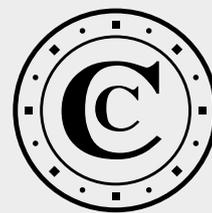
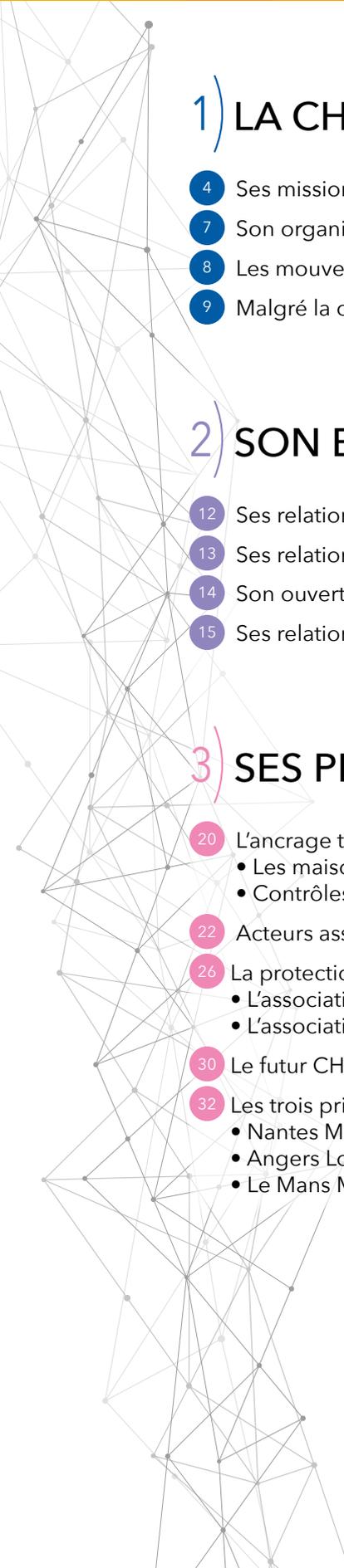


Chambre régionale
des comptes

Pays de la Loire



CRC Pays de la Loire RAPPORT D'ACTIVITÉ 2020



1) LA CHAMBRE

- 4 Ses missions
- 7 Son organisation
- 8 Les mouvements de personnel intervenus en 2020
- 9 Malgré la crise sanitaire, une production quasi-normale

2) SON ENVIRONNEMENT

- 12 Ses relations avec la Cour des comptes et les autres chambres
- 13 Ses relations avec les autorités administratives de la région
- 14 Son ouverture à l'enseignement supérieur
- 15 Ses relations avec la Presse

3) SES PRODUCTIONS

- 20 L'ancrage territorial
 - Les maisons de santé dans les territoires ruraux vendéens
 - Contrôles « flash » en Mayenne
- 22 Acteurs associatifs des politiques sociales et médico-sociales en Pays de la Loire : agiles mais fragiles
- 26 La protection de l'enfance : une politique inadaptée au temps de l'enfant
 - L'association Saint -Benoît Labre
 - L'association pour la sauvegarde de l'enfant et de l'adolescent à l'adulte de Maine-et-Loire (ASEA 49)
- 30 Le futur CHU de Nantes : bilan d'étape
- 32 Les trois principales agglomérations ligériennes au contrôle
 - Nantes Métropole
 - Angers Loire Métropole
 - Le Mans Métropole

LE MOT DU PRÉSIDENT

Des défis inédits



2020 aura été pour la chambre régionale des comptes Pays de la Loire, comme pour toutes les institutions publiques ou les acteurs économiques, et en premier lieu pour chacune et chacun d'entre nous, une année exceptionnelle. Elle fut souvent difficile. Elle a placé la juridiction devant des défis sans précédent, auxquels s'ajoute désormais celui de la mise en œuvre des nouvelles orientations stratégiques des juridictions financières.

À partir de mars 2020, la pandémie de Covid-19 a évidemment contraint la chambre à se réorganiser rapidement, pour se mettre en mesure de poursuivre ses missions, en mobilisant pour ses instructions comme pour ses délibérés toutes les ressources du télétravail et de la visio-conférence. Cette adaptation a été facilitée par un niveau satisfaisant d'équipement informatique et une pratique déjà bien ancrée, largement partagée avec les entités contrôlées, du travail sur données dématérialisées.

Des missions poursuivies

De la sorte, si le volume d'activité a quelque peu fléchi, notamment durant les périodes de confinement, il est resté d'un niveau global très comparable à celui des années précédentes. La chambre a ainsi pu achever dans de bonnes conditions la plupart des travaux engagés avant le déclenchement de la pandémie.

Très vite également, les effets de la crise sanitaire sur la gestion publique locale sont devenus en soi des thèmes de contrôle, dans un esprit d'empathie mais aussi de vigilance. Sur toutes ses nouvelles enquêtes, la chambre, sans abandonner ses axes d'instruction initiaux, s'est ainsi intéressée à la gestion de la crise par les collectivités et organismes examinés, sous l'angle de la continuité de leurs activités et du service public, comme sous celui de l'incidence sur les finances locales. La chambre a notamment apporté sa contribution au rapport de la Cour paru sur ce sujet dès décembre 2020.

Un positionnement renforcé

L'année 2020 aura été marquée par l'arrivée à la tête de la Cour des comptes d'un nouveau Premier président, également président du conseil supérieur des chambres régionales et territoriales des comptes. Aussitôt nommé, il a engagé une vaste consultation interne et externe sur l'avenir des juridictions financières. Celle-ci a débouché en quelques mois sur un ensemble de douze orientations stratégiques rendues publiques début février 2021 dites JF 2025¹. Elles visent à produire des travaux plus diversifiés, plus rapides et plus accessibles au service des citoyens, à conforter et moderniser les métiers des juridictions financières et assurer leur fonctionnement de manière plus agile et intégrée.

Ces orientations devraient notamment étendre le rôle des chambres régionales des comptes dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques et dans l'élaboration de rapports thématiques à l'échelon local. Ce sont là des perspectives stimulantes auxquelles la chambre régionale des comptes Pays de la Loire, déjà engagée dans ces directions, entend s'associer avec détermination.

Bertrand DIRINGER

¹ Le document JF 25 : sa synthèse sur le site internet de la Cour des comptes, www.ccomptes.fr



1) LA CHAMBRE



La chambre régionale des comptes Pays de la Loire est compétente pour juger les comptes et contrôler la gestion des collectivités territoriales et des établissements publics locaux de son ressort. Pour la production des comptes 2019, exigibles au 31 décembre 2020 étaient concernés 788 organismes dotés d'un comptable public, représentant 17,8 Mds€ de recettes de fonctionnement.

La chambre peut également contrôler les organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique, principalement les sociétés d'économie mixte (SEM) et sociétés publiques locales (SPL) dont les collectivités territoriales sont actionnaires, les associations qui bénéficient de concours financiers publics locaux et, sur délégation de la Cour des comptes, les hôpitaux publics et certains organismes consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers et de l'artisanat). Depuis 2016 elle est également compétente pour contrôler les cliniques et les établissements sociaux et médico-sociaux privés.

● Ses missions

LE JUGEMENT DES COMPTES

La chambre juge l'ensemble des comptes des comptables publics des collectivités territoriales et des établissements publics de son ressort. Son contrôle est également étendu à toute personne intervenue illégalement dans la gestion des deniers publics (gestion de fait).

Le comptable public est responsable sur ses deniers personnels du recouvrement des recettes et de la régularité du paiement des dépenses des organismes dont il tient la comptabilité. La chambre vérifie que les comptes sont réguliers et que le comptable a bien exercé l'ensemble des contrôles qu'il est tenu d'effectuer. Elle statue sous forme de jugement au terme d'une procédure contradictoire débouchant sur une audience publique.

En cas de manquement ayant causé un préjudice financier à la collectivité, la chambre met le

comptable public en débet, ce qui l'oblige à procéder sur ses deniers personnels au remboursement des dépenses irrégulièrement payées ou au versement des recettes non recouvrées (ces débits peuvent cependant faire l'objet de remise gracieuse par l'autorité ministérielle et peuvent être couverts par une assurance). Si le manquement n'a pas causé de préjudice financier, le comptable devra s'acquitter d'une somme non rémissible (plafonnée à quelques centaines d'euros). En l'absence d'irrégularité, la chambre décharge le comptable public et lui délivre un quitus à sa sortie de fonction.

En principe, un contrôle juridictionnel est diligenté concomitamment à celui de la gestion pour tous les organismes soumis aux règles de la comptabilité publique.



LE CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA GESTION

La chambre contrôle les comptes et la gestion des gestionnaires publics de son ressort géographique. Elle ne se prononce pas sur l'opportunité des choix effectués. Elle examine l'équilibre financier des opérations, la régularité et l'économie des moyens mis en œuvre ainsi que leur efficacité, c'est-à-dire les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés par la collectivité ou l'organisme.

Elle arrête de manière indépendante son programme annuel de contrôle, nécessairement sélectif, selon ses priorités stratégiques triennales. Si elle priorise le contrôle régulier des collectivités les plus importantes en termes de masses financières, des entités plus modestes peuvent être



examinées en fonction des risques et enjeux identifiés. Elle s'emploie également à couvrir de façon équilibrée l'ensemble de son ressort territorial et de son champ de compétence, tout en participant avec la Cour des comptes et d'autres chambres à des enquêtes thématiques de portée nationale.

Ses observations définitives sont portées à la connaissance des assemblées délibérantes (conseil départemental, municipal...) et deviennent dès lors communicables. Ses rapports sont alors diffusés sur le site internet des juridictions financières.

Ses recommandations visent à faire évoluer les pratiques des gestionnaires publics locaux vers plus d'efficacité et d'efficacités, et contribuent à la transparence de la gestion publique. À l'occasion de ses contrôles, par l'intermédiaire du procureur financier, la chambre peut transmettre au procureur de la République des faits pouvant relever d'une qualification pénale, ou saisir la Cour de discipline budgétaire et financière d'irrégularités commises par les gestionnaires publics, à l'exclusion notable des élus locaux.

LE CONTRÔLE DES ACTES BUDGÉTAIRES

Le contrôle des actes budgétaires est une mission spécifique aux chambres régionales et territoriales, sans équivalent au niveau de la Cour des comptes. Saisies par le préfet, ou, dans certains cas, par un comptable public ou un tiers y ayant intérêt, la chambre intervient lorsque le budget n'est pas adopté dans le délai prévu par la loi, le budget voté n'est pas en équilibre, une dépense

obligatoire n'est pas inscrite dans le budget, le résultat de l'exécution des dépenses et des recettes présente un déficit excessif. Ses avis de contrôle budgétaire sont publics. Avec moins d'une dizaine de saisines par an, cette mission demeure relativement marginale en Pays de la Loire.



L'EXPÉRIMENTATION DE LA CERTIFICATION DES COMPTES LOCAUX

La chambre concourt, en lien avec la Cour, à l'expérimentation, jusqu'en 2023, de la certification des comptes locaux, qui concerne uniquement en Pays de la Loire, la région elle-même, la seule de France métropolitaine à s'être portée volontaire. Cette expérimentation, définie à l'article 110 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe), a démarré en 2017, avec des travaux conduits par une magistrate de la chambre. Après le diagnostic global portant état des lieux réalisé la première année, les années 2018 à 2020 ont été consacrées à la réalisation d'examen ciblés sur des cycles comptables. L'expérimentation va désormais se

poursuivre, jusqu'en 2023, par une certification conventionnelle assurée par des professionnels du chiffre¹, suivant un cahier des charges préalablement défini par la Cour. À l'issue du dernier examen ciblé réalisé en 2020, la Région, après mise en concurrence, a choisi un commissaire aux comptes qui a démarré ses travaux sur la base des comptes 2019 et devra remettre en 2021 sa première appréciation des comptes 2020. Dans cette nouvelle phase les juridictions financières s'assureront du respect du cahier des charges par les professionnels du chiffre.



¹ Commissaire aux comptes ou expert-comptable

LES ÉTAPES D'UN CONTRÔLE DE LA CHAMBRE



1

Ouverture du contrôle

La chambre informe par courrier le responsable de l'organisme contrôlé de l'ouverture du contrôle. L'équipe de contrôle est le plus souvent composée d'un magistrat et d'un vérificateur. Un entretien d'ouverture du contrôle permet la prise de contact et l'exposé des modalités du contrôle.



2

Phase d'instruction

Pour conduire ses investigations, la chambre peut se faire communiquer tout document relatif à la gestion des organismes contrôlés. À l'issue de l'instruction, la procédure prévoit un entretien avec le responsable de l'organisme contrôlé et, le cas échéant, ses prédécesseurs en fonction pendant les exercices examinés.



3

Premier délibéré

Le rapporteur présente ses propositions à la chambre, qui en délibère toujours collégialement et établit un rapport d'observations provisoires.

Contradiction

Les observations provisoires sont adressées aux responsables de l'organisme concernés par la période examinée ainsi qu'aux tiers mis en cause, qui ont alors deux mois pour répondre. À ce stade intermédiaire, le rapport demeure confidentiel. Les réponses sont ensuite examinées et des auditions peuvent être organisées à la demande des intéressés ou de la chambre.

Enfin, la chambre délibère à nouveau pour arrêter ses observations définitives.



4

Rapport d'observations définitives

Le rapport d'observations définitives (ROD) est notifié au responsable de l'organisme et à ses prédécesseurs concernés. Ils disposent d'un mois pour adresser au greffe de la chambre une réponse écrite qui y sera jointe.



5

Communication

L'exécutif de l'organisme concerné doit présenter le rapport à l'assemblée délibérante ou à l'organe collégial de décision dès sa plus proche réunion. Il donne lieu à un débat.

Le rapport définitif, accompagné des réponses, devient dès lors un document communicable. Il est publié sur le site des juridictions financières.



Pour suites



6

Suivi des actions entreprises suite aux observations et recommandations

Dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport à son assemblée délibérante, l'exécutif concerné revient devant cette même assemblée pour présenter les actions entreprises à la suite des observations et des recommandations de la chambre. Ce rapport est transmis à la chambre. L'ensemble des rapports fait l'objet d'une synthèse présentée par le président de la chambre devant la conférence territoriale de l'action publique.



Actions entreprises



● Son Organisation



LE SIÈGE

En 2020, il y avait 55 agents à la chambre Pays de la Loire, dont une quarantaine de magistrats et vérificateurs.

Le président de la chambre régionale : il est conseiller maître à la Cour des comptes. Chargé de la direction générale de la juridiction, il définit les axes prioritaires de contrôle et établit le programme annuel de travail de la chambre, après consultation des magistrats et du procureur financier. Il préside les formations de délibéré de la chambre.

Les présidents de section : la chambre est divisée en trois sections géographiques, animées par des présidents de section. La première section couvre les départements de la Sarthe (72) et de la Vendée (85), la deuxième section le département de la Loire-Atlantique (44), la troisième section les départements de la Mayenne (53) et du Maine-et-Loire (49) ainsi que la collectivité régionale.

Les magistrats : relevant du corps des conseillers de CRC, ils sont recrutés soit à la sortie de l'ÉNA, soit sur un concours spécifique, soit encore par détachement d'agents d'encadrement supérieur des trois fonctions publiques. Ils mènent les contrôles sur pièces et sur place, présentent à la collégialité les résultats de leurs travaux sous

forme de rapports et participent aux délibérés de ceux présentés par leurs collègues.

Les vérificateurs des juridictions financières : ils apportent leur concours aux magistrats auprès desquels ils sont affectés. Recrutés parmi les fonctionnaires de l'État, de la fonction publique territoriale ou hospitalière, ils prêtent serment devant le président de la chambre.

Le secrétariat général : chargé de la gestion budgétaire et comptable de la chambre et de son personnel administratif, il supervise l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des services de la chambre, en lien avec les services mutualisés des juridictions financières. Il certifie les expéditions des jugements, avis et rapports émis par la chambre.

Le greffe : il enregistre les comptes produits, ainsi que les actes, documents et requêtes dont la chambre est saisie, prépare l'ordre du jour des séances, enregistre les décisions et assure le suivi de l'ensemble des contrôles.

Le service documentation : il aide les équipes de contrôle dans la préparation et durant l'instruction. Il valorise les productions internes par leur mutualisation sur une base de données documentaire et par leur mise en ligne sur le site internet de la chambre.

LE MINISTÈRE PUBLIC

Le ministère public est exercé par un procureur financier, magistrat délégué dans ces fonctions. Il représente, près la chambre, la Procureure générale près la Cour des comptes, à qui il rend compte de l'exercice de ses missions. Son rôle et ses missions sont définis par le code des juridictions financières.

Dans les procédures non juridictionnelles, le ministère public est exercé par voie d'avis, s'agissant par exemple de l'organisation et de la programmation annuelle des travaux de la chambre, ou encore de l'examen de sa compétence pour le contrôle d'organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique. Le ministère public rend par ailleurs des conclusions en matière de contrôle des comptes et de la gestion et de contrôle des actes budgétaires, dans lesquelles il se prononce notamment sur la validité juridique des observations proposées ainsi que sur le respect des règles de procédure et des normes professionnelles.

Il lui revient également de veiller à l'ordre public comptable. À ce titre, il requiert le serment des comptables publics relevant de la juridiction de la chambre et s'assure, avec l'appui du greffe, de la production à bonne date des comptes locaux. Il décide en outre des poursuites juridictionnelles en enclenchant l'action publique par voie de réquisitoire en première instance, aux fins de mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire

des comptables publics, de déclaration puis de jugement du compte d'une gestion de fait, ou par le prononcé de diverses amendes pour immixtion dans les fonctions de comptable public, ou pour retard dans la production des comptes. Partie aux instances contentieuses, le procureur financier formalise la position du ministère public à l'audience dans des conclusions écrites visant à garantir l'application du droit et la cohérence de la jurisprudence. À ce titre, il a la faculté d'interjeter appel des jugements rendus par la chambre.

Il lui revient aussi d'assurer la liaison entre la chambre et les autorités, administrations et juridictions du ressort. Lors de ses délibérés, la chambre peut ainsi être amenée à demander au ministère public d'adresser des communications aux représentants des services déconcentrés de l'État ou, via la Procureure générale près la Cour des comptes, aux ministres et administrations centrales. Elle peut également lui demander de saisir le ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière ou les procureurs de la République du ressort. Enfin, dans le cadre de ses attributions, le procureur financier peut, de sa propre initiative, décider de correspondre avec ces autorités. Il peut notamment saisir le parquet judiciaire en vue de déclencher l'action publique prévue en cas d'obstacle aux pouvoirs attribués aux magistrats de la chambre.

● Les mouvements de personnel intervenus en 2020



Chaque année, de nombreux mouvements affectent la composition du personnel de la chambre. L'année 2020 a été particulièrement riche en mouvements de personnels, avec sept arrivées et sept départs.

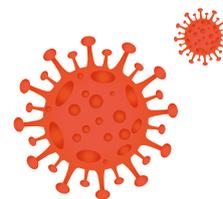
● Sont arrivés en 2020 :

- Le 1^{er} septembre, trois magistrats : Tangi Le Roux, Célia Jagot, Stéphane Fonteneau, et une vérificatrice : Janine Gazull Ahité ;
- Le 1^{er} octobre, un magistrat : Thierry Lavigne, et une documentaliste : Carole Marteau ;
- Le 25 octobre, un président de section : Jacques Mérot.

● Ont quitté la chambre :

- Le 15 février, un magistrat parti à la Cour des comptes comme chargé de mission : Nicolas Renou ;
- Le 30 juin, un magistrat parti en retraite : Thierry Boutoute ;
- Le 31 août, une magistrate des tribunaux administratifs en fin de détachement : Violette Rosemberg ;
- Le 30 septembre, une magistrate, en disponibilité : Hélène Lemesle ;
- Le 15 septembre, une documentaliste (détachement) : Alexandra Manière ;
- Le 31 décembre, deux vérificatrices : Michelle Simon (en retraite) et Cécile Le Mestre (fin de détachement).

● Malgré la crise sanitaire, une production quasi-normale



Le fonctionnement de la chambre a bien évidemment été fortement affecté par la pandémie de COVID-19 et les périodes de confinement fixées par le Gouvernement, obligeant les équipes de contrôle et les différents services à s'adapter très rapidement à de nouvelles méthodes de travail, désormais à distance, et à utiliser les systèmes de visioconférence pour tenir les réunions et les délibérés.

Ainsi, dès le 16 mars 2020, l'ensemble des agents a été placé en position de télétravail, avec un équipement informatique permettant le travail à distance.

Cette situation a été maintenue jusqu'au 11 mai, date à laquelle une reprise progressive du travail en présentiel dans les locaux de la chambre a été mise en place, avec un maximum possible de 20 % des agents présents simultanément dans ses locaux du 25 rue Bellamy à Nantes. Le 3 juin 2020, ce plafond a été porté à 40 %.

Le retour au travail en présentiel pour l'ensemble des agents est intervenu le 22 juin, avec toutefois quelques dérogations accordées à des agents à risque.

Le 30 octobre, la seconde période de confinement a conduit une nouvelle fois à placer l'ensemble des agents en télétravail.

Cette situation a perduré jusqu'à la fin de l'année, avec un assouplissement progressif pour permettre la tenue des délibérés et de certaines réunions en présentiel, et autoriser le travail dans les

locaux de la chambre aux agents en effectuant la demande (moins de 20 % de l'effectif).

S'agissant de la poursuite des instructions, il convient de souligner la réponse globalement satisfaisante des organismes contrôlés. Ils se sont en effet montrés relativement disponibles, malgré les fortes contraintes pesant durant la période sur leurs propres activités. Cela n'a été possible qu'au prix d'une adaptation de l'action de la chambre. Elle a décidé en particulier de suspendre l'organisation d'audiences publiques de jugement des comptes pendant les périodes de confinement. Elle a de même, durant ces mêmes épisodes, interrompu les contrôles concernant les établissements hospitaliers et médico-sociaux (EHPAD).

De manière générale, les instructions ont été menées en étroite concertation avec les entités contrôlées et ont tenu le plus grand compte des circonstances propres à chacune d'elles. Il a notamment été fait application des prorogations de délais instaurées par l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020² pendant les instructions, mais également lors de la phase de contradiction écrite. La chambre a aussi dû prendre en considération le report du second tour des élections municipales qui a entraîné le décalage de la publication de certains travaux en application de l'article L. 243-6 du code des juridictions financières (CJF)³.

Malgré ces contraintes organisationnelles particulièrement fortes, la production de la chambre en 2020 est restée à un niveau comparable à celle des années précédentes, grâce à l'investissement personnel de chacun de ses agents.

² Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

³ Art. L. 243-6. CJF [le rapport d'observations définitives] ne peut être publié ni communiqué à ses destinataires ou à des tiers à compter du premier jour du troisième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections pour la collectivité concernée et jusqu'au lendemain du tour de scrutin où l'élection est acquise.

Les chiffres clefs de la chambre en 2020

Les collectivités et organismes publics soumis au contrôle de la chambre		
1	Région	Pays de la Loire
5	Départements	Loire-Atlantique, Maine et Loire, Mayenne, Sarthe, Vendée
288	EPCI	Communautés urbaines, d'agglomération, de communes, établissements publics de coopération intercommunale, syndicats (il y en avait 342 en 2019, l'intercommunalité se redessinant toujours)
144	Communes	+ de 5 000 habitants et recettes de fonctionnement > 5 M€
49	EPS	Établissements publics de santé, syndicats inter-hospitaliers
64	ESMS	Établissements sociaux et médico-sociaux, dont EHPAD
20	EPLÉ	Établissements publics locaux d'enseignements : lycées
217	Divers	Centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours, groupements d'intérêt public, centres de gestion de la fonction publique territoriale, etc.
788	Total	

Les masses financières contrôlées	
17,85 milliards d'euros	Total des recettes de fonctionnement des organismes soumis au contrôle de la chambre (budget principal et budgets annexes)

L'activité de la chambre en 2020 durant l'état de crise sanitaire		
Contrôle de la gestion	Contrôle juridictionnel	Avis budgétaires
68 séances de délibérés 33 rapports d'observations provisoires (ROP) 37 rapports d'observations définitives (ROD) 30 communications administratives	16 réquisitoires 13 audiences publiques 15 jugements 25 débets (461 098,64 € au total) 84 ordonnances	4 avis rendus
<i>Rappel des chiffres de 2019</i>		
74 séances de délibérés 39 rapports d'observations provisoires (ROP) 35 rapports d'observations définitives (ROD) 55 communications administratives	18 réquisitoires 21 audiences publiques 21 jugements 46 débets (664 800 € au total) 83 ordonnances	12 avis rendus

Les effectifs de la chambre		
20 magistrats	21 vérificateurs	14 agents services d'appui

L'information du citoyen	
322	Articles de presse citant la chambre en 2020 (contre 416 en 2019)*
97,3 %	Rapports d'observations ayant donné lieu à une couverture médiatique (contre 92 % en 2019)
54 705	Visites sur le site internet (contre 46 610 en 2019)

* malgré la quasi absence d'articles (moins de dix) de mars à mai 2020, lors du premier confinement

Les chiffres clefs de l'activité du ministère public près la chambre en 2020

Procédures non juridictionnelles		Procédures juridictionnelles	
8	Avis de compétence	84	Conclusions à fin d'ordonnance de décharge
6	Avis sur le programme ou modification du programme	16	Réquisitoires
69	Conclusions d'examen de gestion	13	Conclusions d'audience publique
3	Conclusions sur rapports à fin d'avis budgétaire	0	Appels à l'initiative du ministère public
5	Réquisitoires de prestation de serment	2	Appels à l'initiative des autres parties à l'instance
2	Communications administratives transmises à la Procureure générale	115	TOTAL
9	Communications administratives adressées aux comptables publics		
1	Communication administrative adressée à la DIRECCTE		
2	Communications aux procureurs de la République		
8	Échanges avec les cours d'appel et les tribunaux judiciaires		
2	Échanges avec les DRFIP et les DDFIP		
115	TOTAL		



2) SON ENVIRONNEMENT



● Ses relations avec la Cour des comptes et les autres chambres



LA CHAMBRE AU SEIN DU RÉSEAU DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Les liens entre la Cour et les CRTC, juridictions financières indépendantes, sont étroits, et cette proximité tend à se renforcer. La gestion et le fonctionnement des CRTC relèvent très largement de l'autorité et des services de la Cour : le Premier président de la Cour des comptes préside le conseil supérieur des chambres régionales des comptes. À ce titre, il procède notamment à l'affectation des magistrats dans les chambres.

Les présidents et les vice-présidents des CRTC sont des magistrats de la Cour des comptes en détachement¹ ; la gestion des moyens budgétaires et humains des chambres est assurée par la Cour.

La Cour des comptes peut accorder une délégation de compétence aux chambres régionales des comptes sur des domaines qui relèvent de son champ propre de contrôle. Il en est ainsi du contrôle des centres hospitaliers et d'organismes consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers et de l'artisanat).

La Cour est le juge d'appel des jugements des CRTC. Elle est par ailleurs chargée d'une mission d'inspection permanente des chambres régionales et territoriales des comptes.

Enfin, le Premier président de la Cour des comptes peut créer des formations communes aux juridictions pour traiter des sujets communs aux chambres, ou à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes. Certaines sont permanentes, comme celle dédiée à la situation des finances publiques locales (FIPULO) qui chaque an-

née étudie en outre un thème particulier. En 2020 la chambre a ainsi inscrit ses travaux dans le cadre de plusieurs enquêtes des juridictions financières, certaines étant toujours en instruction début 2021 :

- la mise en place des métropoles et l'investissement du bloc communal (FIPULO),
- la prévention et la gestion des déchets,
- la prise en charge des résidents en EHPAD,
- la protection de l'enfant,
- la territorialisation de la politique du logement,
- l'expérimentation de la certification des comptes locaux.

Ces relations donnent lieu à des visites de travail de membres de la Cour des comptes : le 6 mars 2020, Jean-Yves BERTUCCI, conseiller maître, président de la section des appels de la quatrième chambre de la Cour, est venu à Nantes présenter à la collégialité des magistrats de la chambre ainsi qu'à l'ensemble des vérificateurs, un état des lieux de la jurisprudence de la Cour, insistant plus particulièrement sur l'approche juridictionnelle nouvelle qui prévaut en matière de contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD).

La conférence annuelle interrégionale (CIR) qui réunit les chambres des Pays de la Loire et de Bretagne n'a pu avoir lieu en 2020 en raison la crise sanitaire. Cette instance d'échanges personnels entre les deux chambres, portant notamment sur leurs méthodes respectives de programmation, de formation, ou encore d'apurement juridictionnel des comptes, se doit d'être également un moment de convivialité, qu'une rencontre par visioconférence n'aurait pas permis d'assurer.

¹ Bien que souvent originaire du corps des magistrats de CRTC

● Ses relations avec les autorités administratives de la région

L'activité d'une chambre régionale des comptes comme celle des Pays de la Loire ne se résume pas à la production de rapports d'observations, de jugements et d'avis budgétaires, même si là est bien sûr son cœur de métier.

Elle entend également être une institution ouverte sur l'extérieur, que ce soit au plan régional ou national.

Le président de la chambre a ainsi assisté le 12 octobre 2020 à l'hôtel de Région au Parlement des territoires, conférence territoriale de l'action publique (CTAP) élargie au monde socio-professionnel. Dans chaque région, cette conférence peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice des compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements et réunissant les principaux élus du territoire.

Des réunions sont par ailleurs organisées avec les services préfectoraux comme avec ceux de la direction régionale des finances publiques.

Une rencontre a été organisée le 9 octobre 2020 à la **Préfecture de région** sur le thème **des associations dans la région des Pays de la Loire**. Personnes morales de droit privé, mais souvent bénéficiaires de subventions publiques, les associations sont susceptibles à ce titre de faire l'objet d'un contrôle par la chambre.

La rencontre visait donc à enrichir mutuellement l'identification des risques concernant ces organismes, du fait de la grande liberté d'organisation voulue par la loi de 1901 et de l'absence de comptable public. La chambre a présenté à cette occasion les contrôles qu'elle a réalisés dans le champ social et médicosocial (voir infra, la partie du présent rapport consacrée aux « productions » de la chambre). La préfecture a de son côté fait part de la création, en 2017, d'une plateforme d'observation de la vie associative placée auprès de la DRDJSCS (direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale), permettant de disposer d'une cartographie des quelque 89 000 associations de la région, particulièrement dynamique en ce domaine. Chaque direction départementale du réseau JSCS contrôle par ailleurs l'utilisation des subventions allouées par l'État, et des contrôles d'effectivité de la dépense sont parfois diligentés (ex: politique de la ville avec un sondage et par analyse des risques; sport; lutte contre l'exclusion). Par le biais du contrôle de légalité des actes des collectivités locales, un contrôle indirect de l'activité d'une association peut parfois être réalisé, mais cela reste marginal. Enfin des audits ou des études sont menés très ponctuellement par la DRFIP, à la demande du préfet. Les moyens de

connaissance, sinon de contrôle, à la disposition des services de l'État sont donc limités et aucun système de détection de leurs difficultés n'est mis en place. La DRJSCS, a travaillé en 2015, sur des indicateurs de fragilité, pas uniquement financiers, et a établi une grille de critères afin de tenter d'observer de manière multi-dimensionnelle les fragilités associatives. Elle se heurte cependant à un problème de récolte des données et informations. Une charte régionale des engagements réciproques a été signée début 2015 et doit être reconduite avec possiblement la reprise du travail de détection des fragilités associatives. L'éventualité de mettre en place une commission pour les associations en difficulté, à l'instar de celles existant pour les entreprises (CODEFI), a été évoquée.

Une rencontre avait été auparavant organisée, le 18 septembre 2020, à la **direction régionale des finances publiques** sur le thème de la **situation financière des hôpitaux de la région**. La DRFIP ayant institué en son sein un suivi particulier de tous les établissements hospitaliers de la région Pays-de-la-Loire, une réunion a donc été organisée pour la présentation des situations à risque identifiées par elle. Un inspecteur des finances publiques est affecté à plein temps sur cette mission, pour l'ensemble de la région. Après une présentation de la situation globale, satisfaisante, des hôpitaux de la région, l'analyse a été détaillée pour chaque GHT (groupement hospitalier de territoire), département par département. La chambre a pu constater que ses propres indicateurs d'identification des risques, élaborés par le vérificateur en charge de cette mission, étaient largement confirmés par ceux de la DRFIP. Pour autant, l'approche détaillée faite par la DRFIP des hôpitaux de la région en difficulté, notamment pour ce qui concerne l'origine des déséquilibres observés, a été particulièrement profitable.

Ce type de réunions organisées au niveau régional (CTAP, Préfecture, DGFIP) n'épuise évidemment pas les relations qu'entretient la chambre avec ces institutions: d'autres réunions, plus informelles, peuvent être organisées au niveau des sections de la chambre, ou sollicitées par une équipe de contrôle durant son instruction.

Par ailleurs, un magistrat de la chambre est, depuis novembre 2015, vice-président du comité consultatif interrégional de règlement amiable des marchés publics. Un autre est membre de la commission consultative d'évaluation des fonds européens.

Enfin des magistrats sont les correspondants, au sein de la chambre, d'autres organismes, telles l'Agence régionale de santé (ARS), ou l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS).



● Son ouverture à l'enseignement supérieur

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire accorde une grande importance à ses relations avec le monde universitaire et de la recherche scientifique. Les réflexions et instruments déployés par la recherche sont susceptibles de fournir autant d'outils de contrôle et d'évaluation utilisés par la juridiction pour affiner et améliorer encore, notamment sur le plan méthodologique,

la qualité de sa démarche. À l'inverse, une pratique de contrôle éprouvée, des résultats tangibles, la participation à de nombreuses enquêtes nationales destinées à évaluer des politiques publiques dans de nombreux domaines, sont autant de matériaux pratiques indispensables au monde universitaire pour assoir sa réflexion.

SÉMINAIRE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

C'est dans cet esprit d'enrichissement mutuel, que les relations avec le monde universitaire se sont poursuivies cette année 2020. En dépit des contraintes induites par les restrictions provoquées par la gestion de la crise sanitaire, des échanges réguliers, notamment sur le thème de la territorialisation de l'évaluation des politiques

publiques en partenariat avec le laboratoire de droit de changement social de l'université de Nantes, ont permis de finaliser un séminaire de recherche réunissant la CRC, ledit laboratoire scientifique, le CESER et la préfecture de région, dont les contributions ont été partagées et discutées le 8 mars 2021 à l'occasion d'un séminaire commun.

STAGIAIRES ET CHERCHEURS BIENVENUS

Les liens avec le monde universitaire passent également par des échanges directs avec les étudiants. À cet égard, les difficultés particulières résultant en 2020 de la crise sanitaire n'ont pas remis en cause le partenariat noué depuis de nombreuses années avec les professeurs et gestionnaires de formation, notamment de l'IPAG et de l'IRA, pour mieux faire connaître aux étudiants les métiers des juridictions financières. Fondées sur des échanges directs entre les membres de la chambre - magistrats, vérificateurs, personnel administratif, notamment du greffe et de la documentation- et les étudiants, par ateliers thématiques, les rencontres annuelles CRC-Etudiants, dont certaines ont pu se tenir physiquement juste avant le premier confinement, sont d'ores et déjà programmées pour le début de l'année 2021, à distance si la poursuite de la crise sanitaire devait interdire un rassemblement physique.

L'accueil traditionnel de stagiaires à la chambre a pu malgré le contexte particulier de la crise sanitaire être maintenu en 2020, de façon toutefois plus réduite qu'habituellement.

La chambre a ainsi accueilli un étudiant en master 2 de l'université de Nantes, qui a travaillé pour

partie à distance et pour partie en présentiel durant les 4 mois de son stage. Malgré ces conditions particulières, il a pu découvrir l'ensemble de l'activité de la chambre et travailler étroitement avec un magistrat dans le cadre du contrôle d'une communauté d'agglomération sur des sujets qui ont mobilisé ses connaissances en droit et en finances publics, dans des domaines variés, notamment la prévention et la gestion des déchets et l'assainissement. L'objectif poursuivi, de rendre ce stage le plus concret possible, a été atteint.

Par ailleurs, entre 2020 et 2021 la chambre accueille pour plusieurs mois un chercheur docteur de l'université de Nantes qui travaille pour une formation inter-juridictions associant la cinquième chambre de la Cour et plusieurs chambres régionales sur l'évaluation du revenu de solidarité active (RSA); il a dans ce cadre partagé avec les juridictions financières une méthode innovante d'analyse des données relatives aux allocataires.

Un magistrat référent coordonne l'ensemble des actions sur ce secteur.

● Ses relations avec la Presse

Au travers de ses contrôles la chambre régionale des comptes poursuit un double objectif d'amélioration de la gestion publique locale et d'information du citoyen. La mise en œuvre des recommandations formulées par la juridiction, dont elle assure le suivi, est favorisée par la publicité donnée à ses travaux. Cependant, si la totalité des rapports définitifs et publications de la chambre est accessible sur le site internet des juridictions financières (www.ccomptes.fr), leur caractère parfois technique peut être un facteur de limitation de leur consultation directe par les citoyens. Certes,

la chambre déploie depuis plusieurs années un effort de présentation synthétique de ses publications, compréhensible pour les non spécialistes. Mais en tout état de cause la presse constitue un intermédiaire essentiel pour leur connaissance et leur diffusion. Aussi, la chambre accorde-t-elle une grande attention à ses relations avec les médias tous supports confondus, convaincue que la réussite de sa mission d'information du public est étroitement dépendante de la qualité de la couverture de presse de ses travaux.

INFORMER ET ACCOMPAGNER LES MÉDIAS

Chaque rapport d'observations fait l'objet d'un communiqué de presse le jour de sa mise en ligne, adressé à l'ensemble des médias intéressés, généralistes dans tous les cas et spécialisés selon les organismes contrôlés, indiquant la consultation possible du document sur le site et résumant les principales observations du rapport.

Le magistrat chargé des relations avec les médias se tient à la disposition de tout journaliste désireux d'obtenir des explications ou précisions sur le contenu des observations publiées par la chambre ; il est également l'interlocuteur privilégié pour répondre à toute demande de reportage ou d'entretien en lien avec les activités de la chambre.

En amont, la chambre est soucieuse d'inscrire sa politique de communication dans le cadre de relations partenariales durables. C'est dans cet esprit

d'échanges que le président s'est montré ouvert à des rencontres avec divers médias - presse écrite, télévision, radio - en vue d'améliorer la connaissance mutuelle des métiers, afin notamment de tracer des pistes d'échanges toujours plus fructueux au service de l'information du citoyen.

En dépit des circonstances sanitaires exceptionnelles, les médias ont au cours de l'année 2020 réservé un large écho aux travaux de la chambre : la quasi-totalité (97,3 %) des rapports d'observations de la chambre a ainsi donné lieu à une couverture médiatique, et 322 articles de la presse locale ont cité la chambre. Le site internet de la chambre est également un vecteur important de communication, avec 54 705 visites en 2020 contre 46 610 en 2019, soit une progression de plus de 17 %.

DES TRAVAUX AUX IMPACTS DIVERS

Outre cet aspect quantitatif, il convient de noter, sur un plan plus qualitatif, la diversité des usages médiatiques des travaux de la chambre :

- la quasi-totalité des rapports font l'objet d'au moins un article de presse, relatant les observations et recommandations les plus importantes résultant des contrôles réalisés ;
- la majorité des articles se référant aux travaux de la chambre les restituent dans le contexte politique, économique et social local et invitent les acteurs locaux, en particulier les élus, à réagir aux conclusions de la chambre afin notamment de permettre aux citoyens d'appréhender les suites qu'il est envisagé de donner aux recommandations figurant dans les rapports ;
- De nombreux articles de presse consacrés à l'actualité se réfèrent aux contrôles passés de la chambre et utilisent le contenu des rapports d'observations comme points de repère et comme référence. Les rapports sont utilisés, non seulement comme source de données quantitatives objectives et fiables, mais également comme moyen de restituer les problématiques en jeu (qu'elles soient financières, liées à la gouvernance ou à tout autre sujet ayant été abordé en cours de contrôle). Un tel usage ne peut que renforcer la détermination de la chambre à faire une présentation claire, synthétique et pédagogique du résultat de ses contrôles ;
- Cet usage de rapports passés pour mieux éclairer le présent a été favorisé en 2020 par un

contexte électoral, qui a vu de nombreux candidats prendre appui sur les travaux de la chambre pour disposer de données fiables. Un indicateur de l'objectivité de ces travaux réside à cet égard dans la diversité des acteurs s'y référant, indépendamment notamment de leur orientation politique ou partisane.

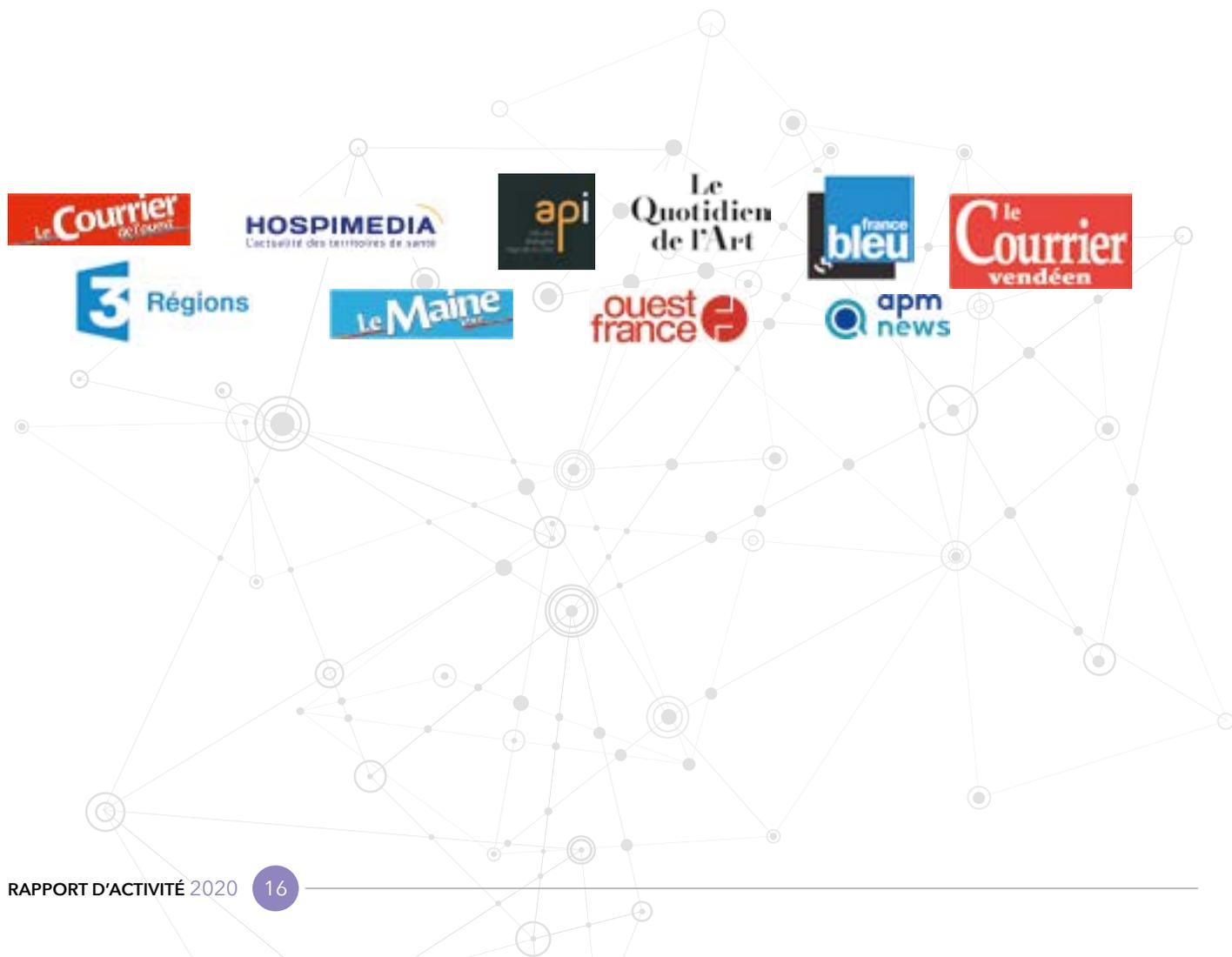
- Soucieuse de répondre aux préoccupations des citoyens sur des sujets touchant leur vie quotidienne, tout en fournissant les clés de compréhension d'une réalité qui ne se laisse pas enfermer dans des frontières locales ou régionales, la chambre a souhaité, à l'occasion de la

publication de rapports thématiques nationaux, attirer l'attention des médias et des citoyens sur la contribution des contrôles réalisés dans les Pays de la Loire, afin notamment de permettre à chacun de disposer d'éléments significatifs de comparaison entre la situation régionale et la situation nationale. Les points presse organisés par le président de la chambre, à l'occasion notamment de la publication des rapports consacrés à la naissance des métropoles ou encore à la protection de l'enfance, ont ainsi donné lieu à un large écho.

POINT PRESSE SUR LE RAPPORT D'ACTIVITÉ

Enfin, eu égard à l'intérêt des médias pour les travaux de la chambre, il a paru opportun d'organiser en juin 2020 une rencontre de son président avec les journalistes à l'occasion de la publication de son rapport d'activité et de la synthèse annuelle sur le suivi des recommandations de la chambre dans les collectivités de la région ayant fait l'objet d'un contrôle l'année précédente. Cet échange a permis de répondre aux interrogations des journalistes relatives, notamment, à la programmation et à la conduite des contrôles, à leurs effets sur l'inflexion des pratiques des collec-

tivités publiques faisant l'objet d'observations critiques, ainsi que, plus généralement d'aborder les grandes problématiques régionales, notamment financières, à court et moyen terme. La richesse de tels échanges et l'écho qui en a été donné auprès du public ne peuvent que conforter la chambre régionale des comptes Pays de la Loire dans sa conviction du rôle essentiel de la presse dans la réalisation de son objectif d'information, de transparence et d'amélioration de la gestion publique.





L'agence foncière 44 crée une taxe, la métropole sur le départ

La **chambre régionale des comptes** conforte l'agence foncière de Loire-Atlantique dans sa décision de créer en 2021 une « taxe spéciale d'équipement » (TSE), mesure adoptée le 8 décembre malgré l'hostilité de Nantes métropole, seule à s'y opposer. Sans ce nouvel impôt, son avenir apparaissait très incertain, selon les magistrats. Lancé en 2012, l'établissement public réalise des acquisitions et le portage de terrains et de biens immobiliers pour le compte des collectivités publiques. Toutes les intercommunalités du département en font partie à l'exception de la communauté de communes Estuaire et sillon. [...]

Première alerte en 2017

Structure légère sans ressources propres, l'agence emploie une demi-douzaine de salariés dont la rémunération est assurée depuis 2018 par les subventions de ses membres (805 k€ en 2019) : durant les six premières années, seul le conseil départemental a assuré son soutien financier et matériel et continue à lui fournir une assistance logistique (locaux, équipements, véhicules). Prévus dès 2012, la décision d'instaurer cette fiscalité supplémentaire a été différée depuis 2015 faute d'un accord entre les membres, souligne la juridiction. Déjà en 2017, l'absence d'un consensus entre les intercommunalités avait menacé sa pérennité. [...]

Urgence

L'urgence de trouver une solution devenait d'autant plus pressante que l'accord de participation à son financement et le deuxième programme pluriannuel d'intervention s'achèvent fin 2020. Lors du conseil métropolitain prévu vendredi 11 décembre, la métropole nantaise devrait logiquement voter son retrait. Parmi les recommandations des magistrats figure une modification des statuts de l'agence foncière visant à supprimer la représentation de la région Pays de la Loire au sein du conseil d'administration de l'établissement si celle-ci ne confirme pas son intention d'y adhérer.



Forces et faiblesses du CHU, l'actuel et le futur

Un rapport de la **chambre régionale des comptes** passe au crible les atouts du CHU de Nantes, ses finances, au regard du projet de construction du futur hôpital sur l'île de Nantes

Un rapport réalisé avant l'épidémie

[...] La chambre régionale des comptes a examiné les comptes et la gestion du CHU de Nantes de 2014 à 2019, en portant un regard particulier sur sa capacité à mener à bien le projet du futur CHU sur l'île de Nantes. [...]

La question du nombre de lits

[...] Pour mémoire, fin 2018, l'établissement comptait 1 444 places et 220 places d'hospitalisation en ambulatoire. Pour ces soins et chirurgie à la journée, 32 places supplémentaires sont prévues.

Pas de déficit mais des dettes

Sur le plan financier, il est noté que l'établissement nantais fait partie des quatorze CHU, sur trente-deux, qui ne sont pas en déficit. L'hôpital nantais a même réussi à dégager régulièrement un excédent. Cela est dû à un pilotage serré sur l'optimisation des recettes et la maîtrise des dépenses, notamment de personnes. Mais le CHU est cependant « pénalisé par les charges

financières liées aux emprunts (toxiques) souscrits avant 2013 et présentant un niveau de risque élevé ». Un de ces emprunts, avait, en 2018, un taux d'intérêt de 2,15 %, note la chambre régionale des comptes.

Financement du futur CHU sur le fil du rasoir

Si malgré le poids de la dette, le futur CHU présente un bon bilan financier, le paiement du futur CHU demeure compliqué.

[...] « La trajectoire de trésorerie de l'opération retenue actuellement constitue un vrai défi pour le CHU », note la chambre régionale des comptes. [...]

Futur CHU : 55 millions déjà dépensés

[...] Fait nouveau qui ne figure dans le rapport, on a appris très récemment que fin 2019, 55 millions d'euros ont déjà été dépensés pour le concours de maîtrise d'œuvre et les études.



Le Loroux-Bottereau

« Une situation financière fragile » selon le maire

[...] **Comment qualifieriez-vous la situation financière du Loroux ?**

Bien que la capacité de désendettement tende à diminuer, nous sommes sur une situation financière fragile basée sur la seule stratégie de l'urbanisation. La **Chambre régionale des comptes** nous alerte clairement sur une stratégie mono-tâche qui a pour intérêt certes de dynamiser la ville, mais de la fragiliser et de la contraindre à rester sur ce rythme aux risques de surchauffe.

En dépit des règles, la CRC alerte également sur l'absence d'amortissements durant les mandats passés, ce qui nous oblige à entretenir nos bâtiments sur un budget non anticipé. Un peu comme si un ménage n'épargnait pas en prévision de gros entretiens sur son véhicule ou son habitat. Elle nous impose de le faire, ce qui n'avait jamais été fait dans le passé en dépit des règles comptables.

La Chambre indique clairement une maîtrise des dépenses de fonctionnement au détriment des effectifs (-39% de postes par rapport à des communes équivalentes). Les effectifs sont dimensionnés pour une commune de 2 000 à 3 000 habitants (selon la Direction générale des collectivités locales 2019). A l'heure où la qualité de vie au travail doit être un souci pour les employeurs et le service aux habitants une préoccupation, notre équipe se doit d'y être attentive.

Les marges de manœuvres sont donc en réalité réduites : les caractéristiques sociales de la population n'invitent pas à augmenter la pression fiscale ou bien à la marge. L'endettement, quoique maîtrisé, est nettement au-dessus de la moyenne des communes équivalentes (1 105 €/habitant au Loroux-Bottereau contre 843 €/habitant en moyenne nationale fin 2018). Alors qu'aucune réserve n'est constituée sur le budget principal et que la capacité de désendettement tend à diminuer.

Dans ses conclusions, la CRC incite l'exécutif actuel à la prudence car une évolution de la stratégie communale pourrait ne pas être sans risque pour les grands équilibres financiers du Loroux. Vous qui avez été élus en juin, que vous inspire cette autre recommandation ?

[...] **Comptez-vous faire un audit des finances locales après ce rapport ?**

Oui, il sera réalisé. Il fut une promesse de campagne. Il nous paraît utile de réactualiser ce bilan à la lumière des années 2019 et 2020 (période de crise sanitaire). L'encours de la dette sera acté, le niveau d'endettement enrichi, la capacité de désendettement de la commune consolidée, la dette par habitant actualisée. [...]



Centre hospitalier du Sud-Ouest Mayennais

En Mayenne, l'État s'est montré « généreux » pour solder un prêt toxique « mal avisé »

Pour les magistrats financiers, le CH du Sud-Ouest Mayennais peut dire un grand merci à la DGOS et à l'ARS ligérienne.

Elles ont pris à leur charge 83% des 8,87 M€ du différentiel d'intérêt (+347%) né d'une renégociation bancaire des plus toxiques.

Entre 2005 et 2010, le CH du Sud-Ouest-Mayennais, né en 2001 de la fusion des hôpitaux locaux de Craon et Renazé (Mayenne), a procédé à trois reprises à la renégociation de plusieurs emprunts dont le capital global s'élevait à 3,6 millions d'euros (M€). Si ce travail n'avait pas été entrepris, le montant des intérêts restant aurait avoisiné 1,98 M€. Or force est de constater qu'après renégociation, il atteint 10,86 M€ — indemnités de remboursement anticipé capitalisées comprises —, soit un montant de frais financiers multiplié par cinq. Le différentiel d'intérêt est de 8,87 M€, soit une augmentation de 347% au regard de la situation initiale, constate la **chambre régionale des comptes** (CRC) des Pays de la Loire dans son rapport d'observations définitives (à télécharger ci-dessous). En cause : une série de « renégociations mal avisées » des emprunts à taux élevés mais fixes en un emprunt à risque indexé sur le franc suisse. [...]

Des Intérêts passés de 4% à 22%

À l'origine en effet, rappelle la chambre, les prêts ont été contractés à taux fixes par la mairie de Craon pour bâtir une maison de retraite, transformée ensuite en Ehad qui lui-même a été transféré à l'hôpital. En 2005, ce dernier a souhaité renégocier ces emprunts, dont les taux d'intérêts pouvaient atteindre 11%. Le taux moyen pondéré à l'échéance 2006 s'élevait à 8,36% pour une annuité de 589 059 € et, comme précité, un montant d'intérêts restant à payer de 1,98 M€. L'établissement espérait initialement voir tomber son taux à 4-5% et l'annuité à 230 000 €, relatent les magistrats financiers, moyennant entre autres une fin d'emprunt en 2030. En réalité, il n'y a pas eu une renégociation mais trois, avec un passage de prêts indexés sur l'Euribor à un prêt indexé sur le franc suisse, tous deux basés sur « des formules à l'évidence incompréhensibles pour la direction » de l'hôpital. En somme des dispositifs classés 6F et donc hors charte de bonne conduite Gissler. [...]

Un soutien « très bienveillant »

« Fort heureusement » pour le CH du Sud-Ouest-Mayennais, souligne la CRC, l'établissement a bénéficié d'un « accompagnement très bienveillant » du ministère des Solidarités et de la Santé et de l'ARS Pays de la Loire, pour ne pas dire « particulièrement généreux ». Et ceci d'autant qu'il capte déjà des financements régionaux « plus importants » que tous les autres anciens hôpitaux locaux ligériens, avec une part des crédits liés aux missions d'intérêt général « bien supérieure à sa taille » et un surfinancement « encore plus prononcé » sur les aides à la contractualisation et le fonds d'intervention régional. [...]

L'hôpital juge « vital » l'accompagnement des tutelles

Dans sa réponse à la chambre régionale des comptes, la direction du CH du Sud-Ouest-Mayennais justifie le soutien financier « bienveillant » des tutelles au motif qu'il était « menacé d'une fermeture pour non-conformité du système de sécurité-incendie ». Il était donc « vital » de maintenir cette offre de soins en proximité, de sauvegarder en outre l'emploi local et donc d'engager un chantier de reconstruction de plus de 20 M€. Et de rappeler enfin qu'à pareille époque, à savoir au milieu des années 2000, pour justifier les souscriptions passées de prêts toxiques, les banques n'ont eu de cesse d'en parler comme d'une « très bonne opportunité ».



Enfance : le rapport qui accable

Dans un rapport qui sera débattu lundi, la **Chambre régionale des comptes** se révèle très critique sur la réorganisation de la protection de l'enfance lancée par le Département en 2016.

A quelques mois des élections départementales, la Chambre régionale des comptes remet de l'huile sur des charbons toujours ardents, ceux de la protection de l'enfance en Maine-et-Loire. [...]

Comme le révèle le rapport, l'action sociale est un sujet majeur en Anjou. Le département y consacre plus de 70 % de ses dépenses de fonctionnement (446,20 millions d'euros en 2018). [...]

Parmi les explications fournies, la Chambre note le moindre recours aux familles d'accueil -45 % quand la moyenne nationale atteint 53 %-au profit du placement en institutions, réputé « plus coûteux ». [...]

Des conséquences regrettables pour les enfants

[...] L'instance de contrôle se réfère à des « témoignages » qui déplorent « une concertation tardive et limitée à une restitution magistrale sans véritable association aux

travaux » et des « spécificités territoriales qui n'ont pas diagnostiquées ». Elle note aussi « que le schéma et la description des actions ne sont pas systématiquement accompagnés d'éléments budgétaires, de calendrier de mise en œuvre et d'indicateurs permettant une appréciation objective sur les réalisations » et que les résultats « manifestement insuffisants n'ont pas été suivis d'actions correctives ».

Christian Gillet persiste et signe

[...] Face aux critiques émises par la CRC, il « défend le choix de la collectivité d'avoir eu recours à cette procédure pour la refonte de son offre d'accueil » et rappelle que « le département et plus précisément son président est fondé à définir les besoins en matière de protection de l'enfance et les voies et moyens qu'il estime les plus appropriés pour y répondre ». Un ton autoritaire qui ne devrait pas suffire à clore le débat lors de la prochaine session de la collectivité, le 12 octobre.



Musique : La chambre régionale des comptes passe au crible l'association qui gère le Chabada

La chambre régionale de la cour des comptes s'est penchée sur la gestion l'Association Adrama d'Angers, à partir de l'exercice 2014. Créée en 1988, elle est une des plus importantes « scène de musique actuelle » (SMAC) de France. [...]

Des statuts révisés suite au contrôle

« La gouvernance de l'association nécessitait d'être mieux sécurisée. Ses statuts étaient particulièrement imprécis sur le rôle et les compétences de chacun, ce qui constituait un risque majeur pour son fonctionnement et a conduit à leur révision en mai 2020, suite au contrôle de la chambre. »

« L'association a pour originalité de bénéficier d'une direction bicéphale, un directeur pour le volet artistique et un second sur le volet administratif. Le directeur administratif a été également gérant d'une EURL dénommée Bang Bang, filiale à 100 % de l'association, créée afin de simplifier la gestion administrative du bar. Un dispositif de contrôle et de sécurisation de sa gestion doit être mis en place. L'association est soumise au droit de la commande publique, ce qu'elle ignorait. »

Une forte contribution de la ville d'Angers

« La commune d'Angers est le premier financeur de l'association (720 000 euros de subventions soit plus de 50 % du total de ses ressources). Cette relation repose depuis 1994 sur des délégations de service public pour la mise à disposition de l'équipement Chabada. Les deux dernières conventions ont fait l'objet de prolongations sans justification et des soutiens complémentaires finançant des actions déjà prévues par la délégation lui ont également été versés. »

Une souhaitable coordination des financements

« L'État apporte également un soutien sur la base de conventions pluriannuelles d'objectifs comprenant le versement de subventions supérieures à 150 000 euros. Signées tardivement elles ne font pas l'objet d'évaluations. » [...]

« L'activité de l'association est dynamique sur la période et atteint annuellement la centaine de manifestations depuis trois ans dont 55 à 66 concerts par an (exceptionnellement 81 en 2018) qui accueillent près de 18 000 spectateurs. Le prix d'entrée moyen est en hausse régulière et a atteint 18,76 euros en 2018. »

Une bonne situation financière, mais des fragilités

« La situation financière de l'association était bonne au moment du contrôle (avant le déclenchement de la crise sanitaire) avec un bilan présentant un haut niveau de capitaux propres, une absence d'endettement bancaire et une importante trésorerie. »

« Toutefois l'association dépend pour près des deux tiers de ses produits des subventions des financeurs publics. Son résultat d'exploitation est systématiquement négatif et le déficit s'accroît depuis trois ans. Le versement des dividendes de sa filiale qui gère le bar lui permet de dégager un résultat net positif mais elle reste toutefois soumise aux aléas de l'activité et aux dépenses exceptionnelles. Un travail sur l'amélioration des produits et la maîtrise des dépenses est à engager à moyen long terme. »



Centre hospitalier du Sud-Ouest Mayennais

Combien coûte l'hôpital de Craon-Renazé et est-il vraiment surfinancé ?

La chambre régionale des comptes a publié un rapport sur l'hôpital de Craon-Renazé (Mayenne). Parmi les points soulevés : la difficulté de chiffrer son coût.

Le rapport de la chambre régionale des comptes mentionne que « l'évaluation du coût global (de l'hôpital Craon-Renazé, en Mayenne) pour l'assurance maladie, du modèle retenu pour imbriquer l'offre hospitalière et les soins de ville, est difficile ».

Sur financé ?

Le rapport note que l'hôpital reçoit « de nombreuses aides de l'Agence régionale de santé (ARS). Il bénéficie en effet de financements régionaux plus importants que tous les autres établissements locaux ligériens », souligne le rapport.

Et de conclure : « Cet accompagnement très bienveillant de l'ARS n'en fait que ressortir davantage les erreurs de gestion passées en matière d'emprunt structuré ».

Le directeur répond

Le directeur répond que « si nous sommes endettés, c'est que de gros investissements ont été réalisés ».

Sur le sur-financement, « j'y vois là davantage une attaque vers l'ARS que vers notre établissement ».

Mais il est d'accord sur un point « il faut chiffrer le fonctionnement ». [...]

Certes, on s'appuie sur des médecins libéraux, dont on peut penser que les actes sont plus chers, mais sans eux, on devrait recourir à des médecins intérimaires dont le coût s'avère très élevé. Il faut donc, oui, calculer le coût d'un hôpital expérimental comme le CHSLOM, mais ne pas oublier, non plus, de mettre aussi en exergue les bénéfices pour la population.



Ambrières-les-Vallées

Une gestion financière satisfaisante

La chambre régionale des comptes a examiné la situation financière d'Ambrières-les-Vallées, à partir de l'exercice 2015, soit un an après sa fusion avec la commune de Cigné. [...]

« L'endettement de la commune n'empêche pas d'avoir un niveau de trésorerie confortable », peut-on lire. « Un endettement à peine plus élevé par habitant que la moyenne département (+ 3 %), a rappelé le maire, lors de la présentation du rapport aux élus. La capacité de désendettement, quant à elle, est plus favorable avec 2,3 années, contre une moyenne de 3,4 années. » [...]

La capacité d'autofinancement de la commune est également plus élevée que la moyenne mayennaise (+ 13 points). « La maîtrise des charges et l'augmentation des produits de fonctionnement ont permis à la commune de dégager une capacité d'autofinancement suffisante qui lui servira à investir dans des projets structurants », dévoile le rapport, qui cite la restructuration du groupe scolaire et la revitalisation des deux centres bourgs.

Deux réalisations ont quant à elle été jugées « coûteuses » par la chambre des comptes : « le Lotissement Bellevue, à Cigné, pour lequel aucune vente de parcelles n'est intervenue sur la période, pourrait présenter un déficit de 107 000 €. Quant au lotissement route de Mayenne, les enjeux financiers à ce jour portent sur 377 000 €, 21 547 m² restant à vendre sur une surface initiale de 30 468 m². »

Autre point soulevé par la chambre des comptes : la gestion de la piscine de plein air, restée communale. « Le rayonnement et l'intérêt présentés par cet équipement et ce site dépassent le territoire communal et ils pourraient relever de la compétence intercommunale ».

Enfin, une seule recommandation apparaît dans le rapport. « La simplification de l'organisation administrative de la commune avec la communauté de communes est indispensable ».



La communauté de communes soumise à une gestion rigoureuse

La chambre régionale des comptes relève sur la période 2014-2019 une faible capacité d'autofinancement et des comptes déficitaires. Rien d'alarmant mais il faudra être rigoureux. [...]

Situation financière

Point rassurant, la situation financière de la communauté est convenable. La chambre régionale note une faible capacité d'épargne en 2019 par rapport à la moyenne des communautés de communes, aboutissant à ne plus disposer suffisamment de marges de manœuvre significatives en matière de recours à l'emprunt. La dette s'établissait à 7,23 M€ - hors budgets annexes de 3,69 M€ - et la capacité de désendettement s'établissait sur 7,8 ans.

Les zones d'activités

Les dépenses totales de la zone d'activités du Cruchet devraient s'élever à 3,41 millions d'euros fin 2022, les recettes à 1,25 million d'euros, soit un déficit de 2,16 millions d'euros, note la chambre régionale. Les intérêts d'emprunt dus après 2022 augmenteront encore le déficit. Et de conclure : Le bilan de la ZA du Cruchet sera donc in fine très fortement déficitaire.

L'école de musique

L'école de musique est aussi pointée du doigt : avec 550 467 € de dépenses de fonctionnement et des recettes de 188 790 €, elle présente un déficit de 360 677 €. Explication : La culture est rarement excédentaire. C'est un service à la population qui a un coût important. [...]

2021, année de rigueur

Pour la communauté de communes, le rapport est plutôt positif : il ne fait pas l'objet de recommandations proprement dites. [...]



La Chambre des comptes réclame plus de transparence à Oryon

La Chambre régionale des comptes a passé au crible les activités de la société d'économie mixte de l'Agglo Oryon et ses neuf filiales. Les magistrats demandent plus de transparence et plus de vigilance sur les loyers impayés.

Oryon a frôlé le sans-faute. Tout juste auréolée de son prix reçu à Angers pour son Jardin des affaires, la Société anonyme d'économie mixte locale (Saeml) de l'agglomération de La Roche-sur-Yon s'est vue tenir la fête par un rapport de la chambre régionale des comptes datant du 14 octobre 2020. [...]

« Créances douteuses »

En revanche, les magistrats se disent inquiets de « l'augmentation significative » du nombre « des créances douteuses ». Elles sont passées de 5,8 % du quinquennat en 2014 (369) à 10 % en 2018 (626). Alors même que « les provisions pour clients douteux sont restées stables sur la période avec 150 000 € ».

Avec un risque en cas de défaut de paiement « de mettre la société et ses actionnaires, majoritairement publics, en difficulté ». Un point sur lequel Sébastien Bonnet, directeur d'Oryon, reste prudent : « Nos provisions sont calées sur les créances douteuses. Faire trop de provisions, somme qui échappe à l'impôt, pourrait s'apparenter à de la fraude fiscale. » D'où ce choix.

Des loyers impayés

L'inquiétude de la Chambre porte également sur la hausse importante du nombre de créances irrécouvrables, passées de 11 000 € en 2014 à 92 000 € en 2018. « Cette évolution est à surveiller attentivement », préviennent les magistrats. Même si « le coût global des impayés est relativement faible, de l'ordre de 2 % en moyenne ». Des chiffres qui n'étonnent pas Sébastien Bonnet. « C'est notre rôle d'accueillir des personnes en difficulté. Jouerai-je notre rôle de bailleur social si l'on avait, comme les privés, aucune créance irrécouvrable ? »

3

SES PRODUCTIONS



● L'ancrage territorial



La chambre doit chaque année faire un choix de programmation de ses contrôles parmi les presque 800 organismes dotés d'un comptable public relevant directement de sa compétence, ainsi que le grand nombre d'organismes de droit privé (SEM, délégataires de DSP, associations...) susceptibles d'être contrôlés.

La couverture de l'ensemble de son territoire est pour elle une préoccupation essentielle. En plus de sa participation à des enquêtes nationales avec la Cour des comptes et du contrôle régulier des plus importantes collectivités, intercommunalités et hôpitaux de la région, elle réserve une part non négligeable de sa programmation aux zones rurales afin

de concrétiser sa volonté d'ancrage territorial.

En 2020, deux types d'approche ont été intégrées à cette fin à sa programmation : la chambre a en premier lieu, à l'heure où l'égal accès aux soins est une préoccupation majeure, retenu une thématique sensible dans nos territoires ruraux, celle de l'implantation de maisons de santé. Par ailleurs elle a programmé une série d'enquêtes, que l'on peut qualifier de contrôles flash, parfois sur de très petites collectivités. Si elle ne peut être systématique, la démarche se veut emblématique d'une prise en compte des attentes légitimes de chaque citoyen, fût-il habitant d'une commune ou d'une intercommunalité de taille modeste.

LES MAISONS DE SANTÉ DANS LES TERRITOIRES RURAUX VENDÉENS

La chambre s'est intéressée, via les contrôles organiques de la commune de Luçon et de la communauté de communes de Vendée-Sèvre-Autise, toutes deux situées dans le département de la Vendée, aux conditions d'implantation des maisons de santé en milieu rural. Ces territoires doivent, en effet, faire face au vieillissement marqué de leur population et à une démographie médicale tendue, enjeux qui prennent une importance particulière à l'heure de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19. Face à cette situation, des élus cherchent à créer les conditions favorables à l'installation et au maintien de professionnels de santé sur leur territoire, notamment en construisant des maisons de santé pluridisciplinaires. Au sein de la communauté de communes de Vendée-Sèvre-Autise, la densité de médecins généralistes était ainsi, en 2018, de seulement 4,3 pour 10 000 habitants, contre respectivement 7,7 et 8,7

aux niveaux départemental et régional, et celle des dentistes était de 0,625 pour 10 000 habitants contre 4,7 aux niveaux départemental et régional. Dans les deux projets examinés par la chambre, le plan de financement était similaire. Le coût de la construction des bâtiments, soit 1,94 M€ pour la maison de santé de Luçon, et 1,76 M€ pour la maison de santé de Vendée-Sèvre-Autise était supporté à 40 % par la collectivité ou l'intercommunalité à l'initiative du projet. Le reste était financé à environ 20 % des coûts par l'État, 35 % par la région Pays de la Loire, 5 % par le département de la Vendée.

La chambre a examiné si les objectifs recherchés par ces financeurs étaient atteints, et si le cadre juridique et financier de ces initiatives, certes animées par le souci de faire vivre leur territoire, était toujours régulier.

● **La pérennisation de l'offre médicale : un objectif inégalement atteint**

La maison de santé de Luçon, ouverte en 2013, a presque atteint l'objectif de renouvellement de la couverture médicale, s'agissant en particulier des médecins généralistes (huit praticiens, dont six depuis peu à Luçon, pour neuf cabinets). En revanche, la maison de santé de la communauté de communes de Vendée Sèvre Autise, certes plus

récente car ouverte en 2018, peine à atteindre cet objectif, même si elle a étendu l'offre médicale s'agissant des dentistes (trois dentistes pour trois cabinets), alors que seulement quatre médecins généralistes, au lieu des six attendus, occupent quatre des six cabinets créés.

● **Une absence d'indicateurs de suivi**

Au vu des projets de santé, l'exercice coordonné des soins semble assuré. Cependant, les collectivités ne suivent pas les modalités d'exécution du service qu'elles ont financé : elles ne demandent notamment pas de rapport d'activité rendant

compte des actions de santé publique menées, rapport qui pourrait inclure des indicateurs utiles (par exemple, le nombre de patients ayant bénéficié de consultations de spécialistes extérieurs).

L'échelle territoriale en question

Pour la commune de Luçon comme pour la communauté de communes de Vendée-Sèvre-Autise, les projets n'ont pas été conçus, faute de consensus politique entre élus concernés, à l'échelle du bassin de vie

Un cadre juridique incertain

L'exploitation des maisons de santé est dans les deux cas déficitaire, et ne s'équilibre que par une subvention du budget principal communal ou intercommunal, d'un montant annuel de l'ordre de 20 000 € : les loyers versés par les professionnels ne couvrent pas les charges réelles de fonctionnement ni le remboursement de l'emprunt souscrit.

Surtout, le cadre juridique dans lequel entend se placer l'intervention immobilière des collectivités territoriales et de leurs groupements gagnerait à être mieux assuré. Des aides ont en effet été accordées alors que les territoires en cause n'étaient pas encore classés en zone caractérisée par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés d'accès aux soins pour la profession de médecin.

des habitants, qui dans les deux cas est sensiblement supérieur au périmètre retenu. En outre, le choix de l'implantation des sites est peu documenté, au risque de ne pas répondre au diagnostic des besoins.

La commune de Luçon a qualifié la maison de santé de « maison médicale », soit une structure de garde qui peut également bénéficier d'aides supplémentaires si elle participe à la permanence des soins, alors qu'il ne s'agit pas précisément du projet qui a été financé (art. L. 1511-8 du code général des collectivités territoriales 1er et 3re alinéa, art. L. 1434-4 du code de la santé publique 1° reprenant art. L. 1434-7 du même code).

De telles initiatives, assurément louables dans leur dessein d'animer des territoires « oubliés », gagneraient à être confortées par une rationalisation du périmètre d'intervention retenu, et une sécurité juridique plus assurée.

CONTRÔLES « FLASH » EN MAYENNE

La chambre s'est intéressée à deux petites intercommunalités rurales mayennaises. Elle a d'une part programmé le contrôle de la communauté de communes du Bocage Mayennais coordonné avec celui de deux de ses communes membres, Gorrion (2 653 habitants) et Ambrières-les-Vallées. (2 886 habitants). Elle s'est par ailleurs penchée sur la situation de la plus petite et de la moins riche des communautés de communes de Mayenne, celle du Pays de Meslay-Grez. Les procédures concernées se sont toutes déroulées en moins de huit mois¹, dans un esprit de contrôle « flash » préfigurant l'objectif de réduction de durée des contrôles tel que formulé dans le projet JF 2025.

Ces examens de gestion ont mis en évidence, d'une part la situation difficile des petites communautés de communes, qui manquent de ressources, notamment fiscales, ce qui limite fortement leur capacité à investir au bénéfice de tout leur territoire. La communauté de communes du bocage mayennais a une politique de développement active, avec la création de maisons de santé ou d'ateliers relais, destinée à renforcer l'attractivité de son territoire, mais qui se fait au prix d'un endettement important. A contrario, les deux communes membres contrôlées, Gorrion et Ambrières, disposent de ressources confortables, même si, à Gorrion, les charges de fonctionnement sont élevées, ce qui obère sa capacité d'autofinancement. Surtout les deux communes ne semblent pas



« jouer le jeu » de l'intercommunalité, ayant entendu garder à leur niveau des ressources qui leur permettent d'adopter une position très individualiste marquée par des empiètements ponctuels et irréguliers dans des domaines de compétences qu'elles ont pourtant formellement transférés à la communauté de communes du bocage mayennais, comme par exemple le développement économique. Outre ces empiètements de compétences, elles ont eu une politique de lotissements très volontariste, très coûteuse, qui se révèle pour l'heure déficitaire.

Dans la même optique de couverture territoriale, la chambre a procédé à l'examen des comptes et de la gestion de la communauté de communes du Pays de Meslay-Grez, qui est la plus petite (14 341 habitants répartis dans 22 communes), et la moins riche des établissements de coopération intercommunale du département de la Mayenne. Les compétences de cette communauté de communes sont très larges, mais certaines d'entre elles, comme la voirie ou la petite enfance et la jeunesse, sont exercées à minima. Ici aussi, la solidarité intercommunale n'est pas toujours perceptible. Des mutualisations entre les communes et l'intercommunalité existent mais sont encore trop peu développées. Les marges de manœuvre financières de la communauté de communes sont étroites, mais la gestion, du moins, est suivie et l'endettement demeure mesuré, gages d'une bonne gestion.

¹ Entre l'annonce de contrôle et l'envoi des observations définitives, après contradiction

● Acteurs associatifs des politiques sociales et médico-sociales en Pays de la Loire : agiles mais fragiles

Le cadre législatif donnant compétence à la Cour et aux CRC pour exercer un contrôle sur les personnes morales de droit privé à caractère sanitaire, social ou médico-social date de 2016. La CRC Pays de la Loire s'est saisie de cette nouvelle compétence en inscrivant des associations gestionnaires d'établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) à son programme de contrôle dès 2017.

Depuis lors les associations concernées sont au nombre de six, intervenant dans quatre champs d'action : les enfants handicapés, les adultes han-

dicapés, les personnes âgées dépendantes et les mineurs protégés, réparties sur trois départements et relevant d'une seule agence régionale de santé (ARS). Les stratégies des trois conseils départementaux diffèrent, ce qui aboutit à des situations contrastées de co-élaboration de ces politiques publiques entre le monde associatif et les pouvoirs publics.



LES ACTEURS ASSOCIATIFS AYANT FAIT L'OBJET D'UN CONTRÔLE

Les organismes	Les champs d'intervention	Budget total M€	Les effectifs salariés	Masse salariale M€
L'association départementale de parents et d'amis des personnes handicapées mentales de Vendée - association pour la réadaptation et l'intégration par l'accompagnement (ADAPEI-ARIA 85)	Handicap	110	1804	65,4
Association ligérienne d'aide aux handicapés mentaux et inadaptés (ALAHMI), Chemillé, Maine-et-Loire	Handicap	27,5	360	18,5
Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) Résidence Les Trois rivières, Fégréac, Loire-Atlantique	Personnes âgées	3,2	63	2,14
Association centre éducatif de Tréméac, Loire Atlantique	Protection de l'enfant	5,4	85	3,7
Association pour la sauvegarde de l'enfant à l'adulte de Maine-et-Loire (ASEA 49)	Protection de l'enfant	25	552	17,7
Association Saint-Benoît Labre (ASBL), Loire Atlantique	Protection de l'enfant (mineurs non accompagnés)	30,3	274	14,6
Total		201,4	3 138	122,04

La crise sanitaire a été également l'occasion pour les départements de revendiquer un rôle plus important dans la gouvernance de l'action sociale et médico-sociale en proposant de limiter le rôle des ARS au seul secteur sanitaire et de confier aux dé-

partements « le rôle de pivot des politiques médico-sociales et sociales ». Les contrôles réalisés par la CRC ont permis d'éclairer cette question de la gouvernance et d'identifier des défaillances dans le pilotage des départements et de l'ARS.

Une forte capacité d'adaptation face à l'ampleur des missions

La moitié des associations contrôlées s'est vue confier des parts majeures des politiques publiques sociales et médico-sociales dans leurs départements: gestion de 90 établissements pour 3 000 bénéficiaires (ADAPEI-ARIA 85); unique opérateur de l'accueil des mineurs non accompagnés (ASBL); évaluation de la minorité des mineurs non accompagnés, mission quasi-régaliennne (ASBL); unique opérateur en charge des 300 mesures judiciaires d'investigation éducative (financées par l'autorité judiciaire); unique opérateur des 1 200 mesures éducatives classiques en milieu ouvert (ordonnées par le juge et financées par le département) et opérateur de 21 % de l'offre départementale en matière de prise en charge des enfants confiés (ASEA).

Une recherche de la taille pertinente

Les associations du secteur social et médico-social sont concernées par des mouvements de rapprochement voire de fusion visant à l'acquisition d'une taille critique pour garantir une meilleure efficacité. Ces mouvements de croissance externe ou interne des acteurs associatifs aboutissent à des situations quasi monopolistiques sur certains territoires (prise en charge du handicap par l'ADAPEI-ARIA 85, prise en charge des mineurs non accompagnés par l'ASBL, prise en charge des mesures judiciaires d'investigation éducatives par l'ASEA).

Les associations de ce secteur sont organisées en réseaux (UNIOPSS, union nationale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux, UNAPEI, union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales

Des fragilités dans la gouvernance

Dans les six associations contrôlées, la forte implication des administrateurs, le plus souvent des personnes retraitées, fait écho à la difficulté à recruter des nouveaux administrateurs en remplacement de ceux qui ont émis le souhait de se retirer (ASBL, ALAHMI, ASEA, EHPAD les Trois rivières). La vie associative peut par ailleurs être très réduite et reposer sur un nombre très faible d'adhérents (37 en 2019 pour l'ASEA qui emploie plus de 500 salariés).

La formalisation de dispositifs de prévention des conflits d'intérêts est inexistante alors que les administrateurs peuvent être impliqués économiquement dans des entreprises prestataires potentiels. Les contrôles ont permis d'encourager

Ces associations ont témoigné d'une capacité de développement et d'adaptation rapide voire « hors norme » pour l'ASBL (passage autorisé par le département, en moins de trois ans, d'une capacité d'accueil de 60 places en 2015, à 550 places en 2017). L'ALAHMI a démontré sa capacité à répondre à des besoins très individualisés en matière de prise en charge du handicap. L'ASEA a su procéder à une conduite du changement importante et à une réorganisation d'ampleur de son pôle protection de l'enfant « établissements » afin de respecter les délais de déploiement de la nouvelle offre d'hébergement fixés par le département.

L'ensemble de ces associations a su peu ou prou mettre en place une offre de qualité répondant aux attentes des usagers.

et de leurs amis) qui leur permettent d'agir au-delà de leur territoire de rattachement en étant également des interlocuteurs privilégiés des administrations centrales et des commissions parlementaires ad hoc.

La croissance des acteurs ajoutée à cet effet réseaux entraîne une évolution des relations entre ces associations et leurs financeurs. Par exemple, les cinq ADAPEI de la région ligérienne ont conçu un dispositif mutualisé de collecte et de traitement des données d'activité et financières plus complet que les outils disponibles au sein de l'ARS et des départements concernés. Ce nouvel équilibre est susceptible de limiter à terme la capacité des pouvoirs publics à élaborer, contrôler et concevoir les politiques publiques.



des associations à engager des démarches de contrôle interne en ce sens (ADAPEI-ARIA, ASEA, EHPAD Trois rivières). Il y a là en effet une importante zone de risque, alors que la question de la soumission de ces organismes aux règles de la commande publique n'est pas clairement tranchée.

L'augmentation de l'activité n'a pas été suivie par un dimensionnement des fonctions ressources et des capacités de pilotage à hauteur des besoins. La croissance des associations nécessite de développer le contrôle interne, le contrôle de gestion et la performance des systèmes d'information et des achats (ASBL, ASEA, ADAPEI-ARIA 85).

Des pratiques de gestion critiquables

Des carences dans la gestion ont été observées, parfois susceptibles de compromettre la situation financière, les modalités voire la pérennité de l'activité ainsi que la qualité de la prise en charge des résidents (EHPAD Trois rivières). Ces carences portent sur le non-respect de la réglementation applicable à l'activité (EHPAD Trois rivières), des défauts de fiabilité de la comptabilité (EHPAD Trois rivières, Tréméac, ASBL), la qualité de l'information financière (ADAPEI-ARIA 85, ALAHMI, Tréméac), le non-respect de la réglementation en matière de données personnelles (ASEA), la non mise en œuvre des évaluations internes et externes requises (ASEA).

Le respect des principes fondamentaux de la commande publique n'est pas toujours assuré, les associations concernées n'étant pas toujours au clair avec leurs obligations en la matière.

Des insuffisances ont été relevées dans la gestion des ressources humaines alors que celle-ci est déterminante quant à la qualité de mise en œuvre des politiques publiques. Au manque de transparence sur les informations concernant les effectifs

Un contrôle insuffisant de la part des pouvoirs publics

Les contrôles ont rappelé les différentes phases d'intervention des conseils départementaux vis-à-vis des associations prévues par le code de l'action sociale et des familles (CASF): autorisation de fonctionnement des établissements, négociation des objectifs à atteindre et des moyens octroyés, contrôles.

Parfois, le département peut être lui-même opérateur aux côtés des associations. C'est le cas dans le champ de la protection de l'enfant: le contrôle de l'ASEA a souligné que cette association devait partager son intervention sur les prises en charge de situations urgentes avec le foyer départemental.

Les départements n'exercent pas toutes leurs prérogatives en matière de contrôle sur l'activité et la gestion des associations financées (ASEA, ASBL).

Le contrôle de l'EHPAD de Fégréac a mis en évi-

Un manque de visibilité sur les ressources

Plusieurs associations connaissent par ailleurs une situation financière qualifiée de fragile (Tréméac, ASBL). Le modèle économique de ces associations est structuré autour de la masse salariale (60 % des dépenses en moyenne pour les six associations contrôlées). Le manque de visibilité sur

et la masse salariale (ASBL, ASEA, Trois rivières), le pilotage du temps de travail (ADAPEI-ARIA 85), s'ajoute la nécessité de calibrer les effectifs de façon à assurer une prise en charge de qualité. Ainsi, le recours trop important à des CDD a été critiqué car la précarité des salariés est de nature à limiter la qualité de l'accompagnement de personnes en situation de fragilité (1/3 des effectifs permanents sont en CDD à l'ADAPEI-ARIA 85 et à l'ALAHMI). Le temps de travail favorable des salariés soumis à la convention collective applicable génère des besoins de remplacements souvent pourvus par des CDD. L'application des dispositions de cette convention à des personnels non éducatifs a pour conséquence un temps de travail annuel réduit (ADAPEI, ASEA).

Les contrôles ont mis en évidence que les employeurs ne procédaient pas toujours à la vérification de l'absence de mention sur l'extrait de casier judiciaire B2 pour les professionnels travaillant dans les établissements médico-sociaux accueillant des mineurs et des jeunes adultes (ALAHMI, ASEA).

dence des carences graves dans la gestion de l'établissement faisant peser des risques directs sur la poursuite de l'activité. Le rapport a mis au jour le fait que l'association Les trois rivières gère, aux côtés de l'EHPAD, une structure locative présentée comme une résidence services dont l'activité n'est pas menée dans des conditions régulières. Au regard des prestations délivrées à ses locataires et de leur niveau de dépendance, elle pourrait être considérée comme un établissement social et médico-social de fait, exerçant son activité sans déterminer l'autorisation requise. Si les autorités de tarification, ARS et département étaient informées de ces carences, elles n'ont pas pour autant mis en œuvre l'ensemble des moyens dont elles disposent pour contraindre l'établissement à se conformer à ses obligations.

leurs ressources peut les conduire à prendre des décisions de court terme en contradiction avec les objectifs de qualité de la prise en charge: sous-investissement dans les systèmes d'information (ASEA), recours massifs aux CDD, etc.



Une relation avec les financeurs à sécuriser

Les organismes gestionnaires d'ESMS sont soumis à des autorisations accordées par les départements et les ARS sur un nombre défini de places. Le renouvellement des procédures d'autorisation et la conclusion des conventions de financement sont des occasions de faire évoluer l'offre (ASBL, ADAPEI-ARIA 85, ALAHMI). Le département de Loire-Atlantique a mis en œuvre un nouveau mode de tarification à l'activité basé sur un taux d'occupation des places fixé à 95 % pour l'ensemble des associations intervenant en protection de l'enfant. Ce mode de tarification a mis en tension l'ensemble des opérateurs (Tréméac).

Le département de Maine-et-Loire a décidé en 2016 de reconfigurer la totalité de son offre en matière de prise en charge des mineurs confiés en

recourant à la procédure d'appels à projets mettant en concurrence les associations entre elles. La mise en œuvre de ce projet de reconfiguration s'est traduite par le changement, en quelques mois, de la plupart des opérateurs habilités par le département, ce qui a conduit à déplacer plus de 300 enfants. Le recours à la procédure de l'appel à projets a dégradé les relations avec le secteur associatif qui n'a pas été mis en situation de contribuer au pilotage de la politique publique de protection de l'enfant puisque devant répondre à un cahier des charges à la définition duquel il n'a pas eu le sentiment d'être associé. La coordination inter-associations qui existait avant l'appel à projets n'a pas résisté à la mise en concurrence des différentes associations entre elles (ASEA).

Une souhaitable contractualisation

À l'occasion de son contrôle de l'ASEA, la chambre relève que la conclusion d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) avec le département donnerait à l'association une meilleure visibilité sur ses ressources, et l'opportunité de mieux piloter ses dépenses et in fine son activité. Ce cadre contractuel permettrait au département de contrôler le respect par l'association des mises en conformité auxquelles elle est soumise en matière de gestion, de sécurité, d'achat, de systèmes d'information, etc.

Le défaut de fluidité dans les relations entre les acteurs du secteur social, du médico-social et du sanitaire pèse sur la qualité des prises en charge. Les contrôles ont relevé que des situations complexes concernant les bénéficiaires nécessitent la coordination d'acteurs relevant de politiques publiques et de financeurs distincts (par exemple, cas des enfants confiés à l'ASE et en situation de handicap, AHLAMI, ASEA, personnes handicapées vieillissantes, ADAPAEI-ARIA 85, articulation entre le secteur sanitaire et la prise en charge des enfants confiés, Tréméac, ASEA). Or, la rigidité des modes de tarification permet difficilement d'appréhender le financement de ces prises en charge spécifiques.

La négociation de CPOM multi secteurs couvrant différents champs est un outil qui devrait permettre de faciliter l'adaptation de l'offre (ADAPEI-ARIA85). Les financeurs devraient accepter une certaine fongibilité des enveloppes pour favoriser le déploiement de

réponses en termes de parcours et non plus fondées sur la seule notion de place.

En conclusion, les associations contrôlées ont globalement fait preuve de souplesse et de réactivité dans l'adaptation et la prise en charge des besoins.

Les contrôles ont établi des défauts de prise en charge de certains publics du fait de l'organisation en silo des champs d'activité et des financeurs (cas des situations complexes d'enfants confiés à l'ASE et en situation de handicap). La sécurisation du cadre d'exercice des associations est une condition pour consolider leur rôle de co-constructeur des politiques publiques et préserver leurs capacités d'innovation. Les financeurs doivent aussi mettre les associations en capacité de respecter les conformités requises.



● La protection de l'enfance : une politique inadaptée au temps de l'enfant

La chambre s'est particulièrement investie dans une enquête nationale des juridictions financières (Cour des comptes et chambres régionales des comptes) consacrée à la protection de l'enfance. Elle a donné lieu à la publication en novembre 2020 d'un rapport thématique intitulé : **la protection de l'enfance, une politique inadaptée au temps de l'enfant**¹. Nationalement, 75 structures ont été examinées (départements, opérateurs et institutions judiciaires, etc.) sur plus de 30 territoires.

La CRC Pays de la Loire a contrôlé pour sa part deux départements (Loire-Atlantique et Maine-et-Loire), un foyer départemental de l'enfance (Village Saint-Exupéry dans le Maine-et-Loire) et trois associations (le centre éducatif de Tréméac et l'association Saint Benoît Labre en Loire-Atlantique, ainsi que la Sauvegarde de l'enfant et de l'adolescent à l'adulte -ASEA- de Maine-et-Loire). Les services judiciaires du Maine-et-Loire ont également fait l'objet d'investigations.

La protection de l'enfance fait l'objet d'une organisation complexe. Elle peut être assurée soit sous une forme administrative (sur décision du président du conseil départemental, avec l'accord des familles), soit sous une forme judiciaire (sur décision du juge des enfants se prononçant en matière civile).

● Un pilotage défaillant

La coordination entre le département, chef de file de cette politique et les services judiciaires est trop informelle. Les acteurs judiciaires, qui sont le plus souvent à l'origine de la mesure de protection, ne disposent pas toujours des informations utiles à leur décision.

Les rapports de la chambre mettent en évidence les difficultés liées à l'absence de systèmes d'informations partagés entre les différents acteurs.

● Une qualité de la prise en charge non garantie

Interprétant de manière inappropriée une précédente recommandation de la chambre, le département de Maine-et-Loire a fait le choix de reconfigurer la totalité de son offre de prise en charge des mineurs confiés par des d'appels à projets

Cette politique publique a fait l'objet de deux grandes lois au cours des quinze dernières années. La loi du 5 mars 2007 définit pour la première fois les objectifs et le champ de la protection de l'enfance, à savoir la prévention des difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives et l'accompagnement des familles. Elle engage également à un meilleur repérage des situations de danger et à une diversification des modes de prise en charge. Elle vise enfin à développer la déjudiciarisation des mesures et à sécuriser les parcours des enfants pour éviter les ruptures. La loi du 14 mars 2016 replace explicitement l'enfant, ses besoins et ses droits au cœur du dispositif : « *la protection de l'enfance vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits* ». Cette loi s'attache également à améliorer la gouvernance nationale et locale de la protection de l'enfance.

Les résultats de l'enquête nationale mettent en évidence un pilotage défaillant tant au niveau national que départemental, une absence de garantie de la qualité de la prise en charge et un temps de la protection de l'enfance en décalage avec les besoins des enfants. Ces constats sont confirmés par les contrôles ligériens.

La coordination au sein des services déconcentrés de l'État est aujourd'hui inexistante sur ce sujet, de sorte que la complémentarité avec les politiques de santé ou d'éducation n'est pas assurée. L'expérimentation en Loire-Atlantique, mise en place en avril 2019 par l'État, d'un parcours de soins coordonnés devrait faciliter la prise en charge des enfants protégés.

et la mise en concurrence des associations entre elles.

L'absence de référentiels partagés sur les financements, l'encadrement des mesures ou la définition

¹RPT - La protection de l'enfance (ccomptes.fr)



des différentes prises en charge ralentit l'évolution du dispositif d'accompagnement. Le projet pour l'enfant, document obligatoire dont l'élaboration incombe aux départements, n'est pas mis en œuvre de façon satisfaisante comme le montrent les situations examinées en Loire-Atlantique et en Maine-et-Loire.

La capacité des départements à contrôler et évaluer efficacement les établissements et services de leur territoire est également insuffisante. Les associations ligériennes contrôlées n'ont pas fait l'objet de réels contrôles de la part de leurs financeurs.

Une temporalité en décalage avec les besoins des enfants

La prise de décision en matière de protection de l'enfance se caractérise par un empilement de délais qui se cumulent, retardant d'autant le moment de la prise en charge.

La réflexion sur le long terme est peu présente. Les mesures prononcées sont toujours provisoires, afin de préserver la possibilité d'un retour en famille, et ce, bien que les défaillances des parents

puissent, dans certaines situations, être durables. La relation avec les parents doit être clarifiée.

L'avenir des enfants protégés doit également être mieux préparé. L'exigence d'autonomie est paradoxalement beaucoup plus forte et plus précoce à l'égard des jeunes protégés qu'à l'égard de la population des jeunes en général.

Au terme de cette enquête les juridictions financières formulent plusieurs recommandations dont certaines concernent directement les départements :

- Publier les délais en matière de traitement des informations préoccupantes et d'exécution des décisions de justice ;
- Renforcer le contenu du projet pour l'enfant en y intégrant l'évaluation des compétences parentales, un projet alternatif de moyen/long terme et l'examen du recours à la délégation d'autorité parentale ;
- Préparer l'avenir des jeunes protégés en organisant un entretien systématique avant 16 ans, en favorisant les parcours de formation et d'insertion au-delà de 18 ans et en accompagnant si besoin leurs projets au-delà de 21 ans, et assurer un suivi exhaustif de leur devenir postérieurement à la prise en charge.

Les rapports produits par la chambre régionale des comptes Pays de la Loire :

- Association pour la sauvegarde de l'enfant et de l'adolescent à l'adulte (ASEA) de Maine-et-Loire - Enquête Protection de l'enfant. 27/11/2020
- Conseil départemental du Maine-et-Loire (Maine-et-Loire) - Enquête Protection de l'enfant. 13/10/2020
- Association Saint-Benoît Labre (ASBL44) (Loire-Atlantique) - Enquête Protection de l'enfant. 19/06/2020
- Département de Loire-Atlantique - Enquête protection de l'enfant. 18/12/2019
- Centre éducatif René de Tréméac (Loire-Atlantique) - Enquête Protection de l'enfant. 04/06/2019
- Foyer Départemental de l'enfance, Village Saint Exupéry. 15/12/2020

L'association Saint-Benoît Labre

L'association Saint-Benoît Labre, auparavant orientée essentiellement vers la gestion de dispositifs d'insertion sociale pour adultes a depuis 2014, sollicitée en ce sens par le département de Loire-Atlantique, développé son activité vers des dispositifs

d'accueil des mineurs non accompagnés (MNA) au titre de la protection de l'enfance qui représente aujourd'hui plus des deux-tiers de l'ensemble de ses activités.

De remarquables capacités de développement et d'adaptation

En moins de trois ans, l'autorisation départementale lui a été accordée pour une capacité d'accueil de MNA passée de 60 places en 2015 à 550 places en 2017. En 2015, le département lui a également confié la gestion de l'ensemble du dispositif.

L'association a dans des délais très contraints su mettre en place un dispositif d'accueil des MNA qui garantit une prise en compte de qualité des besoins primaires (hébergement, nourriture, vêtements, hygiène, transport, communication, etc.), en développant en particulier une prise

en charge importante sur le plan de la santé. Le dispositif d'évaluation de la minorité et de l'isolement est organisé autour d'une équipe de professionnels expérimentés. En parallèle elle a su organiser un dispositif très complet d'accompagnement des jeunes, qui prend progressivement en compte toutes les composantes de l'accompagnement dans le cadre de la protection de l'enfance, ainsi que les particularités liées à la situation des MNA, notamment au regard des droits au séjour.

Une situation financière perturbée

La gestion budgétaire de l'association, plutôt efficace, a été mise à mal par les financements insuffisants du conseil départemental de Loire-Atlantique par rapport à la croissance de l'activité MNA, déstabilisant la trésorerie de l'association en fin d'année 2018. Sans engagement formel du

département sur l'organisation à venir de la prise en charge des MNA et la pérennisation des autorisations accordées à titre expérimental, l'association est invitée à ne pas développer de nouvelles activités.

Une stabilisation aujourd'hui nécessaire

En trois ans l'association a ainsi remanié et adapté son organisation à plusieurs reprises, ce qui a fragilisé l'intégration des nouveaux salariés et pu décaler la mise en œuvre de procédures de

gestion et d'accompagnement des jeunes. L'organisation comme la gestion de l'activité MNA doivent donc être stabilisées.

L'association pour la sauvegarde de l'enfant et de l'adolescent à l'adulte de Maine-et-Loire (ASEA 49)

Cette association est la plus importante du département de Maine-et-Loire en matière de protection de l'enfance. Elle a pris davantage d'envergure à partir de 2015 avec les appels à projets², qui ont généré une hausse de son activité, de son budget et du nombre de salariés. Les

services du siège n'ont pas été dotés à la hauteur de cette augmentation d'activité et sont désormais sous-dimensionnés, alors que doivent être développés le contrôle interne, le contrôle de gestion et la performance des systèmes d'information et des achats.

Une volonté de s'adapter et d'offrir un accompagnement de qualité

L'absence de formalisation de projet pour l'enfant, document pourtant obligatoire prévu par la loi de 2007 dont l'élaboration incombe au département, conduit l'ASEA à devoir reconstituer l'information sur le parcours et les besoins de l'enfant et à formaliser ses propres outils.

L'ASEA propose aux jeunes une prise en charge complète qui prend en compte l'ensemble des besoins fondamentaux avec des moyens dédiés

à la prise en charge psychologique. En dépit du plateau technique très intéressant proposé par l'association en matière de suivi psychologique, les besoins spécifiques des jeunes relevant d'une prise en charge complexe ne sont pas satisfaits dans la mesure où le département n'a pas su associer en amont les acteurs de la pédopsychiatrie à la définition de ses appels à projets, dans un contexte où le territoire manque de places.

Une gestion financière prudente face à un manque de visibilité sur ses ressources

La transmission tardive des arrêtés annuels de tarification par le département limite fortement la capacité de l'association à piloter son budget et la conduit à adopter une grande prudence dans sa gestion, notamment en termes de remplacement des salariés absents.

La conclusion d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) avec le département

donnerait à l'ASEA une meilleure visibilité sur ses ressources, et l'opportunité de mieux piloter ses dépenses et in fine son activité. Ce cadre contractuel permettrait au département de contrôler le respect par l'ASEA des mises en conformité auxquelles elle est soumise en matière de gestion, de sécurité, d'achat, de systèmes d'information, etc.

² Le département de Maine-et-Loire ayant décidé de reconfigurer la totalité de son offre en matière de prise en charge des mineurs confiés au travers d'appels à projets mettant en concurrence les associations entre elles.



● Le futur CHU de Nantes : bilan d'étape

La chambre a réalisé le contrôle de la gestion du Centre hospitalier et universitaire de Nantes (C.H.U.) sur la période 2014-2019. L'instruction et la procédure contradictoire ont été menées pour l'essentiel sur l'année 2019, de telle sorte que l'impact de la crise sanitaire du printemps 2020 sur l'établissement ne pouvait encore être déterminé.

L'objectif poursuivi par la chambre était d'établir un bilan d'étape de la mise en œuvre de l'une des plus importantes opérations d'investissement en France dans le secteur de la santé, portant sur le regroupement des activités de court séjour sur un site unique, à l'horizon 2026.

Le rapport dresse donc un état des lieux de son déroulement, et analyse l'activité et la situation financière de l'hôpital, au regard de la trajectoire définie par le ministère de la santé, pour assurer la faisabilité et la soutenabilité de l'opération.

● **Un renforcement de l'ambulatoire**

La chambre a constaté que l'évolution de la structure capacitaire et de l'activité s'inscrit dans la logique de transformation des modes de prise en charge des patients qui sous-tend le projet depuis son origine, au début des années 2000. Ceci se traduit par une réduction du nombre de lits d'hospitalisation conventionnelle de 5,5 % et par une augmentation, en parallèle de la capacité d'accueil en ambulatoire de 23 %.

La forte croissance de l'activité (+12 %) est largement due à cette évolution structurelle, même si la dynamique de l'ambulatoire est inférieure aux objectifs que l'établissement s'est fixés, en particulier en ce qui concerne la médecine ambulatoire.

● **Des efforts de gestion à poursuivre**

La chambre a constaté que le C.H.U. a dégagé des excédents sur chacun des exercices 2014-2019. Ces évolutions tiennent à un pilotage serré combinant l'optimisation des recettes et la maîtrise des dépenses mais aussi à des crédits exceptionnels versés en fin d'année (notamment en 2019). C'est à ce prix que les objectifs financiers fixés dans le cadre du projet de futur hôpital ont été atteints. Les efforts de l'établissement devraient être maintenus car cette situation excédentaire n'est pas

Au cours de la période examinée, l'établissement a également renforcé ses capacités de soins critiques et a développé des unités mutualisées entre plusieurs disciplines.

La mise en œuvre du projet de futur hôpital tel qu'il a été défini en 2013, impliquerait donc encore une diminution de 14 % des capacités installées en hospitalisation complète (- 202 lits en médecine-chirurgie-obstétrique) et une augmentation de 13 % des places en ambulatoire (+ 32 places et postes).

acquise, comme en témoigne le faible niveau de résultat (3,87 M€ en 2019, meilleur résultat sur la période examinée).

Il restait également au CHU à finaliser la sécurisation de sa dette à risque, souscrite avant 2013, et dont la part a été ramenée à 18 % de l'encours, fin 2018. L'établissement envisage, à compter de 2020, de renégocier l'emprunt le plus coûteux, dont le taux d'intérêt annuel a dépassé 21,5 %, en 2018.

● **Un projet qui suscite toujours le débat**

Le projet de futur hôpital s'inscrit dans le cadre plus large de la création d'un quartier de la santé et d'un ensemble hospitalo-universitaire qui vise à renforcer la synergie existant déjà dans le cadre du triptyque « soins-recherche-enseignement ». Les nouveaux bâtiments devraient regrouper en

un lieu unique sur l'Île de Nantes, les services de court séjour (médecine-chirurgie-obstétrique) qui sont actuellement répartis sur deux sites, en centre-ville et en périphérie Nord.

L'opération a été officiellement décidée, par le ministère de la santé, à l'automne 2013. Cette



décision intervient après la réalisation d'une série d'études menées depuis le début des années 2000, sur les différentes options offertes (maintien des deux sites ou choix d'un site unique, réhabilitation ou construction neuve, etc.).

La procédure d'enquête publique, menée en 2019, préalablement à la délivrance du permis de construire mi-juillet 2019, a permis d'apporter certains éléments de réponse techniques aux principales inquiétudes ou critiques qui se sont exprimées sur le choix de la localisation de l'établissement. Pour autant, l'implantation des futurs bâtiments suscite toujours un débat, même si les différentes procédures d'autorisation du

Vers une nouvelle trajectoire financière ?

Le projet initial a déjà connu des évolutions importantes de son contenu et de son phasage, liées au retard dans la libération de l'emprise foncière ou à la décision de l'institut de cancérologie de l'Ouest de ne pas donner suite au projet de transfert de ses installations sur le site de l'Île de Nantes. Toutes les conséquences de ces événements n'avaient pas encore été identifiées au moment du contrôle de la chambre. De même, l'exécution du contrat de maîtrise d'œuvre donnait lieu à des désaccords, sur le contenu des prestations et la rémunération qui n'avaient pas encore été solutionnées.

L'enveloppe financière globale du projet, fixée à l'origine à 976 M€ toutes taxes comprises, a été ramenée à 954 M€ en 2016. Cette baisse résulte d'un ajustement de la provision pour actualisation des prix en raison d'une évolution favorable des indices. Celle-ci a ainsi permis de compenser certains surcoûts du projet, évalués à 20 M€.

Afin de disposer d'une meilleure visibilité sur l'enveloppe financière, la chambre a recommandé qu'un ajustement de la marge de sécurité budgétaire pour actualisation des prix intervienne après la conclusion des marchés de travaux.

projet (permis de construire et autorisation environnementale) n'ont pas donné lieu à un recours contentieux.

À cela s'ajoutent aujourd'hui des interrogations suscitées par la crise sanitaire portant sur la définition des besoins et les choix capacitaires.

La chambre a relevé l'importance des mesures d'accompagnement que Nantes Métropole s'est engagée à prendre pour assurer l'accessibilité au site choisi, en matière de circulation, de transports publics et de stationnement. Le calendrier de réalisation de ces mesures doit également être en phase avec celui du projet d'hôpital.

Le financement de l'opération étant assuré à près de 80 % par l'établissement, la soutenabilité financière du projet dépend de la capacité du CHU à dégager un taux de marge brute suffisant pour couvrir ses besoins en investissement et le service de la dette. L'opération fait l'objet d'un pilotage au niveau local et national.

Les résultats de l'établissement, sur la période 2014-2019, s'inscrivent dans le cadre de la trajectoire financière qui lui a été fixée et dont les objectifs ont été revus à la baisse en 2016-2017, pour la rendre plus réaliste.

La chambre a préconisé qu'une nouvelle trajectoire financière soit définie une fois que seront mieux connus des éléments essentiels du projet comme le résultat des appels d'offres des travaux et la confirmation des besoins et de la stratégie en matière d'emprunt.

La prise en compte des conséquences de la crise sanitaire sur l'activité et la situation financière du CHU conforte l'intérêt d'une telle démarche.

● Les trois principales agglomérations ligériennes au contrôle

Revenaient au contrôle en 2020 les trois grandes agglomérations des Pays de la Loire : Nantes Métropole, qui seule a un véritable statut de métropole ; Angers Loire Métropole et Le Mans Métropole, qui ont le statut de communauté urbaine. La situation financière de ces trois grands comptes est satisfaisante, chacune avec ses contraintes propres. Cependant, les autres domaines examinés, tels la gouvernance, l'exercice des compétences, la mutualisation des services avec les communes membres ou la qualité de la gestion, montrent des marges d'amélioration, avec une grande diversité de situations.

NANTES MÉTROPOLE

Avec ses quelque 650 000 habitants, Nantes Métropole est évidemment la plus importante agglomération de la région. Outre le contrôle organique classique, la chambre a consacré un cahier spécifique aux engagements hors bilan et aux risques financiers externes pris par la métropole.

● **De la communauté urbaine à la métropole**

Nantes Métropole est l'une des vingt-et-une métropoles françaises, la seule au sein de la région Pays de la Loire. Son accès au statut de métropole au 1er janvier 2015 n'a pas entraîné d'évolution majeure sur les compétences exercées (ajout de quatre compétences communales et de quatre compétences départementales) mais a été l'occasion de réviser le pacte métropolitain. L'évolution la plus manifeste réside dans les transferts d'équipements communaux (sportifs, culturels, etc.) à la métropole, transférés de la ville de Nantes, de la ville de Rezé et de la ville de Couëron, pour un montant de 81 M€. Le département de Loire-Atlantique a également transféré de la voirie et des biens connexes, pour 184 M€. Les caractéristiques du volet financier du pacte ont évolué à cette occasion : la pondération des critères d'attribution de la dotation de solidarité communautaire a été revue pour davantage prendre en considération

le critère de l'insuffisance de revenu moyen par habitant. Par ailleurs la diminution de l'attribution de compensation a été limitée à 1 % (- 993 340 €) comme le permet le dispositif légal lors du passage au statut de métropole, sachant que le plafond maximum possible était de - 15 %. Cette diminution, même ainsi limitée, aurait pu réduire d'autant le poids du reversement de fiscalité, facteur de rigidité ; or elle a été en totalité reversée aux communes membres par la dotation de solidarité communautaire, via le critère « petites communes ». L'innovation que représente la mise en place de fonds de concours n'a pas été encore beaucoup utilisée. Les conditions de mise en place des fonds de concours en investissement favorisent les projets soutenus et financés par plusieurs communes, ce qui pourrait être source d'une économie de moyens.

● **Une situation financière saine mais des rigidités**

La situation financière de Nantes Métropole sur la période 2014-2018 peut être qualifiée de saine. Cette situation favorable est principalement le résultat d'une augmentation forte de la pression fiscale au début du mandat (taxe foncière et taxe d'habitation) et d'un investissement limité sur les 3 premiers exercices, qui ont permis un désendettement de la collectivité, avec une capacité de désendettement évaluée fin 2018 à 3,3 années, pour une moyenne nationale des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de 5,2 années. Le dynamisme des recettes doit être relativisé, au regard d'éléments conjoncturels comme l'apport de recettes exceptionnelles liées à

la dissolution du syndicat aéroportuaire ou encore les refacturations de charges du budget principal aux budgets annexes qui sont particulièrement élevées. Par ailleurs, l'absence de maîtrise des charges est à relever. Elle s'est traduite notamment par le non-respect de l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement du budget principal, plafonné à 1,2 %, dans le cadre de la contractualisation avec l'Etat (contrat dit « de Cahors »). La maîtrise de la masse salariale demeure un enjeu fort, mais en partie contraint par une augmentation mécanique liée aux transferts de biens et aux mutualisations. En matière de produits, des éléments de rigidités sont soulignés : le niveau de pression



fiscale déjà élevé obère à l'avenir les possibilités d'utiliser l'outil fiscal ; les dotations de l'Etat, elles, seront au mieux stables sur les exercices à venir. En conséquence, le risque est réel pour la métropole de connaître rapidement un « effet ciseaux »

entre recettes et dépenses, nécessitant d'opérer à l'avenir des choix en termes de politiques publiques, et d'économies, tant en fonctionnement qu'en investissement.

Une indispensable cartographie des risques financiers externes

Les facteurs de rigidité qui caractérisent la structure financière de la Métropole et le non-respect du contrat « de Cahors » rendaient nécessaire une analyse des engagements extracomptables de l'EPCI, afin de déterminer le plus exactement possible les risques financiers auxquels elle est exposée. La chambre a examiné les risques financiers liés aux différents outils juridiques et financiers utilisés par Nantes Métropole : emprunts garantis, crédits baux, délégations de service publics (DSP), prêts et avances, prises de participations, subventions pluriannuelles, contrats de partenariat, sociétés d'économie mixte et leurs filiales. Il en ressort que de nombreux engagements ne sont pas recensés au compte administratif. La chambre a dressé une première cartographie de l'ensemble des engagements hors bilan de la métropole par nature, ainsi que ceux présentant un risque ; elle a recommandé à Nantes Métropole de procéder

à une cartographie exhaustive des engagements hors bilan permettant de mieux appréhender les risques financiers potentiels.

Au niveau des directions opérationnelles, Nantes Métropole a fait le choix de conserver un maximum de compétences techniques au sein de ses services afin de pouvoir maîtriser d'un point de vue opérationnel les relations avec ses délégataires (DSP), prestataires (opérateurs financiers) ou partenaires (subventions). S'agissant des directions supports, l'établissement a mis en place un dispositif rédactionnel et de suivi de ses DSP qui peut être qualifié de dispositif en trépied. Ainsi, au niveau rédactionnel les directions opérationnelles, la direction du contrôle de gestion et la direction juridique œuvrent pour produire un contrat amélioré des retours d'expérience.

Une démocratie participative saluée au niveau européen

Depuis 2014, la métropole et la ville de Nantes se sont inscrites dans une démarche avancée d'évaluation ex post et ex ante de leurs politiques publiques, pour à la fois améliorer la qualité des services rendus à l'utilisateur, et faire participer ces derniers à la construction de l'action publique. La mise en œuvre de cette démarche se traduit par des « débats citoyens ». La Commission européenne a en 2019 décerné à la ville de Nantes (et par voie de conséquence aux services métropoli-

tains) le titre de capitale européenne de l'innovation au regard de son modèle de débat participatif et de son type de gouvernance ouvert et collaboratif : « ... Nantes offre un excellent exemple de la manière dont une ville peut mobiliser ses citoyens pour relever des défis tels que l'efficacité énergétique, le vieillissement de la population, la transformation numérique et l'inclusion sociale. C'est comme cela que l'innovation joue son rôle dans l'intérêt des citoyens. »



ANGERS LOIRE MÉTROPOLE

La chambre a examiné les comptes et la gestion d'Angers Loire Métropole (Angers Loire Métropole) pour les exercices 2014 et suivants. Avec un peu plus de 300 000 habitants, elle est la deuxième agglomération de la région.

Des compétences redéleguées

Durant la période sous contrôle, Angers Loire Métropole a accru son périmètre géographique et augmenté le nombre de ses compétences, sans que cela n'entraîne de conséquences organisationnelles significatives sur ses services. Certaines compétences transférées ont été déléguées à des satellites de la collectivité ou simplement redéleguées aux communes, en contradiction avec tout objectif d'intégration. Aucun équipement n'a été déclaré d'intérêt communautaire. La question de l'ambition d'Angers Loire Métropole dans des secteurs importants comme le développement

ou l'aménagement de l'espace communautaire se pose.

Le passage en communauté urbaine a permis à Angers Loire Métropole de percevoir une dotation globale de fonctionnement bonifiée, qui est reversée en partie aux communes. Dans la mesure où les compétences voirie, eau pluviale et éclairage ne sont pas exercées au niveau communautaire mais sont redéleguées aux communes, ce surplus de ressources n'a pas permis d'homogénéiser la qualité du service sur le territoire.

Une gouvernance et un pilotage du projet de territoire à renforcer

Le contenu du projet de territoire 2016-2030 adopté par Angers Loire Métropole est substantiel mais la collectivité n'en respecte pas les règles de gouvernance et d'évaluation, ce qui en affaiblit la portée.

Le schéma de mutualisation des services 2016-2020 renforce la mutualisation entre la ville, le CCAS et la communauté urbaine mais l'organisation retenue n'est pas conforme à la réglementation sur le transfert des agents exerçant au sein de services communs.

Des systèmes d'information à structurer autour d'une vision stratégique

Les systèmes d'information ne concourent pas comme ils le devraient à la performance globale. La dimension stratégique leur fait défaut. Leur gouvernance est faible même si elle tend à se renforcer et nécessitera l'élaboration d'un schéma directeur et d'outils comme une cartographie applicative et une cartographie des risques.

La chambre a relevé des manquements en termes de sécurité physique et logique associés au non-respect du RGPD. Le caractère stratégique des données doit être mieux appréhendé d'autant plus que le projet d'Angers Loire Métropole de « territoire intelligent » comporte des risques juridiques, financiers et techniques.

Une fiabilité insuffisante des informations financières et comptables

Angers Loire Métropole devra veiller à améliorer la qualité de l'information financière qu'elle délivre à son assemblée délibérante et aux citoyens en enrichissant le contenu de ses rapports et annexes.

qui ne permettent pas de retracer ni de valoriser l'ensemble de son patrimoine.

La fiabilité de ses informations financières et comptables est altérée par des anomalies de nature à fausser la sincérité des comptes, comptes

Enfin, la comptabilité d'engagement n'est pas exhaustive, de même que le respect du principe de séparation des exercices, ce qui nuit à la qualité de l'information sur les marges de manœuvre futures de la collectivité.

Une situation financière sans tension

Du fait de ses recettes fiscales particulièrement dynamiques, Angers Loire Métropole n'a pas connu de tension financière sur la période contrôlée. Ses investissements sont en grande partie autofinancés, à périmètre constant l'encours de dette a diminué et la part des emprunts à risque est en diminution.

Alors que le passage en communauté urbaine a induit une augmentation des recettes, l'externalisation d'une partie de ses compétences à d'autres entités a permis à la collectivité de leur faire porter les conséquences financières de ses choix.

Les recettes provenant de la TEOM ont servi en partie à abonder le budget principal qui lui-même est venu abonder le budget annexe des transports.

La prospective financière d'Angers Loire Métropole est construite pour le financement de la deuxième ligne de tramway, ce qui suppose que les autres budgets annexes dégagent des excédents importants et se désendettent massivement.



LE MANS MÉTROPOLE

Le rapport de la chambre portant sur les exercices 2014 et suivants, relatif à Le Mans Métropole, communauté urbaine sarthoise forte de quelque 210 365 habitants, a été publié en novembre 2020.

Une situation financière saine

Pour la période 2014-2018, la chambre relève que les charges de gestion du budget principal de la communauté ont eu une progression plus faible que celle des produits de gestion. Cette évolution vertueuse a eu pour conséquence l'amélioration de l'excédent brut de fonctionnement qui est passé de 44,32 M€ en 2014 à 50,96 M€ en 2018. De

manière plus générale, cette situation financière favorable a été rendue possible par la maîtrise des dépenses de fonctionnement, une réduction des dépenses d'investissement, un recours limité à l'emprunt et par une stratégie annuelle d'augmentation des taux d'imposition entre 2014 et 2017.

Une mutualisation et des dispositifs de gestion à améliorer

Entre 2014 et 2018, le taux de mutualisation de l'ensemble des charges de gestion du bloc communal a légèrement régressé, passant de 7,67 % à 7,45 % en 2018. Les charges de gestion mutualisées sont restées stables alors que celles du bloc communal progressaient de 2,6 %. La mutualisation des services marque donc le pas, alors qu'elle pourrait contribuer à la maîtrise des dépenses, notamment de personnel, des communes-membres.

Le déploiement d'une nouvelle organisation budgétaire en 2017, assimilable à la technique des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP), n'a pas permis d'améliorer le

taux de réalisation des investissements qui s'est, au contraire, dégradé de 2017 à 2018. Il apparaît donc que la communauté peut encore améliorer les procédures internes d'évaluation et de passage de ses projets d'investissement, et ce pour permettre une estimation au plus juste des crédits de paiement inscrits au budget primitif. Par ailleurs, l'absence d'analyse exhaustive de l'exécution des délégations de service public, qui devrait pourtant précéder la procédure de renouvellement de ces dernières, conforte la chambre dans sa recommandation de renforcer le service en charge du contrôle de gestion de la communauté.

Des procédures de commande publique perfectibles

Au cours de la période sous revue, trois délégations de service public (DSP) importantes ont été renouvelées. Le contrôle de la passation de ces trois DSP a permis à la chambre de constater un respect global des procédures d'ouverture des consultations et des modalités de mise en concurrence. Pour autant, des points d'amélioration ont pu être relevés, notamment en matière de fon-

ctionnement de la commission consultative des services publics locaux. La chambre a également constaté que, dans l'attribution d'un marché pour la fourniture et l'installation de matériel des compteurs d'eaux, Le Mans Métropole avait abusivement invoqué une contrainte technique, pour recourir à une procédure négociée sans mise en concurrence.

La politique du logement de Le Mans Métropole.

Dans le cadre du contrôle de l'agglomération mancelle, la juridiction a consacré un cahier spécifique à sa politique en matière de logement. Elle a alimenté une enquête nationale des juridictions financières qui a fait l'objet d'un référé au Premier ministre publié en janvier 2021¹. Les constats essentiels de la chambre sont ici rappelés.

S'agissant du développement de l'offre de logements libres, la communauté a adopté en 2013 son deuxième programme de l'habitat (PLH 2) pour la période 2013-2018, et s'est engagée en 2019 dans la procédure visant à l'adoption d'un PLH 3 pour la période 2019-2025. Si le nombre de logements construits dans le secteur libre a été supérieur aux objectifs du PLH 2 (2 950 logements commencés pour un objectif de 2 500), **la communauté n'a pas été en mesure d'atteindre ses propres objectifs de construction de logements dans les opérations publiques d'aménagement** (344 logements réalisés pour un objectif de 1 500 à 2 000).

S'agissant du soutien au développement de l'offre de logements sociaux, trois communes (Le Mans, Coulaines et Allonnes) concentrent sur son territoire la plus grande part de logements sociaux (95 %), et corrélativement la population avec le plus bas niveau de revenus. Ceci démontre **l'importance de l'action à mener pour une meilleure répartition du logement social entre communes**, mais aussi sa difficulté. Entre 2013 et 2018, la communauté a financé la construction de 1 303 logements sociaux dont 1 259 dans le cadre de sa délégation à la pierre, soit 84 % de son objectif du PLH, et 44 dans le cadre d'opérations de l'Agence nationale de rénovation urbaine).

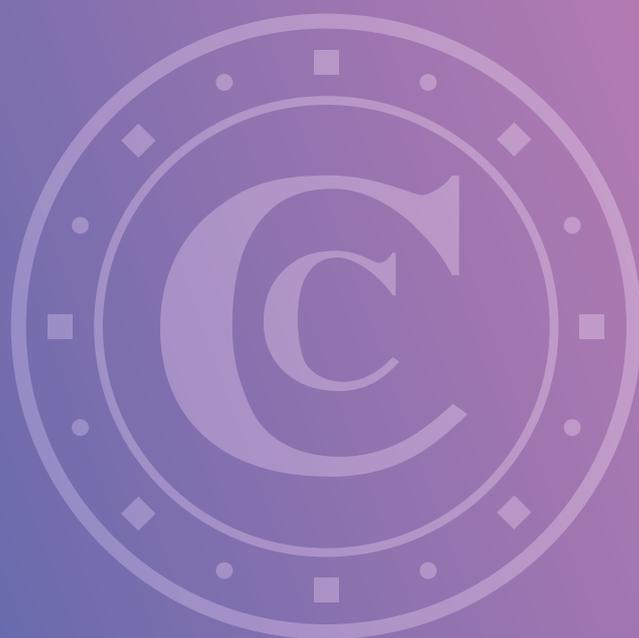
En troisième lieu, **les insuffisances de la politique en faveur de l'accession sociale à la propriété** sont patentes : entre 2013 et 2018, 91 lo-

gements seulement ont été conventionnés dans le cadre d'un dispositif d'accession sociale à la propriété soit, environ, 15 logements conventionnés par an. L'objectif pluriannuel de 1 128 logements concernés par l'accession sociale à la propriété n'a été atteint qu'à hauteur de 8 %. Ce faible taux signe l'échec du dispositif instauré par la communauté qui correspond pourtant à un besoin réel sur le territoire. **Face à cette situation, la communauté a mis en place début 2020 un nouveau dispositif qui vise à augmenter le nombre d'opérations d'accession sociale éligibles.**

L'action en faveur du parc privé, par contre, a atteint les objectifs initiaux : en menant à bien une opération d'amélioration programmée de l'habitat (OPAH) sur une emprise proche de la gare du Mans, la communauté a respecté le PLH 2 qui fixait un objectif chiffré de 8 à 12 logements indignes ou très dégradés à améliorer par an sur l'ensemble du territoire de Le Mans Métropole. Or, ce sont 60 logements qui ont bénéficié d'un financement pour ce type de travaux sur la période 2013-2018, dont 85 % de logements très dégradés. Il en est de même du volet « rénovation énergétique » du parc privé pour les propriétaires occupants avec 718 logements aidés entre 2013 et 2018 sur un objectif de 720.

S'agissant de la gouvernance du programme local de l'habitat (PLH), au regard de l'importance des tâches confiées et de la complexité de la politique dont le service concerné a la responsabilité, **le transfert annoncé de l'instruction des dossiers d'aide au logement** (parc public et privé) de la préfecture à la communauté **suppose un renforcement de ce service et une simplification des procédures d'instruction et de suivi de la délégation d'aide à la pierre.**

¹ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-territorialisation-des-politiques-du-logement>



Chambre régionale
des comptes

Pays de la Loire



25 rue Paul Bellamy - BP 14119 - 44041 NANTES Cedex 1

Téléphone : 02 40 20 71 00

Télécopie : 02 40 20 71 01

Courriel : crcpdl@pl.ccomptes.fr

Site internet : www.ccomptes.fr