

Chambre régionale
des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes



RAPPORT D'ACTIVITÉ

2018



SOMMAIRE

Directrice de la publication :

Marie-Christine Dokhélar

Directeur de la rédaction :

Nicolas Ferru

Mise en page :

Nicole Rossetti-Jusserand

Contact presse :

Jean-Marc Daniele

(tel : 04 27 01 24 50)

Magistrat chargé de la

communication et des

relations avec les médias

jean-marc.daniele@crtc.ccomptes.fr

Patricia Jacquet

(tel : 04 72 60 12 73)

Responsable du service de

la documentation et de la

communication

patricia.jacquet@crtc.ccomptes.fr

Cartes

réalisées avec

Cartes & Données -

© Articque

Photos :

Géoportail, Adobe stock,

Panoramique des Dômes,

Pixabay.

Contact :

www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes

Le mot de la présidente	3
Les temps forts de la vie de l'institution	4
Présentation de la chambre.....	6
La chambre au sein des JF.....	6
Le ressort de la chambre	7
L'organisation de la chambre	8
Les valeurs, les normes et la déontologie des JF	9
Les missions et procédures	10
Le contrôle des comptes et de la gestion	10
Le contrôle juridictionnel des comptes	12
Le contrôle budgétaire	12
Le rôle du ministère public	13
Les nouvelles missions	14
Les rapports d'observations, jugements, avis	15
L'activité de la chambre	15
Le rapport de suivi des recommandations	17
Les enquêtes communes	18
Focus sur différents contrôles de gestion.....	22
La situation financière des départements de la région ...	25
Gros plan sur le service greffe archives	26
Les enjeux de la dématérialisation	26
3 questions au chef du pôle production	26
Les relations avec les médias	27
Le bilan de la communication	27
Le site internet	27

LE MOT DE LA PRESIDENTE

Les organismes contrôlés par la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes sont extrêmement diversifiés. En 2018, les rapports d'observations rendus publics ont porté sur des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des départements, des hôpitaux, mais aussi sur des sociétés d'économie mixte, des chambres de commerce et de métiers, des services d'incendie et de secours, une régie personnalisée à vocation culturelle, des associations intervenant dans le domaine des loisirs ou du tourisme, un conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement...

À cette variété des organismes s'ajoute celle des thèmes traités, qui reflète l'étendue des interventions des administrations locales. Lors de ses contrôles, la chambre examine non seulement la santé financière des organismes et la qualité de leur gestion mais elle est également amenée à se prononcer sur d'autres sujets comme par exemple, le fonctionnement de services de pompes funèbres, l'organisation d'un service de restauration scolaire, l'activité du service des urgences d'un hôpital ou le pilotage d'un parc d'attraction. Le rapport d'activité 2018 de la chambre donne quelques illustrations de la variété de ces contrôles.

Il évoque également l'adaptation de la chambre à ses nouvelles missions. L'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales entre dans sa deuxième année. Si elle ne concerne pour l'instant que deux départements, elle permet de développer de nouvelles méthodes de travail et implique une collaboration plus étroite avec les collectivités. L'année 2018 est aussi la deuxième année de mise en œuvre du suivi des recommandations selon le dispositif prévu par la loi dite NOTRe du 7 août 2015. Les données disponibles montrent que, dans la grande majorité des cas (environ 75 %), les collectivités mettent en œuvre les

recommandations formulées par la chambre. Le niveau de mise en œuvre est toutefois variable selon les sujets, et la chambre sera amenée à revenir sur les points problématiques lors de ses contrôles suivants.

En 2018, la chambre Auvergne-Rhône-Alpes a participé à de nombreux travaux d'enquête thématique avec la Cour des comptes et d'autres chambres régionales des comptes. Le ressort de la chambre est vaste et la situation de ses territoires très contrastée : ceux-ci sont dès lors souvent représentatifs des problèmes de mise en œuvre des politiques publiques



nationales. La chambre se trouve donc fréquemment associée à des travaux nationaux. Mais ces travaux conjoints avec la Cour des comptes peuvent permettre également d'examiner l'ensemble de l'action publique menée sur un territoire donné, qu'elle émane de l'Etat, d'établissements publics nationaux ou de collectivités territoriales. Le présent rapport en donne une illustration sur le territoire de la communauté de communes de la Montagne d'Ardèche, examiné dans le cadre d'une enquête sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux.

Ce rapport d'activité permet enfin de mesurer le haut niveau d'activité maintenu par la chambre au cours de l'année écoulée, obtenu par la mobilisation de l'ensemble de ses membres, magistrats, vérificateurs et personnels administratifs. Qu'ils en soient remerciés.

Marie-Christine DOKHÉLAR

Conseillère maîtresse à la Cour des Comptes

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

FEVRIER

8 Février - Rencontre avec les Cours d'appel de Grenoble, Chambéry et Nîmes



En la présence du procureur général près la Cour des comptes, Gilles Johanet, et de la direction des affaires criminelles et des grâces, représentée par Isabelle Minguet.

La lutte contre les atteintes à la probité donne lieu à des signalements des chambres régionales des comptes au ministère public des juridictions judiciaires de la région. Cette rencontre associant des magistrats du siège et du parquet des deux juridictions a permis de faire le point sur ces échanges. A partir d'exemples concrets, les rapporteurs ont exposé leurs méthodes et les difficultés éventuelles, ce qui a permis de débattre d'un ensemble de bonnes pratiques de coopération.

MARS

5 au 8 mars – Accueil de stagiaires algériens

Dans le cadre du jumelage européen entre les Cours des comptes française et algérienne, la chambre a accueilli des magistrats de chambres territoriales des comptes algériennes. Ces magistrats ont pu découvrir la chaîne de production des rapports et le rôle des équipes de contrôle, du ministère public et du greffe. Ils ont également accompagné un magistrat lors d'un déplacement organisé dans le cadre d'un contrôle et assisté à des séances de la chambre.



MAI

24 mai – Rencontre avec l'agence régionale de santé (ARS)



La chambre a reçu le docteur Grall, directeur général de l'agence régionale de santé Auvergne-Rhône-Alpes, accompagné de plusieurs directeurs de services, pour des échanges croisés sur la situation des hôpitaux et des maisons de retraite en Auvergne-Rhône-Alpes. Les présidents de section de la chambre régionale des comptes ont présenté les travaux récents de la chambre dans le domaine hospitalier, en évoquant notamment les difficultés communes à beaucoup d'hôpitaux de taille moyenne situés dans des territoires peu denses. De son côté, l'ARS a procédé à un état des lieux des établissements de la région et présenté un point d'actualité sur les groupements hospitaliers de territoire (GHT).

JUIN

15 juin – Séminaire de la chambre



Le séminaire de la chambre avait pour objet cette année d'examiner les possibilités d'amélioration de la qualité des travaux en matière de contrôle de gestion.

SEPTEMBRE

19 et 20 septembre – Accueil du séminaire des greffiers de CRTC

La chambre a accueilli le septième séminaire des greffiers des juridictions financières. L'occasion pour les greffiers de s'interroger sur l'évolution permanente de leur métier et de confronter leurs pratiques, en particulier sur le processus de production des comptes.



OCTOBRE

19 octobre – Audience solennelle de rentrée



L'audience solennelle de rentrée s'est déroulée en présence du Procureur général près la Cour des comptes.

Installations d'un président de section, de deux magistrats et prestations de serment de trois vérificateurs

26 février



23 avril



19 octobre





PRESENTATION DE LA CHAMBRE

La chambre au sein des juridictions financières

Cour des comptes



Compétence sur:

État, sécurité sociale,
Établissements publics nationaux
Entreprises publiques
Organismes privés bénéficiant de concours publics nationaux
Organismes faisant appel à la générosité publique ou bénéficiant de dons

4 métiers :

Juger les comptes des comptables publics
Contrôler les comptes et la gestion
Certifier les comptes de l'Etat et du régime général de la sécurité sociale
Évaluer les politiques publiques

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

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

Chambre régionale
des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes



Compétence sur :

Collectivités territoriales et leurs établissements publics
Associations bénéficiaires de concours publics locaux
Sociétés d'économie mixte locales
Sociétés publiques locales
Etablissements sociaux et médico-sociaux, établissements de santé privés bénéficiant de fonds publics
Par délégation de la Cour, certains établissements publics nationaux (établissements de santé et chambres consulaires)

3 métiers :

Juger les comptes des comptables publics
Contrôler les comptes et la gestion
Contrôler les actes budgétaires

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

Le ressort de la chambre

Le ressort géographique de la chambre correspond au territoire de la région Auvergne-Rhône-Alpes. Celle-ci se classe au 2^{ème} rang des régions françaises à la fois par sa population, 8 millions d'habitants (11,9% de la population française), et son PIB, 250 milliards € (10,9 % du PIB national).

La chambre exerce dans son ressort ses compétences sur un total de 2 035 organismes soumis à la comptabilité publique dont la Région, les 12 Départements, la métropole de Lyon, les 3 autres métropoles, les communes, les communautés d'agglomération et de communes, mais aussi les chambres consulaires, les établissements publics de santé ou encore les syndicats départementaux d'incendie et de secours. Le total des recettes de fonctionnement de l'ensemble de ces organismes représentait 37,2 milliards € en 2017 répartis de façon très inégale sur le plan géographique.

Les chiffres clés

8 037 100 habitants

69 711 km²

2 035

organismes soumis à la comptabilité publique dont :

1 région

12 départements

4 métropoles dont 1 à statut spécial

266 communes

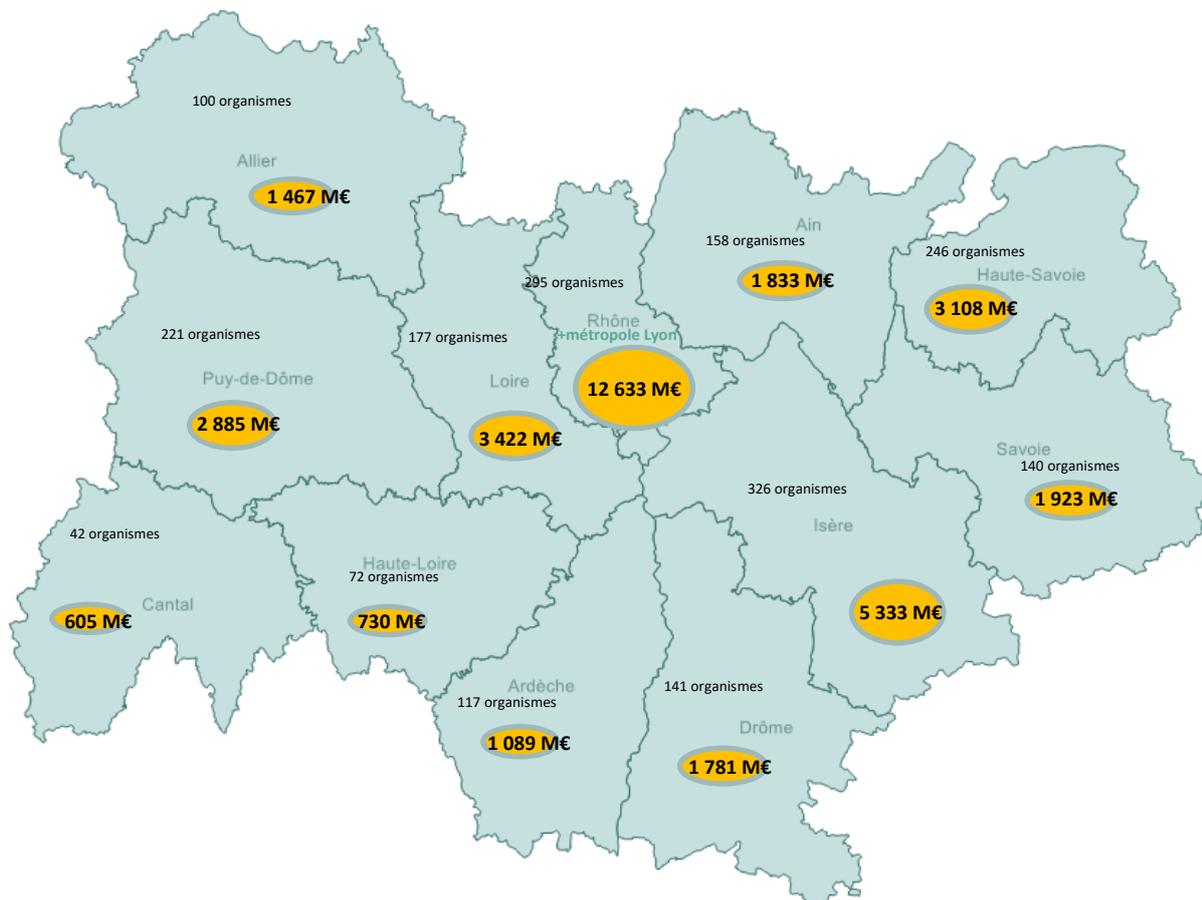
963 intercommunalités

1611 établissements publics locaux

166

organismes par délégation de la Cour dont 121 établissements publics de santé

Masses financières des organismes soumis au contrôle juridictionnel de la Chambre

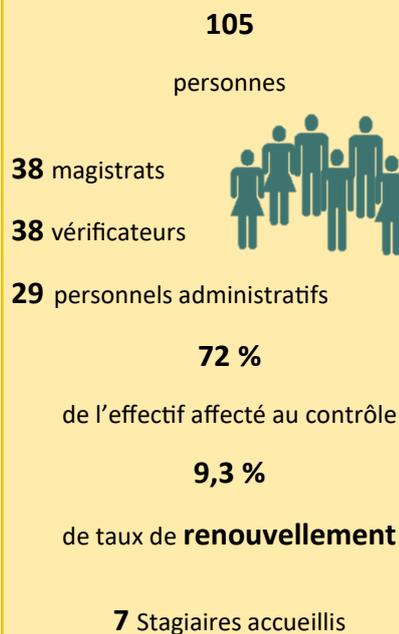


Source : CRC ARA



L'organisation de la chambre

Les chiffres clés

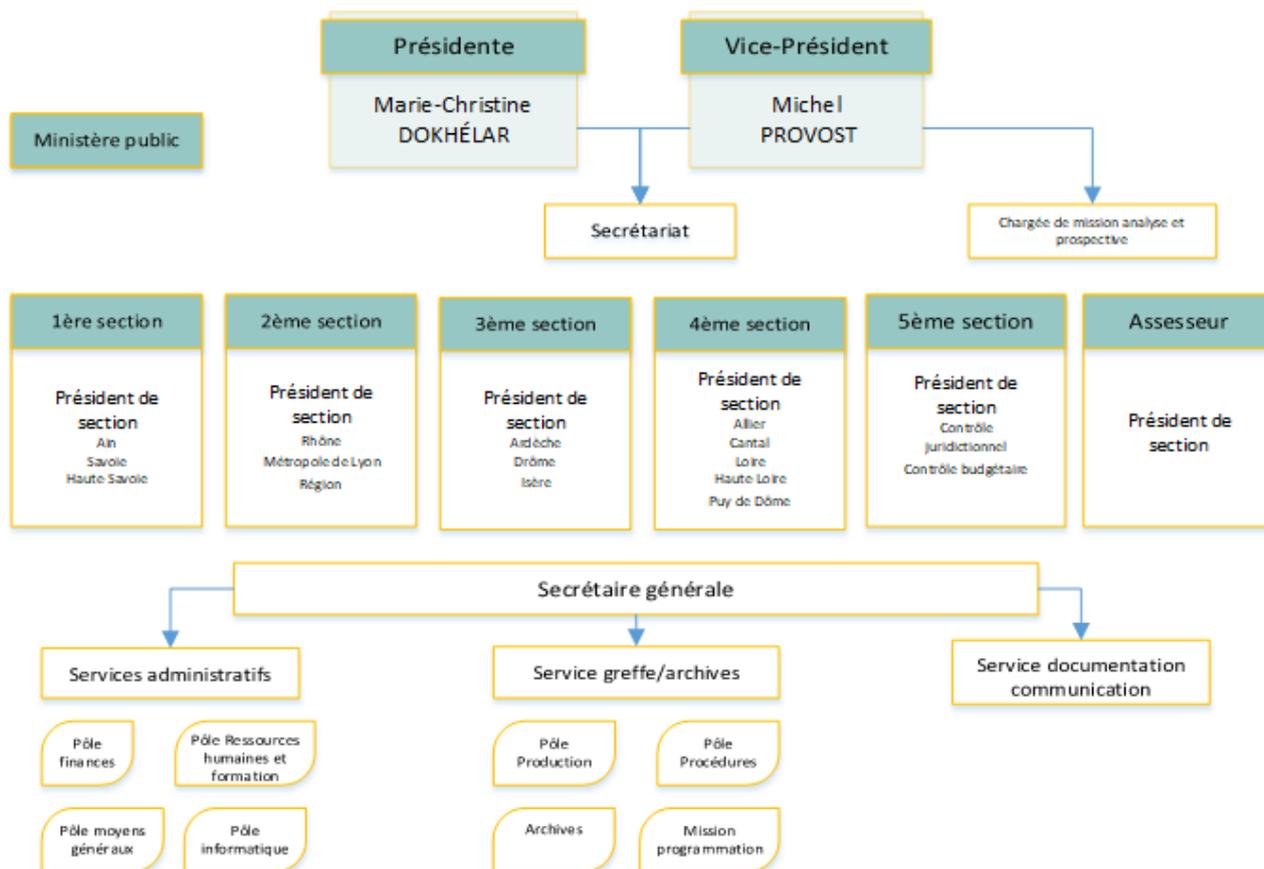


La juridiction est dirigée par une présidente, secondée par un vice-président. Elle est organisée en cinq sections qui sont composées d'un président de section et de plusieurs magistrats et vérificateurs dont le nombre est variable d'une section à l'autre. Quatre sections sont organisées sur une base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

Au 31 décembre 2018, l'effectif de la chambre se composait de 105 personnes, pour un effectif de référence fixé à 105. Il était majoritairement féminin (55%). La moyenne d'âge était de 47,9 ans.

Les équipes de contrôle, magistrats et vérificateurs, représentaient plus des 2/3 des effectifs. En 2018, la chambre a continué de connaître un renouvellement important de ses effectifs avec un taux de renouvellement de 9,3 % contre 20,1 % en 2017.

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



Les valeurs, les normes et la déontologie des juridictions financières

Les valeurs

L'indépendance

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

La contradiction

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

La collégialité

Au cours des différentes phases de leur élaboration, les juridictions financières soumettent les projets de rapports à des délibérations collégiales. Aucune production n'est l'œuvre d'un seul magistrat, c'est le travail collectif des



Les normes professionnelles

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

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

La déontologie

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

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



LES MISSIONS ET PROCEDURES

Le contrôle des comptes et de la gestion

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

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

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

Les étapes du contrôle des comptes et de la gestion

1^{ère} phase Programmation

Phase interne

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

2^{ème} phase instruction

Phase confidentielle

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

**3^{ème} phase
contradiction**

Phase confidentielle

<p>Notification du ROP</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Le ROP est notifié au responsable de l'organisme et aux anciens responsables pour les parties les concernant, ainsi que, le cas échéant, aux tiers mis en cause.
<p>Réponses au ROP</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Le destinataire dispose d'un délai de 2 mois pour transmettre ses réponses par écrit. Il peut aussi demander à être auditionné par la chambre.
<p>Délibéré</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Après instruction des réponses, le rapporteur présente ses propositions et la chambre délibère pour arrêter ses observations définitives dans un rapport d'observations définitives (ROD).
<p>Notification du ROD</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Le ROD est notifié au responsable de l'organisme et éventuellement à ses prédécesseurs qui disposent d'un délai d'un mois pour présenter une réponse écrite.
<p>Notification du ROD accompagné des réponses reçues</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ À l'issue de ce délai, la chambre adresse le ROD accompagné des réponses reçues au responsable de l'organisme contrôlé. Le cas échéant, le ROD est adressé à la collectivité de rattachement.

**4^{ème} phase
communication**

Phase publique

<p>Présentation</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ L'exécutif de l'organisme doit communiquer le ROD à l'assemblée délibérante ou à l'organe collégial de décision dès sa plus proche réunion. Il donne lieu à un débat dont la date est communiquée à la chambre. <p>Le rapport est également adressé aux maires des communes membres des EPCI. Il donne lieu à un débat au sein de chaque conseil municipal.</p>
<p>Communicabilité</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Le ROD accompagné des réponses devient alors communicable à toute personne qui en fait la demande. Il est consultable sur le site Internet des juridictions financières.

**5^{ème} phase
Suivi ***

Phase publique

<p>Suivi</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ L'exécutif de l'organisme dispose d'un an à compter de la présentation du ROD pour présenter à l'assemblée délibérante un rapport sur les actions entreprises à la suite des observations et recommandations de la chambre.
<p>Synthèse régionale</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ La chambre rédige une synthèse annuelle de l'ensemble de ces rapports de suivi et le présente à la conférence territoriale de l'action publique.
<p>Synthèse nationale</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ La Cour des comptes présente dans son rapport public annuel une synthèse nationale des rapports des chambres régionales des comptes sur le suivi des observations.

* collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre uniquement



Le contrôle juridictionnel des comptes

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

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

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

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

Lorsqu'elle constate un manquement dans les contrôles et les diligences du comptable, la chambre prononce un jugement. Si ce manquement a causé un préjudice financier à l'organisme dont le comptable

tient les comptes, la chambre va constituer le comptable en débet, ce qui consiste à lui demander de procéder au remboursement des dépenses irrégulièrement payées ou des recettes non recouvrées. Toutefois, le comptable peut obtenir une remise gracieuse du débet du ministre en charge du budget.

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

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

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

Le contrôle budgétaire

L'exigence des équilibres

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

La chambre intervient lorsque :

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

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

Le rôle du ministère public

Des magistrats non inamovibles placés sous l'autorité d'un procureur général

Le ministère public est exercé au sein de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes par trois procureurs financiers assistés de deux vérificatrices des juridictions financières. Ces

magistrats sont délégués dans leurs fonctions par le Procureur général près la Cour des comptes qui évalue et affecte les procureurs et coordonne l'action des ministères publics.

Contribuer à la qualité des travaux de la chambre

Le ministère public apporte une expertise technique aux magistrats dans leurs instructions, en liaison avec le réseau des ministères publics des juridictions financières et, le cas échéant, avec les services spécialisés de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur et de la direction générale des finances publiques ou avec tout autre service central. Il permet également aux rapporteurs d'accéder à tout document et renseignement relatifs à l'organisme contrôlé : comptes bancaires, situations fiscales, données patrimoniales, déclarations d'intérêts et de patrimoine, flux financiers suspects, enquêtes des services de la concurrence, procédures pénales, rapports des inspections ministérielles et des organismes spécialisés.

Au travers de conclusions sur les rapports d'instruction et d'avis sur la compétence de la chambre, le ministère public s'assure de la cohérence, du respect des règles de procédure, de la qualité et de la cohérence des analyses et des pièces versées à l'appui, de la conformité des pratiques aux normes professionnelles, du respect des secrets protégés par

la loi et des suites à leur donner. Il peut présenter ses conclusions en séance.

La chambre peut demander au ministère public d'adresser des communications aux services locaux de l'Etat ou, via le Procureur général près la Cour des comptes, aux services nationaux. Elle peut lui demander également de saisir le ministère public près un tribunal de grande instance ou près la Cour de discipline budgétaire et financière.



Par ailleurs, le ministère public rend un avis sur l'organisation et le programme de la chambre, dont il suit l'exécution. Le greffe procède, sous le contrôle du ministère public, à l'enregistrement des actes, documents et requêtes dont est saisie la juridiction. Enfin, le ministère public propose différentes formations, locales ou nationales.

Veiller au respect de la loi

Le ministère public veille à la production des comptes publics dans les délais et les formes prévues.

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

Parallèlement au rapport d'observations de la

chambre, le ministère public adresse, sur décision de la chambre, des communications aux administrations locales et nationales, tels que les services fiscaux, les départements ministériels et les organismes spécialisés. Il saisit également, d'initiative ou à la demande de la chambre, l'autorité judiciaire et le ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière.

Activité du ministère public	2016	2017	2018
Réquisitoires introductifs d'instance	25	49	37
Conclusions sur rapports d'instruction	419	420	387
Avis sur le programme, l'organisation et la compétence de la chambre, sur la rectification d'erreurs matérielles	28	17	17
Communications aux autorités dont signalements à l'autorité judiciaire	63 5	101 12	42 14



Les nouvelles missions

L'expérimentation de la certification

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république (loi NOTRe) prévoit que la cour des comptes conduit, en liaison avec les chambres régionales des comptes, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements. Cette démarche a pour objet d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local.

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

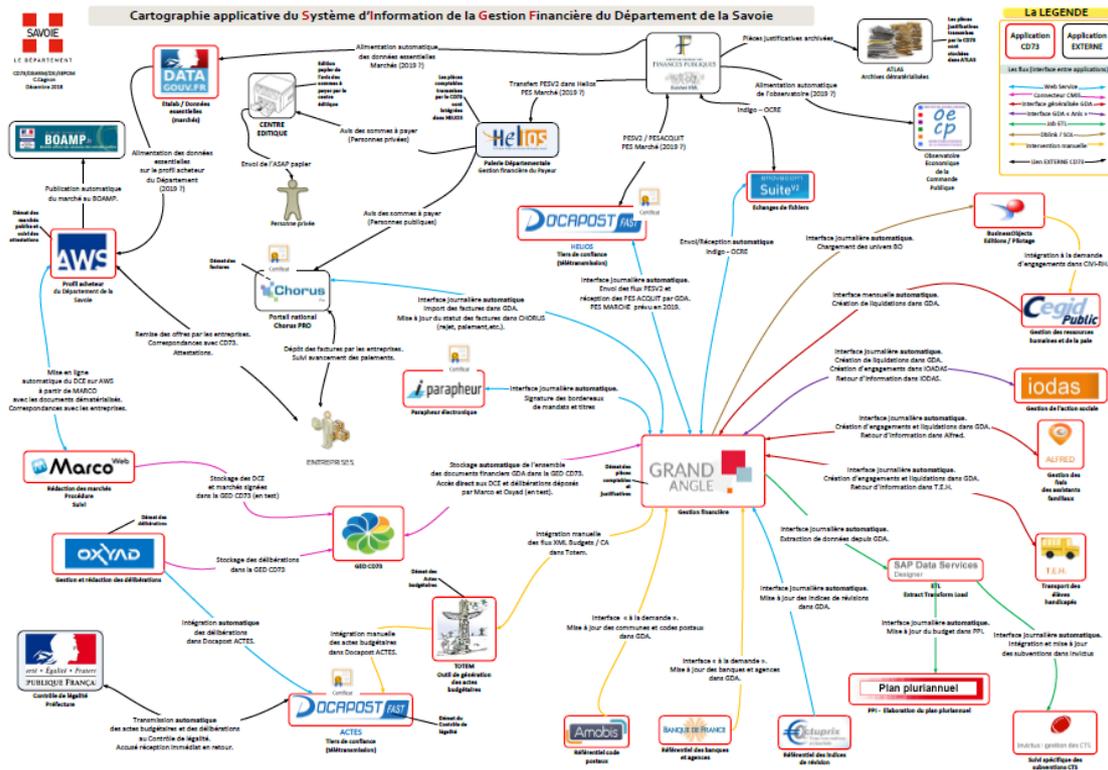
Les modalités du processus ont été fixées par convention entre les collectivités expérimentatrices et le Premier président de la Cour des comptes. Des magistrats et vérificateurs de la chambre régionale des comptes, auxquels se joignent des experts en certification de la Cour, sont chargés d'accompagner les départements du Rhône et de la Savoie par la

réalisation d'un diagnostic d'entrée puis d'audits ciblés.

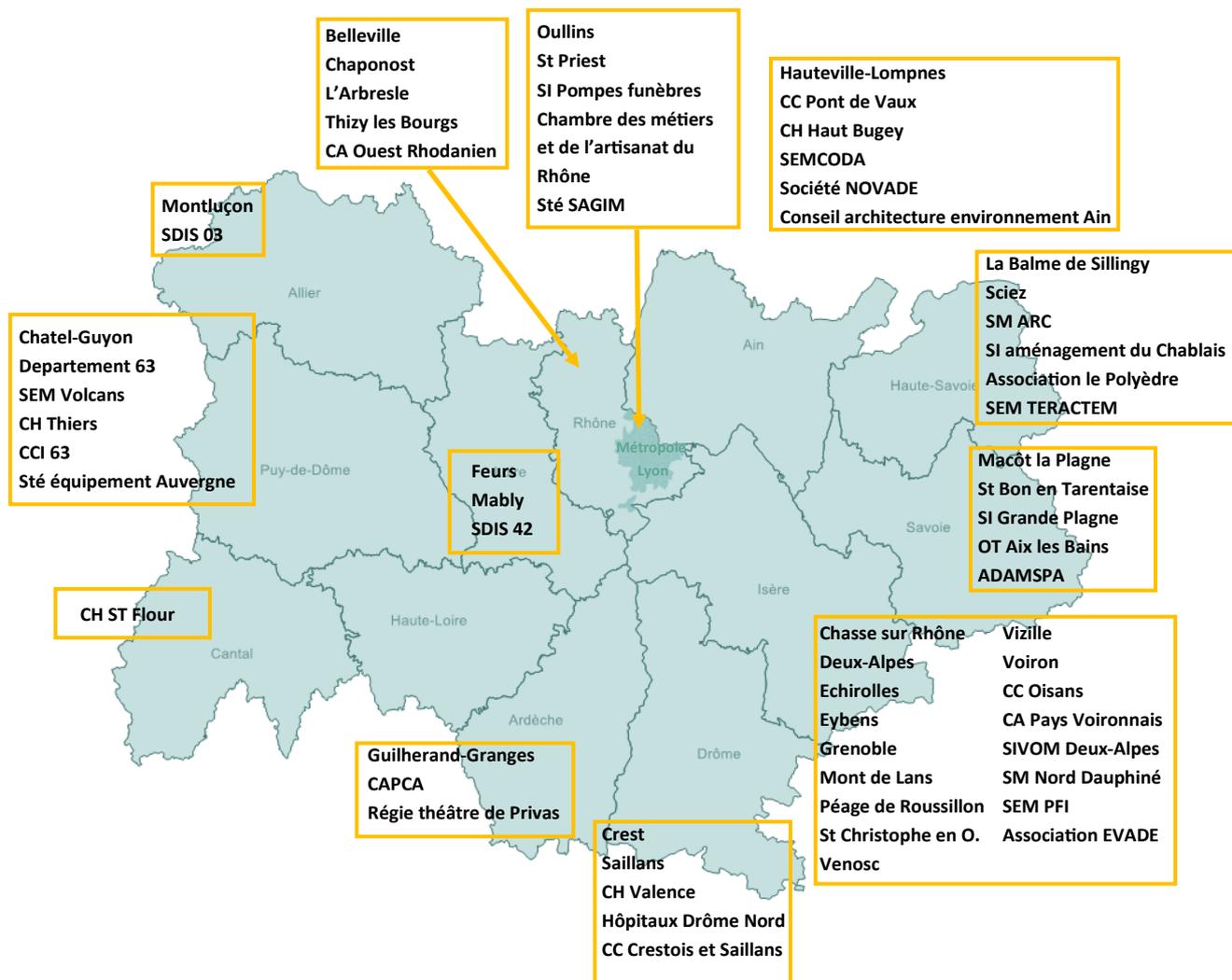
L'année 2017 a été consacrée à l'élaboration du diagnostic global d'entrée. Sur la base de ce document et des objectifs assignés par le législateur à la conduite de l'expérimentation, deux thèmes d'audit ont été identifiés pour les deux départements concernés : les dépenses sociales, l'actif corporel et incorporel.

Ces audits ciblés portent sur les cycles comptables, c'est-à-dire l'enchaînement des opérations aboutissant à une inscription dans les comptes d'un exercice. Ils sont complétés par un rapport de suivi et par des analyses spécifiques à chaque collectivité : la constitution du dossier permanent (Rhône), l'élaboration du dossier de clôture (Savoie).

Ces travaux ont été entamés en 2018 et doivent permettre de préparer la réalisation de la certification expérimentale des comptes des exercices 2020 à 2022.



Rapports rendus publics en 2018



Le contrôle des comptes et de la gestion

Le contrôle des comptes et de la gestion constitue la principale activité de la chambre. En 2018, la chambre a adressé 62 rapports d'observations définitives (ROD) et 59 rapports d'observations provisoires (ROP). Ce niveau de production est proche de celui de 2017 avec 73 ROD et 61 ROP.

L'ensemble de ces contrôles a porté sur une masse financière (recettes de fonctionnement) de plus de 2,5 milliards €.

Ces contrôles ont concerné :

- 1 département,
- 29 communes,
- 8 établissements de coopération intercommunale,
- 2 syndicats mixtes,
- 5 établissements publics,
- 6 sociétés d'économie mixte,
- 1 société commerciale,
- 5 associations.



Le contrôle juridictionnel

En 2018, la chambre a rendu 147 ordonnances de décharge et 39 jugements. L'activité juridictionnelle de la chambre dépend directement des réquisitoires du ministère public, seul habilité à entamer les poursuites contre les comptables publics.

Ces jugements ont abouti à :

25 débet
pour un total de
868 564,63 €

6
sommes mises à la charge des comptables pour des manquements n'ayant pas causé un préjudice financier pour un total de
923 €

5
appels ont été formés contre des jugements de la chambre

Le contrôle des actes budgétaires

En 2018, la chambre a été saisie à 73 reprises et elle a rendu 81 avis budgétaires, soit 27 de plus qu'en 2017 et 19 de plus qu'en 2016 :

7
saisines pour budget non voté
(art. L1612-2)

11
saisines pour budget en déséquilibre
(art. L1612-5)

3
saisines pour rejet du compte administratif
(art. L1612-12)

11
saisines pour compte administratif en déficit
(art. L.1612-14)

41
saisines pour non inscription au budget d'une dépense obligatoire
(art. L.1612-15)

Principales productions de la chambre entre 2016 et 2018	2016	2017	2018
Ordonnances	165	173	147
Jugements	91	60	39
Avis budgétaires	62	54	81
Rapports d'observations définitives (ROD2)	61	73	63
Communications administratives	63	36	56
Transmissions au procureur de la République	5	13	12
Transmissions à la CDBF	0	1	2

Source : CRC ARA

Le rapport de suivi des recommandations

L'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 dispose que, dans un délai d'un an à compter de leur présentation à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions entreprises pour s'y conformer. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. En 2018, la chambre a établi pour la deuxième fois une synthèse de ces actions sur la base des 39 rapports qui lui ont été communiqués entre le 1^{er} octobre 2017 et le 30 septembre 2018. Cette synthèse a été rédigée sur la base déclarative des rapports élaborés par les collectivités et la chambre n'a procédé à aucune vérification, la loi ne le prévoyant pas.

La chambre relève que 76 % des 180 recommandations qu'elle avait présentées ont été prises en compte, partiellement ou totalement, ou sont en cours de mise en œuvre, soit un taux très proche de celui constaté en 2017 (75,8 %).

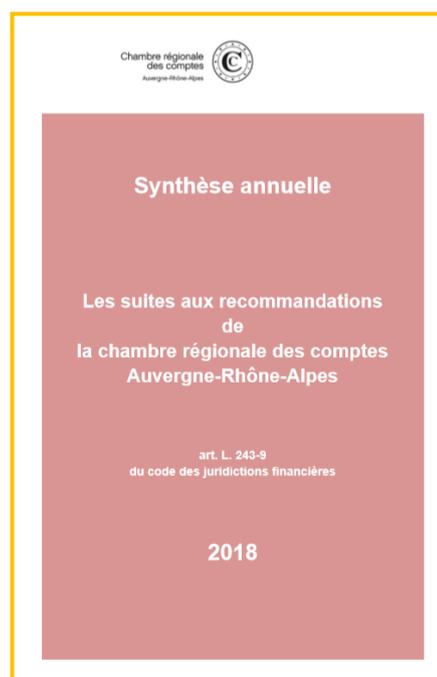
Environ un tiers (32 %) des recommandations peuvent être estimées totalement mises en œuvre. A titre d'illustration, on peut citer le département de la Haute-Savoie, auquel il était recommandé d'améliorer la qualité de la programmation pluriannuelle des investissements. Il indique avoir élaboré et présenté à son assemblée délibérante un document de gestion de « prospective d'investissement », préfiguration d'un véritable PPI. La commune de Megève (74) précise avoir réduit le coût des heures supplémentaires dans le cadre de son plan d'économie pluriannuel, avec la mise en place d'un régime d'astreintes limitant le recours aux heures supplémentaires. Les heures de travail consacrées au déneigement sont désormais incluses dans le temps de travail normal des agents. Le montant des rémunérations des heures supplémentaires a ainsi diminué de 65 %.

Dans 44 % des cas, la mise en œuvre est en cours ou incomplète. En matière de gestion des ressources humaines par exemple, plusieurs collectivités et groupements indiquent vouloir régulariser leur régime

indemnitaire en instituant le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). La mise en œuvre incomplète d'une recommandation peut tenir à l'attitude d'un tiers, comme dans le cas de la commune de Tignes, qui, malgré les démarches entreprises, se heurte à l'opposition du délégataire à toute modification du contrat de délégation du service public de gestion du domaine skiable.

Enfin, 24 % des recommandations ne sont pas mises en œuvre. S'agissant par exemple de la qualité du service rendu pour la gestion des déchets, la communauté d'agglomération de Clermont-Ferrand (63) renvoie à la région qui doit désormais élaborer le plan de prévention et de gestion des déchets, avant de définir des indicateurs pertinents au regard des objectifs du plan.

La chambre constate également que si certains rapports se caractérisent par leur caractère lacunaire, certaines collectivités vont au-delà de leurs obligations légales en mentionnant les suites données aux diverses observations de la chambre, et non aux seules recommandations.



La synthèse annuelle 2018 peut être consultée à l'adresse suivante :

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/synthese-annuelle-des-suites-aux-recommandations-de-la-chambre-regionale-des-comptes>

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

Les chambres régionales et territoriales des comptes sont fréquemment associées à la Cour des comptes pour effectuer des travaux communs sous forme d'enquêtes thématiques portant le plus souvent sur des politiques publiques partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales. En 2018, la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a participé à la réalisation de sept enquêtes communes portant sur les thèmes suivants : les finances locales ; les transports express régionaux ; les collectivités locales et la restauration collective ; les actes et consultations externes dans les hôpitaux ; les abattoirs publics ; la gestion des opérations funéraires par les collectivités territoriales ; les dépenses de rémunération et le temps de travail du personnel de la sécurité civile, agents de l'Etat et agents des SDIS ; l'accès aux services publics dans les territoires ruraux. Ces trois dernières enquêtes sont présentées ci-après.

La gestion des opérations funéraires par les collectivités territoriales

Dans le cadre de cette enquête, dont la synthèse figure dans le rapport public annuel 2019 de la Cour des comptes, la chambre a contrôlé sept communes ou établissements publics de coopération intercommunale et une société d'économie mixte délégataire de service public.

Le service extérieur des pompes funèbres (SEPF) porte principalement sur le transport des corps avant et après mise en bière, la gestion des chambres funéraires et l'organisation des obsèques. L'organisation de ce service à caractère industriel et commercial a été profondément remaniée il y a vingt-cinq ans par la loi dite « Sueur » du 8 janvier 1993. Les communes disposaient jusqu'alors d'un monopole n'excluant toutefois pas l'intervention du secteur privé, dans un cadre complexe qui avait favorisé les abus de certains opérateurs. En 1993, le législateur s'est fixé trois objectifs : abroger le monopole communal et mettre en place une concurrence entre opérateurs habilités ; redéfinir la mission de service public ; protéger les familles et assurer une transparence des prix. Les collectivités territoriales restent seules compétentes pour créer et gérer, directement ou par une convention de délégation, les crématoriums. Les contrôles réalisés montrent que les objectifs fixés par le législateur n'ont été qu'en partie atteints.

La place des collectivités territoriales dans l'offre de prestations funéraires a diminué.

Dans ce contexte d'ouverture à la concurrence et d'expansion du chiffre d'affaires, la place des collectivités publiques et de leurs opérateurs a décliné et leurs parts de marché sont devenues très variables

selon le contexte local. Ainsi, en 2016, le syndicat intercommunal des pompes funèbres de l'agglomération lyonnaise (PFIAL) n'assurait plus que 20 % des convois, contre 30 % en 2012, alors que la société d'économie mixte des pompes funèbres intercommunales de la région grenobloise en conservait près de 70 %.

L'organisation territoriale des services n'est pas toujours pertinente.

Le nombre de chambres funéraires et de crématoriums a rapidement progressé. Toutefois, l'implantation de ces équipements est possible en dehors de toute prise en compte des structures déjà existantes, ce qui peut conduire à un manque de cohérence. Les communes de Mably et de Roanne (Loire) disposent ainsi chacune d'un crématorium, situé à quelques mètres l'un de l'autre, construit la même année. La commune de Mably et la communauté d'agglomération de Roanne, aujourd'hui gestionnaire de l'équipement roannais ont dû faire face à d'importants travaux de mise aux normes, alors qu'une mutualisation des moyens à l'échelon intercommunal pouvait être envisagée. A Lyon, le PFIAL, a décidé de confier l'ensemble de ses compétences à une société publique locale au capital de laquelle participent également onze communes membres de la Métropole de Lyon. Il est peu cohérent que le pilotage d'un tel projet reste assuré par le PFIAL, syndicat intercommunal qui ne regroupe que deux communes (Lyon et Villeurbanne). La création de cette société, conjuguée à la gestion par la Métropole de Lyon du crématorium voisin situé sur le territoire de la commune de Bron, plaide pour une rationalisation de la compétence funéraire au

bénéfice de l'échelon métropolitain.

L'évolution des tarifs est globalement défavorable aux familles et la tarification des opérateurs publics est en apparence plus proche du « juste prix »

L'ouverture à la concurrence ne s'est pas traduite par un effet positif sur le coût des obsèques puisque sur la période 2006-2016, l'indice des prix des prestations funéraires a augmenté deux fois plus vite que celui de l'ensemble des prix à la consommation. Les tarifs pratiqués par les opérateurs publics sont toutefois le plus souvent inférieurs à ceux des opérateurs privés. Ainsi, les tarifs pratiqués par les pompes funèbres intercommunales de l'agglomération lyonnaise sont, pour quatre prestations d'entrée de gamme, inférieurs de 28 % à 48 % à ceux pratiqués par deux groupes privés réalisant des obsèques sur le territoire national. La chambre a également constaté que la révision récente des politiques d'achats et de rémunérations de la société d'économie mixte des pompes funèbres intercommunales de la région grenobloise (Isère) avait permis une réduction de la facture moyenne des obsèques. Toutefois, dans certains cas, les coûts réels des services funéraires des collectivités territoriales gérés en régie sont sous-estimés en raison de mauvaises imputations de dépenses et recettes entre budget principal et budgets annexes, ce qui peut procurer un avantage injustifié par rapport aux prestataires privés. À l'inverse, la chambre a relevé que la commune de Chambéry (Savoie) adaptait le prix de ses prestations en tenant compte non de leurs coûts mais des tarifs des acteurs concurrents. Son budget principal bénéficie ainsi de reversements conséquents des deux budgets annexes qui retracent l'exploitation en régie du SEPF et du crématorium, alors que les tarifs devraient être réduits afin que ces budgets annexes soient simplement équilibrés.

Les collectivités territoriales n'assument pas toujours correctement leurs responsabilités en matière de contrôle

Parmi les collectivités contrôlées, plusieurs accordent peu d'attention à la gestion déléguée de leur crématorium. Les communes de Mably (Loire) et de La Balme-de-Sillingy (Haute-Savoie) ne contrôlent ni la qualité ni le coût des prestations fournies par leur délégataire privé et ont négligé les obligations de mise aux normes des installations. Le crématorium de la Balme-de-Sillingy comprend deux fours dont aucun n'a fait l'objet de travaux lourds de mise en conformité au cours de la période contrôlée, en raison des difficultés financières du délégataire. Suite au contrôle de la chambre, la situation d'un des deux fours a été régularisée par une attestation de



conformité délivrée par l'agence régionale de santé. Les communes de Mably et de Montluçon (Allier) n'ont pas anticipé les travaux de mise aux normes indispensables au bon fonctionnement de leurs crématoriums et ont confié tardivement les travaux nécessaires à leurs délégataires privés, ce qui a entraîné la prorogation des contrats et le bouleversement de l'économie des délégations. Dans ces deux cas, la gestion du crématorium s'avère pourtant très rentable pour les exploitants, qui ne s'acquittent d'aucune redevance auprès de la collectivité.

Les dépenses de rémunération et le temps de travail des personnels des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)

Dans le cadre de l'enquête inter-juridictions menée sur les dépenses de rémunération et le temps de travail des personnels de la sécurité civile (agents de l'Etat et agents des SDIS), qui a donné lieu à publication par la Cour des comptes d'un rapport particulier en mars 2019, la chambre a contrôlé le SDIS de la Loire, alors classé en 1^{ère} catégorie (SDIS les plus importants) et celui de l'Allier, classé en 3^{ème} catégorie (SDIS de taille moyenne).

La maîtrise des effectifs constitue un enjeu majeur pour ces deux établissements compte tenu du poids des frais de personnel qui absorbent respectivement 84 % et 77 % de leur budget de fonctionnement. Les recettes, constituées des contributions des communes, des intercommunalités, et surtout des départements, qui ont consenti ces dernières années des efforts importants, sont en effet probablement appelées à stagner.



Sur la période 2011-2016, les effectifs réels de sapeurs-pompier professionnels du SDIS de l'Allier ont augmenté de 5,54 %. Le nombre de sapeurs-pompier professionnels a légèrement reculé, alors que celui des sapeurs-pompier volontaires s'est accru. Sur la même période, les effectifs du SDIS de la Loire ont augmenté de 5,75 %. Dans les deux cas, ces hausses sont supérieures à l'évolution nationale des effectifs civils de sapeurs-pompier (+ 0,41 %). Toutefois, dans ces deux départements, la

progression des effectifs a été inférieure à celle des interventions.

La politique des ressources humaines des deux SDIS est généreuse dans de nombreux domaines : régime de congés, progression réglementaire mais rapide de carrière (échelons et grades), régime indemnitaire (Loire). Cela restreint les marges de manœuvre budgétaires. Une politique active doit en particulier être engagée en vue d'enrayer l'absentéisme principalement lié, dans la Loire, à la hausse des accidents du travail des sapeurs-pompier professionnels et, dans l'Allier, à celle des congés pour maladie ordinaire.

Performant pour le traitement de l'alerte (réception des appels et déclenchement des interventions), le SDIS de l'Allier peine ensuite à mettre en œuvre, dans des délais courts pour certains de ses centres d'incendie et de secours, les moyens humains minimum prévus par la réglementation ou ses propres prescriptions. Compte tenu de distances proches, des faibles performances de certains centres, du niveau élevé du coût par habitant, du resserrement des capacités budgétaires et d'un endettement encore important, le SDIS aura des difficultés à financer la mise aux normes et la modernisation de l'ensemble de ses casernes ; il devra donc nécessairement opérer des choix, notamment quant au maillage de son territoire. Pour le SDIS de la Loire, les temps de réaction et de réalisation des missions sont bons : ces indicateurs font partie des plus satisfaisants observés pour sa catégorie.

La chambre a encore relevé la priorité, pour l'un et l'autre SDIS, de procéder à la révision de leur schéma départemental d'analyse et de couverture des risques, document stratégique majeur sur lequel repose l'adéquation des moyens de secours à la réalité des risques.

L'accès aux services publics dans les territoires ruraux : l'exemple de la communauté de communes de la Montagne d'Ardèche

La Cour des comptes a réalisé une enquête sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux dont la synthèse a été publiée en mars 2019. Cette enquête constitue une contribution de la Cour des comptes aux travaux d'évaluation des politiques publiques menés par l'Assemblée nationale, via son comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC). La méthodologie mise en œuvre est à la fois transversale, avec l'analyse des politiques conduites en ce domaine sur le plan national, et régionale en prenant quelques territoires témoins. Parmi ceux-ci figure la communauté de communes de la Montagne d'Ardèche, dont la situation a été analysée par la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes.

Le territoire de la communauté de communes de la Montagne d'Ardèche (5 138 habitants), résultat d'une construction purement administrative, ne présente guère d'homogénéité, géographique ou historique. Dans une zone difficile de moyenne montagne (1 000 à 1 400 mètres d'altitude, nombreux cols et vallées) où les temps de parcours sont très importants, particulièrement l'hiver, il est orienté vers plusieurs bassins de vie : Aubenas, Le Puy, Langogne, appartenant à plusieurs départements, voire régions. La population de cette contrée rurale de confins de très faible densité (7,4 habitants/km²) est âgée et souvent isolée.

Le dynamisme des élus permet au territoire de mettre en jeu plusieurs dispositifs d'amélioration de l'accessibilité. Le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP), bien documenté, a été élaboré au terme d'une large consultation et propose un éventail d'actions diversifié. Parallèlement, le département avait élaboré un ensemble de schémas sociaux départementaux pour les périodes 2009-2013 et 2014-2018 et s'investit actuellement dans un contrat de transition écologique dont le contenu recoupe partiellement celui du SDAASP.

La santé constitue la préoccupation majeure du territoire. Celui-ci ne conserve en effet que deux médecins généralistes, dont le départ en retraite est proche. Que ce soit pour les soins à la population ou le suivi des établissements médicaux, le renouvellement

apparaît très difficile. De même, il est difficile de trouver du personnel infirmier.

La seconde préoccupation concerne les transports, difficiles dans un territoire montagneux, d'habitat dispersé, à l'écart des grands axes (l'Ardèche étant dépourvue de gares), où l'hiver est rude et prolongé, et où les grands équipements comme les centres hospitaliers sont éloignés.



La stratégie de l'État comme des opérateurs est orientée vers la réduction de la présence physique et une numérisation croissante des services, alors même que des zones blanches subsistent et que le plan d'accès à la fibre n'est pas encore réalisé sur la totalité du territoire ardéchois.

Le département s'efforce d'entretenir le lien social, mais il est encore assez peu engagé dans la voie de la dématérialisation. Celle-ci fait sans doute partie des solutions, mais doit être accompagnée. L'intercommunalité est considérée par la plupart des intervenants comme le bon échelon de maillage du territoire. Sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), les maisons de services au public (MSAP), au nombre de trois, dont une portée par La Poste, constituent un début de réponse aux besoins. Elles sont néanmoins peu fréquentées et leur fonction n'est pas bien connue de la population. La Poste, compte tenu de l'importance de son réseau, des locaux disponibles qu'elle détient, de la contractualisation qu'elle conduit de longue date avec l'État, offre des possibilités intéressantes de développement des services. Les partenariats avec les opérateurs demandent cependant à être précisés, la demande doit être plus finement étudiée pour fournir des réponses adéquates aux besoins spécifiques des ruraux et la formation des animateurs développée.

Focus sur différents contrôles de gestion

La société d'économie mixte de construction du département de l'Ain (Semcoda)



La Semcoda participe activement à la construction immobilière en région Auvergne-Rhône-Alpes, dont elle est le premier bailleur social, avec près de 700 salariés et 292 M€ de chiffre d'affaires. Elle possédait fin 2016 un parc de 30 968 logements dont seulement la moitié dans l'Ain.

Pour encadrer ce développement, la chambre a rappelé, comme elle l'avait déjà fait dans son rapport précédent, la nécessaire définition d'une stratégie patrimoniale et territoriale associant davantage le conseil d'administration, afin d'inscrire la SEM dans les objectifs des politiques publiques du logement social. Cette société a par exemple continué de privilégier la construction de logements peu sociaux et accentué sa diversification, notamment dans la promotion immobilière.

Le nouveau contrôle de la chambre a mis en évidence l'insuffisante professionnalisation de la gestion interne au regard de la taille de la société ainsi qu'une absence de maîtrise des charges de gestion.

De plus, pour soutenir une très forte croissance, la

Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante :

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/societe-deconomie-mixte-de-construction-du-departement-de-lain-semcoda-bourg-en-bresse>

Deux exemples d'investissement à vocation touristique : le parc Vulcania et le train panoramique des Dômes

Dans le cadre de contrôles coordonnés menés sur les actions visant au développement touristique, la chambre a procédé à l'examen de la gestion de la société d'économie mixte des Volcans, exploitante du parc à thème Vulcania, et de la gestion déléguée du train panoramique des Dômes.

Situé au cœur du parc régional des volcans d'Auvergne, Vulcania est un parc de loisirs scientifique et pédagogique de découverte du volcanisme et de la planète. Réalisé à l'initiative de la région Auvergne, il a ouvert ses portes en 2002.

Train à crémaillère mis en service en 2012, le train panoramique des Dômes répond à des objectifs à la fois touristiques et environnementaux : faciliter l'accès

Semcoda a recouru à divers procédés permettant d'accroître son capital social par des ressources externes. Pour ce faire, elle a eu recours à un montage complexe impliquant une surévaluation du prix des terrains acquis auprès des communes en échange d'une participation de ces dernières aux augmentations de capital de la société. Ce mécanisme, proscrit par le code de commerce, a conduit la société dans une fuite en avant dès lors que le maintien de sa capacité d'investissement est tributaire de la poursuite de son développement. Cette stratégie a également généré un endettement difficilement soutenable, dont le remboursement absorbe désormais l'essentiel de sa capacité de financement.

Les actionnaires publics, qui détiennent la majorité du capital et garantissent deux tiers de la dette, sont les premiers exposés au risque de fragilisation financière de la Semcoda.

La chambre les a donc appelé, et en premier lieu le département de l'Ain, à réinvestir la gouvernance de la société pour réorienter son modèle économique, consolider sa situation financière et professionnaliser sa gestion interne.

au sommet du Puy de Dôme tout en préservant le caractère du site de la chaîne des Puys-faille de Limagne, qui a fait l'objet depuis d'une inscription au Patrimoine Mondial de l'UNESCO en 2018. L'accès au sommet du Puy-de-Dôme relevant de la compétence du département, gestionnaire du site et propriétaire de la voie routière de desserte, l'équipement a été réalisé sous la maîtrise d'ouvrage du département, qui en a consenti en 2008 la conception, la construction et l'exploitation à une entreprise de droit privé.



Dans des contextes différents, les deux collectivités publiques ont eu recours à une délégation de service public pour confier l'exploitation de l'équipement à une société privée.

Toutefois, la nature des opérateurs et l'équilibre économique des contrats diffèrent. La région Auvergne a réalisé elle-même les investissements initiaux, avant d'en confier l'exploitation à une société d'économie mixte (SEM Volcans) par trois délégations successives. Le département du Puy-de-Dôme a entendu partager le poids du financement initial de l'équipement avec un partenaire privé, considéré comme spécialiste des infrastructures ferroviaires et touristiques, auquel a été dévolu le contrat de délégation, de caractère concessif et de longue durée (35 ans) en raison de l'importance des investissements à réaliser (d'un montant prévisionnels de 90 M€).

Toutefois, dans les deux cas, l'équilibre économique a été mal appréhendé et a nécessité de fréquents ajustement contractuels, non sans conséquence pour les usagers. Alors que la SEM Vulcania avait couru le risque d'un défaut de paiement en 2006, ce qui avait conduit à mettre un terme anticipé à la première délégation de service public, les conditions de la deuxième délégation, conclue pour la période 2007-2016, se sont révélées plus avantageuses pour l'exploitant, la compensation de service public accordée permettant de surcompenser l'insuffisance brute d'exploitation et de couvrir la redevance pour occupation du domaine public et l'intéressement. Une troisième délégation, conclue pour 15 ans à compter de 2017, impose désormais à la SEM d'importants investissements, à financer par le seul autofinancement.

Dans le cas du train des Dômes, la chambre a observé que les premiers investissements ont en réalité été essentiellement financés par le département et ses différents partenaires publics. L'emprunt de 23,8 M€ contracté par le concessionnaire s'avère en effet couvert par la subvention d'exploitation de 46,7 M€ qui doit être allouée sur l'ensemble de la durée du contrat par le département, ce dernier se trouvant lié sur le principe d'octroi et le niveau de sa subvention dès lors qu'il a accepté la cession de créance dont elle a fait l'objet. Le rééquilibrage économique de l'activité s'est traduit, en définitive, par une augmentation des tarifs pour l'utilisateur et par une réduction de l'amplitude d'exploitation du service, tandis que les actionnaires de la société délégataire maintenaient le niveau de leur rentabilité financière par l'abondement de leurs comptes courants, dûment rémunérés par la société.

Pour le parc Vulcania, les objectifs de fréquentation ont été atteints fin 2016 avec 349 789 visiteurs annuels, engendrant des retombées économiques estimées à 50 M€. L'équilibre d'exploitation est aujourd'hui plus satisfaisant. Ce n'est en revanche toujours pas le cas pour le train panoramique des Dômes, malgré une fréquentation en hausse depuis sa mise en service.



La réforme de régionalisation du réseau consulaire. L'exemple de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) du Puy-de-Dôme et de la chambre des métiers et de l'artisanat du Rhône

La loi n°2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services a modifié l'organisation territoriale et le financement des différents réseaux consulaires avec un objectif de réduction des coûts. Elle prévoyait notamment la définition d'une stratégie régionale par l'adoption de schémas sectoriels directifs, une nouvelle compétence régionale en matière de collecte et de répartition de la ressource fiscale, ainsi qu'un transfert et une mutualisation des fonctions support à l'échelle régionale. La chambre a contrôlé deux organismes consulaires ayant mis en œuvre cette réforme : la chambre de commerce et d'industrie du Puy-de-Dôme et la chambre de métiers du Rhône.

de Rhône-Alpes, effective début 2017, un mouvement à rebours de « reterritorialisation » des personnels a été effectué pour des missions relatives à l'international, l'innovation, les études, la comptabilité et les finances. Au total, une diminution des effectifs a été constatée, en partie sous l'effet de la réforme territoriale, mais aussi en raison de la baisse des ressources affectées. En effet, après une phase de hausse, le produit de la taxe pour frais de chambre s'est rétracté de 2013 à 2015, avant de retrouver en 2016 son précédent niveau de 2011. Au cours de la période antérieure, la CCI avait également fusionné ses quatre chambres locales.

Pour ce qui concerne les chambres de métiers, la réforme issue de la loi précitée permettait de choisir entre trois configurations : des chambres départementales rattachées à une chambre régionale de métiers et de l'artisanat ; une chambre de métiers et de l'artisanat de région établissement public unique regroupant des sections départementales ; un dispositif mixte avec des chambres départementales choisissant chacune l'une des options précédentes. La deuxième option constitue le mode de gouvernance le plus intégré. Comme ses homologues de la région et la plupart des chambres du territoire national, la CMA du Rhône a choisi de rester indépendante et le modèle des chambres départementales rattachées à une chambre régionale a été adopté en région Rhône-Alpes. Cette organisation faiblement intégrée n'a pas été remise en cause avec la mise en place de la chambre régionale de métiers Auvergne-Rhône-Alpes regroupant les deux anciennes chambres régionales. Par ailleurs, comme dans la plupart des chambres de métiers, la mutualisation des fonctions supports, prévue dès 2011, a tardé à être engagée. Début 2017, seul le service informatique et la direction financière ont été effectivement transférés à l'échelon régional.



Pour la CCI du Puy-de-Dôme cette réforme a conduit, jusqu'en 2014, au transfert et à la mutualisation à l'échelon régional des diverses fonctions support. Cela s'est traduit par le transfert de l'ensemble des personnels consulaires à l'échelon régional, les agents non affectés à des fonctions support étant remis à disposition auprès de la CCI territoriale. Toutefois, dans la période qui a précédé la fusion des chambres régionales de commerce et d'industrie d'Auvergne et

Les rapports peuvent être consultés aux adresses suivantes :

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/chambre-de-metiers-et-de-lartisanat-du-rhone-lyon-rhone>

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/chambre-de-commerce-et-dindustrie-territoriale-du-puy-de-dome-clermont-ferrand-puy-de>

LA SITUATION FINANCIERE DES DEPARTEMENTS DE LA REGION

Le transfert à la région des compétences transports scolaires et non-urbains

En 2018, les finances départementales intègrent pour la première fois en année pleine le transfert des transports scolaires et non-urbains à la région Auvergne-Rhône-Alpes. Pour la région, le coût net des charges transférées a été compensé par le transfert d'une part de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements.

Le solde donne lieu au versement d'une attribution de compensation. Ces transferts se sont traduits dans les

budgets des départements par une diminution, dès 2017, des recettes de CVAE et une hausse de la fiscalité reversée.

En 2018, les comptes des départements font maintenant apparaître une baisse des achats de biens et de services et une diminution de la fiscalité reversée. Les dépenses et les recettes de fonctionnement diminuent sous l'effet de ce changement de périmètre.

L'amélioration de la situation financière des départements

En 2018, les produits de gestion des départements de la région Auvergne-Rhône-Alpes ne diminuent que de - 0,18 %, alors que les charges de gestion sont en baisse de - 1,54 %. De ce fait, la capacité d'autofinancement brute augmente fortement (+ 11,8 %).

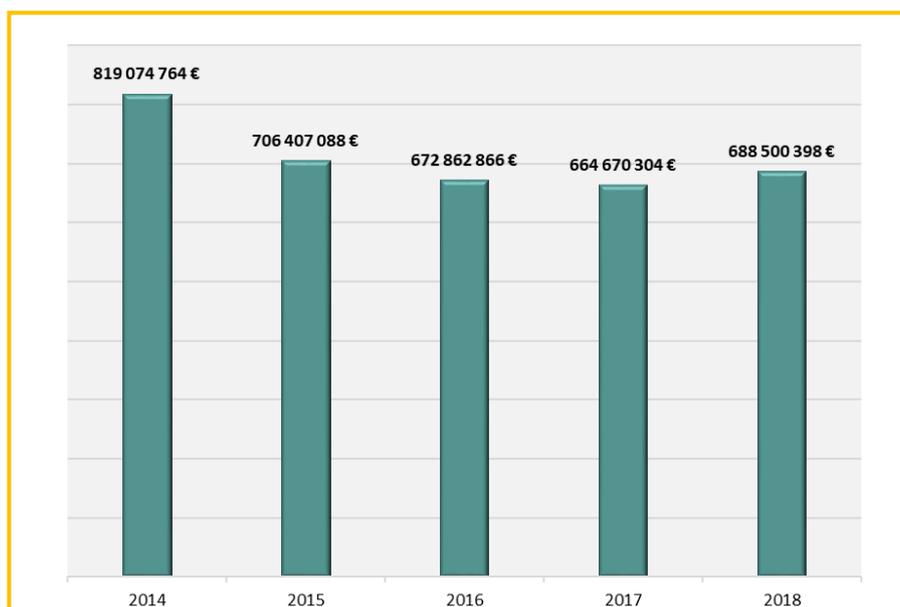
Pour ce qui concerne les produits, cette évolution s'explique par le ralentissement de la diminution de la dotation globale de fonctionnement (de - 2,5 % contre - 13,2 % en 2017) et la bonne tenue des recettes fiscales directes (taxe foncière sur les propriétés bâties, CVAE) et indirectes (droits d'enregistrement, taxes liées aux véhicules).

Pour ce qui concerne les charges, les subventions et participations diminuent fortement, ainsi que les

achats de biens et services en raison du transfert de la compétence transport. Les dépenses de personnel progressent modérément (+ 1,43 %) et les dépenses sociales restent assez dynamiques (+ 2,9 %, soit une hausse plus forte que la moyenne nationale qui est de +2,1 %).

Par ailleurs, après plusieurs années de contraction, les investissements des départements repartent à la hausse. La bonne tenue de l'épargne brute permet de financer ces investissements sans dégradation globale des ratios financiers, puisque la dette des départements se réduit et que leur capacité de désendettement (ratio dette/épargne brute, exprimée en année) s'améliore, passant de 3,5 en 2017 à 3,1 en 2018. Cette situation agrégée peut toutefois masquer des situations individuelles plus contrastées.

Dépenses d'équipement des départements (y compris travaux en régie)



Source : CRC ARA

Les enjeux de la dématérialisation

Le service du greffe et des archives, un service d'appui au contrôle

Le service du greffe et des archives de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes est un service d'appui au contrôle. Il a pour mission de permettre aux équipes de contrôle d'exercer leurs activités selon des procédures sûres, homogènes et respectueuses des prescriptions du code des juridictions financières.

Le service est structuré en trois entités, placées sous l'autorité de la greffière :

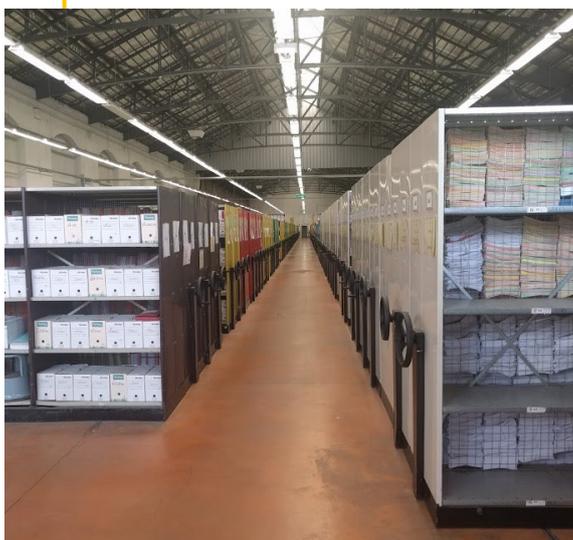
- le pôle procédures suit l'ensemble des procédures de contrôle, contribue à leur sécurité juridique et à la bonne qualité des documents produits par la juridiction ;
- le pôle production des comptes assure la réception et conservation des pièces transmises par les comptables jusqu'à la prescription des comptes, la production des comptes aux équipes de contrôle, la conservation des documents de procédure puis leur versement aux archives départementales, et la mise à jour de bases de données utiles à la programmation de la juridiction et aux équipes de contrôles ;
- la mission programmation concourt à la préparation du programme, à sa rédaction et à ses modifications.

Le service du greffe et des archives s'adapte aux évolutions de la dématérialisation

La dématérialisation des comptes et des pièces justificatives des collectivités territoriales se développe rapidement. Elle se traduit depuis 2016 par la réduction des volumes de liasses de pièces comptables « papier » réceptionnées aux archives au profit de transmission de documents dématérialisés. De plus, au cours des contrôles, les collectivités produisent de plus en plus fréquemment leurs documents sous forme numérisée. Ces évolutions ont eu un impact important sur l'organisation et le fonctionnement du service du greffe et des archives. Pour traiter ces flux de données dématérialisées, des applications et outils collaboratifs ont été mis en place d'une part avec le réseau des comptables publics et d'autre part avec les collectivités contrôlées. La réduction des volumes de liasses de pièces comptables réceptionnées aux archives a permis le transfert de l'ensemble des missions de production des comptes du pôle procédures au pôle production des comptes. Enfin, des modes de contrôle plus efficaces ont été mis en place grâce à des outils d'analyse des comptes et des pièces numérisées.

En conclusion, le pôle production remplit plus que jamais un rôle d'appui aux équipes de contrôle.

3 questions au chef du pôle production



Interview d'Olivier Balestro, chef de pôle production des comptes :

Pouvez-vous nous parler de l'évolution du métier d'archiviste ?

J'ai vécu la dématérialisation comme un facteur de forte évolution du métier d'archiviste, avec le passage d'une gestion de volumes de liasses importants à une prise en charge croissante de la production via des bases de données informatiques.

L'adaptation à ces nouvelles tâches a-t-elle été aisée pour les archivistes ?

Les besoins en formation ont été anticipés et, en plus de la formation, j'ai pu accompagner les agents dans leurs nouvelles tâches quotidiennes. L'état d'esprit ouvert au changement des archivistes a été un élément favorable. Ils ont ressenti cette évolution comme une valorisation de leur métier.

La dématérialisation des supports, des échanges et des processus est-elle une simplification ?

Dans un premier temps, la mise en place rapide des nouveaux outils a occasionné quelques difficultés tant en interne que dans les relations avec les interlocuteurs du pôle production, comptables et directions départementales des finances publiques. Les différents acteurs sont désormais mieux formés.

Le premier bénéfice de cette évolution est d'avoir renforcé les échanges avec les équipes de contrôle et les comptables publics. En revanche, la simplification sera le résultat du processus en cours d'amélioration des outils.

Les chiffres clés

714

articles de presse citent les travaux de la chambre et la vie de l'institution

3

quotidiens régionaux assurent 45 % de la couverture médiatique

14 %

des citations provient de sites d'information en ligne

7 %

des citations sont issues des médias audiovisuels

85 %

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

14 600

visiteurs sur la page d'accueil du site

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

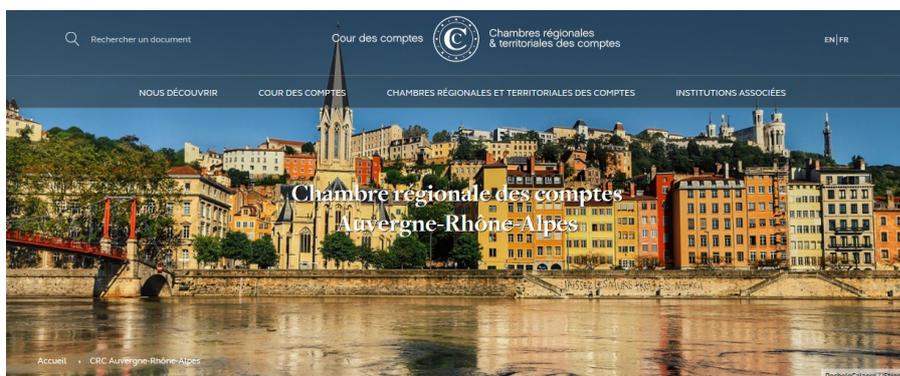
Par ailleurs, la chambre relaie, au niveau régional, la présentation des rapports publics de la Cour des comptes auxquels elle a participé.

La communication externe s'est appuyée sur 71 communiqués de presse à l'occasion de la mise en ligne sur le site internet de la chambre des rapports d'observations définitives, des audiences solennelles et de la publication des rapports publics annuels de la Cour des comptes (rapport public annuel 2018, rapport public annuel sur les finances publiques locales 2018).

296 citations relatives à la chambre, issues de différents médias (presse nationale et régionale, blogs, sites d'informations et sites de collectivités) ont porté sur les rapports d'observations définitives publiés en 2018. Les autres citations ont concerné des travaux antérieurs à 2018, des enquêtes communes inter-juridictions et la vie de l'institution.

Le site Internet www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes

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



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

Sur le site, les visiteurs peuvent s'abonner à la lettre d'information de la chambre, mise en service depuis le 30 juin 2018.



Chambre régionale des comptes

Auvergne-Rhône-Alpes

124 Boulevard Vivier Merle 69503 Lyon Cedex 03

T 04 72 60 12 12

www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes