont définies dans le cadre d'une programmation pluriannuelle et d'une charte de programmation des travaux de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes.</li> <li>◆ Le comité de programmation propose le programme annuel.</li> <li>◆ La présidente valide le programme annuel après avis du ministère public et consultation des magistrats de la chambre.</li> </ul> |
|--|--|

##### 2<sup>ème</sup> phase Instruction

##### Phase confidentielle

- |  |   |
|--|---|
| Ouverture<br>Entretien de début de contrôle<br>Instruction<br>Entretien de fin de contrôle<br>Délibéré | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ La chambre informe de l'ouverture du contrôle le responsable de l'organisme contrôlé et, le cas échéant, ses prédécesseurs ainsi que le comptable public.</li> <li>◆ L'entretien d'ouverture de contrôle permet une première prise de contact et l'exposé des modalités du contrôle.</li> <li>◆ L'instruction s'appuie sur des contrôles sur pièces et sur place.</li> <li>◆ A l'issue de l'instruction, préalablement au dépôt du rapport, la procédure prévoit un entretien de fin de contrôle avec le responsable de l'organisme et, le cas échéant, ses prédécesseurs afin de lui présenter les différentes observations qui découlent de l'instruction.</li> <li>◆ Le rapporteur présente son rapport d'instruction et le ministère public ses conclusions sur le rapport, à la chambre qui délibère pour arrêter ses observations provisoires dans un rapport d'observations provisoires (ROP).</li> </ul> |
|--|---|

**3<sup>ème</sup> phase**  
**Contradiction**

**Phase confidentielle**

- Notification du ROP

◆ Le ROP est notifié au responsable de l'organisme et aux anciens responsables pour les parties les concernant, ainsi que, le cas échéant, aux tiers mis en cause.
- Réponses au ROP

◆ Le destinataire dispose d'un délai de 2 mois pour transmettre ses réponses par écrit. Il peut aussi demander à être auditionné par la chambre.
- Délibéré

◆ Après instruction des réponses, le rapporteur présente ses propositions et le ministère public ses conclusions sur le rapport. La chambre délibère pour arrêter ses observations définitives dans un rapport d'observations définitives (ROD).
- Notification du ROD

◆ Le ROD est notifié au responsable de l'organisme et éventuellement à ses prédécesseurs qui disposent d'un délai d'un mois pour présenter une réponse écrite.
- Notification du ROD accompagné des réponses reçues

◆ À l'issue de ce délai, la chambre adresse le ROD accompagné des réponses reçues au responsable de l'organisme contrôlé. Le cas échéant, le ROD est adressé à la collectivité de rattachement.

**4<sup>ème</sup> phase**  
**Communication**

**Phase publique**

- Présentation

◆ L'exécutif de l'organisme doit communiquer le ROD à l'assemblée délibérante ou à l'organe collégial de décision dès sa plus proche réunion. Ceci donne lieu à un débat dont la date est communiquée à la chambre. Le rapport est également adressé aux maires des communes membres des EPCI, et donne lieu à un débat au sein de chaque conseil municipal.
- Communicabilité

◆ Le ROD accompagné des réponses devient alors communicable à toute personne qui en fait la demande. Il est consultable sur le site Internet des juridictions financières.

**5<sup>ème</sup> phase**  
**Suivi \***

**Phase publique**

- Suivi

◆ L'exécutif de l'organisme dispose d'un an à compter de la présentation du ROD pour présenter à l'assemblée délibérante un rapport sur les actions entreprises à la suite des observations et recommandations de la chambre.
- Synthèse régionale

◆ La chambre rédige une synthèse annuelle de l'ensemble de ces rapports de suivi et le présente à la conférence territoriale de l'action publique.
- Synthèse nationale

◆ La Cour des comptes présente dans son rapport public annuel une synthèse nationale des rapports des chambres régionales des comptes sur le suivi des observations.

\* collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre uniquement

### Focus : Le centre hospitalier des Vals d'Ardèche



Le rapport d'observations définitives sur le centre hospitalier des Vals d'Ardèche a été rendu public en 2017. Ce contrôle des comptes et de la gestion a mis en évidence au cours de la période 2010 à 2014 la faible activité de la maternité (systématiquement en dessous des seuils réglementaires d'autorisation) et l'absence de sécurisation médicale liée à un manque de praticiens hospitaliers. La chambre a donc posé ouvertement la question de la pérennité d'une structure où chaque sage-femme n'a réalisé que 2,2 accouchements par mois sur la période contrôlée.

La maternité n'est pas considérée comme isolée par les autorités sanitaires et 35 000 des 47 000 habitants que compte la zone de soins de proximité sont domiciliés à moins de 30 minutes des maternités de Valence et Guilherand-Granges. La chambre a donc recommandé de convertir la maternité en centre

périnatal de proximité.

La mise en œuvre de cette recommandation permettrait également d'assainir une situation financière globale qui ne cesse de se détériorer en raison notamment d'une offre de soins surdimensionnée en chirurgie. Malgré les efforts déployés par l'établissement pour moderniser le bloc opératoire et réorganiser l'activité chirurgicale, le recours à d'autres établissements du bassin de recrutement demeure élevé, et aucune des spécialités chirurgicales n'enregistre une activité suffisante au regard des effectifs médicaux déployés pour la réaliser. La pérennité de cette activité doit passer par une reconversion de l'activité conventionnelle en chirurgie ambulatoire.

### Focus : La commune de Givors



Lors de ce contrôle, la chambre a observé que la gestion de la commune se caractérise par les difficultés de l'exécutif à organiser l'action communale et par la faiblesse du contrôle interne qui a entraîné des irrégularités ayant parfois des conséquences financières ou caractérisant des manquements à la probité.

La gestion de l'important patrimoine immobilier pâtit d'une absence de stratégie permettant d'apprécier correctement les besoins de la commune et de ses usagers et d'arbitrer entre les constructions nouvelles, les bâtiments à restaurer et ceux dont la charge de gestion est disproportionnée par rapport à l'usage qui en est fait.

Les procédures de passation des marchés conduisent à la sélection d'une grande diversité d'entreprises, mais les procédures adaptées pour les achats de faible montant doivent être améliorées.

La gestion des ressources humaines souffre de l'absence d'une ligne claire en matière de recours à des agents contractuels et de gestion des départs à la retraite. Par ailleurs, le temps de travail des agents

n'est pas conforme à la réglementation. La refonte du régime indemnitaire en 2015 complétée par la mise en œuvre du RIFSEEP (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel) devrait mettre fin à des pratiques critiquables en matière de rémunération d'astreintes et d'heures supplémentaires.

La situation financière apparaît saine dans son ensemble. La commune a financé, sans recours à l'emprunt, l'ensemble de ses investissements et poursuivi une politique de désendettement qui lui laisse de réelles marges de manœuvre pour les années à venir. Néanmoins, les incertitudes qui pèsent sur le montant de la dotation globale de fonctionnement qu'elle reçoit de l'État et la nécessité d'assurer durablement la maîtrise d'une masse salariale structurellement très importante, vont peser durablement sur les décisions d'investissement futures eu égard au niveau élevé des taux d'imposition. Dans ce contexte, la commune ne pourra faire l'économie d'une réflexion approfondie sur le devenir et la gestion de son patrimoine.

## Le contrôle juridictionnel des comptes

### Le contrôle juridictionnel, contrôle de la régularité des recettes et des dépenses publiques

Notre modèle de gestion publique repose sur la séparation entre ordonnateurs et comptables. Il implique une responsabilité spécifique du comptable public, responsable sur ses deniers personnels du recouvrement des recettes et du paiement des dépenses des organismes dont il tient la comptabilité.

La mission juridictionnelle de la chambre régionale consiste à vérifier la régularité des comptes tenus par le comptable public, à s'assurer qu'en matière de dépenses, le comptable a exercé l'ensemble des contrôles qu'il est tenu d'exercer, et en matière de recettes, qu'il a effectué les diligences adéquates afin d'en obtenir le recouvrement.

Le code des juridictions financières dispose que les chambres régionales des comptes jugent « l'ensemble des comptes des comptables publics des collectivités territoriales et des établissements publics » de leur ressort. A cette fin, les comptables publics doivent produire leurs comptes aux chambres.

Lorsqu'elle est saisie par le ministère public d'un manquement dans les contrôles et les diligences du comptable, la chambre prononce un jugement. Si ce manquement a causé un préjudice financier à l'organisme dont le comptable tient les comptes, la chambre va constituer le comptable en débet, ce qui consiste à lui demander de rembourser les dépenses irrégulièrement payées ou de régler les recettes non recouvrées. Toutefois, le comptable peut obtenir une remise gracieuse du débet, de la part du ministre en charge du budget.

Lorsque le manquement du comptable à ses obligations n'a pas causé de préjudice à la collectivité, la chambre peut mettre à sa charge une somme plafonnée par la loi qui ne peut pas faire l'objet d'une remise gracieuse par le ministre en charge du budget.

Dans les deux cas, le comptable peut souscrire une assurance pour réduire le montant de sa condamnation. En l'absence d'irrégularité, cas le plus courant, la chambre décharge, par une ordonnance, le comptable public.

L'examen des comptes des comptables publics s'appuie essentiellement sur des grilles de contrôle portant sur des thématiques particulières.

En dépenses, les manquements sanctionnés en 2017 portaient pour l'essentiel sur les rémunérations, les primes et les indemnités versées aux agents, les subventions versées sans convention et sur des irrégularités relatives à des marchés publics.

#### Les chiffres clés

### 60 jugements en 2017

**39**

jugements ont abouti à des débits pour

un total de **2 119 339 €**

**6**

appels ont été formés contre des jugements de la chambre :

- ◆ 4 appels à l'initiative des comptables
- ◆ 2 appels à l'initiative du ministère public

**19**

sommes mises à la charge des comptables pour des manquements n'ayant pas causé un préjudice financier pour un total de

**3 118 €**

**3**

amendes prononcées dans le cadre de gestion de fait pour un montant total de

**135 000 €**



## Le contrôle budgétaire

### L'exigence des équilibres

#### Les chiffres clés

#### 40 saisines en 2017

- 7** saisines pour budget non voté (art. L. 1612-2)
- 9** saisines pour budget en déséquilibre (art. L. 1612-5)
- 2** saisines pour transmission du budget par le représentant de l'État (art. L. 1612-9)
- 4** saisines pour rejet du compte administratif (art. L. 1612-12)
- 1** saisine pour absence de transmission du compte administratif (art. L. 1612-13)
- 5** saisines pour compte administratif en déficit (art. L. 1612-14)
- 12** saisines pour non inscription au budget d'une dépense obligatoire (art. L. 1612-15)

Le contrôle des actes budgétaires des collectivités territoriales est une compétence spécifique des chambres régionales des comptes exercée avec les services préfectoraux.

La chambre intervient lorsque :

- ◆ le budget ou le compte administratif d'une collectivité territoriale ou d'une intercommunalité n'a pas été voté dans les délais ;
- ◆ le budget a été voté en déséquilibre ou le compte administratif présente un déficit excessif ;
- ◆ une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour un montant insuffisant.

La chambre ne peut se saisir elle-même. Lorsqu'elle est saisie, soit par le Préfet, soit par un tiers ayant intérêt à agir au titre d'une dépense obligatoire, elle rend un avis. Si la chambre juge nécessaires des mesures de redressement, elle rend ensuite un second avis pour constater l'action de la collectivité. Au terme de la procédure, le Préfet peut être amené à régler lui-même le budget. En 2017, la chambre a été saisie à 40 reprises et elle a rendu 54 avis.

### Focus : la commune de La Bauche (73)

La commune de La Bauche est un village savoyard de 512 habitants, situé au pied du massif de la Chartreuse. Pour accueillir de nouveaux habitants attirés par ce cadre naturel, elle a décidé d'aménager un lotissement de onze terrains viabilisés.

Elle a engagé les travaux en 2013 et a couvert les premiers paiements par un emprunt relais. Le reste des travaux et le remboursement de l'emprunt devaient être financés par la vente des terrains. Mais la commune n'est pas parvenue à les commercialiser et s'est retrouvée dans l'impossibilité de payer les travaux et de rembourser l'emprunt.

Saisie par le Préfet de la Savoie, la chambre a constaté en juin 2015 que le budget communal était de ce fait en déséquilibre. La commune supportant déjà un endettement trois fois supérieur à la moyenne nationale, la chambre a conclu que seule une forte augmentation des impôts locaux permettrait à la commune de sortir de l'impasse budgétaire à court terme.

Or, une telle augmentation n'était pas soutenable pour les contribuables et susceptible de réduire

l'attractivité du lotissement pour les acquéreurs potentiels. Le Préfet de la Savoie a alors arrêté un plan de redressement pluriannuel prévoyant une augmentation moindre des impôts (+58 %), le temps de la résorption progressive du déficit, et une réduction des dépenses.

De nouveau saisie en 2016 et en 2017, la chambre a constaté les marges de manœuvre limitées de la commune pour réduire ses dépenses de fonctionnement et la persistance des difficultés de commercialisation des terrains du lotissement. Elle l'a alors invitée à limiter ses dépenses d'investissements à celles requises par les exigences de sécurité et de sauvegarde des personnes et des biens, et à maintenir la pression fiscale au niveau arrêté par le Préfet en 2016 jusqu'à résorption du déficit, attendue en 2019.

Le 18 juillet 2017, le conseil municipal a annulé une partie des travaux d'aménagement du lotissement pour en réduire le coût et s'est engagé à mettre en œuvre le plan de redressement préconisé par la chambre.

### ***Le contrôle des cliniques et des établissements sociaux et médico-sociaux privés***

Les chambres régionales des comptes étaient déjà compétentes pour contrôler les établissements sociaux et médico-sociaux publics (maisons de retraite notamment) et les établissements publics de santé. La loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé leur a ouvert la possibilité de contrôler les établissements sociaux et médico-sociaux et les établissements de santé de droit privé, bénéficiant de financements publics. Les premiers contrôles ont débuté en 2017 et ont porté sur 16 cliniques privées pour l'ensemble de la France dont une dans la région Auvergne-Rhône-Alpes. Cette enquête nationale sur la situation économique et financière des cliniques privées doit donner lieu à une synthèse nationale dans un rapport public.



### ***L'expérimentation de la certification***

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) prévoit que la Cour des comptes conduit, en liaison avec les chambres régionales des comptes, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Cette expérimentation s'inscrit dans un mouvement plus large de certification progressive des comptes des administrations publiques qui a commencé avec l'État (depuis 2006), qui s'est poursuivi avec les organismes de sécurité sociale (depuis 2007), puis avec les universités (depuis 2010) et avec les hôpitaux publics (depuis 2014).

Pour l'ensemble de la France, 25 collectivités volontaires ont accepté de participer à cette expérimentation qui va se dérouler jusqu'en 2023, dont deux en Auvergne-Rhône-Alpes : les départements du Rhône et de la Savoie. L'année 2017 a été consacrée aux premiers travaux

préparatoires sous forme d'un diagnostic global d'entrée. Outre les juridictions financières (Cour et chambres régionales des comptes), sont associés à cette expérimentation la direction générale des finances publiques (DGFIP), le conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) et la compagnie nationale des commissaires aux comptes.

## Le rôle et l'activité du ministère public

### Défendre la loi et apporter une expertise juridique

Comme les juridictions judiciaires, les chambres régionales des comptes sont composées de magistrats du siège, chargés d'instruire et de juger les affaires, et de magistrats chargés d'exercer le ministère public : les procureurs financiers.

Dans les juridictions judiciaires, le rôle essentiel du ministère public est de défendre la loi, au besoin en enclenchant lui-même des poursuites.

Dans les juridictions administratives, le magistrat qui exerce la fonction de rapporteur public n'a aucun rôle de poursuite, mais il propose à titre personnel la solution au litige soulevé qui lui paraît conforme au droit et à la jurisprudence.

Le ministère public s'exerce par voie de réquisitions, de conclusions et d'avis.

Dans une procédure juridictionnelle, le ministère public peut saisir le juge par réquisitoire d'une irrégularité comptable ou bien d'un retard dans la production d'un compte. Sa position à l'audience s'exprime par des conclusions écrites et par oral.

Le ministère public présente également des conclusions écrites sur les rapports sur l'examen de la gestion ou d'avis de contrôle budgétaire.

Lors de l'arrêt de ses rapports, la chambre peut demander au ministère public d'adresser des communications aux services locaux de l'État ou, via le Procureur général près la Cour des comptes, aux services nationaux. Elle peut lui demander également de saisir le ministère public près un tribunal de

Dans les juridictions financières, le ministère public est placé dans une situation intermédiaire : lui sont à la fois confiées des missions consultatives (rappel de la loi, contrôle qualité, communications aux autorités) et d'enclenchement de l'action publique. Le contrôle qualité porte sur le respect des procédures et sur le bien-fondé des propositions et des projets de rapports ou d'actes.

Le Procureur général près la Cour des comptes veille au bon exercice du ministère public près les chambres régionales et territoriales des comptes.

### L'activité

grande instance ou près la Cour de discipline budgétaire et financière.

Par ailleurs, le ministère public s'assure que le juge peut correctement remplir sa mission. Il veille à la production des comptes par les comptables publics et à l'enregistrement des actes, documents et requêtes. Il rend un avis sur la compétence de la chambre à contrôler des organismes sans comptable public (sociétés, associations). Il requiert les installations et prestations de serment des magistrats, vérificateurs, greffiers et comptables. Il correspond avec les autorités du ressort. Il participe aux comités de la chambre.

Enfin, le ministère public rend un avis sur le programme de contrôle, dont il suit l'exécution, et sur l'organisation de la chambre.

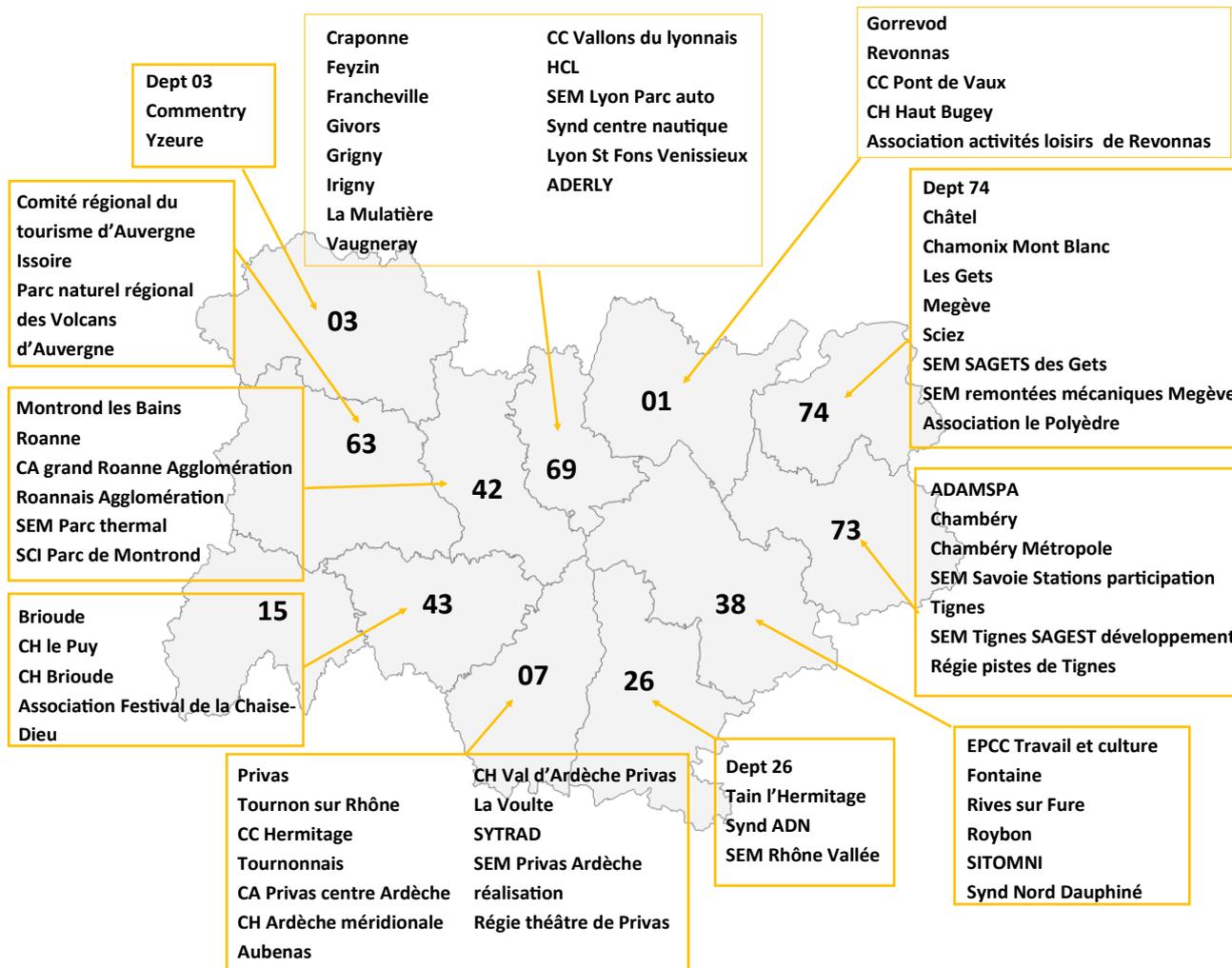
### Activité du ministère public près la chambre

	2015	2016	2017
<b>Réquisitoires</b> introductifs d'instance	63	25	49
<b>Conclusions</b>	486	419	420
<b>Avis</b> sur le programme, l'organisation et la compétence de la chambre	20	12	9
<b>Communications</b> aux autorités	101	63	101
dont signalements à l'autorité judiciaire	4	5	12

Source : CRC ARA

## L'ACTIVITÉ DE LA CHAMBRE EN 2017

### Rapports rendus publics en 2017



CA : communauté d'agglomération

CH : centre hospitalier

SEM : société d'économie mixte

CC : communauté de communes

EPCC : établissement public de coopération culturelle

### Le contrôle des comptes et de la gestion

**Le contrôle des comptes et de la gestion constitue la principale activité de la chambre.** En 2017, la chambre a adressé 73 rapports d'observations définitives. Ce chiffre est en augmentation de 20 % par rapport à l'année précédente et de 30 % par rapport à 2015. Compte-tenu de la procédure de contradiction dont font l'objet les rapports de la chambre, celle-ci avait également en amont produit autant de rapport d'observations provisoires dont une partie en 2016.

**L'ensemble de ces contrôles a porté sur une masse financière (recettes de fonctionnement) de plus de 10 milliards €.** Ils ont concerné 6 associations,

7 hôpitaux, 8 sociétés d'économie mixte, une société civile immobilière, 30 communes, 4 départements, 4 communautés d'agglomération, 3 communautés de communes, 6 syndicats mixtes, 2 régies, et un établissement public à caractère industriel et commercial.

**La chambre a participé en 2017 à 8 enquêtes communes des juridictions financières** lesquelles ont porté sur la gestion des piscines et des centres aquatiques publics, la gestion des opérations funéraires par les collectivités territoriales, la situation financière des cliniques privées, le personnel infirmier à l'hôpital, les dépenses de rémunération et le temps de travail dans les services

départementaux d'incendie et de secours, la situation financière et la qualité des comptes des collectivités territoriales, l'exercice par les communes de leurs compétences scolaire et périscolaire.

Dans le cadre de ses contrôles, la chambre a également adressé 36 communications administratives. Il s'agit de communications transmises à différents services de l'État (préfecture, direction générale des finances publiques, Agence régionale de santé) pour leur faire part des observations de la chambre sur un sujet relevant de leur compétence et relatif à leur intervention en lien avec l'organisme contrôlé.

Elle a aussi adressé 12 transmissions au procureur de la République de faits découverts lors des contrôles et susceptibles d'être à l'origine d'infractions pénales. Enfin, la chambre a transmis un dossier à la Cour de discipline budgétaire et financière.

### *Le contrôle juridictionnel*

En 2017, la chambre a rendu 173 ordonnances de jugement, en hausse de 5 % par rapport à 2016 et de 22 % par rapport à 2015. Elle a également rendu 60 jugements, en baisse de 34 % par rapport à 2016 mais en hausse de 82% par rapport à 2015. En effet, l'activité juridictionnelle de la chambre est tributaire des réquisitoires du ministère public qui est seul habilité à entamer les poursuites contre les comptables publics.

### *Le contrôle des actes budgétaires*

La chambre a rendu 54 avis budgétaire en 2017 soit 12 de moins qu'en 2016 et 24 de moins qu'en 2015.

#### Principales productions de la chambre entre 2015 et 2017

	2015	2016	2017
Ordonnances	142	165	173
Jugements	33	91	60
Avis budgétaires	78	62	54
Rapports d'observations définitives (ROD2)	56	61	73
Communications administratives	64	63	36
Transmissions au procureur de la République	4	5	12
Transmissions à la CDBF	0	0	1

Source : CRC ARA



## Le rapport de suivi des recommandations

**L'article 107 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)**, désormais codifié à l'article L. 243-9 du code des juridictions financières, prévoit que dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes.

Ce rapport est adressé à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue d'une synthèse nationale dans le rapport public annuel de la Cour des comptes.

Cette nouvelle disposition contribue à donner plus de poids aux observations et aux recommandations figurant dans les rapports de la chambre puisque les exécutifs des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre doivent désormais, un an après leur présentation, rendre compte devant leur assemblée délibérante des suites qui leur auront été données.

**La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a établi la première synthèse annuelle** portant sur les actions entreprises par les organismes concernés à la suite des rapports d'observations définitives qui ont été notifiés entre le 8 août 2015 et le 30 août 2016. Elle l'a établie sur la base des 40 rapports qui lui ont été transmis présentant les suites données à ses recommandations.

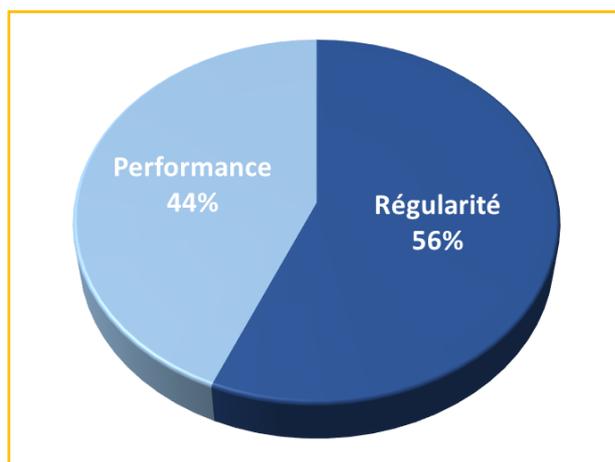
Cette synthèse a été rédigée sur la base déclarative des rapports et la chambre n'a procédé à aucune vérification sur place ni à aucune contradiction car la loi ne le prévoit pas.

### La forme et la qualité des rapports transmis à la chambre

Dans leur ensemble, les rapports transmis par les organismes permettent un suivi des recommandations, qu'elles soient intégralement ou partiellement mises en œuvre.

Plusieurs rapports se distinguent cependant par leur caractère lacunaire. Dans quelques cas, la chambre n'a pu discerner précisément le degré de mise en œuvre de certaines recommandations. Certaines réponses se singularisent, à l'inverse, par leur caractère exhaustif et la pertinence des documents justificatifs produits à leur appui.

Classement des recommandations par nature



Source : CRC ARA

## Les suites données aux recommandations et aux observations de la chambre

La chambre a analysé les suites données à **186 recommandations**. Elle les a classées sous une rubrique de « régularité » lorsqu'elles ont pour objet de rappeler les règles applicables et sous une rubrique de « performance » lorsqu'elles visent la qualité de la gestion, sans que l'application de la règle soit mise en cause.

Elle les a également classées par domaines (achat, gestion des ressources humaines, comptabilité, situation financière, relations avec les tiers, gouvernance et organisation interne).

La chambre relève que **75,8 % de ses recommandations ont été prises en compte, partiellement ou totalement, ou sont en cours de mise en œuvre**. De l'analyse des rapports exposant les suites données aux recommandations et observations, il ressort que certaines améliorations significatives de gestion ont été rapidement réalisées par les collectivités et établissements contrôlés.

Certaines recommandations de régularité, récurrentes, restent en revanche sans réponse satisfaisante, comme celle concernant le respect de la durée légale du temps de travail. Aucune des collectivités concernées par le retour à l'application du cadre légal annuel de 1 607 heures de travail n'a, un an après la fin du contrôle, pris l'ensemble des

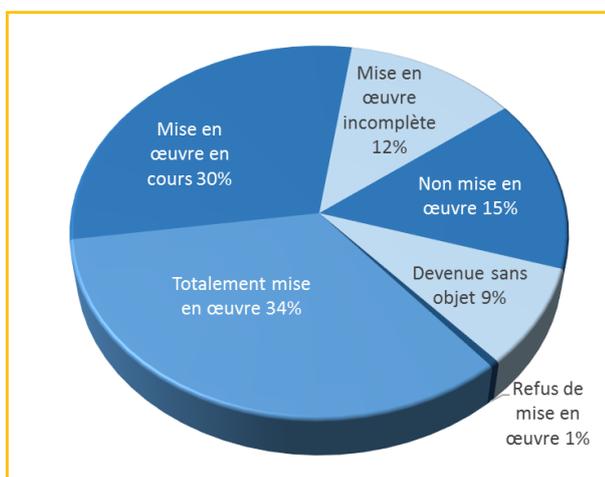
dispositions nécessaires pour respecter la loi. Dans les situations les plus favorables, ces recommandations sont en cours de mise en œuvre.

En croisant par domaine et par nature le suivi des recommandations, **celles concernant la gestion des ressources humaines ainsi que celles portant sur la gouvernance et l'organisation interne** sont les moins bien mises en œuvre, alors qu'elles sont pourtant significatives aussi bien en termes financiers que de gestion. La chambre n'en est que plus incitée à renforcer son attention sur ces faiblesses récurrentes.

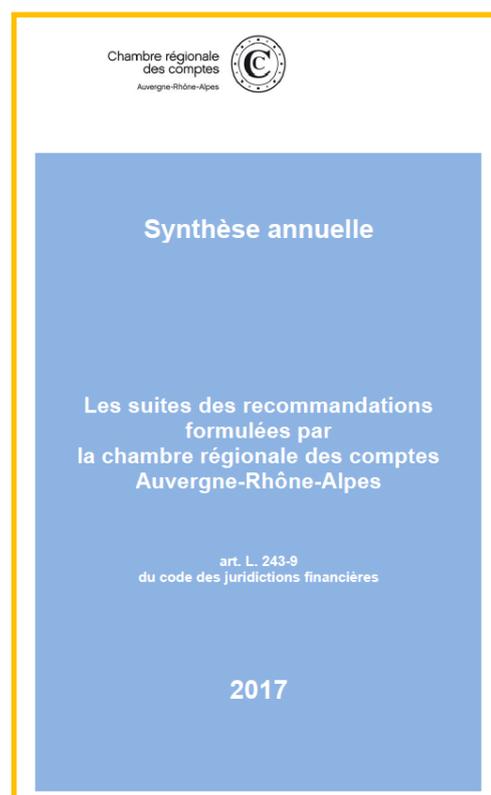
Tout en tenant compte des spécificités de ce nouveau rapport de présentation du suivi des recommandations et des délais qui y sont associés, la chambre considère que les organismes contrôlés devraient veiller à améliorer, à l'avenir, les justifications apportées et préciser le détail des actions entreprises.

Pour ce qui la concerne, la chambre s'attachera à tirer de ce premier rapport de synthèse des enseignements pour améliorer la pertinence de ses observations et l'efficacité de ses recommandations.

### Degré de mise en œuvre des recommandations



Source : CRC ARA



## Les enquêtes communes de la Cour et des chambres régionales des comptes

Les chambres régionales et territoriales des comptes sont fréquemment associées à la Cour des comptes pour effectuer des travaux communs sous forme d'enquêtes thématiques portant le plus souvent sur des politiques publiques partagées entre l'État et les collectivités territoriales. Trois exemples d'enquêtes communes accompagnés de focus sur certains des organismes contrôlés par la chambre dans ce cadre, sont présentés dans ce rapport ainsi qu'une enquête thématique menée par la chambre et reprise par la Cour des comptes.

**Dans le cadre de l'enquête relative à la gestion des piscines et centres aquatiques publics ayant donné lieu à une publication au rapport annuel 2018 de la Cour des comptes**, la chambre a examiné les conditions de réalisation et d'exploitation de quatre complexes aquatiques de nouvelle génération : trois constructions nouvelles effectuées par les communes de Châtel et Commentry et la communauté de communes Hermitage-Tournois (HTCC) ainsi qu'une reconstruction, entreprise par le syndicat intercommunal du centre nautique de Lyon - Saint-Fons - Vénissieux. Si la chambre constate dans trois cas que les projets répondaient à un besoin de la population locale (celui de Châtel est essentiellement destiné à accroître la fréquentation touristique de la station), elle formule principalement des observations relatives à la conduite des projets de construction, à l'échelle de gestion de ces équipements et aux coûts qu'ils représentent pour les collectivités concernées.



**La conduite des projets de construction/rénovation n'a pas été toujours satisfaisante.** Pour HTCC, l'opération se solde par un montant excédant de 12 % le prix d'objectif, le coût de construction par m<sup>2</sup> de bassin se situant 30 % au-dessus de celui d'un équipement standard. Le coût de rénovation de l'équipement de Lyon-Saint-Fons-Vénissieux (21 millions €) a également dépassé les estimations

### Les piscines et centres aquatiques publics

initiales. Les collectivités se sont parfois engagées dans des montages complexes (partenariat-public-privé à Commentry et Châtel) sans disposer des capacités de maîtrise nécessaires. Le délégataire retenu pour gérer l'équipement de HTCC a été désigné dans des conditions contestables. La conception des projets est également mise en cause ; la fréquentation des complexes de HTCC et de Lyon - Saint-Fons-Vénissieux s'avère en effet décevante, témoignant d'une mauvaise appréhension des attentes du public (absence de bassin extérieur).

#### Un modèle obsolète

Dans deux cas – Châtel et Commentry – le portage du projet et la gestion de l'équipement au plan communal sont inadaptés, du fait de la fréquentation des équipements par les résidents de l'ensemble du bassin de vie et non seulement de la commune. La Cour des comptes a recommandé sur ce point une gestion à l'échelon intercommunal des complexes aquatiques. Dès lors, la réalisation et la gestion de ces équipements fragilisent sur le plan financier les communes concernées. Châtel a supporté intégralement le financement du centre aquatique. Le coût d'exploitation annuel est d'environ 1,5 million €, ce qui pèse lourdement sur son autofinancement. L'encours de dette du budget principal de Commentry a été multiplié par deux et un déficit d'exploitation de 1,1 million € est enregistré annuellement. Un déficit du même ordre (1 million €), bien supérieur à celui anticipé, est observé pour le centre aquatique édifié par HTCC. Le déficit moyen de l'échantillon des équipements retenu par la Cour des comptes s'établit à 640 000 €, soit 25 % de l'épargne brute des collectivités et établissements contrôlés.

## Le temps de travail dans les collectivités territoriales

Le temps de travail des agents des collectivités locales constitue un axe régulier de contrôle des chambres régionales des comptes qui donne lieu le plus souvent à des recommandations. A l'issue d'une enquête commune entre les chambres régionales des comptes (dont celle d'Auvergne-Rhône-Alpes) et la Cour des comptes, cette dernière a publié des constats nationaux dans la partie du rapport annuel sur les finances publiques locales de 2016 qui portait sur la fonction publique territoriale.

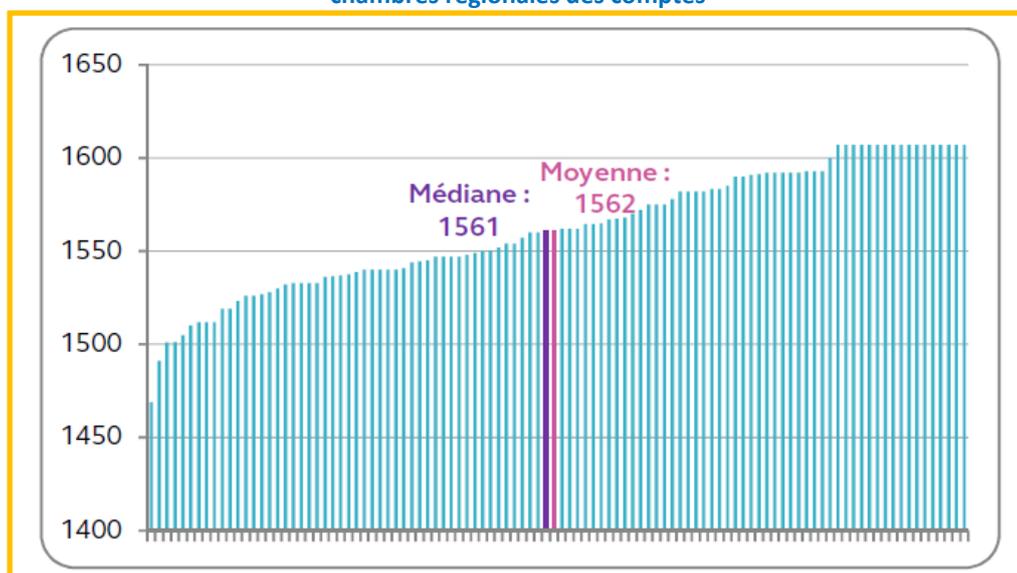
À partir d'un échantillon de 103 collectivités territoriales, les chambres régionales des comptes ont mesuré le temps de travail annuel. Ainsi, dans les collectivités de l'échantillon, la durée théorique de travail s'élevait en moyenne à 1 562 heures par an. Seulement 20 % des collectivités respectait la durée réglementaire de 1 607 heures par an. Toutefois, le rapport soulignait aussi l'amorce d'un mouvement de rattrapage. En partie sous la pression d'une contrainte budgétaire accrue depuis 2014, des collectivités locales ont modifié le temps de travail pour l'aligner sur la durée réglementaire, parfois en adoptant des cycles de travail et même une durée annuelle spécifique pour des fonctions confrontées à

des sujétions particulières. Les contrôles des chambres régionales des comptes a permis de mettre en lumière l'émergence de bonnes pratiques dans certaines collectivités, par exemple la suppression des heures supplémentaires forfaitisées (utilisées de façon irrégulière comme compléments de rémunération) ou encore l'annualisation de la durée du travail dans des services qui doivent faire face à une variation saisonnière de leur activité.

### Un levier de maîtrise de la masse salariale

Les juridictions financières considèrent que le retour à la durée légale du travail peut constituer un levier de maîtrise de la masse salariale dans les collectivités locales. En effet, ce poste représente leur principale dépense courante, qui plus est, en augmentation constante au cours des cinq dernières années même si l'on a assisté à une nette décélération en 2015 et 2016. Dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, le total des dépenses de personnel de la collectivité régionale, des collectivités départementales, des communes et des EPCI représentait 6,2 milliards € en 2017, en progression de 3% par rapport à 2016.

Durée annuelle de travail de l'échantillon des collectivités locales contrôlées par les chambres régionales des comptes



Source : Cour des comptes

**Focus : la commune de Fontaine (38)**

La commune de Fontaine (Isère) a fait l'objet d'un contrôle pour les exercices 2009 à 2015. De nombreuses irrégularités en matière de gestion des ressources humaines ont été relevées, notamment s'agissant de l'application du temps de travail annuel. En effet, les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales et des établissements publics sont fixées par l'organe délibérant dans les limites applicables aux agents de l'État (1 607 heures). Or, du fait de l'existence de jours de congés propres à la commune (les agents ayant jusqu'à 36,5 jours de congés annuels au lieu des 25 jours de congés légaux), le temps de travail annuel est de 1 540 heures (sans prise en compte des congés d'ancienneté qui viennent encore diminuer cette durée), soit un écart par rapport à la durée légale représentant une dizaine de jours de travail par an. La chambre a pu calculer que ces journées non travaillées représentent près de 17 équivalents temps plein

(4,5 % des effectifs de la commune) pour un coût annuel estimé de 580 000 €. A ces éléments s'ajoute le fait que la commune doit compenser ce manque à gagner en termes de journées de travail par le paiement aux agents de nombreuses heures supplémentaires (jusqu'à 12 000 heures payées par an, pour un montant moyen de 200 000 € par exercice). La chambre a par ailleurs relevé le caractère atypique de l'organisation du temps de travail des agents au sein du centre nautique, qui s'est organisé sans aucune validation du conseil municipal ni même connaissance de l'autorité municipale : près de 23 % du temps de travail annuel des agents n'est en réalité pas travaillé.

Suite au contrôle, l'ordonnateur ne s'est pas engagé à augmenter le temps de travail annuel des agents. Il a en revanche mis en avant sa volonté de mieux encadrer le paiement des heures supplémentaires, en indiquant notamment qu'elles avaient diminué de 36 % dès la fin de l'exercice 2016.

**Focus : la commune de Commentry (03)**

En 2017, le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Commentry, commune de l'Ouest du département de l'Allier comptant un peu moins de 7 000 habitants, et portant sur les exercices 2010 à 2015, a montré que celle-ci a un temps de travail annuel excessivement favorable à ses agents (1 472 heures par agent pour une durée légale de travail fixée à 1 607).

Ce temps de travail équivaut à quatre semaines de congés supplémentaires, dont près de trois au titre de congés exceptionnels par rapport à la durée légale, ce qui représente un différentiel de 15,1 emplois (équivalents temps plein) pour un surcoût budgétaire annuel estimé à 551 806 €.

La commune se situe en toute fin de classement, soit au 102ème rang sur les 103 contrôlées par les chambres régionales des comptes en 2015, s'agissant du temps de travail.

Le précédent maire avait précisé que les négociations, engagées sur la réduction du nombre de jours de congés (tickets restaurants, chèques vacances), n'avaient pas abouti.

La chambre a recommandé à la commune d'adapter la durée légale du temps de travail des agents conformément au décret du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

## Domaines skiables des Alpes : un modèle à repenser

Dans son rapport public annuel de février 2018, la Cour des comptes a présenté les conclusions des travaux de la chambre sur différents domaines skiables dans l'Ain, la Drôme, l'Isère, la Savoie et la Haute-Savoie.

La chambre avait souhaité revenir sur une thématique déjà traitée dans les années 2009 et 2010, et exposée au rapport annuel de 2011.

Avec la collaboration de cinq équipes de contrôle dans deux sections, 24 collectivités ou entités (sociétés d'économie mixte, syndicats) concernées par la gestion de 17 domaines skiables\* ont été examinées. Parmi ceux-ci, neuf faisaient déjà partie de l'échantillon de 2011.

A la perspective initiale d'un suivi des observations et recommandations s'est rapidement ajoutée la

nécessité de traiter plus largement les enjeux auxquels se trouvent confrontés les différents domaines skiables : baisse de fréquentation, évolution des attentes de la clientèle et, surtout, conséquences du changement climatique. Ce dernier aspect a ainsi conduit la chambre à solliciter de Météo France une étude sur l'évolution passée et future de l'enneigement naturel dans les Alpes.

Dans ce contexte, l'absence d'évolutions notables par rapport à 2011 quant aux conditions de la gestion des domaines, a conduit la chambre à mettre en exergue la nécessité de promouvoir la diversification et d'approfondir les solidarités locales.

\* Chamonix Mont Blanc, La Plagne, Courchevel, Les Arcs, Morzine Avoriaz, Tignes, Les Deux Alpes, Méribel, Châtel, Megève, Les Gets, Valloire, Villard-Corrençon, Monts Jura, Autrans-Méaudre, Saint-Pierre-de-Chartreuse.



### *Une situation qui perdure*

A l'exception de quelques fusions de communes intervenues sur la fin de la période (commune de Courchevel, fusion de deux communes aux Deux Alpes) la gestion des stations de ski demeure caractérisée par la pluralité des autorités délégantes du service public des remontées, face à des opérateurs intégrés et puissants qui en maîtrisent la gestion et la commercialisation dans le cadre de contrats complexes, insuffisamment contrôlés, et

rarement remis en concurrence.

Si des modifications ont pu être apportées à certaines concessions, la plupart ont conduit à des prolongations, motivées par des projets d'investissement souvent mal définis, et alors que l'exploitation passée avait déjà largement permis une rentabilité « raisonnable » au sens de la jurisprudence communautaire.

### *Des enjeux financiers conséquents*

Une analyse consolidée des comptes des communes concernées a montré que, sans être fragilisée, leur situation financière connaît une lente dégradation, avec une hausse progressive de l'endettement et une baisse de la capacité d'autofinancement.

Si cette tendance est imputable aux aléas de fréquentation et au poids des investissements, elle est également à mettre en relation avec le niveau des différentes recettes liées à l'activité hivernale, qui reste à optimiser. L'octroi de nombreux forfaits gratuits, souvent en dehors du contrôle des collectivités délégantes, les carences dans le recouvrement de la taxe de séjour, le montant peu élevé des redevances concessives ou de l'intéressement au résultat, sont autant de manques

à gagner pour les collectivités publiques.

Les revenus tirés de l'exploitation des domaines skiables pourraient donc être substantiellement améliorés, permettant de mieux faire face au financement d'équipements nouveaux, notamment destinés à assurer l'enneigement artificiel (installation d'enneigeurs, réalisation de retenues collinaires), ou à l'amélioration, quantitative et qualitative, des capacités d'hébergement. Elle pourrait également favoriser la mise en œuvre d'actions concrètes en faveur d'un développement durable, pour lesquelles la chambre a constaté le faible niveau de prise en compte dans les contrats de délégations.

### *Anticipation, diversification, solidarité*

La divergence des évolutions attendues, entre des stations de basse et moyenne montagne (jusqu'à 1 700 m environ), fragilisées par le raccourcissement des périodes utiles d'enneigement, et des domaines d'altitude, en mesure de conserver et d'accroître leur attractivité pour une clientèle plus fortunée ou plus sportive, doit conduire à repenser le modèle qui a présidé à l'économie de la neige depuis les années soixante.

La recherche de diversifications maîtrisées doit permettre de mieux équilibrer la saisonnalité de

l'activité. De même, à l'instar de certaines actions engagées dans la Drôme ou en Savoie, la recherche des niveaux adéquats de planification des équipements, de négociation des concessions ou de financement doit être entreprise.

Dans la mesure où il s'agit d'enjeux et d'évolution de moyen et long terme, la chambre continuera d'examiner, dans le cadre de sa programmation annuelle, l'ensemble des problématiques recensées à l'occasion de cette enquête.



## Les dépenses sociales des départements

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a contribué à une enquête nationale sur les dépenses sociales des départements qui a été présentée dans le rapport annuel de la Cour des comptes sur les finances locales de 2017.

Le rapport rappelle que le poids croissant des dépenses sociales (55 % des dépenses de fonctionnement en 2016 contre 50 % en 2010) et leur forte augmentation (+ 25 % de 2010 à 2016) ont contribué à la dégradation d'ensemble de la situation financière des départements.

### *Des dépenses en forte augmentation*

Celles-ci correspondent au versement d'allocations de solidarité : le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), la prestation de compensation du handicap (PCH). Elles concernent également, le paiement de frais de séjour et d'hébergement dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ainsi que l'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées. Ces dépenses sociales s'élevaient à 32 milliards € en 2016.

### **Focus : le Département de la Drôme**

La chambre a effectué le contrôle des comptes et de la gestion du département de la Drôme pour les exercices 2011 à 2015. Il s'est inscrit dans le cadre de l'enquête commune de la Cour et des chambres régionales des comptes sur l'« impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements ».

A cet effet, le contrôle a porté notamment sur :

- l'évolution des dépenses sociales, leur taux de couverture par des transferts financiers de l'État et leur effet sur la situation financière du département ;
- l'organisation des services internes du département, chargés des dépenses sociales ;
- la gestion des prestations sociales ;
- l'évolution des dépenses sociales, les facteurs de variation et les moyens de les maîtriser.

Ce rapport a fait apparaître que les dépenses sociales avaient progressé près de deux fois plus vite que l'ensemble des charges de gestion et que leur part dans les dépenses de fonctionnement était passée de 43 % à 45 %. La chambre a constaté que le département de la Drôme avait pris plusieurs

### *Des départements plus touchés que d'autres*

L'impact budgétaire des dépenses sociales varie fortement selon les départements. Les inégalités en termes de recettes fiscales et de « reste à charge », c'est-à-dire la partie non compensée par l'État, se cumulent. Certains départements doivent faire face à un « reste à charge » important alors que leurs produits fiscaux sont relativement faibles par rapport à leurs charges de fonctionnement. D'autres, à l'inverse, disposent à la fois d'un faible « reste à charge » et d'un niveau élevé de ressources fiscales. La Cour des comptes a donc formulé 17 recommandations à la fois pour l'État et les départements. L'une d'entre elles porte sur l'augmentation de la péréquation « horizontale » en ciblant principalement les départements qui bénéficient des produits de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) les plus élevés grâce au dynamisme de leur marché immobilier tout en étant les moins touchés par la hausse des dépenses sociales.

décisions pour réaliser des économies, portant sur les conditions d'attribution des chèques emploi- service universels (21 millions €), de l'allocation personnalisée d'autonomie et de la prestation de compensation du handicap (11,8 millions €) ; de même, la réduction du montant des plans d'aide et l'utilisation d'un référentiel départemental pour l'allocation personnalisée d'autonomie ont permis de réaliser, sur la même période, une économie cumulée que le département estime respectivement à 1,5 million € et 8,9 millions €.

La chambre a relevé que, si la politique d'action sociale était encadrée par un schéma propre à chaque secteur, présentant de manière claire les problématiques propres à la Drôme, ces documents ne comportaient pas tous des objectifs quantitatifs et qualitatifs et des indicateurs de résultat permettant leur évaluation.

Enfin, la chambre a recommandé au département de réaliser une évaluation des réformes engagées dans l'organisation des services et des procédures pour ce qui concerne la gestion des prestations sociales.

## Les missions internationales

Les juridictions financières développent aussi une activité internationale : audit externe d'organisations internationales, actions de coopération bilatérale avec des institutions supérieures de contrôle étrangères, contributions aux travaux de normalisation internationale. Quatre magistrats et une vérificatrice de la chambre ont participé à des missions internationales au cours de l'année 2017.

La Cour des comptes exerce le mandat d'auditeur externe du Programme alimentaire mondial (PAM) depuis 2016. Ainsi, un magistrat a effectué une mission au siège de l'organisation internationale à Rome, relative au bilan de la décentralisation interne. Une vérificatrice a audité le bureau régional du PAM à Johannesburg (Afrique du Sud). Début 2018, un magistrat de la chambre s'est également rendu en mission à Jérusalem-Est pour auditer le bureau du PAM pour les territoires palestiniens avec des déplacements à Ramallah, Hébron et dans la bande de Gaza.

Plusieurs magistrats de la chambre sont également intervenus pour apporter une assistance technique.

Une magistrate de la chambre a par exemple participé à une mission d'appui à la Cour des comptes de Côte d'Ivoire afin de doter l'institution des capacités nécessaires à sa mission de contrôle des comptes publics.

La Cour des comptes a été choisie par l'Union européenne pour apporter son concours à la mise en œuvre de l'accord d'association entre l'Union européenne et l'Algérie, à travers un jumelage avec la Cour des comptes d'Algérie intitulé « Renforcement des capacités institutionnelles de la Cour des comptes en matière de contrôle juridictionnel, d'exécution de la loi de finances et de qualité de la gestion ». Dans ce cadre un magistrat de la chambre est intervenu à plusieurs reprises l'année dernière.

Enfin, un magistrat est intervenu à Kazan (Russie) dans le cadre du séminaire EURORAI (l'organisation européenne des institutions supérieures de contrôle régionale) sur le thème de l'audit des grands événements et équipements sportifs.



## LA SITUATION FINANCIERE DES COLLECTIVITES

### La situation financière des communes et des EPCI de la région

L'analyse des données agrégées des comptes de gestion des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de la région Auvergne-Rhône-Alpes pour l'année 2017 montre que leur situation financière est globalement relativement satisfaisante.

#### La situation financière des communes

La tendance observée depuis cinq ans d'une lente dégradation de la situation financière des communes de la région ne s'est pas inversée en 2017 si l'on en juge par la baisse de 2,8 % de leur capacité d'autofinancement brute qui représentait 17,2 % de leurs produits de gestion en 2017 contre 18,8 % en 2013. La baisse a atteint 9,5 % depuis 2013.

Les communes ont enregistré une baisse de 0,2 % de leurs produits de gestion en 2017 (8,8 milliards €) et de 1,6 % depuis 2013. Elle s'explique par une diminution de 3,9 % de leurs dotations et participations en 2017 (-18,7 % depuis 2013), du fait de la baisse de la dotation globale de fonctionnement dans le cadre de leur contribution au redressement des finances publiques. Les ressources fiscales ont quant à elles diminué de 0,7 % en 2017 même si la hausse atteint 4,7 % depuis 2013.

#### Des efforts de gestion qui ne compensent pas la baisse des recettes

Dans le même temps, les charges de gestion (7,1 milliards €) ont continué à progresser mais de façon modeste en 2017 (+0,9 %). La hausse n'a atteint que 1,4 % depuis 2013. Elle est tirée principalement

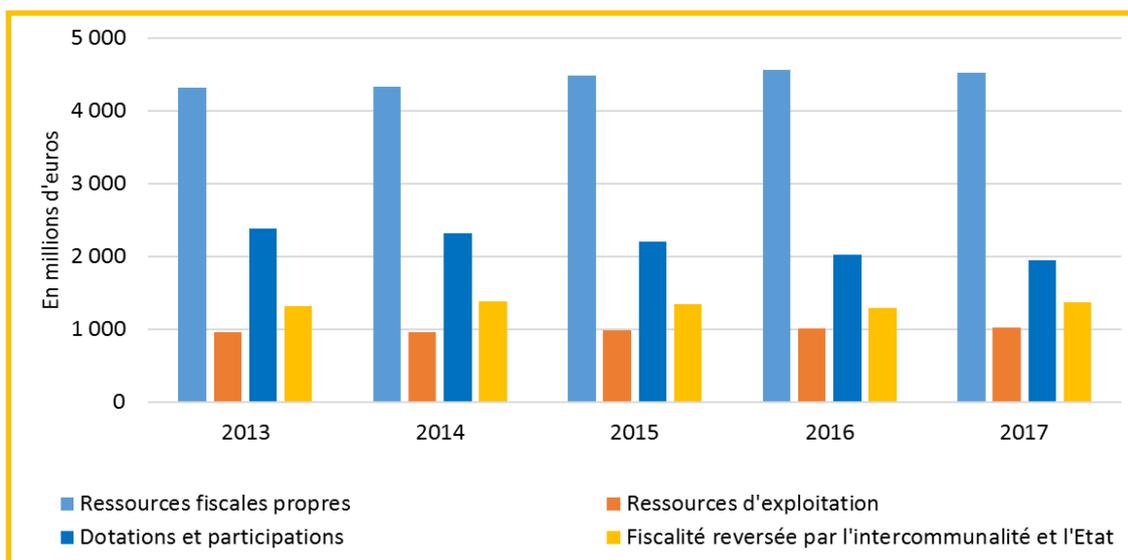
par l'augmentation des dépenses de personnel de 1,9 % en 2017 et de 7 % depuis 2013. Celles-ci représentaient 3,9 milliards € en 2017, soit 55,3 % des charges de gestion, en hausse de 3 points au cours des cinq dernières années. Reflet des économies de gestion mises en œuvre par les communes de la région, les charges à caractère général ont reculé de près de 5 % depuis 2013 malgré une hausse de 1 % en 2017. Par ailleurs, les frais financiers ont reculé de 40 % en 2017 et ne représentaient plus que 3% des charges de gestion contre 5,2 % en 2016.

La capacité d'autofinancement nette a progressé de 10,5 % en 2017 en raison d'une baisse des remboursements en capital de la dette.

#### Une reprise de l'investissement en lien avec le cycle électoral

Les dépenses d'équipement des communes de la région ont augmenté de 10,1 % en 2017 pour atteindre 2,4 milliards €. Cette reprise de l'investissement est cohérente avec le cycle habituellement constaté en milieu et fin de mandat électoral, et conforme avec les évolutions nationales.

Produits de gestion des communes de la région Auvergne-Rhône-Alpes



Source : CRC ARA

Néanmoins, le recul des dépenses d'équipement atteint 23,8 % entre 2013 et 2017, ce qui là encore marque une rupture avec les périodes précédentes, observée également au niveau national. **La dette des communes de la région est restée quasiment stable en 2017 (+0,4 %)** comme depuis 2013. Elle atteignait 7,6 milliards €. Leur capacité de désendettement

s'élevait à 4,9 années en 2017 soit un niveau quasiment identique à 2016 et en très légère progression par rapport à 2013 (4,5 années), ce qui révèle un niveau de solvabilité satisfaisant dans l'ensemble pour les communes de la région même si certaines d'entre elles connaissent une situation financière très fragile.

**La situation financière des EPCI**

**La situation financière des EPCI s'est plutôt améliorée en 2017** marquant là une inversion par rapport à la tendance observée les quatre années précédentes. En effet, leur capacité d'autofinancement brute s'est redressée de 14,4 % en 2017 alors que depuis 2013 la chute atteint 43,2 %. Elle représentait 18,5 % des produits de gestion, en baisse d'environ cinq points depuis cinq ans.

**L'effet périmètre sur la hausse des recettes et des dépenses**

Les produits de gestion qui représentaient 2,3 milliards € en 2017 ont augmenté de 8,9 % grâce essentiellement à la hausse de 11,8 % des ressources fiscales. Celles-ci sont néanmoins en baisse de 6,9 % depuis 2013. Les dotations et participations se sont redressées de 5,3 % en 2017 ce qui n'efface pas une chute de 42,5 % depuis 2013.

Les charges de gestion ont progressé de 9 % en 2017 à 1,8 milliard € mais la baisse atteint quand même 21 % depuis 2013. Cette reprise des dépenses de fonctionnement s'explique à la fois par la vive

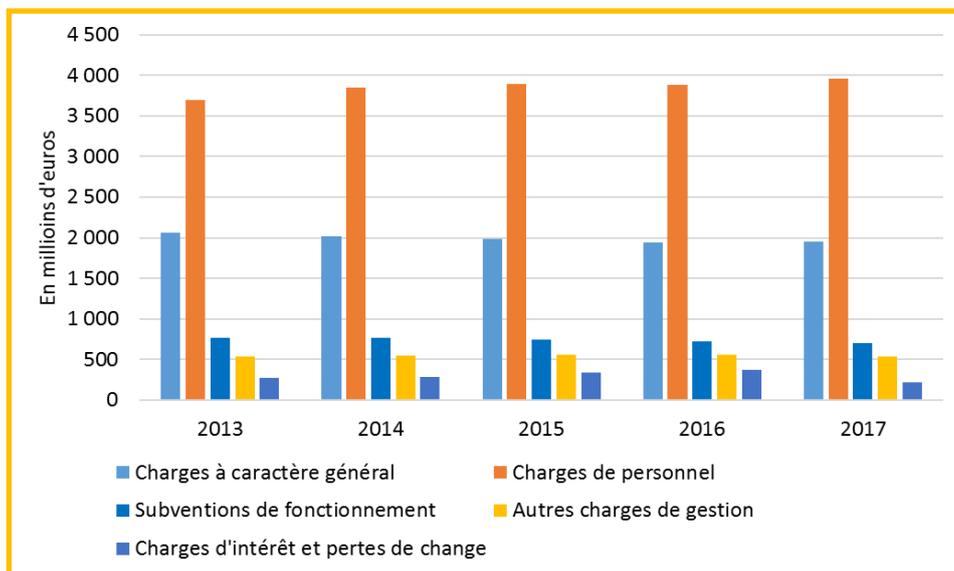
progression des dépenses de personnel en 2017 (+13,4 % en 2017) après une baisse les quatre années précédentes. Les dépenses à caractère général ont également enregistré une hausse de 7,5 % en 2017 en raison d'un effet de périmètre et des transferts de compétences entre communes et EPCI.

**La capacité d'autofinancement nette a progressé de 31,8 %** en raison à la fois de la hausse de la capacité d'autofinancement brute et d'une baisse de 7,2 % des remboursements en capital de la dette.

Les dépenses d'équipement ont augmenté de 8,6 % à 0,46 milliard €. Comme pour les communes, la reprise de l'investissement en 2017 ne permet pas de rattraper la baisse qui atteint 56,6 % depuis 2013.

**Après une très forte décreue depuis 2013, l'année 2017 a été marquée par un rebond de l'endettement des EPCI de la région (+8,5 %)** en ligne avec la hausse de l'investissement. Le montant de leur dette s'élevait à 2 milliards €. En raison de la hausse de la capacité d'autofinancement brute, et malgré l'augmentation de l'endettement, la capacité de désendettement s'est améliorée à 4,8 années contre 5 ans en 2016.

**Charges courantes des communes de la région Auvergne-Rhône-Alpes**



Source : CRC ARA



## La contractualisation avec l'État

L'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 a prévu la mise en place de contrats avant le 30 juin 2018 entre l'État et les collectivités territoriales dont les dépenses réelles de fonctionnement dépassent 60 millions €.

Dans la région Auvergne-Rhône-Alpes 26 collectivités et établissements sont concernés sur un total de 322 au niveau national. Ces contrats fixent un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, un objectif d'amélioration du besoin de financement, et, pour les collectivités et les établissements dont la capacité de désendettement dépasse en 2016 un plafond national de référence, une trajectoire

d'amélioration de la capacité de désendettement.

Les plafonds de capacité de désendettement ont été fixés respectivement à :

- 12 années pour les communes et pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;
- 10 années pour les départements et la métropole de Lyon ;
- 9 années pour les régions, la collectivité de Corse, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

La loi prévoit que le plafond prend en compte l'exercice écoulé ou la moyenne des trois derniers exercices du budget principal. La chambre a ainsi calculé les capacités de désendettement des collectivités et des établissements concernés.

Trois collectivités sur les 26 ne respectent ce plafond dans la région Auvergne-Rhône-Alpes à la fois pour l'année 2017 et pour la moyenne des trois dernières années et deux de plus si l'on considère que seulement l'un des deux critères n'est pas respecté.

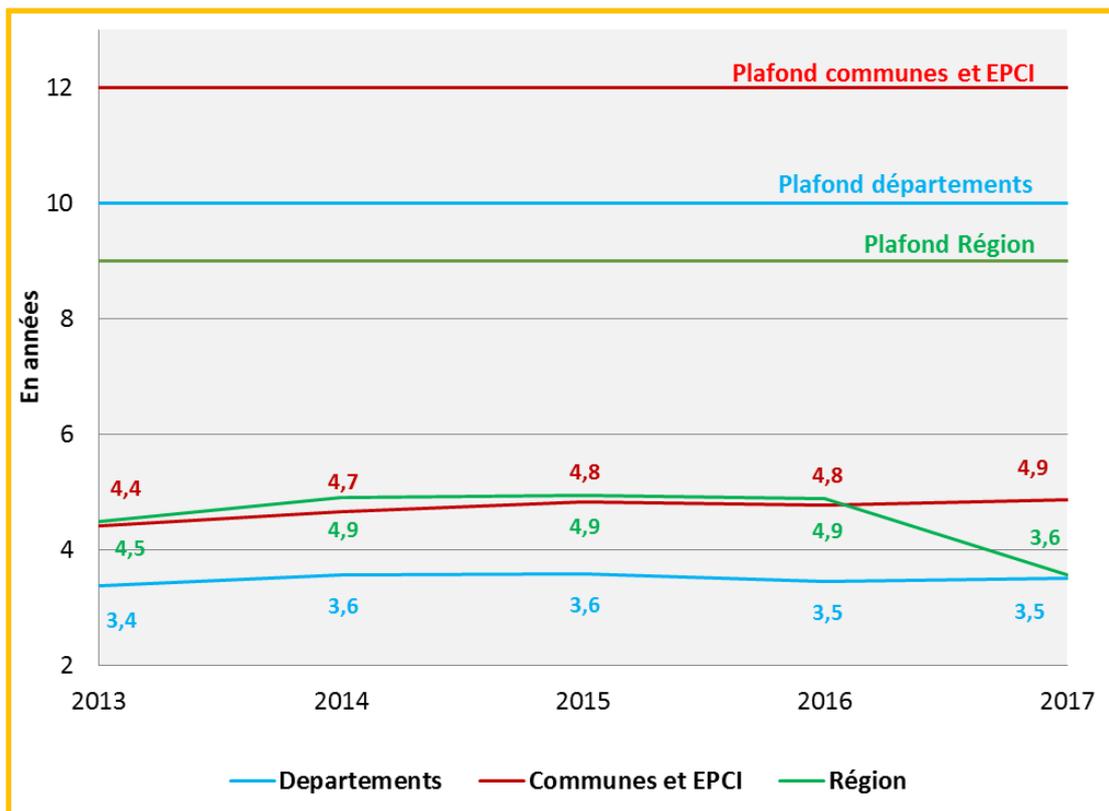
### Glossaire :

Capacité d'autofinancement brute = recettes réelles de fonctionnement — dépenses réelles de fonctionnement

Capacité d'autofinancement nette = capacité d'autofinancement brute — remboursement de la dette en capital

Capacité de désendettement = endettement / capacité d'autofinancement brute.

Capacité de désendettement des collectivités de la région par catégorie



Source : CRC ARA

## LES RELATIONS AVEC LES MEDIAS

### Bilan de la communication

#### Les chiffres clés

**765**

articles de presse citent les travaux de la chambre en 2017

**3**

quotidiens régionaux assurent 40 % de la couverture médiatique

**11 %**

des citations proviennent de sites d'information en ligne

**45**

citations sont issues des médias audiovisuels

**90 %**

de taux de couverture médiatique des rapports de la chambre rendus publics

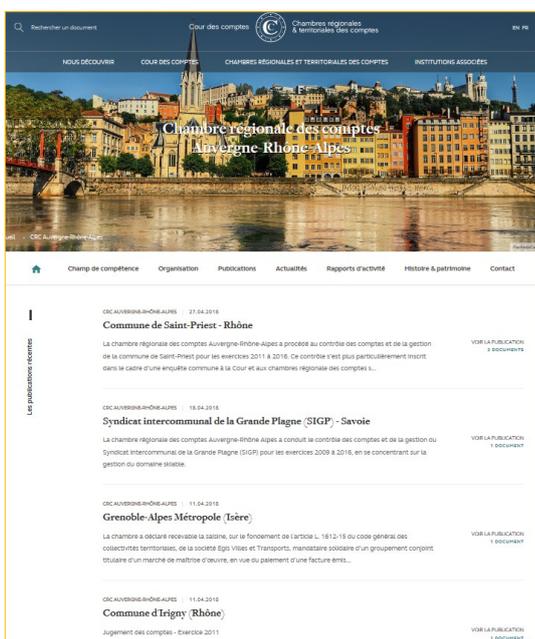
Les chambres régionales des comptes ont un rôle d'information des citoyens et contribuables locaux sur l'emploi de l'argent public. La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes rend public le résultat de ses travaux : la mise en ligne des rapports d'observations définitives s'accompagne systématiquement de communiqués de presse adressés aux médias régionaux.

Par ailleurs, la chambre relaie, au niveau régional, la présentation des rapports publics de la Cour des comptes auxquels elle a participé.

La communication externe s'est appuyée sur soixante et onze communiqués de presse à l'occasion de la mise en ligne sur le site internet de la chambre des rapports d'observations définitives, des audiences solennelles et de la publication des rapports publics annuels de la Cour des comptes (rapport public annuel 2017, rapport public annuel sur les finances publiques locales 2017 et rapport thématique sur le logement social).

Les 765 citations relatives à la chambre, issues de différents médias (presse nationale et régionale, blogs, sites d'informations et sites de collectivités) portent pour un peu moins de la moitié sur les rapports d'observations définitives de 2017. Ces citations ont concerné également des travaux antérieurs à 2017, des enquêtes communes inter-juridictions et la vie de l'institution.

### Le site Internet [www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes)



Le site Internet de la Cour des comptes est la vitrine institutionnelle des juridictions financières et des institutions associées (Conseil des prélèvements obligatoires, Haut conseil des finances publiques et Commission de contrôle des organismes de gestion des droits d'auteur et des droits voisins) dont il publie les travaux.

Ce site permet d'accéder aux pages de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes et notamment à ses rapports, avis et jugements. Il offre également des actualités et différentes ressources permettant à l'internaute de mieux appréhender nos domaines d'expertises et nos méthodes de travail.



Chambre régionale des comptes

Auvergne-Rhône-Alpes

124 Boulevard Vivier Merle 69503 Lyon Cedex 03

T 04 72 60 12 12

[www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes)

