

Chambre régionale
des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur



CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES

RAPPORT D'ACTIVITE

2016

SOMMAIRE

LE MOT DU PRESIDENT	3	LA GESTION DES RESSOURCES	
LES PRINCIPAUX EVENEMENTS DE		HUMAINES.....	17
L'ANNEE 2016.....	4	L'ACHAT PUBLIC.....	18
LES CHAMBRES REGIONALES ET		LES COMMUNES DU LITTORAL	19
TERRITORIALES DES COMPTES	5	L'ETABLISSEMENT PUBLIC	
LA REGION PROVENCE-ALPES-COTE		D'AMENAGEMENT EUROMEDITERRANEE	
D'AZUR.....	6	(EPAEM) ET L'ETABLISSEMENT PUBLIC	
LES ORGANISMES RELEVANT DE LA		FONCIER DE PROVENCE-ALPES-COTE	
COMPETENCE DE LA CHAMBRE	7	D'AZUR (EPF PACA).....	20
L'ORGANISATION ET LES MOYENS DE LA		LA CHAMBRE AU SEIN DES JURIDICTIONS	
CHAMBRE	8	FINANCIERES	21
L'ACTIVITE DE CONTROLE.....	8	LA PARTICIPATION AUX ENQUETES	
LE MINISTERE PUBLIC.....	9	COMMUNES	21
LES MOYENS D'APPUI AUX ACTIVITES DE		LA PARTICIPATION A D'AUTRES	
CONTROLE.....	9	ACTIVITES ET MISSIONS COMMUNES	21
LE JUGEMENT DES COMPTES.....	10	LISTE DES PRODUCTIONS DE LA CHAMBRE	
LES AVIS BUDGETAIRES.....	12	COMMUNICABLES EN 2016	23
L'EXAMEN DE LA GESTION	14	LISTE DES RAPPORTS D'OBSERVATIONS	
LA SITUATION FINANCIERE	14	DEFINITIVES NOTIFIES EN 2016.....	23
LES SYSTEMES D'INFORMATION		LISTE DES AVIS DE CONTROLE	
HOSPITALIERS	16	BUDGETAIRE	24
		LISTE DES JUGEMENTS	25

Plusieurs missions ou attributions nouvelles ont été récemment assignées aux chambres régionales des comptes (CRC). Comme ses homologues de métropole et d'outre-mer, la CRC de Provence-Alpes-Côte d'Azur s'est préparée en 2016 à les assumer à compter de 2017.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRE) a confié à la Cour des comptes la mission de conduire, « *en liaison avec les chambres régionales des comptes, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements* ». Au cours de l'année écoulée, la chambre a contribué à la préparation de cette expérimentation, ambitieuse dans la mesure où elle doit « *permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local* » mais qui sera menée à bien dans le cadre d'une démarche prudente et progressive. A compter de 2017 et jusqu'en 2023, la juridiction accompagnera dans cette démarche novatrice une commune du Var figurant dans la liste des vingt-cinq collectivités territoriales et établissements publics locaux, répartis sur l'ensemble du territoire national, dont la candidature a été retenue fin 2016.

Par ailleurs la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a ouvert à la Cour et aux chambres régionales des comptes la faculté de contrôler les comptes et la gestion des cliniques et établissements sociaux et médico-sociaux de droit privé dont le financement est assuré par l'Etat, des collectivités territoriales ou des organismes de sécurité sociale. Dès 2017, la chambre participera également à cette autre mission nouvelle, dans le cadre d'enquêtes nationales pilotées par la Cour des comptes, mais de manière raisonnée compte tenu de l'ampleur du champ de contrôle correspondant. Au plan national, en effet, le nombre d'établissements concernés s'inscrit dans une échelle de 27 000 à 40 000 selon les périmètres retenus, et les masses financières en cause, de l'ordre de 45 Mds€, sont considérables.

Alors que les chambres régionales des comptes viennent de fêter le trente-cinquième anniversaire de leur création par la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, l'attribution de ces compétences nouvelles confirme leur ancrage dans le paysage institutionnel. Vont dans le même sens l'obligation faite par la loi NOTRE, aux ordonnateurs des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la gestion a été examinée par la chambre, de soumettre à leur assemblée délibérante un rapport sur les actions qu'ils ont entreprises à la suite des observations de la juridiction, et la tâche dévolue par la même loi à la CRC de produire une synthèse annuelle de ces rapports de suivi et de la présenter devant la conférence territoriale de l'action publique qui, s'appliquant pour la première fois en 2017, va lui offrir un nouveau moyen de communication sur ses travaux et leurs résultats.

Il complètera le présent rapport d'activité, qui rend compte des conditions dans lesquelles la juridiction a continué en 2016 à exercer les trois missions qui lui sont dévolues de juger les comptes des comptables publics, examiner la gestion des ordonnateurs et apporter aux représentants de l'Etat son concours dans le contrôle des actes budgétaires des organismes relevant de sa compétence, tout en s'efforçant de participer par ses contrôles à la réalisation d'enquêtes associant la Cour et le réseau des chambres régionales des comptes sur des politiques ou actions de politiques publiques auxquelles contribuent ces organismes.

Louis Vallermaud

LES PRINCIPAUX EVENEMENTS DE L'ANNEE 2016

JANVIER

Installation de M. Clément Contan, président de section assesseur, M. Didier Rouquié, premier conseiller et M. Grégory Semet, conseiller (photo).

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

Participation à une réunion à la préfecture des Bouches-du-Rhône sur la « stratégie départementale du contrôle de légalité de la commande publique en 2016 ».



AVRIL

Audience solennelle en présence de M. Gilles Johanet, procureur général près la Cour des comptes (photo).

Réunion annuelle d'échanges sur le contrôle budgétaire entre l'équipe de direction de la CRC et des représentants des préfectures des Bouches-du-Rhône, du Var, de Vaucluse, de Corse, de la DRFiP de Provence-Alpes-Côte d'Azur et de la DDFiP de Vaucluse.

JUIN

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

SEPTEMBRE

Installation de Mmes Emmanuelle Colomb et Sophie Leduc-Denizot, premières conseillères.



OCTOBRE

Installation de M. Laurent-Xavier Blelly, premier conseiller.

NOVEMBRE

Accueil d'étudiants de master 2 de l'Institut public de management et de gouvernance territoriale (IPMGT) d'Aix-en-Provence (photo).

Présentation du bilan des travaux des commissions locales d'évaluation des charges et des ressources transférées (CLECRT) devant la Commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) des Bouches-du-Rhône.



LES CHAMBRES REGIONALES ET TERRITORIALES DES COMPTES

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

Depuis le regroupement des régions, intervenu le 1^{er} janvier 2016, le territoire français compte 17 chambres régionales et territoriales des comptes, dont 13 en métropole (contre 15 au 1^{er} janvier 2015).

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

LES PRINCIPES FONDAMENTAUX

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

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

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

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle, de même que toutes les observations et recommandations formulées, sont systématiquement soumises aux responsables des organismes contrôlés : elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, éventuellement, audition des responsables concernés.

La publicité, qui constitue une garantie démocratique de transparence, est la règle pour toutes les décisions délibérées par les chambres régionales et territoriales des comptes : jugements, avis de contrôle budgétaire, observations définitives sur la gestion.

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

LA REGION PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

La loi du 16 janvier 2015 relative notamment à la délimitation des régions, a réduit le nombre des régions métropolitaines de 22 à 13. Antérieurement troisième région de France par l'importance de sa population (4 989 400 habitants), la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) se situe désormais en septième position dans le classement démographique des régions métropolitaines. Elle est la moins peuplée des cinq régions comprenant de 5 à 6 millions d'habitants.



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

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

Sur le plan économique, la région PACA est passée du troisième rang national derrière l'Ile-de-France (30 %) et Auvergne-Rhône-Alpes (9,7 %), au cinquième rang ex-aequo, quatre nouvelles régions l'ayant rejointe dans la catégorie intermédiaire des régions dont le PIB représente entre 7,1 % et 7,5 % de la richesse nationale. La région a toutefois maintenu son rang en termes de PIB par habitant.

Avec 148 000 emplois, contre 240 000 dans le commerce et 163 000 dans l'industrie, le tourisme se situe dans le groupe de tête des activités économiques de la région. Par ses effets induits sur la consommation et l'investissement, notamment la construction et le BTP, il contribue à dynamiser

de nombreux secteurs d'activité tels que les transports, le commerce et l'artisanat, mais aussi l'agriculture au sens large (production agricole, pêche, industries agroalimentaires), les services (santé, assurance, banque...) ou les activités culturelles et sportives.

Forte de quatre universités, 14 écoles d'ingénieurs et 26 pôles de compétitivité, dont un mondial et dix nationaux, la région dispose d'un important potentiel de recherche. Toutefois, le chômage reste supérieur à la moyenne nationale (11,4 % fin 2016 contre 9,7 % sur l'ensemble du territoire métropolitain).

Malgré des atouts certains, la région PACA se situe au deuxième rang pour les inégalités de niveaux de vie, derrière l'Ile-de-France, avec notamment un nombre élevé de bénéficiaires de minima sociaux, des inégalités persistantes entre les femmes et les hommes, des phénomènes de précarité concentrés dans les milieux urbains défavorisés et parmi la population rurale. 16,9 % des habitants de la région vivent sous le seuil de pauvreté (ce taux atteint respectivement 19,8 % et 18,1 % dans le Vaucluse et les Bouches-du-Rhône) ce qui en fait la quatrième région française la plus exposée (le taux métropolitain s'établit à 14,3 %).

En matière de logement, la situation est également contrastée. La région PACA compte moins de propriétaires et davantage de résidences secondaires que les autres régions métropolitaines. L'offre de logements à loyer modéré reste encore limitée : leur part s'établit à 12,8 % contre 16,5 % pour l'ensemble des régions françaises. Parallèlement, la région PACA est celle où l'immobilier est le plus cher après l'Ile-de-France.



LES ORGANISMES RELEVANT DE LA COMPETENCE DE LA CHAMBRE

En 2016, 2 867 organismes publics relevaient de la compétence de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, dont 83 par délégation de la Cour des comptes. Le montant total de leurs recettes de fonctionnement atteignait près de 29,3 milliards d'euros. Si chacun de ces organismes est susceptible de faire l'objet d'un examen de sa gestion par la CRC, en revanche la compétence juridictionnelle de la chambre (c'est-à-dire le jugement des comptes des comptables publics) se concentre sur les plus importants d'entre eux, soit un peu plus de 1 000 collectivités territoriales et établissements publics locaux (CEPL) représentant une masse financière totale de 27,7 milliards d'euros. Le contrôle des comptes des autres CEPL, de plus petite taille, relève de services spécialisés de la direction générale des finances publiques. La chambre est également compétente pour contrôler les comptes et examiner la gestion d'organismes subventionnés ou contrôlés par les CEPL relevant de sa compétence. Enfin, lorsqu'elle examine une délégation de service public, la juridiction peut faire porter son contrôle sur les comptes du délégataire.

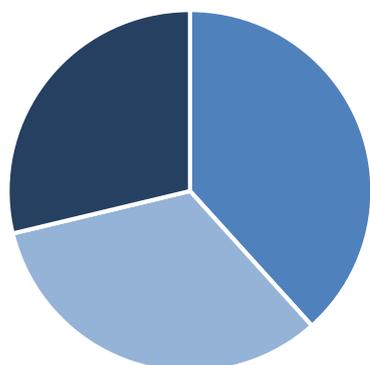
Type d'organismes	Nombre	Recettes de fonctionnement en 2015 (en M€)
Collectivités territoriales et établissements publics locaux		
Région	1	1 997
Départements	6	5 691
Communes	168	6 994
Intercommunalités et syndicats mixtes	360	4 787
Offices publics d'habitat et groupements d'intérêt public	18	246
Etablissements publics locaux d'enseignement et assimilés	36	197
Etablissements publics de coopération culturelle	2	147
Autres (établissements publics médico-sociaux, services départementaux d'incendie et de secours, etc.)	387	1 850

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

Etablissements publics de santé	61	5 117
Organismes consulaires (chambres de commerce et d'industrie et chambres de métiers et de l'artisanat)	14	470
Autres	8	161
Total général	1 061	27 657

L'ORGANISATION ET LES MOYENS DE LA CHAMBRE

Pour assurer l'ensemble de ses missions (examen de la gestion, jugement des comptes et contrôle budgétaire), la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur dispose de 73 agents dont 28 magistrats, 24 vérificateurs et 21 personnels d'appui au contrôle et de soutien, placés sous l'autorité du président de la juridiction.



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

28

Magistrats

24

Vérificateurs

21

Personnels d'appui
au contrôle et de soutien

L'ACTIVITE DE CONTROLE

L'activité de contrôle est assurée par les magistrats du siège avec le concours des vérificateurs. Les uns et les autres sont répartis au sein de quatre sections, chacune placée sous la responsabilité d'un président de section.

Toutes les sections ont une compétence territoriale. La quatrième section contrôle également les établissements publics hospitaliers et les établissements sociaux et médico-sociaux de l'ensemble de la région.

Première section

Bouches-du-Rhône (13)
[2 007 700 habitants]
et région PACA

Troisième section

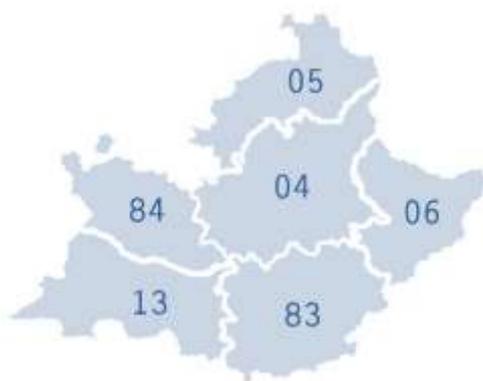
Hautes-Alpes (05)
[140 700 habitants]
et Var (83)
[1 041 700 habitants]

Deuxième section

Alpes-de-Haute Provence (04)
[162 900 habitants]
et Alpes-Maritimes (06)
[1 081 800 habitants]

Quatrième section

Vaucluse (84)
[554 600 habitants]
et établissements hospitaliers et
médico-sociaux



Avec l'appui des vérificateurs, les conseillers-rapporteurs instruisent en toute indépendance ceux des contrôles inscrits au programme annuel de la chambre qui leur sont confiés. Leurs rapports d'instruction sont délibérés collégalement par les membres d'une section ou de la chambre, réunis en nombre impair pour décider de la substance des rapports d'observations, jugements et avis budgétaires qui en constituent le débouché ultime.

En 2016, 129 délibérés ont eu lieu, dont sont issus 69 rapports d'observations, 26 avis budgétaires et 67 jugements. La même année, la chambre a également produit 128 ordonnances de décharge de responsabilité des comptables publics, également issues des travaux des équipes de contrôle.

Plusieurs membres de ces équipes participent aussi à des travaux communs avec ceux de la Cour des comptes.

LE MINISTERE PUBLIC

Comme toute juridiction, les chambres régionales des comptes disposent d'un ministère public, qui est chargé de s'assurer qu'elles respectent la loi dans l'exercice de leurs missions. Pour ce qui concerne la CRC PACA, il se compose de deux magistrats (procureurs financiers), qui bénéficient de l'appui de deux vérificateurs et d'une secrétaire.

Placé « près » la chambre, il se prononce, par le canal de conclusions (268 en 2015, 294 en 2016), sur le bien-fondé des constatations, analyses et propositions de décisions figurant dans les rapports d'instruction déposés par les conseillers-rapporteurs.

Par ailleurs, le ministère public est seul habilité à enclencher, par la voie de réquisitoires (55 en 2015, 52 en 2016), la procédure susceptible d'aboutir à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics.

Il formule aussi des avis sur la compétence de la chambre pour vérifier les comptes et examiner la gestion des organismes « satellites » (associations ou sociétés subventionnées ou contrôlées) des collectivités territoriales et établissements publics locaux de la région que la chambre souhaite inscrire à son programme de contrôle.

LES MOYENS D'APPUI AUX ACTIVITES DE CONTROLE

Les comptes des organismes dotés d'un comptable public sont déposés chaque année à la chambre régionale des comptes territorialement compétente. Ainsi, en 2016, le service des archives de la CRC PACA a réceptionné 34 000 liasses (pièces justificatives enliassées), représentant l'équivalent de 8,5 tonnes de papier. La dématérialisation des documents conduit à diminuer le nombre de liasses déposées, qui était déjà passé de 46 700 (11,6 tonnes de papier) en 2014 à 43 000 (10,7 tonnes de papier) en 2015.

Comme toute juridiction, les juridictions financières disposent d'un greffe.

Composé de 8 personnes, le greffe de la CRC PACA enregistre les comptes ainsi que tous les documents que la chambre reçoit. Il assure le suivi des procédures.

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

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

LE JUGEMENT DES COMPTES

Le jugement des comptes des comptables publics constitue l'activité originelle de la Cour et des chambres régionales des comptes, qui leur confère le statut de juridictions et vaut à leurs membres celui de magistrats.

En 2016 comme les années précédentes, les membres de la chambre y ont consacré un peu plus du quart de leur temps de travail.

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

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

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

préjudice financier pour l'organisme auprès duquel il exerce ses fonctions.

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

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

Dans la première hypothèse (le manquement du comptable a suscité un préjudice financier pour l'organisme auprès duquel il exerce ses fonctions), le comptable peut demander au ministre chargé des comptes publics remise gracieuse du débet prononcé à son encontre. La loi prévoit que cette remise peut être totale si le comptable a respecté les règles de contrôle sélectif de la dépense (contrôle hiérarchisé¹ ou contrôle partenarial²) qui s'imposaient à lui, sous réserve de l'avis formulé sur ce point par le juge des comptes. En revanche, les sommes prononcées par le juge des comptes dans la seconde hypothèse (le manquement du comptable n'a pas suscité de préjudice financier à l'organisme auprès duquel il exerce ses fonctions) ne sont pas susceptibles de remise gracieuse et sont donc qualifiées de « non rémissibles ».

¹ Le contrôle hiérarchisé de la dépense consiste à proportionner les contrôles exercés par le comptable aux risques et aux enjeux en modulant le moment, le champ et l'intensité.

² Le contrôle partenarial de la dépense consiste à définir d'un commun accord entre le comptable public et l'ordonnateur les sujets qui font l'objet d'un contrôle exhaustif et les autres pour lesquels le contrôle est moins intensif.

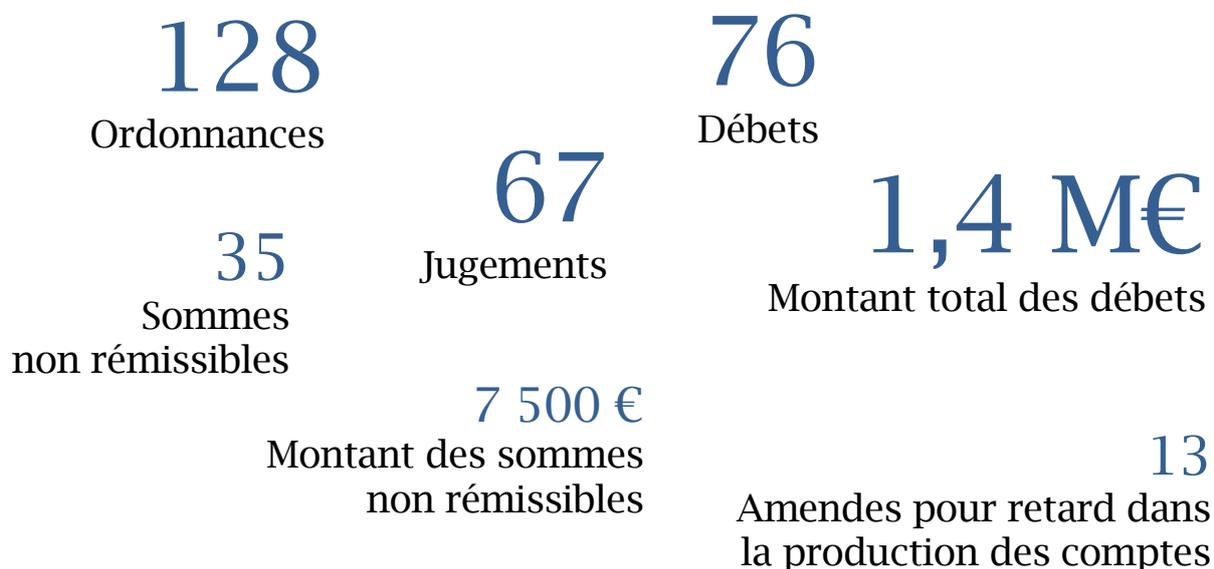
Aucun débet ou somme non rémissible ne peut être prononcé sans que le procureur financier exerçant les fonctions du ministère public près la chambre ait préalablement produit un réquisitoire identifiant les charges (c'est-à-dire les présomptions de manquements) pesant sur la gestion du comptable au cours des exercices examinés. La chambre statue après analyse des réponses produites à ce réquisitoire et aux questions du magistrat instructeur par le comptable concerné et organisation d'une audience publique au cours de laquelle celui-ci peut faire valoir, s'il le souhaite, des observations orales à l'appui de ses réponses écrites.

En 2016, l'activité juridictionnelle de la chambre s'est traduite par la production de 128 ordonnances et 67 jugements, par lesquels la juridiction a prononcé 76 débets d'un montant total de 1,4 M€, 35 sommes non rémissibles d'un montant total de 7 500 euros et 13 amendes pour retard dans la production des comptes d'un montant total de 2 300 euros.

En matière non contentieuse, l'activité de la chambre a fortement progressé par rapport

aux deux années précédentes, au cours desquelles elle avait produit 95 et 93 ordonnances respectivement. En matière contentieuse, l'année 2016 a été marquée par une nouvelle hausse de sa production par rapport à celle de l'année 2015, au cours de laquelle la chambre avait rendu 39 jugements (24 en 2014) qui avaient abouti au prononcé de 53 débets (62 en 2014) pour un montant total de 1,1 M€ (19,2 M€ en 2014³) et 28 sommes non rémissibles (16 en 2014) pour un montant total de 4 400 euros (2 800 euros en 2014).

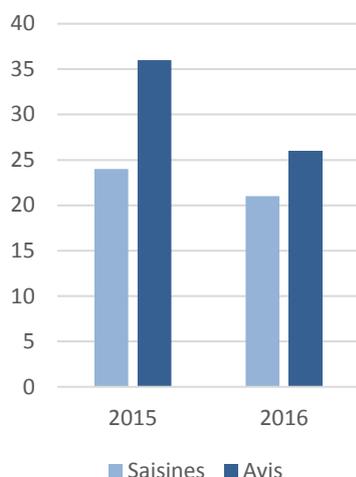
La diminution du nombre de réquisitoires, passé de 55 en 2015 à 52 en 2016, après la forte hausse constatée depuis 2013 (25 réquisitoires) et 2014 (33 réquisitoires), pourrait annoncer une stabilisation voire une légère décline en 2017 du volume de la production juridictionnelle contentieuse de la chambre, conformément à l'objectif de la juridiction d'assumer sa mission dans ce domaine sans état d'âme mais de manière raisonnée et raisonnable et avec le souci de faire œuvre de pédagogie à l'égard de la communauté régionale des comptables publics.



³ Ce niveau très élevé s'expliquant par le prononcé de débets d'un montant total de 17,5 M€ dans le cadre

particulier du jugement des comptes d'un syndicat mixte du Var gestionnaire de déchets ménagers.

LES AVIS BUDGETAIRES



21
saisines

26
Avis budgétaires

En 2016, la chambre a été saisie 21 fois et a rendu 26 avis budgétaires (certaines saisines nécessitant deux avis). Le nombre de saisines a été légèrement inférieur à celui de 2015 (24), de même que le nombre d'avis (36).

Ces saisines ont concerné 21 budgets de collectivités représentant 1,8 milliards d'euros contre 27,6 milliards d'euros pour l'ensemble des budgets de la région, soit 6,52 % de la masse financière contrôlée par la chambre. Les collectivités susceptibles de donner lieu à un contrôle budgétaire de la chambre ne sont soumises à aucune condition de taille ou de seuil financier. De fait, de nombreuses collectivités de petite taille font l'objet chaque année de saisines, par exemple pour un budget non voté.

Les saisines budgétaires sont cependant traitées en priorité car la loi exige que les avis soient rendus dans un délai très court (un mois dans la plupart des cas).

C'est la raison pour laquelle une politique de communication et d'information de la chambre envers les auteurs des saisines, essentiellement les préfets, a été mise en place. Ainsi, en avril 2016, une rencontre entre les services des six préfectures de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur chargés du contrôle budgétaire et les magistrats de la chambre a été organisée afin d'échanger sur les différents cas potentiels de saisine budgé-

taire et éventuellement de les anticiper.

Le contrôle budgétaire permet en effet à la chambre d'apporter son expertise dans les situations de dysfonctionnement décrites par le code général des collectivités territoriales (CGCT) : lorsque le budget d'une collectivité n'a pas été voté dans les délais légaux (article L. 1612-2) ou n'a pas été adopté en équilibre (article L. 1612-5) ou lorsqu'un déficit important apparaît à la clôture de l'exercice (article L. 1612-14). La chambre est également compétente lorsque les crédits nécessaires au financement d'une dépense obligatoire n'ont pas été inscrits au budget ; cette saisine est ouverte à toute personne intéressée (article L. 1612-15).

L'absence de vote du budget révèle un dysfonctionnement interne des organismes publics qui peut être préoccupant. Dans ce cas, la chambre formule des propositions, sur la base d'un budget minimal destiné au financement des dépenses courantes et des investissements préalablement décidés par l'assemblée délibérante. Ces propositions sont ensuite transmises au préfet afin qu'il arrête le budget de l'organisme public concerné. Le représentant de l'Etat est libre de ne pas suivre les propositions de la chambre. Dans les trois dossiers que la chambre a examinés en 2016, le préfet a suivi l'avis de la juridiction.

Les déséquilibres budgétaires et les déficits importants des comptes administratifs sont souvent la manifestation de difficultés financières.

Lorsque les collectivités territoriales ou les établissements publics locaux ne votent pas leur budget en équilibre, le préfet peut saisir la chambre régionale des comptes afin qu'elle formule des propositions visant à rétablir l'équilibre du budget. A la différence de la procédure relative au budget non voté, ce type de saisine se déroule en deux temps et vise à engager un dialogue avec l'assemblée délibérante (conseil municipal etc.) de l'organisme concerné.

Ainsi, un premier avis est envoyé à l'assemblée délibérante afin qu'elle se prononce sur les propositions qui lui sont faites par la chambre.

Par un second avis, la chambre constate que les mesures de redressement adoptées par l'assemblée délibérante sont suffisantes ou pas, pour assurer le rétablissement de l'équilibre budgétaire. Si les mesures sont suffisantes, ce second avis clôt la procédure et l'organisme fonctionne sur la base du budget qu'il a adopté à l'issue du premier avis de la chambre. Si les mesures ne sont pas suffisantes, la chambre transmet au préfet ses propositions afin qu'il arrête lui-même le budget de l'organisme. Le préfet peut

ne pas suivre les préconisations de la juridiction. L'arrêté préfectoral clôt la procédure et permet ainsi à la collectivité de disposer d'un budget.

En 2016, la chambre a été saisie à cinq reprises de budgets en déséquilibre. Dans quatre cas, le premier avis a été suivi par l'assemblée délibérante ; dans un autre, la chambre a constaté que la commune n'avait pas pris des mesures suffisantes en vue du rétablissement de son équilibre budgétaire et a proposé au préfet de régler lui-même le budget, ce qu'il a fait en suivant les propositions de la juridiction.

La chambre peut également intervenir, à la demande du préfet, lorsque les résultats d'un exercice présentent un déficit d'une certaine importance. Dans ce cas, la chambre valide ou non le montant du déficit et propose, le cas échéant, à l'assemblée délibérante, des mesures de redressement qui, en cas de situation financière très dégradée, peuvent s'étaler sur plusieurs années.

Pour que la chambre puisse assurer le suivi de ces mesures, le préfet a l'obligation de lui transmettre le budget voté l'année suivante. En 2016, la chambre a été saisie à deux reprises dans le cadre de cette procédure. Dans les deux cas, elle a formulé des propositions de redres-

sement pour la collectivité concernée.

La chambre a été saisie par ailleurs à six reprises de **l'absence d'inscription au budget d'une dépense considérée comme obligatoire** par le créancier présumé. L'une de ces saisines a été déclarée irrecevable. Pour les cinq autres, la chambre a constaté dans trois cas que la dépense n'était pas obligatoire et dans deux cas qu'elle l'était.

L'avis de la chambre peut également être sollicité par le préfet sur des conventions de délégation de service public (article L. 1411-18 du CGCT). La chambre a ainsi été saisie d'une convention de résiliation d'une délégation de service public conclue entre une commune et une société d'économie mixte ; elle a cependant considéré que la saisine n'entraînait pas dans le champ d'application de l'article L. 1411-18 du CGCT.

Les situations révélées par ces saisines conduisent parfois la chambre à prolonger son avis budgétaire par l'examen de la gestion de la collectivité concernée.



L'EXAMEN DE LA GESTION

L'examen de la gestion est la plus connue des missions des chambres régionales des comptes. Comme pour les autres CRC, elle constitue l'activité principale de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur par les moyens qu'elle y consacre : ils ont représenté 53 % de ses ressources/temps en 2016.

La programmation de l'examen de la gestion des organismes relevant de la compétence de la chambre est différenciée en fonction des enjeux financiers qu'ils représentent.

Les sept plus grands comptes (région PACA, départements des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône et du Var, Assistance publique - Hôpitaux de Marseille (AP-HM), ville de Marseille et métropole d'Aix-Marseille-Provence), dont les recettes de fonctionnement sont supérieures à un milliard d'euros, font l'objet d'une programmation quasi permanente. D'autres comptes sont contrôlés en fonction des signalements adressés à la juridiction ou du souci de la chambre d'assurer une couverture à la fois géographique et typologique des organismes implantés dans son ressort.

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

Le spectre des thèmes contrôlés est très étendu. Il combine « figures imposées » et « figures libres ».

La fiabilité des comptes et l'analyse de la situation financière (notamment le niveau et la structure de la dette) de l'organisme contrôlé font partie des figures imposées. Il en est de même lorsque le contrôle s'inscrit dans le cadre d'une enquête commune aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes. En 2016, la chambre de PACA a ainsi apporté sa contribution à une enquête nationale sur les systèmes d'information hospitalier.

Les « figures libres » sont déterminées en fonction de risques ou d'enjeux propres à l'organisme contrôlé. Ils comprennent très souvent celui de la gestion des ressources humaines. La commande publique donne également lieu à des constats récurrents de pratiques irrégulières. Au cours des dernières années, la chambre a également axé les contrôles de plusieurs communes du littoral sur celui de la gestion de leurs plages et ports de plaisance. Enfin, elle s'est intéressée à des organismes particuliers tels que les établissements publics chargés de mettre en œuvre des opérations d'aménagement ou de porter des opérations foncières pour le compte de collectivités.

LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse de la situation financière porte notamment sur la gestion de la dette des organismes contrôlés par la chambre, qui s'est révélée risquée et coûteuse pour certains d'entre eux.

Depuis quelques années, la chambre a mis en évidence les conséquences financières des choix erronés faits par plusieurs collectivités territoriales et hôpitaux en matière d'emprunt.

Afin de pouvoir mener une politique d'investissement dont elles n'avaient pas les moyens, ces entités publiques ont en effet,

par le passé, recouru massivement au financement bancaire, ce qui les a conduites à une situation de surendettement qui rend aujourd'hui problématique le remboursement de leurs emprunts.

Une commune contrôlée par la chambre en 2016 affichait ainsi une capacité de désendettement de 34 ans, ce qui signifie que

dans l'hypothèse où elle consacrerait l'intégralité de son épargne au remboursement de sa dette, il lui faudrait 34 ans pour l'apurer complètement.

Face à cette situation de surendettement, ces structures n'ont d'autres alternatives, aujourd'hui, que de réduire de façon drastique leurs dépenses d'investissement et d'équipement, voire de fonctionnement.

Toutefois, le surendettement n'explique pas à lui seul le coût de cette dette. Alors que leur santé financière est fragile voire très dégradée, certains de ces organismes doivent en effet assumer des charges financières très élevées en raison d'une gestion dite « active » de leur dette, qui a eu pour but d'alléger à court terme les frais financiers au détriment du long terme. Ils ont, en effet, souscrit, au début des années 2000, des emprunts à risque, dont certains indexés sur l'évolution du cours de monnaies comme le franc suisse, le dollar ou le yen. Ces emprunts sont de nature spéculative car ils reposent sur des taux d'intérêt dans un premier temps plus faibles que ceux du marché, en contrepartie d'un pari sur l'évolution d'indices sans rapport avec l'environnement de gestion de la collectivité ou de l'hôpital concerné, comme c'est le cas lorsqu'on spéculé sur le dollar ou le yen.

Le recours à de tels emprunts a permis à ces organismes de minorer les frais financiers pendant leur première phase dite de « taux bonifiés », moyennant des risques élevés pour l'avenir. La sortie de cette phase de bonification s'est parfois traduite, notamment pour les emprunts indexés sur la parité euro franc suisse, par une dégradation importante de leurs conditions financières, avec des taux d'intérêt pouvant atteindre plus de 25 %. La chambre a aussi pu constater, pour un hôpital, que les intérêts induits par ce type d'emprunt représentaient 30 % des charges financières totales de l'établissement alors que le capital correspondant ne représentait que 8,5 % de sa dette totale.

Les conditions dégradées de plusieurs de ces emprunts risqués ont conduit les organismes concernés à tenter de renégocier leur dette. Cependant les indemnités de sortie demandées par les banques sont très élevées, ce qui confirme l'importance des risques pris. Ainsi, pour les emprunts indexés sur la parité euro franc suisse, les coûts de sortie peuvent

représenter deux à trois fois le capital restant dû.

Certaines collectivités ont bénéficié du fonds de soutien mis en place par l'Etat pour favoriser la sortie des emprunts à risque avec en contrepartie l'engagement d'abandonner tout recours contentieux.

Dans un cas étudié par la chambre, l'ordonnateur a renoncé à l'appui du fonds de soutien, relevant qu'il aurait été insuffisant pour couvrir l'intégralité de la pénalité qui aurait été infligée à la commune en cas de renégociation de l'emprunt. Il a préféré s'engager dans une voie contentieuse en contestant le montant de l'indemnité réclamée par la banque pour renégocier cet emprunt à risque.

Les hôpitaux contrôlés par la chambre n'étaient pas éligibles au fonds de soutien spécifiquement mis en place pour ces établissements.

Malgré le prix élevé payé pour sécuriser une partie de leur dette, dont l'intérêt pour ces hôpitaux n'a pas toujours été démontré, la chambre a constaté la persistance d'un risque financier élevé, les emprunts indexés sur la parité euro franc suisse n'ayant pu être renégociés compte tenu du niveau très élevé des indemnités de sortie demandées.

La gestion de la dette a été particulièrement coûteuse pour les collectivités et hôpitaux concernés, malgré l'intervention dans certains cas du fonds de soutien, puisque celui-ci ne couvre qu'une partie des coûts de renégociation.

Les contrôles de la chambre ont souvent mis en évidence un manque de transparence dans le calcul du montant des indemnités demandées et dans la manière dont elles ont été payées, ainsi qu'une information insuffisante voire totalement défailante des instances de gouvernance (conseils municipaux ou conseils de surveillance pour les hôpitaux). Il a pu également être relevé un manque de rigueur dans la conduite des négociations, avec un recours insuffisant aux avis extérieurs et un usage excessif des délégations de pouvoir et de signature, de surcroît souvent non respectées.

Enfin, alors que les banques sont censées ne plus proposer d'emprunts structurés à risque

depuis 2009, un établissement public de santé a quand même poursuivi une gestion spéculative de sa dette avec de multiples opérations d'échange de taux (« swaps »), pour encaisser des produits financiers et non pour s'assurer une couverture durable contre

un risque de taux évolutif, ce qui est l'objet normal des swaps. L'hôpital concerné a ainsi privilégié des gains immédiats au prix d'un renchérissement de sa dette sur le long terme.

Les hôpitaux : une offre de soins concurrentielle qui freine le développement de l'activité, obérée par des investissements lourds à porter financièrement

La gestion des établissements publics de santé (EPS) s'inscrit dans un contexte de rigueur résultant de la nécessité de rétablir l'équilibre des comptes de l'assurance maladie, la mise en œuvre de différentes orientations nationales (développement de la chirurgie ambulatoire et de l'hospitalisation à domicile), une démographie médicale en tension dans certaines disciplines et des ressources fortement dépendantes du niveau d'activité réalisé.

Les contrôles d'EPS réalisés par la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur mettent en lumière deux difficultés principales.

Dans une région présentant une offre de soins dense et concurrentielle, certains établissements se trouvent en difficulté pour maintenir leur activité ou l'accroître dans des proportions suffisantes pour couvrir leurs charges.

Plusieurs centres hospitaliers supportent, par ailleurs, les charges de fonctionnement induites par les investissements lourds qu'ils ont réalisés au cours des dernières années (restructuration de plateaux techniques, ouverture de bâtiments de soins, reconfiguration des systèmes d'information). Les charges d'intérêts d'emprunt et d'amortissement, qui n'ont été que partiellement financées par les autorités de tutelle dans le cadre des plans nationaux de relance de l'investissement (Hôpital 2007 et Hôpital 2012), pèsent ainsi sur la situation financière des établissements concernés. Confrontés à des tensions budgétaires persistantes, plusieurs EPS ont vu se réduire leur capacité à réaliser de nouveaux investissements.

Alors que l'activité a vocation à financer la plus grande partie des dépenses, les difficultés observées ont pu conduire l'Agence Régionale de Santé (ARS) à accorder à certains établissements des aides significatives, notamment en trésorerie.

LES SYSTEMES D'INFORMATION HOSPITALIERS

Dans un contexte de tarification à l'activité et d'évolution rapide des techniques médicales, le système d'information des établissements publics de santé (EPS) revêt une dimension stratégique. Il présente également une complexité particulière du fait de l'étendue du périmètre couvert (la gestion économique et financière, la logistique mais aussi les soins) et de l'interopérabilité indispensable de certaines applications. Tout établissement doit, par exemple, pouvoir procéder à la facturation d'un séjour à partir des données issues de la prise en charge du patient.

Cette spécificité des systèmes d'information hospitaliers (SIH) a conduit les autorités nationales à accompagner leur évolution. Elles ont soutenu les investissements dans ce domaine dans le cadre d'un plan d'appui

spécifique (le plan Hôpital 2012) dont plusieurs établissements de la région ont pu bénéficier.

L'analyse de la réalisation des projets régionaux de développement et de restructuration des SIH a mis en lumière trois constats principaux.

Les coûts et les délais ont été, parfois, sous-estimés entraînant, *in fine*, des dépassements significatifs. A titre d'exemple, des déploiements qui devaient être achevés fin juin 2013 ne l'étaient pas mi-2015.

La conduite de projet, qui est l'un des facteurs déterminant de la réussite de ces opérations, a parfois été défaillante. Dans un centre hospitalier, une situation de blocage

entre la communauté médicale, dont l'adhésion est indispensable, et le service informatique a conduit à surseoir à la poursuite de l'informatisation des unités de soins.

Lors du **choix d'un logiciel**, l'établissement ne doit pas sous-estimer les difficultés

LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La gestion des ressources humaines constitue pour la chambre un thème d'investigation quasi systématique. L'expérience montre en effet qu'elle soulève de nombreuses questions de régularité et offre de notables marges d'économies aux collectivités et établissements contrôlés par la juridiction.

Les vérifications correspondantes mettent fréquemment en lumière des irrégularités affectant l'attribution de primes et indemnités, la gestion des heures supplémentaires et le respect de la durée annuelle de travail. Souvent présentés comme des dépenses rigides, offrant des marges de manœuvre réduites, les frais de personnel constituent pourtant un enjeu considérable. Ainsi, pour une collectivité, le respect de la durée réglementaire de travail de 1 607 heures par an aurait permis de supprimer des heures supplémentaires, en réalité indues, et d'économiser chaque année 0,5 M€.

En 2016, la chambre a rendu publics plusieurs rapports mettant en évidence des « passe-droits » en matière de recrutements, d'avancements et d'avantages en nature.

Le recrutement se caractérise parfois par des pratiques népotiques. Les enfants des présidents successifs d'une grande collectivité ont été recrutés par leurs parents. L'un d'entre eux a été nommé directeur général adjoint des services et l'autre directeur. Un autre directeur a été le supérieur hiérarchique, directement ou non, de plusieurs membres de sa famille.

Certaines collectivités ont recruté des agents contractuels sur des emplois saisonniers ou temporaires, puis, au bout de six ans, les ont maintenus sur leur poste en leur faisant signer un contrat à durée indéterminée, alors que la législation imposait un appel à candidatures. Le cas le plus emblématique est celui du fils du président d'une collectivité de taille importante. De même, une chargée de communication, a été « clandestinement »

d'utilisation du système qui peuvent survenir. Un EPS a, ainsi, acquis un logiciel de facturation qui n'a jamais correctement fonctionné, générant des tensions fortes en trésorerie et des pertes de recettes de plus d'un million d'euros.

titularisée par la collectivité qui l'avait embauchée sous contrat. Un syndicat mixte de transport et de traitement des déchets a embauché un ancien élu après une procédure de recrutement contestable.

Un ancien agent retraité a assuré, pendant 12 ans, plus d'une vacation par jour en moyenne, alors que les vacations sont censées répondre à des besoins discontinus. Un syndicat mixte a appliqué le même procédé.

La gestion des carrières présente également parfois des anomalies. Une directrice adjointe a ainsi vu sa carrière favorisée, en bénéficiant de six avancements de grade en dix ans, dont un sans remplir les conditions réglementaires pour pouvoir y prétendre.

Des avantages ont aussi été octroyés de manière irrégulière. Des logements de fonction ont été attribués sans respecter les obligations réglementaires. Des agents d'une collectivité ont perçu une rémunération pour des heures supplémentaires alors qu'ils étaient en congés.

Pour d'autres, le versement systématique et forfaitaire des indemnités correspondantes a conduit la chambre à s'interroger sur la réalité des heures supplémentaires. D'autres, encore, ont eu pour seule activité de garder des propriétés appartenant à la collectivité au sein de laquelle ils exerçaient leurs fonctions, sans en assurer ni l'entretien ni le nettoyage, et, en réalité, sans réelles missions définies. Des membres du cabinet d'un maire et de la direction générale des services, enfin, ont bénéficié de véhicules de type 4 x 4 sans lien avec les fonctions qu'ils exerçaient.

Ces « faveurs » accordées à une minorité d'agents nuisent à l'acceptabilité par les citoyens et par les autres agents territoriaux, des économies que doivent réaliser les collectivités concernées pour, dans un contexte marqué par la réduction des dotations de l'Etat, maintenir ou restaurer leur autofinancement.

L'ACHAT PUBLIC

Au cours de l'année 2016, la chambre a formulé un certain nombre d'observations et de recommandations à l'attention des acheteurs publics des organismes qu'elle a contrôlés, les appelant à une plus grande vigilance dans l'organisation de la fonction achat, la définition des besoins, le respect des procédures et l'exécution des marchés.

Des insuffisances ont en effet été relevées dans **l'organisation de la fonction achat**. L'absence de définition de procédures internes, l'inexistence d'objectifs prédéfinis ou de mesures de la performance de l'achat ne permettent pas aux collectivités concernées d'optimiser leurs achats.

De manière générale, la fonction achat gagnerait à être mieux coordonnée et centralisée. Ainsi, en raison des insuffisances en matière de programmation et de pilotage, une commune a été contrainte de déclarer sans suite l'ensemble des marchés liés à l'aménagement de son centre-ville et de revoir cet investissement à la hauteur de ses capacités financières.

La chambre formule souvent des recommandations portant sur la mise en place d'un règlement intérieur de la commande publique ou sur le développement des compétences internes en matière d'achat public afin de limiter les erreurs techniques et permettre le suivi des contrats en cours.

La définition des besoins, étape fondamentale lors de la phase de préparation des marchés publics, reste la clef d'un « achat réussi ». Or, cette étape est très souvent mal appréhendée par les acheteurs. Ainsi, il a été

recommandé à une commune de recenser chaque année le montant des prestations similaires afin de lancer un appel d'offres susceptible de faire jouer la concurrence dans de bonnes conditions.

Le choix des candidats s'opère souvent **sans mise en concurrence réelle**. Une commune a, par exemple, eu systématiquement recours au même maître d'œuvre, dans des conditions de sélection inexplicables. De même, a pu être relevée une absence de mise en concurrence récurrente pour deux prestataires ainsi que le non-respect des critères d'analyse des offres. Par ailleurs, une commune gestionnaire d'une station de sports d'hiver a acquis une dameuse et des canons à neige sans délibération, ni mise en concurrence.

De nombreuses irrégularités ont été constatées lors de **l'exécution des marchés**, ce qui révèle bien souvent un défaut de programmation qui peut se traduire par des dérives de coût importantes.

Par exemple, des modifications substantielles ont été apportées à des marchés de déchets, en cours d'exécution, par simple avenant alors qu'elles auraient nécessité un nouvel appel à la concurrence. Ces aménagements contractuels ont entraîné un doublement du montant des facturations.

La même situation a été observée dans le cas d'une délégation de service public des transports urbains, pour laquelle un avenant a bouleversé l'économie du contrat de délégation signé quelques mois plus tôt, entraînant ainsi une augmentation significative du coût de la délégation.



LES COMMUNES DU LITTORAL

De nombreuses communes de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur disposent d'une façade maritime et gèrent, à ce titre, des ports de plaisance et des plages. L'exploitation de ces composants du domaine public figure parmi les thèmes abordés par la chambre lors de l'examen de la gestion de ces communes littorales.

La gestion des plages

L'exploitation des plages et leur entretien peuvent être concédés par l'Etat aux communes, qui peuvent à leur tour conclure des contrats de sous-concession avec des tiers, souvent des sociétés privées, dans le cadre de délégations de service public.

A l'occasion de ses contrôles, la chambre a relevé que la procédure d'attribution du droit d'exploiter les plages à des prestataires privés souffrait d'insuffisances tant dans la définition des critères de sélection des candidats que dans l'analyse de leurs offres.

Par ailleurs, la juridiction a pu observer que les rapports sur les conditions d'exploitation du domaine public destinés à l'Etat n'étaient pas systématiquement établis par les communes. Pour leur part, les exploitants privés des plages ne rendent pas toujours compte de leur gestion dans des rapports et bilans d'exploitation destinés à la commune. Cette dernière n'est donc pas en mesure d'apprécier les conditions d'exécution du service public et d'en optimiser l'équilibre financier.

La gestion des ports de plaisance

Depuis les lois de décentralisation de 1983, les communes sont compétentes pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes affectés principalement à la plaisance.

Les conditions d'occupation du domaine public portuaire ne sont pas exemptes de critiques.

Dans un cas, la chambre a relevé que la gestion d'un port avait été concédée par la commune à une association sans qu'aucune formalité de mise en concurrence n'ait été respectée et qu'en outre, ce port avait été aménagé sur le domaine public du grand port maritime de Marseille sans que ce dernier ne l'ait expressément autorisé. L'association gestionnaire collecte ainsi les redevances versées par les plaisanciers en dehors de tout cadre juridique. D'autres contrôles ont révélé que lorsqu'il existe plusieurs bassins portuaires dans une même commune, leur gestion manque d'homogénéité, notamment sur le plan tarifaire. Ces disparités s'expliquent en partie par des motifs historiques ou la présence de gestionnaires différents, selon le bassin considéré.

Par ailleurs, les conditions d'attribution des places, en particulier lorsqu'il s'agit de transférer des garanties d'usage (locations de postes d'amarrage pour de très longues durées), ne sont pas transparentes et la pratique de cession de leur bateau par les propriétaires avec emplacement, dans des conditions peu conformes au droit portuaire, reste courante.

Enfin, les ports de plaisance constituent des services publics industriels et commerciaux qui, à ce titre, doivent équilibrer leurs comptes au moyen des recettes perçues auprès des plaisanciers. Les contrôles réalisés ont montré que cet équilibre n'était pas toujours atteint, ce qui doit inciter les gestionnaires à revoir leur politique tarifaire. Dans un cas, la chambre a constaté que la

prise en charge, par le budget des ports, d'aménagements urbains qui incombait à la commune, compliquait sérieusement l'équilibre déjà fragile de ce budget. Les cessions espérées de garanties d'usage réservées aux propriétaires de grands yachts, à des tarifs très élevés, tardent, en effet, à se concrétiser.

L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'AMÉNAGEMENT EUROMEDITERRANEE (EPAEM) ET L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER DE PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR (EPF PACA)

Parmi les organismes dont les comptes et la gestion sont susceptibles d'être examinés par la chambre figurent quelques établissements publics nationaux (autres que les hôpitaux), relevant normalement de la compétence de la Cour des comptes mais dont celle-ci a délégué le contrôle à la CRC de Provence-Alpes-Côte d'Azur parce qu'ils sont implantés et déploient leurs activités dans la région.

Tel est le cas notamment de l'établissement public foncier de Provence-Alpes-Côte d'Azur (EPF PACA) et de l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée (EPAEM), dont les contrôles par la chambre ont abouti à la publication en 2016 de deux rapports d'observations ciblés sur la gouvernance, la situation financière, la gestion des ressources humaines, la gestion de la commande publique et surtout la conduite des projets portés par ces deux importants organismes d'aménagement.

Ainsi, le rapport consacré à l'EPAEM offre-t-il un bilan d'étape de la réalisation de la très ambitieuse opération de développement économique et de rénovation urbaine que constitue le projet Euroméditerranée.

Lancée en 1995, l'opération vise en effet à réaménager complètement en deux temps, d'ici 2030, un espace de près de 480 hectares situé au nord du Vieux-Port, entre la gare Saint-Charles et le Grand Port Maritime de Marseille (GPMM). Le budget total des deux phases de l'opération - Euromed I, dont l'emprise est de 310 hectares, et Euromed II, qui s'étendra au nord d'Euromed I sur 169 hectares - s'élève à 1,65 Md€, financé à hauteur de près de 700 M€ par des subventions publiques et pour le solde par le produit de cessions immobilières et les participations des constructeurs au financement des équipements publics répartis dans la zone.



LA CHAMBRE AU SEIN DES JURIDICTIONS FINANCIERES

LA PARTICIPATION AUX ENQUETES COMMUNES

Comme les années passées, la chambre de PACA a participé en 2016 à la préparation et/ou à la réalisation d'enquêtes associant la Cour et les chambre régionales des comptes. Ces travaux, qui relèvent, selon les cas, du contrôle, de l'audit ou de l'évaluation de politiques publiques et débouchent généralement sur des publications nationales, produites sous le timbre de la Cour des comptes, ont notamment porté sur les systèmes d'information hospitaliers (cf. *supra*). La chambre contribue également à plusieurs enquêtes qui ont été suivies les cas lancées ou préparées en 2016, concernant notamment les politiques en faveur du

tourisme, l'impact des dépenses sociales sur la situation financière des départements, le soutien public à l'Euro 2016, les compétences scolaires et périscolaires des communes ou encore les rémunérations et le temps de travail des personnels de la sécurité civile (agents des services d'incendie et de secours - SDIS - et agents de l'Etat).

Par ailleurs, deux magistrats de la chambre ont participé à la préparation de l'expérimentation de la certification des comptes locaux, qui va être mise en œuvre à compter de 2017.

LA PARTICIPATION A D'AUTRES ACTIVITES ET MISSIONS COMMUNES

La contribution de la chambre au centre d'appui métier des juridictions financières

La chambre a continué d'apporter, en 2016, une contribution substantielle à l'élaboration d'outils et de méthodes progressivement mis en place par le centre d'appui métiers des juridictions financières. Ainsi, plusieurs membres de la chambre ont activement participé au développement du logiciel

d'analyse de la situation financière des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des hôpitaux ainsi qu'à la mise en œuvre de plusieurs systèmes de contrôle en milieu dématérialisé, notamment ceux relatifs aux pièces justificatives des dépenses.

Les missions internationales



En 2016, comme les années précédentes, des magistrats de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur ont été sollicités pour participer aux missions internationales de la Cour des comptes. Deux magistrats ont, ainsi, consacré près de 50 jours aux missions de certification des comptes de l'OCDE, du PAM (programme alimentaire mondial) et de l'Unesco.

Ces contributions témoignent du niveau d'expertise des membres de la chambre et contribuent au rayonnement à l'international des juridictions financières.

Les commissions locales d'évaluation des charges et des ressources transférées

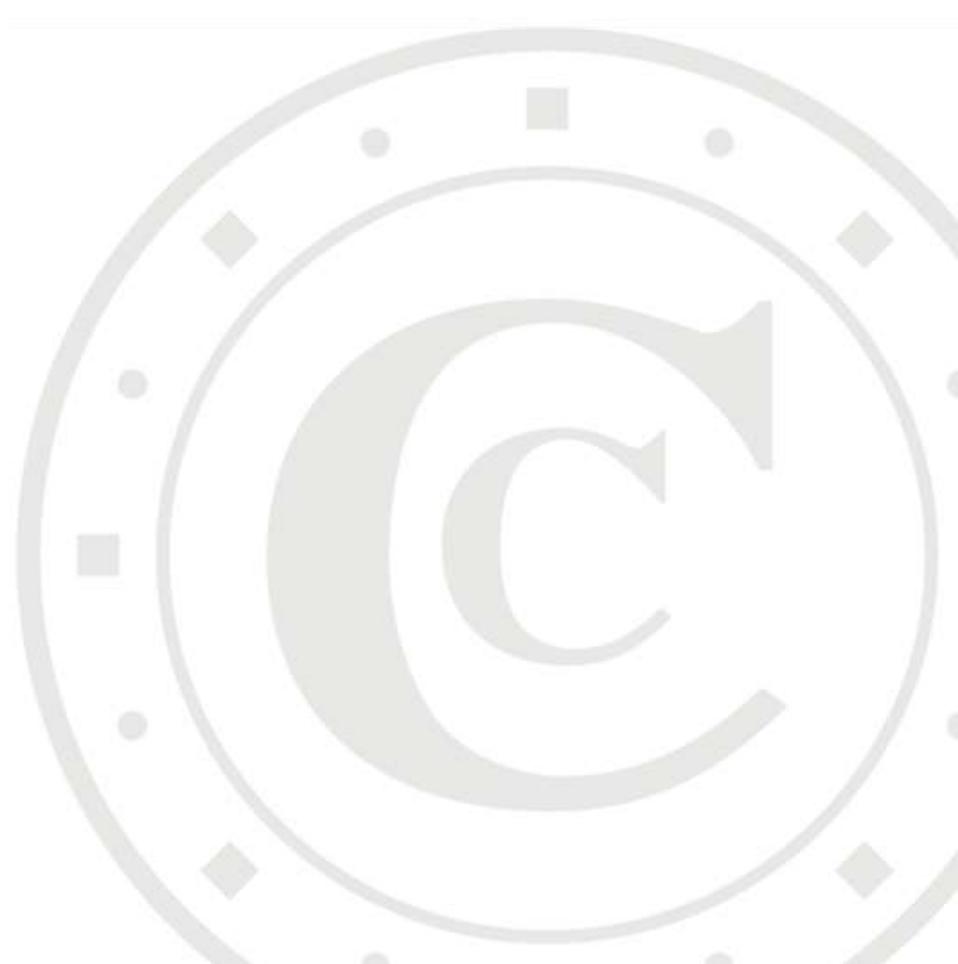
En Provence-Alpes-Côte d'Azur comme dans l'ensemble des régions métropolitaines, l'année 2016 a notamment été marquée par la participation de plusieurs membres de la chambre régionale des comptes aux travaux des commissions locales chargées de l'évaluation des charges et des ressources transférées (CLECRT) à raison des transferts de compétences prévus par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRE »).

Présidées par le président de la CRC, ces commissions composées à parité de représentants des collectivités concernées se sont prononcées sur les modalités financières des transferts, entre les départements et la région, de la planification de la prévention et de la **gestion des déchets**, de l'organisation et de la **gestion des transports routiers de voyageurs** non urbains réguliers et à la demande ainsi que de l'organisation et de la **gestion des transports scolaires**, entre les départements et les métropoles Aix-Marseille Provence et Nice-Côte d'Azur, de la **gestion des routes classées** dans le domaine public routier départemental et d'au moins trois

autres compétences à choisir dans une liste de huit compétences jusque-là dévolues aux départements, parmi lesquelles figuraient notamment divers **dispositifs d'aide ou d'action sociale** et, entre les départements et cinq communes ou groupements de communes des Alpes-Maritimes et du Var, de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion de **ports départementaux**.

Les quinze CLECRT mises en place dans ce cadre ont généralement fonctionné de manière sereine. Elles ont le plus souvent adopté à l'unanimité les périodes de référence, les modalités de compensation et l'évaluation proprement dite des charges et des ressources transférées.

Cette sérénité doit beaucoup aux services des collectivités concernées, qui avaient noué tôt dans l'année des premiers contacts techniques, ont fait preuve de pragmatisme pour traiter les questions les plus compliquées ou les plus sensibles, se sont montrés constructifs et conciliants puis ont su convaincre ensuite les membres des commissions de l'être également. Aussi des compromis satisfaisants les deux parties ont pu être trouvés dans tous les cas.



LISTE DES PRODUCTIONS DE LA CHAMBRE COMMUNICABLES EN 2016

Les rapports, avis et jugements de la chambre sont accessibles sur le site internet des juridictions financières (www.ccomptes.fr)

LISTE DES RAPPORTS D'OBSERVATIONS DEFINITIVES NOTIFIES EN 2016

Département	Organismes	Date de notification	Date de communicabilité
13	Communauté Urbaine de Marseille Provence Métropole	07/01/2016	05/02/2016
05	Commune des Orres	08/01/2016	04/02/2016
05	SEM Locale des Orres (SEMLORE)	13/01/2016	24/06/2016
06	Commune de Nice	22/01/2016	04/02/2016
04	Commune de Manosque	22/01/2016	24/11/2016
84	Commune de Carpentras	22/01/2016	27/06/2016
84	Commune de Monteux	04/02/2016	29/06/2016
84	Communauté de communes les Sorgues du Comtat	04/02/2016	25/02/2016
83	Centre communal d'action sociale de Toulon	04/02/2016	26/04/2016
83	Commune de Carqueiranne	10/02/2016	07/03/2016
84	Syndicat d'électrification vauclusien (SEV)	19/02/2016	08/03/2016
83	Chambre de commerce et d'industrie du Var	03/03/2016	30/03/2016
83	Département du Var	11/03/2016	25/04/2016
13	Commune de Châteauneuf-les-Martigues	30/03/2016	20/09/2016
06	Centre hospitalier de Cannes	07/06/2016	01/03/2016
84	Commune d'Apt	10/06/2016	28/09/2016
13	Etablissement public d'aménagement Euroméditerranée	02/08/2016	17/10/2016
06	Commune de Grasse	02/08/2016	14/12/2016
83	Commune de Grimaud	02/08/2016	21/10/2016
83	Commune de Cogolin	02/08/2016	02/11/2016
13	Centre communal d'action sociale de Marseille	04/08/2016	10/12/2016
06	Syndicat mixte des stations du Mercantour	18/08/2016	14/12/2016
13	Etablissement public foncier de Provence-Alpes-Côte d'Azur	19/08/2016	28/11/2016
04	Commune de Méolans-Revel	19/09/2016	21/11/2016
04	Commune du Lauzet-Ubaye	12/10/2016	22/03/2016
83	Communauté d'agglomération Sud Sainte-Baume	14/10/2016	21/11/2016
83	Commune d'Ollioules	10/11/2016	15/09/2016
83	Commune de Puget-sur-Argens	21/11/2016	30/06/2016
04	Commune de Montclar	29/11/2016	12/07/2016
04	Communauté d'agglomération Durance Lubéron Verdon Agglomération (DLVA)	28/12/2016	30/11/2016

LISTE DES AVIS DE CONTROLE BUDGETAIRE

Département	Organisme	Articles du CGCT	Observations
84	Communauté de communes de l'Enclave des Papes et du Pays de Grignan (CCEPPG)	L.1612-2	1 ^{er} avis
06	Commune de Saorge	L.1612-2	1 ^{er} avis
04	Commune de Saint-Geniez	L.1612-2	1 ^{er} avis
06	Commune de Villefranche-sur-Mer	L.1612-5	1 ^{er} avis
06	Commune de Villefranche-sur-Mer	L.1612-5	2 ^{ème} avis
83	Commune de la Seyne-sur-Mer	L.1612-5	1 ^{er} avis
83	Commune de la Seyne-sur-Mer	L.1612-5	2 ^{ème} avis
13	Commune de Cabriès	L.1612-5	1 ^{er} avis
13	Commune de Cabriès	L.1612-5	2 ^{ème} avis
04	Commune de Gréoux-les-Bains	L.1612-5	1 ^{er} avis
04	Commune de Gréoux-les-Bains	L.1612-5	2 ^{ème} avis
06	Commune de Gourdon	L.1612-5	1 ^{er} avis
06	Commune de Gourdon	L.1612-5	2 ^{ème} avis
04	Commune de Saint-Geniez	L.1612-12	1 ^{er} avis
06	Commune de Gourdon	L.1612-14	1 ^{er} avis
04	Commune de Montclar	L.1612-14	1 ^{er} avis
84	Syndicat mixte d'aménagement et d'équipement du mont Ventoux (SMAE)	L.1612-14	1 ^{er} avis
06	Commune de Villefranche-sur-Mer	L.1612-15	1 ^{er} avis
06	Commune d'Antibes	L.1612-15	1 ^{er} avis
06	Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes (SDEG)	L.1612-15	1 ^{er} avis
04	Commune des Mées	L.1612-15	1 ^{er} avis
13	Métropole d'Aix-Marseille-Provence (AMP)	L.1612-15	1 ^{er} avis
06	Commune de Châteauneuf-de-Grasse	L.1612-15	1 ^{er} avis
13	Commune d'Aix-en-Provence	L.1411-18	1 ^{er} avis
13	Syndicat mixte de gestion et d'exploitation des transports urbains de la CAPM et du SAN Ouest Provence (SMGETU)	L.5211-26	1 ^{er} avis
13	Syndicat mixte du massif de l'Arbois	L.5211-26	1 ^{er} avis

LISTE DES JUGEMENTS

Département	N° Jugement	Organismes	Date de prononcé	Type Jugement
04	2015-0034	Syndicat départemental d'élimination et de valorisation des ordures ménagères (SYDEVOM)	15/04/2016	Juridictionnel
06	2015-0035	Caisse des écoles de Contes	18/01/2016	Amende
06	2015-0036	Centre communal d'action sociale de Contes	18/01/2016	Amende
06	2015-0037	Caisse des écoles de la Trinité	18/01/2016	Amende
06	2015-0038	Centre communal d'action sociale de la Trinité	18/01/2016	Amende
06	2015-0039	Commune de la Trinité	18/01/2016	Amende
06	2015-0040	Communauté de communes du pays des Paillons	18/01/2016	Amende
06	2015-0041	Commune de Contes	18/01/2016	Amende
06	2015-0042	Syndicat intercommunal du groupement scolaire de la Plana (SIS)	18/01/2016	Amende
06	2015-0043	EHPAD au Savel de Contes	18/01/2016	Amende
06	2015-0044	Syndicat intercommunal des collèges des vallées du Paillon	18/01/2016	Amende
06	2015-0045	Syndicat intercommunal du traitement des eaux usées de la vallée du Paillon	18/01/2016	Amende
06	2015-0046	Syndicat intercommunal de télévision de l'Escarène (SITV)	18/01/2016	Amende
06	2015-0047	Syndicat intercommunal du vallon perdighier	18/01/2016	Amende
06	2015-0048	Centre départemental de gestion des Alpes-Maritimes	15/04/2016	Juridictionnel
06	2015-0049	Groupement d'intérêt public de Cannes bel-âge (GIP)	17/03/2016	Juridictionnel
04	2015-0050	Centre départemental de gestion des Alpes-de-Haute-Provence	25/02/2016	Juridictionnel
84	2015-0054	Centre hospitalier de Pertuis	18/12/2015	Juridictionnel
04	2015-0056	Lycée agricole Carmejane Malijai le Chaffaut	07/07/2016	Juridictionnel
04	2015-0057	Communauté de communes de la vallée de l'Ubaye	24/05/2016	Juridictionnel
83	2015-0058	Groupement d'intérêt public des maisons départementales des personnes handicapées du Var	26/01/2016	Juridictionnel
84	2015-0059	Ecole supérieure d'art d'Avignon (ESAA)	04/02/2016	Juridictionnel
13	2015-0060	Commune de Châteauneuf-les-Martigues	16/02/2016	Juridictionnel
83	2015-0062	Département du Var	18/01/2016	Juridictionnel
13	2016-0001	Commune de Marseille	08/03/2016	Juridictionnel
06	2016-0002	Commune de Nice	06/06/2016	Juridictionnel
05	2016-0003	Commune de Laragne-Montéglin	Examen évocation	
06	2016-0004	ASA des Bouches du Loup	17/11/2016	Juridictionnel
04	2016-0007	Syndicat mixte de gestion du parc naturel régional du Verdon	19/08/2016	Juridictionnel
83	2016-0008	Syndicat mixte de la base de loisirs du circuit du Var	25/02/2016	Juridictionnel
13	2016-0009	Commune de Cuges-les-Pins	Examen évocation	
05	2016-0010	Régie des stations villages de la Haute Normandie	25/02/2016	Juridictionnel

LISTE DES PRODUCTIONS DE LA CHAMBRE COMMUNICABLES EN 2016

83	2016-0011	Commune de Carqueiranne	14/03/2016	Juridictionnel
06	2016-0012	GIP des maisons départementales des personnes handicapées des Alpes-Maritimes	31/03/2016	Juridictionnel
04	2016-0013	GIP des maisons départementales des personnes handicapées des Alpes-de-Haute-Provence	31/03/2016	Juridictionnel
84	2016-0014	Commune de Monteux	08/03/2016	Juridictionnel
84	2016-0015	Communauté de communes les Sorgues du Comtat	08/03/2016	Juridictionnel
06	2016-0016	Centre de rééducation cardio-respiratoire à Menton	10/03/2016	Juridictionnel
13	2016-0017	Maison de retraite de Saint-Chamas	08/03/2016	Juridictionnel
06	2016-0018	EHPAD au Savel de Contes	10/03/2016	Juridictionnel
83	2016-0021	Syndicat intercommunal de développement des vacances rurales et familiales à Saint-Julien	29/03/2016	Juridictionnel
13	2016-0022	EHPAD Le Félibrige de Marignane	15/04/2016	Juridictionnel
04	2016-0023	Centre hospitalier de Manosque	29/04/2016	Juridictionnel
83	2016-0024	Commune de Saint-Tropez	Examen évocation	
84	2016-0025	Hôpital local de l'Isle-sur-Sorgue	19/08/2016	Juridictionnel
06	2016-0026	Syndicat mixte interdépartemental des collectivités territoriales informatisées des Alpes-Maritimes	06/06/2016	Juridictionnel
83	2016-0027	Commune de Grimaud	06/06/2016	Juridictionnel
83	2016-0028	Commune de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume	06/06/2016	Juridictionnel
13	2016-0029	Etablissement public foncier de Provence-Alpes-Côte d'Azur (EPF)	30/06/2016	Juridictionnel
83	2016-0030	Syndicat mixte des ports Toulon Provence	13/06/2016	Juridictionnel
83	2016-0031	Commune de Cavalaire-sur-Mer	13/06/2016	Juridictionnel
13	2016-0032	Commune de Bouc-Bel-Air	18/07/2016	Juridictionnel
06	2016-0033	Centre hospitalier de Cannes	09/08/2016	Juridictionnel
83	2016-0034	Communauté d'agglomération Sud Sainte-Baume	13/07/2016	Juridictionnel
83	2016-0035	Commune de Lorgues	13/07/2016	Juridictionnel
04	2016-0036	EPS Vallée de la Blanche	12/08/2016	Juridictionnel
13	2016-0037	Centre Hospitalier d'Allauch	12/08/2016	Juridictionnel
83	2016-0038	Hôpital local départemental du Luc-en-Provence	12/08/2016	Juridictionnel
84	2016-0039	Syndicat intercommunal de rivière du Calavon-Coulon	12/08/2016	Juridictionnel
06	2016-0042	Commune de Nice (SEMIACS)	19/08/2016	Gestion de fait
04	2016-0043	Hôpital Pierre Groues de Barcelonnette	09/12/2016	Juridictionnel
13	2016-0044	Lycée technique Adam de Craponne à Salon-de-Provence	28/11/2016	Juridictionnel
83	2016-0045	Crédit municipal de Toulon	26/09/2016	Juridictionnel
83	2016-0046	Commune de Cogolin	19/10/2016	Juridictionnel
13	2016-0051	GIP des maisons départementales des personnes handicapées des Bouches-du-Rhône	20/12/2016	Juridictionnel
13	2016-0052	Centre hospitalier général d'Aubagne	20/12/2016	Juridictionnel
13	2016-0054	Centre hospitalier spécialisé Edouard Toulouse à Marseille	20/12/2016	Juridictionnel

Chambre régionale
des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur



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