

CONCOURS DE REDACTEUR TERRITORIAL

15 mars 2006

CONCOURS INTERNE

Spécialité : ADMINISTRATION GENERALE

Durée : 3 h 00

Coefficient 4

Epreuve : « Une note administrative à partir d'un dossier portant sur les finances, les budgets et l'intervention économique des collectivités territoriales. »

Sujet : A partir du dossier joint, le maire d'une commune dans laquelle vous exercez en qualité de rédacteur territorial, vous demande de rédiger une note sur l'examen de la gestion des collectivités territoriales exercé par les Chambres Régionales des Comptes

Document n° 1 : Extraits du Code des juridictions financières, partie législatives et partie réglementaire, page 2 à 7.

Document n° 2 : Extrait de D. Lamarque et G. Miller, « l'examen de la gestion des collectivités territoriales : une définition et de nouvelles procédures », AJDA 16 septembre 2001, page 8 à 10.

Document n° 3 : Jean-Luc Bœuf et Vincent Potier, « Examen de gestion par les CRC : vers le point d'équilibre », page 11.

Document n° 4 : Extrait des « Cahiers français », décembre 1999, les contrôles des collectivités territoriales, page 12 à 17.

Document n° 5 : Entretien avec Guy Piolé, Président de la Chambre Régionale des Comptes de Languedoc-Roussillon, page 18.

Document n° 6 : La gazette des communes du 12 mars 2001, « 10 commandements pour bien recevoir la CRC », page 19 à 22.

Ce dossier comprend 22 pages (y compris la page de garde)

LIVRE II LES CHAMBRES RÉGIONALES ET TERRITORIALES DES COMPTES

PREMIÈRE PARTIE LES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES

TITRE Ier MISSIONS ET ORGANISATION

CHAPITRE Ier Missions

Art. L. 211-1. - La chambre régionale des comptes juge, dans son ressort, l'ensemble des comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ainsi que les comptes des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait. La Cour des comptes statue en appel.

" Art. L. 211-2. - (Loi n°2001-1248 du 21-12-2001) Sous réserve des dispositions des articles L. 231-7 à L. 231-9, font l'objet d'un apurement administratif par les comptables supérieurs du Trésor :

- les comptes des communes dont la population n'excède pas 3 500 habitants et dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à 750 000 €, ainsi que ceux de leurs établissements publics ;

- les comptes des établissements publics de coopération intercommunale regroupant une population inférieure à 3 500 habitants ;

- les comptes des associations syndicales autorisées et des associations de remembrement.

A compter de l'exercice 2002, le montant des recettes ordinaires pris en compte pour l'application du présent article est réévalué tous les cinq ans en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac."

Art. L. 211-3. - Pour les collectivités territoriales et établissements publics locaux dont elle assure le jugement effectif des comptes du comptable en application de l'article L. 211-1, la chambre régionale des comptes vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des collectivités territoriales et des établissements publics locaux. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs.

Art. L. 211-4. - La chambre régionale des comptes peut assurer la vérification des comptes des établissements, sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales, *"leurs établissements publics ou les établissements publics nationaux dont le contrôle leur a été délégué en application de l'article L. 111-9" (Loi n°2001-1248 du 21-12-2001)* apportent un concours financier supérieur à 1500 € ou dans lesquelles *«ils» (Loi n°96-314 du 12-4-96)* détiennent, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

Art. L. 211-5. - La chambre régionale des comptes peut assurer la vérification des comptes des filiales des établissements, sociétés, groupements et organismes visés à l'article L. 211-4, lorsque ces organismes détiennent dans lesdites filiales, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

Art. L. 211-8. - La chambre régionale des comptes examine la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Elle examine, en outre, la gestion des établissements, sociétés, groupements des établissements et organismes mentionnés aux articles L. 211-4 à L. 211-6, ainsi qu'aux articles L. 133-3 et L. 133-4, lorsque la vérification lui en est confiée par arrêté du premier président de la Cour des comptes. Elle peut également assurer ces vérifications sur demande motivée, soit du représentant de l'Etat dans la région ou le département, soit de l'autorité territoriale.

" L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en oeuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations. " (Loi n°2001-1248 du 21-12-2001)

«La chambre régionale des comptes peut également, dans le cadre du contrôle des comptes de l'autorité déléguée, vérifier auprès des délégataires de service public les comptes qu'ils ont produits aux autorités déléguées.» (Loi n°95-127 du 8-2-95)

CHAPITRE Ier Règles générales de procédure

Art. L. 241-1. - La chambre régionale des comptes est habilitée à se faire communiquer tous documents, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des collectivités publiques, des établissements publics et des autres organismes soumis à son contrôle.

Le fait de faire obstacle de quelque façon que ce soit, à l'exercice des pouvoirs attribués aux magistrats et rapporteurs de la chambre régionale des comptes par le présent code est puni de 15000 € d'amende. Le ministre public près la chambre régionale des comptes peut saisir le parquet près la juridiction compétente en vue de déclencher l'action publique.

Art. L. 241-2. - Les magistrats « *et les rapporteurs* » (Ord. n°2005-647 du 6-6-2005) de la chambre régionale des comptes disposent, pour l'exercice des contrôles qu'ils effectuent, de l'ensemble des droits et pouvoirs attribués à la Cour des comptes par le titre IV du livre Ier du présent code. « *L'avis d'enquête visé à l'article L. 140-4-1 du présent code est établi par le président de la chambre régionale des comptes.* » (Loi n°95-127 du 8-2-95)

« *Art. L. 241-2-1. - Le procureur de la République peut transmettre au commissaire du Gouvernement d'une chambre régionale des comptes, d'office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des irrégularités dans les comptes ou dans la gestion des collectivités ou organismes relevant de la compétence de cette chambre.* » (Loi n°2000-321 du 12-4-2000)

Art. L. 241-3. - La chambre régionale des comptes peut recourir, pour des enquêtes de caractère technique, à l'assistance d'experts désignés par le président. S'il s'agit d'agents publics, elle informe leur chef de service. Les experts ne peuvent être désignés pour une mission relative à une affaire dont ils ont eu à connaître, même indirectement, au titre de l'exercice de leurs fonctions. Les experts remplissent leur mission en liaison avec « *un magistrat ou rapporteur* » (Ord. n°2005-647 du 6-6-2005) délégué et désigné dans la lettre de service du président de la chambre régionale des comptes qui précise la mission et les pouvoirs d'investigation de l'expert.

Celui-ci informe le magistrat délégué du développement de sa mission. Les experts sont tenus à l'obligation du secret professionnel.

Art. L. 241-4. - Tout représentant, administrateur, fonctionnaire ou agent des collectivités, établissements, sociétés, groupements et organismes contrôlés, ainsi que, pour les besoins du contrôle, tout représentant ou agent de l'Etat en fonctions dans le ressort de la chambre régionale des comptes et tout membre des services d'inspection et corps de contrôle dont l'audition est jugée nécessaire, a obligation de répondre à la convocation de la chambre régionale des comptes.

Art. L. 241-5. - La chambre régionale des comptes prend toutes dispositions pour garantir le secret de ses investigations.

Art. L. 241-6. - " *Les documents d'instruction et les communications provisoires de la chambre régionale des comptes* " (Loi n°2001-1248 du 21-12-2001) sont couverts par le secret professionnel que les experts sont tenus de respecter en application de l'article L. 241-3.

Art. L. 241-7. - Lorsque la chambre régionale des comptes examine la gestion des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, les observations qu'elle présente ne peuvent être formulées sans un entretien préalable entre le magistrat rapporteur ou le président de la chambre et l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou de l'établissement public concernés, ainsi que l'ordonnateur qui était en fonctions au cours de l'exercice examiné.

Art. L. 241-8. - Lorsque la chambre régionale des comptes examine la gestion des établissements, sociétés, groupements et organismes mentionnés aux articles L. 133-3, L. 133-4 et L. 211-4 à L. 211-6, les observations qu'elle présente peuvent être précédées d'un entretien préalable entre le magistrat rapporteur ou le président de la chambre et un dirigeant de la personne morale contrôlée, mandaté à cet effet par celle-ci.

" *Art. L. 241-9. - (Loi n°2001-1248 du 21-12-2001) Lorsque des observations sont formulées, le dirigeant ou l'ordonnateur concerné, y compris, le cas échéant, celui qui était en fonctions au cours de l'exercice examiné, dispose d'un délai de deux mois pour remettre au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Les observations ne peuvent être arrêtées définitivement qu'après réception de cette réponse, ou, à défaut, à l'expiration du délai précité.* "

Art. L. 241-10. - Lorsque les vérifications visées à l'article L. 211-8 sont assurées sur demande du représentant de l'Etat ou de l'autorité territoriale, les observations que la chambre régionale des comptes présente sont communiquées à l'autorité territoriale concernée, aux représentants des établissements, sociétés, groupements et organismes concernés ainsi qu'au représentant de l'Etat. (Loi n°2001-1248 du 21-12-2001)

" Art. L. 241-11. - (Loi n°2001-1248 du 21-12-2001) Les chambres régionales des comptes arrêtent leurs observations définitives sous la forme d'un rapport d'observations.

Ce rapport d'observations est communiqué :

- soit à l'exécutif de la collectivité locale ou au dirigeant de l'établissement public concerné ;
- soit aux représentants des établissements, sociétés, groupements et organismes mentionnés aux articles L. 133-3, L. 133-4 et L. 211-4 à L. 211-6 ; dans ce cas, il est également transmis à l'exécutif de la collectivité territoriale qui leur a apporté un concours financier ou qui détient une partie du capital ou une partie des voix dans leurs instances de décision.

Il est communiqué à l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public et, le cas échéant, pour ce qui le concerne, à l'ordonnateur ou au dirigeant qui était en fonctions au cours de l'exercice examiné.

Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Le rapport d'observations est communiqué par l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public à son assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante ; il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donne lieu à un débat.

Le rapport d'observations ne peut être publié ni communiqué à ses destinataires ou à des tiers à compter du premier jour du troisième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections pour la collectivité concernée et jusqu'au lendemain du tour de scrutin où l'élection est acquise."

Art. L. 241-12. - Les parties peuvent se faire assister ou représenter par un avocat.

Art. L. 241-13. - Les jugements, avis, propositions, rapports "d'instruction" (Loi n°2001-1248 du 21-12-2001), et observations de la chambre régionale des comptes sont délibérés et adoptés collégalement selon une procédure contradictoire.

" Lorsque la chambre régionale des comptes statue en matière de gestion de fait et d'amende, elle délibère hors la présence du rapporteur. Le jugement est rendu en audience publique. " (Loi n°2001-1248 du 21-12-2001)

Art. L. 241-14. - Les observations définitives sur la gestion prévues par l'article L. 241-11 sont arrêtées par la chambre régionale des comptes après l'audition, à leur demande, des dirigeants des personnes morales contrôlées, et de toute autre personne nominativement ou explicitement mise en cause.

Art. L. 241-15. - Les règles relatives à la procédure devant les chambres régionales des comptes et à la communication de leurs observations aux collectivités, établissements sociétés, groupements et organismes concernés sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Codes des juridictions financières livre II - Première partie - Partie réglementaire

Art. R. 211-1. - L'examen de la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics par la chambre régionale des comptes s'exerce concomitamment ou non au contrôle juridictionnel des comptes de ces collectivités ou établissements.

Chapitre Ier Règles générales de procédure

Art. R. 241-1. - Les vérifications et l'instruction des affaires dont la chambre régionale des comptes se saisit elle-même ou est saisie, soit sur réquisitoire du ministère public, soit en application de dispositions législatives, sont confiées à un ou plusieurs rapporteurs chargés d'en faire le rapport devant la formation de délibéré.

Les rapporteurs procèdent sur pièces et sur place aux vérifications et instructions qui leur sont confiées. Celles-ci comportent, en tant que de besoin, toutes demandes de renseignements, enquêtes ou expertises, dans les conditions définies par l'article R. 241-3.

Les assistants de vérification participent à ces travaux sous la direction et la responsabilité des rapporteurs. Ils doivent observer la discrétion et sont tenus au secret professionnel.

" Art. R. 241-2. - Le président de la chambre régionale des comptes informe par lettre l'ordonnateur de la collectivité ou de l'établissement concerné de l'engagement de la procédure d'examen de la gestion, ainsi que, le cas échéant, le ou les ordonnateurs précédemment en fonction pour toute ou partie de la période examinée. La lettre mentionne le nom du rapporteur qu'il a désigné. " (Décret n°2002-1201 du 27-9-2002)

Art. R. 241-3. - Les ordonnateurs, les comptables, les dirigeants, les agents des organismes vérifiés, les commissaires aux comptes, les commissaires aux apports, les commissaires à la fusion, les représentants et agents de l'Etat dans le département ou la région sont tenus de communiquer aux rapporteurs, sur leur demande, tous documents et de fournir tous renseignements relatifs à la gestion des services et organismes dont les actes sont soumis à l'examen de la chambre régionale des comptes ou qui font l'objet de son contrôle.

Les rapporteurs peuvent se rendre dans les services et organismes et prendre connaissance des écritures et documents tenus et, en particulier, des pièces préparant et justifiant le recouvrement des recettes, l'engagement, la liquidation et le paiement des dépenses.

Les rapporteurs se font délivrer copie des pièces nécessaires à l'instruction des affaires qui leur sont confiées.

Art. R. 241-5. - Les rapporteurs ont accès à tous immeubles dont sont propriétaires, locataires ou occupants les communes, départements ou régions ou les autres personnes morales de droit public et organismes soumis au contrôle de la chambre régionale des comptes ; ils peuvent procéder à la vérification des fournitures, matériels, travaux et constructions.

Art. R. 241-7. - Les personnes visées à l'article L. 241-4 que la chambre régionale des comptes décide d'entendre sont convoquées par le président de la chambre.

Celui-ci appelle la ou les personnes intéressées à se présenter devant la chambre ou la section concernée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

Il précise les points sur lesquels la chambre les entendra et leur adresse, s'il y a lieu, un questionnaire ou tout document qu'elle juge utile en vue de l'audition.

Art. R. 241-8. - Le rapporteur ou le président de la chambre régionale des comptes a un entretien avec l'ordonnateur de la collectivité ou de l'établissement sur les constatations effectuées dans le cadre de l'examen de la gestion, préalablement à la formulation d'observations éventuelles par la chambre.

Lorsque ces constatations concernent la gestion d'ordonnateurs qui ont quitté leurs fonctions, l'entretien a lieu avec chacun d'eux pour ce qui le concerne.

Art. R. 241-9. - Les constatations auxquelles donnent lieu l'examen ou le contrôle des affaires sont consignées dans un rapport. Les suites à leur donner font l'objet de propositions motivées.

Le président de la formation compétente peut, à son initiative ou à la demande du ministère public, désigner un contre-rapporteur. Le rapport et les pièces annexées sont communiqués au contre-rapporteur.

Art. R. 241-11. - Le rapporteur présente son rapport devant la formation de délibéré. S'il en a été désigné un, le contre-rapporteur fait connaître son avis sur les propositions formulées.

Si le rapport a été communiqué au ministère public, lecture est donnée des conclusions de celui-ci.

Lorsque le commissaire du Gouvernement assiste à la séance, il présente ses conclusions et prend part au débat.

La formation devant laquelle le rapport a été présenté délibère ensuite ; elle rend une décision sur chaque proposition.

" Art. R. 241-12. - Le président de la chambre régionale des comptes adresse aux ordonnateurs et aux représentants légaux des collectivités et établissements publics le rapport d'observations provisoires formulées par la chambre.

Il adresse aux ordonnateurs et aux représentants légaux ayant quitté leurs fonctions la partie de ce rapport concernant leur gestion.

La notification de ce rapport ou d'extraits de ce rapport indique le délai, qui ne peut être inférieur à deux mois, dans lequel les destinataires peuvent apporter une réponse écrite et mentionne la possibilité qu'ils ont d'être entendus par la chambre.

Le rapport d'observations provisoires ou des extraits de ce rapport sont communiqués dans les mêmes conditions à toute personne nominativement ou explicitement mise en cause. Celle-ci peut demander à être entendue en application de l'article L. 241-14. " (Décret n°2002-1201 du 27-9-2002)

Art. R. 241-13. - Les destinataires " du rapport d'observations provisoires ou d'extraits du rapport d'observations provisoires " (Décret n°2002-1201 du 27-9-2002) peuvent demander à consulter au greffe de la chambre régionale des comptes, en personne ou par l'intermédiaire d'un représentant dûment mandaté, les pièces et documents du dossier sur lesquelles sont fondées les observations les concernant. Ils peuvent en prendre copie à leurs frais.

" Art. R. 241-16. - Après examen des réponses écrites apportées au rapport d'observations provisoires et audition éventuelle des personnes mentionnées à l'article L. 241-14, la chambre régionale des comptes peut arrêter son rapport d'observations définitives.

Elle peut également arrêter son rapport d'observations définitives en cas d'absence de réponse écrite dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 241-9 du présent code.

Ce rapport est notifié par le président de la chambre régionale des comptes à l'ordonnateur et au représentant légal de la collectivité ou de l'établissement public concerné, ainsi que, pour ce qui les concerne, à celui ou à ceux qui étaient en fonction au cours des exercices examinés. " (Décret n°2002-1201 du 27-9-2002)

" Art. R. 241-17. - En application de l'article L. 241-11, chaque destinataire peut adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse qu'il signe personnellement. A l'expiration du délai d'un mois prévu à l'article L. 241-11 du présent code pour apporter une réponse écrite au rapport d'observations définitives, ce rapport, accompagné, le cas échéant, de la ou des réponses reçues, est notifié par le président de la chambre régionale des comptes à l'ordonnateur et au représentant légal de la collectivité ou de l'établissement public concerné, en vue de la communication à l'assemblée délibérante prévue au même article. " (Décret n°2002-1201 du 27-9-2002)

Art. R. 241-18. - " Le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes auquel sont jointes les réponses reçues est communicable aux tiers dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante ou de l'organe collégial de décision suivant sa réception par la collectivité ou l'établissement public concerné. "

En cas d'absence de réponse à la lettre d'observations provisoires dans le délai imparti, la chambre régionale des comptes peut arrêter ses observations définitives, qui sont notifiées conformément aux dispositions de l'article R. 241-16.

" Art. R. 241-18-1. - La procédure prévue aux articles R. 241-16, R. 241-17 et R. 241-18 est suspendue à compter du premier jour du troisième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections pour la collectivité concernée et jusqu'au lendemain du tour de scrutin où l'élection est acquise. " (Décret n°2002-1201 du 27-9-2002)

" Art. R. 241-19. - Lorsque la chambre régionale des comptes a décidé de ne pas formuler de rapport d'observations définitives, le président adresse aux destinataires visés à l'article R. 241-16 une lettre indiquant la clôture de la procédure. " (Décret n°2002-1201 du 27-9-2002)

" Art. R. 241-21-1. - Lorsque le président de la chambre régionale des comptes constate que la rédaction du rapport d'observations définitives est entachée d'une erreur ou d'une omission matérielle, il peut, par décision prise après avis conforme du ministère public, y apporter les rectifications nécessaires.

La notification du rapport d'observations rectifié se substitue à celle prévue à l'article R. 241-17. " (Décret n°2002-1201 du 27-9-2002)

" Art. R. 241-22. - Les notifications des rapports d'observations prévues au présent chapitre sont faites par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. " (Décret n°2002-1201 du 27-9-2002)

Art. R. 241-23. - Le président de la chambre régionale des comptes communique au représentant de l'Etat ainsi qu'au trésorier-payeur général " le rapport d'observations définitives arrêté " (Décret n°2002-1201 du 27-9-2002) par la chambre lors de l'examen de la gestion d'une collectivité territoriale, d'un établissement public local ou d'un organisme non soumis aux règles de la comptabilité publique. "Les réponses adressées à la chambre en application de l'article R. 241-16 sont jointes au rapport. " (Décret n°2002-1201 du 27-9-2002)

Art. R. 241-24. - Le président de la chambre régionale des comptes et le ministère public peuvent, sur décision de la chambre, adresser des communications au représentant de l'Etat et, le cas échéant, aux chefs des services déconcentrés de l'Etat exerçant dans le ressort de la chambre les missions prévues à l'article 7 du décret n° 82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs du préfet et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements et à l'article 6 du décret n° 82-390 du 10 mai 1982 notamment relatif aux pouvoirs des préfets de région et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans la région.

Les observations arrêtées par la chambre et susceptibles de concerner les administrations, services et organismes centraux de l'Etat sont transmises à la Cour des comptes ou au procureur général près ladite Cour en vue de leur communication aux autorités intéressées.

Art. R. 241-25. - Si, à l'occasion de ses contrôles, la chambre régionale des comptes découvre des faits de nature à motiver l'ouverture d'une action pénale, le ministère public en informe le procureur de la République ainsi que le procureur général près la Cour des comptes qui avise le garde des sceaux.

Le ministère public transmet au procureur général près la Cour des comptes, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, les décisions de déferé prises par la chambre régionale des comptes.

Art. R. 241-26. - La Cour des comptes, en vue d'établir son rapport public annuel dans les conditions prévues aux articles L. 136-1 à L. 136-5, reçoit communication des observations des chambres régionales des comptes susceptibles de faire l'objet d'une insertion ou d'une mention au rapport public.

Ces observations sont accompagnées des documents sur lesquels elles se fondent et de l'avis du ministère public. Elles peuvent être portées à la connaissance des ministres intéressés par voie de référé du premier président de la Cour des comptes.

Le premier président de la Cour des comptes fixe, après avis du procureur général et après consultation du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes, les modalités d'élaboration et de transmission des observations des chambres régionales à la Cour des comptes, sans préjudice des dispositions prévues par l'article R. 136-3.

Art. R. 241-27. - La procédure devant les chambres régionales des comptes est écrite et contradictoire.

Art. R. 241-28. - Les personnes citées à l'article (Décret n°2002-1201 du 27-9-2002) L. 241-14 peuvent demander par lettre adressée au président de la chambre régionale des comptes à être entendues par la chambre pour présenter toutes observations avant décision définitive.

Ces observations complètent et précisent celles fournies par écrit sur les affaires qui les concernent.
Le président de la chambre accuse réception de cette demande et fixe la date à laquelle l'audition aura lieu.

Art. R. 241-29. - Les auditions prévues aux articles R. 241-7 et R. 241-28 se déroulent devant l'une des formations compétentes pour délibérer, telles qu'elles sont énumérées aux articles R. 212-32 et R. 212-33.

Un registre des auditions est tenu par le greffe de la chambre. Il mentionne la liste des personnes entendues et la date des auditions ; il est émargé par les personnes entendues.

" Art. R. 241-30. - Le droit à audition prévu par les articles L. 231-3 et L. 231-12 s'exerce dans le cadre de l'audience publique. " (Décret n°2002-1201 du 27-9-2002)

" Art. R. 241-31. - La demande en rectification du rapport d'observations définitives prévue à l'article L. 243-4 peut être adressée au greffe de la chambre dès que la communication de ce rapport à l'assemblée ou à l'organe délibérant permet à toute personne nominativement ou explicitement mise en cause d'avoir connaissance des observations définitives de la chambre et des réponses qui y ont été éventuellement apportées conformément à l'article L. 241-11.

Dans le délai d'un an suivant la communication du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement qui a fait l'objet d'un examen de la gestion, une demande en rectification d'erreur ou d'omission dudit rapport peut être adressée au greffe de la chambre par les personnes mentionnées à l'article L. 243-4 du présent code.

La demande en rectification est transmise par lettre recommandée avec avis de réception. Elle doit comporter l'exposé des faits et les motifs invoqués et être accompagnée des justifications sur lesquelles elle se fonde.

Le président de la chambre régionale des comptes transmet la demande en rectification à toute personne nominativement ou explicitement concernée par ladite demande et, le cas échéant, aux ordonnateurs et dirigeants des personnes morales contrôlées. Il leur précise le délai, qui ne peut être inférieur à un mois, dans lequel ils peuvent présenter des observations écrites ou demander à être entendus par la chambre. Il informe également l'auteur de la demande de la date à laquelle il peut solliciter son audition par la chambre.

La chambre régionale des comptes se prononce sur la demande en rectification par une décision qui est notifiée par lettre du président au demandeur ainsi qu'à l'ordonnateur ou au dirigeant de l'organisme concerné. A compter de cette réception, cette décision est annexée au rapport d'observations définitives. " (Décret n°2002-1201 du 27-9-2002)

► L'examen de la gestion des collectivités territoriales : une définition et de nouvelles procédures

La loi du 21 décembre 2001 définit la mission d'examen de la gestion confiée aux chambres régionales des comptes et modifie les modalités de son accomplissement.

UNE REDÉFINITION DE L'EXAMEN DE LA GESTION

Les chambres régionales des comptes avaient reçu, lors de leur création par la loi du 2 mars 1982, une définition de leurs missions, calquée sur celle de la Cour, c'est-à-dire reposant, d'une part, sur le jugement des comptes des comptables publics locaux et, d'autre part, sur la vérification du « bon emploi des crédits, fonds et valeurs » retracés dans ces mêmes comptes. Tel est le fondement des observations de gestion adressées au moyen de communications aux ordonnateurs locaux par les chambres entre 1983 et 1987. A la suite du mécontentement exprimé par divers élus locaux, la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988, dite d'amélioration de la décentralisation, a substitué la notion d'« emploi régulier des crédits, fonds et valeurs » à celle de « bon emploi », jugée à l'époque trop générale et porteuse d'ambiguïtés. S'assurer du seul emploi régulier des deniers publics aurait constitué une restriction considérable à l'action des chambres, si la même loi n'avait ajouté que « la chambre régionale des comptes examine la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics » (art. L. 211-8 du Code des juridictions financières).

Après de multiples propositions qui ont menacé le contrôle d'une nouvelle *diminutio capitis*, l'accord s'est fait sur une définition tripartite de l'examen de la gestion (art. 36 de la loi du 21 décembre 2001). La chambre régionale des comptes continuera donc d'examiner la gestion des collectivités locales de son ressort, mais un alinéa nouveau s'insère dans l'article L. 211-8 du Code des juridictions financières pour en préciser la portée. Il dispose que « l'examen de la gestion 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 délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

La définition ainsi retenue s'inspire bien des « 3 E » (économie, efficacité et efficacie), évoqués par les parlementaires devant la commission mixte paritaire et appliqués tant par la Cour des comptes européenne que par bon nombre d'institutions supérieures d'audit ou de contrôle des comptes publics. Sans en reprendre explicitement les trois termes, et nonobstant

l'interrogation que peut soulever le recours à la notion d'objectif fixé par un conseil délibérant, la définition donnée ici de l'examen de la gestion semble s'accorder avec la norme internationale la plus exigeante et permet, à tout le moins, aux chambres de poursuivre leurs travaux dans les directions les plus novatrices⁴.

Le thème du contrôle de régularité se trouve ainsi doublement affirmé, non sans redondance, à l'article L. 211-8 et L. 211-3 du Code des juridictions financières (« elle s'assure de l'emploi régulier »).

Le contrôle de l'efficacité en tant que rapprochement des moyens et des résultats est, sans trop solliciter le sens des mots, contenu dans le contrôle de l'économie.

La notion même d'économie, au sens littéral d'organisation des éléments d'un ensemble, permet ces rapprochements. D'ailleurs, contrôler l'économie interne d'une politique publique, d'une opération ou d'un système de gestion, n'est-ce pas s'assurer du bon emploi des moyens mis à son service ? Le contrôle de l'efficacité, quant à lui, nous paraît concerné doublement par la référence à la notion d'économie, dans son sens large et littéral, et à la notion d'évaluation des résultats. L'apparition de ce concept d'évaluation constituera probablement un gage d'évolution et un encouragement à progresser dans cette voie du contrôle qui part des objectifs, explicites ou implicites, d'un organisme public, après être parvenu à les mesurer, pour justifier la pertinence des observations. Certes, le législateur évoque l'évaluation des résultats par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante, mais outre que ceux-ci pourront toujours être entendus comme les buts d'intérêt général assignés à toute personne morale de droit public, leur absence ne pourra pas freiner le contrôle. Bien au contraire, l'absence ou les contradictions d'objectifs assignés à une action publique constitueront la matière d'une observation au regard des critères d'évaluation.

Enfin, le rappel solennel que les choix des objectifs relèvent de décisions politiques, effectuées par l'assemblée en opportunité, au meilleur sens du terme, et non des contrôles de la chambre, constitue la ligne de démarcation que les juridictions financières françaises se gardent bien de franchir, ne peut que contribuer à mettre un point final à des discussions⁵ désormais dépassées sur le point de savoir où finiraient la régularité et l'efficacité et où commencerait l'opportunité d'une mesure.

DE NOUVELLES GARANTIES POUR LES PERSONNES CONTRÔLÉES

Les travaux parlementaires qui ont jalonné l'élaboration des articles 41, 42 et 44 de la loi du 21 décembre 2001 portent témoignage de la difficulté avec laquelle les ordonnateurs locaux acceptent non pas tant la critique de leur gestion que

(4) v. cette chronique, L'évaluation par les chambres régionales des comptes du contrôle interne dans les procédures d'achat des collectivités locales, *AJDA* 2000, p. 1018; Le contrôle des fonds européens par les chambres régionales des comptes, *AJDA* 2002, p. 25.

(5) On pourra se reporter aux termes du « procès » intenté naguère aux chambres régionales des comptes dans Philippe Saint-Marc, Les chambres régionales des comptes en procès, *Gaz. Pal.* 1999, p. 972; et réponse de Gilles Miller et Christian Michaut, Les chambres régionales des comptes : « procès équitable ou réquisitoire », *Petites Affiches* 18 mai 2001; Laurent Deruy, Emmanuel Vilal-Durand, Les chambres régionales des comptes ont-elles atteint l'âge adulte ?, *Gaz. Pal.* mars-avril 2001, p. 359; Christian Descheemecker, Danièle Lamarque, Jean-Philippe Vacchie, Les chambres régionales des comptes : de la fiction à la réalité, *Gaz. Pal.* 13 juillet 2001, p. 3.

la publicité donnée à celle-ci. Malgré un affinement, constant depuis 1988, de la procédure contradictoire, certains élus font valoir qu'ils peinent à faire entendre leurs arguments en réponse aux observations des chambres⁶. La meilleure doctrine⁷ eut beau souligner et détailler l'ensemble des protections dont bénéficient toutes les personnes physiques ou morales impliquées par les travaux d'une chambre régionale (la collectivité, son ordonnateur, les prédécesseurs de celui-ci, les tiers mis en cause), la représentation nationale a souhaité agir dans trois directions : renforcer le droit de réplique des ordonnateurs locaux, consacrer le droit de rectification qui cependant était déjà reconnu, enfin légiférer sur la question sensible de la publicité des observations définitives en période électorale.

• On ne rappellera que brièvement le détail des différentes phases de la procédure contradictoire non contentieuse telle qu'elle s'était fixée entre 1988 et 1993 : entretien dit « préalable », au terme de la phase d'instruction, du rapporteur avec l'ordonnateur ou le dirigeant, et ses prédécesseurs (art. L. 241-7 et L. 241-8 du Code des juridictions financières inchangés) ; après délibéré collégial, envoi, à fin de réponses, d'observations provisoires et confidentielles à tous les ordonnateurs ou dirigeants concernés et, le cas échéant, aux tiers mis en cause (art. L. 241-9) ; sur leur demande, audition par la chambre des mêmes (art. L. 241-14) ; examen par la chambre de l'ensemble des réponses, au cours d'un second délibéré, avant envoi d'observations définitives, celles-ci ayant vocation à être communiquées à l'assemblée délibérante lors de sa plus proche réunion (à compter de cette date les observations définitives présentent un caractère public : elles sont donc communicables aux tiers).

La loi du 21 décembre 2001 ajoute un niveau supplémentaire à cette procédure déjà longue. En effet, après avoir précisé que le délai imparti pour fournir une réponse aux observations provisoires ne pourra être inférieur à deux mois⁸ (art. L. 241-9 modifié), il est offert une possibilité de réponse ultime aux observations définitives qui ont déjà fait l'objet d'un échange contradictoire (art. L. 241-11 nouveau). Dénommé désormais « rapport d'observations », le document est adressé, une seconde fois, limitativement à l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou de l'établissement public concernés, au dirigeant de l'organisme, s'il y a lieu, et à leurs prédécesseurs éventuels⁹. Les destinataires du rapport disposent chacun d'un délai strict d'un mois pour remettre au greffe de la chambre une ultime réponse. Dès lors que ces réponses auront été adressées, dans le délai prescrit, elles seront impérativement jointes (en n'engageant, cependant, que leurs auteurs) au rapport d'observations « définitives » communiqué à l'assemblée. En outre, il est précisé que cette communication en assemblée donnera lieu à un débat.

(6) cf. Rapport sénatorial de Jean-Paul Amoudry et Jacques Oudin, préc. ; v. aussi Philippe Saint-Marc, préc.

(7) v. Henry-Michel Crucis, *Le Droit des contrôles financiers des collectivités territoriales*, éditions Le Moniteur, 1998 ; Mathieu Conan, Alain Doyelle, Bernard Poujade, Jean-Philippe Vacchia, *Code des juridictions financières*, éditions Le Moniteur, 2001.

(8) Mais, et certains le regretteront, sans avoir fixé un délai limite pour solliciter une audition.

(9) La tendance va nettement dans le sens d'un renforcement des prérogatives des anciens ordonnateurs à tous les stades de la procédure. En témoignent la nécessité, pour l'avenir, d'informer « le ou les ordonnateurs précédemment en fonction », selon les périodes concernées, de l'engagement d'une procédure de contrôle (art. R. 241-2 modifié du Code des juridictions financières).

La vérification des organismes relevant du contrôle facultatif des chambres, sociétés d'économie mixte et associations (art. L. 211-4 à L. 211-6 du Code des juridictions financières), revêt une complexité particulière puisque la contradiction et la jonction de réponses éventuelles s'exécutent à un double niveau : les dirigeants actuels et anciens de l'organisme, les ordonnateurs actuels et anciens de la collectivité (voire des collectivités qui leur apportent un concours financier ou en contrôlent la gestion). Par ailleurs, dans le cadre de l'examen de la gestion d'un établissement public, la chambre pourra, comme par le passé, choisir d'adresser le rapport d'observations définitives à sa collectivité de rattachement.

• Le choix du terme « rapport d'observations », expressément voulu par le législateur¹⁰, est au cœur de la réforme et ne doit pas induire de confusions. Il se distingue radicalement du « rapport d'instruction », c'est-à-dire du rapport toujours confidentiel dans lequel le magistrat-rapporteur consigne ses constatations et ses propositions, mais s'inspire des rapports publics de la Cour des comptes, auxquels est emprunté le principe de la jonction des réponses des représentants des administrations mises en cause. C'est le règlement qui, dans cette perspective, reprend le concept en distinguant successivement les rapports d'observations provisoires des rapports d'observations définitives.

Sans prétendre porter de jugement sur cet aspect de la réforme, on se bornera à constater que, sous cette forme nouvelle, nos institutions déconcentrées de contrôle rejoignent ou dépassent les normes de la Cour des comptes et des organismes d'audit externes occidentaux.

• Le régime de publicité des « travaux » des chambres a fait l'objet d'une précédente chronique (*L'accès du public aux travaux des chambres*, *AJDA* 2001, p. 549) et ne sera pas repris dans ces colonnes.

Le texte législatif a longtemps cherché un point d'équilibre, tant le caractère public des observations définitives, acquis avec la loi du 15 janvier 1990 en même temps que le caractère contradictoire de leur procédure d'élaboration, a pu susciter d'interrogations, notamment à mesure que les observations provisoires, donc confidentielles, étaient soumises à un nombre croissant de contradicteurs (ordonnateurs et dirigeants sortis de fonction, tiers mis en cause)¹¹.

Le législateur a été tenté, en cours de discussion parlementaire, d'accroître la répression des divulgations intempestives d'observations provisoires ou encore de créer une catégorie nouvelle d'observations qui en resterait au stade provisoire et confidentiel. La sérénité l'a emporté (dernier alinéa de l'article L. 241-11 nouveau) en disposant simplement que « le rapport d'observations définitives ne peut être publié ni communiqué à ses destinataires ou à des tiers à compter du premier jour du troisième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections pour la collectivité concernée et jusqu'au lendemain du tour de scrutin où l'élection est acquise ».

(10) La paternité en revient à Bernard Derosier son rapporteur, au nom de l'Assemblée nationale.

(11) v. David Prétat, *Chambres régionales des comptes : entre respect du contradictoire et méconnaissance du secret professionnel*, *Petites Affiches* 20 décembre 1996 ; Jean-Yves Bertucci et Gilles Miller, *Petites Affiches* 23 juin 1997.

Le souci d'éviter une exploitation médiatique des travaux des juridictions financières aux moments cruciaux de la vie démocratique rejoint la pratique que celles-ci observaient déjà spontanément. L'usage sinon la jurisprudence fixeront en revanche la pratique à l'égard des établissements publics de coopération intercommunale relevant d'élections indirectes, que le législateur n'a ni explicitement cités ni implicitement écartés.

Quant aux articles L. 241-6 ou L. 241-13 du Code des juridictions financières et leurs équivalents applicables dans les territoires d'outre-mer, ils sont modifiés afin de préciser que le secret professionnel couvre bien les rapports et travaux d'instruction, ainsi que les rapports d'observations provisoires, mais pas les rapports d'observations définitives.

• Dernier point qui fut aussi âprement discuté lors de l'élaboration de la loi du 21 décembre 2001 et sur lequel cette chronique avait naguère fait le point (Le juge administratif face aux attributions non contentieuses du juge des comptes, *AJDA* 1998, p. 255), celui de savoir quelle forme de recours était possible à l'égard d'un rapport d'observations définitives.

L'examen le plus objectif du droit positif révèle que le contrôle du juge administratif s'étend sur les actes de la procédure non contentieuse (examen de la gestion), mais pas à tous, le Conseil d'Etat prenant bien soin de distinguer ceux qui, eu égard à leur objet, tel un avis d'enquête à un délégataire de service public, ne relèvent pas du contentieux de l'excès de pouvoir. Sur le contenu des observations, le Conseil d'Etat ne range pas au nombre des actes susceptibles de recours en annulation les lettres ou rapports d'observations qui ne modifient pas un ordre juridique, par eux-mêmes, mais reconnaît, de longue date, à toute personne mise en cause par lesdites observations le droit de les découvrir et d'en contester l'exactitude le cas échéant. Le juge administratif peut ainsi sanctionner les insuffisances du contradictoire d'une administration, d'un corps d'inspection, voire d'une juridiction financière dans ses attributions non contentieuses (CE 12 février 1993, *Mme Gaillard*, *Leb.* p. 28; *AJDA* 1993, p. 665, obs. Maryvonne Hecquard-Théron; *Rev. Trésor* 1993, p. 617, obs. Robert Ludwig).

Ainsi, sans créer de système de recours *ad hoc*, le législateur consacre-t-il ce droit de rectification dans le Code des juridictions financières auquel il adjoint un article L. 243-4 ainsi rédigé: «La chambre régionale des comptes statue dans les formes prévues aux articles L. 241-13 et L. 241-14 sur toute demande en rectification d'observations définitives sur la gestion qui peut lui être présentée par les dirigeants des personnes morales contrôlées ou toute autre personne nominativement ou explicitement mise en cause».

On observera que le droit de rectification n'est pas limité aux destinataires officiels du rapport d'observations définitives, mais étendu aux tiers mis en cause, ce qui justifiera, à tout le moins, la fixation d'un délai relativement long pour l'exercer utilement.

La procédure de rectification s'appuie explicitement sur les principes du contradictoire qui ont été rappelés, ce qui fait l'objet d'une explicitation dans la partie réglementaire du Code des juridictions financières: instruction et examen collégial de la demande de rectification après recueil formel des observations écrites des ordonnateurs ou dirigeants des personnes morales contrôlées et de toute autre personne

«explicitement ou nominativement» mise en cause. Lorsque la chambre adopte une décision de rectification ou destinée à combler une omission, celle-ci est annexée au rapport d'observations définitives.

A côté de cette procédure ouverte aux personnes contrôlées et mises en cause, subsiste une disposition permettant au président de la chambre régionale des comptes d'apporter, après avis du ministère public, les rectifications nécessaires à un rapport d'observations définitives entaché d'une erreur ou d'une omission matérielles (art. R. 241-21 modifié du Code des juridictions financières).

Examen de gestion par les CRC : vers le point d'équilibre

Le dispositif de contrôle externe des collectivités territoriales confié aux chambres régionales des comptes se rapproche de son point d'équilibre.

La loi du 21 décembre 2001 a donné une définition de l'examen de gestion qui officialise la position forgée par les chambres régionales : elles n'ont pas pour mission d'apprécier l'opportunité des objectifs fixés des organismes qu'elles contrôlent. Ceci ne les dispense toutefois pas de s'interroger sur d'éventuelles insuffisances qui auraient compromis la capacité de décision des organes délibérants : projets précipités, études médiocres, informations parcellaires, dossiers incomplets... ; elles ne se bornent pas aux questions de régularité mais portent leur regard sur la gestion d'ensemble des collectivités territoriales se réservant la possibilité de relever les incohérences, les errements, les lacunes et les dérapages.

La même loi a accru les garanties procédurales au bénéfice des contrôles et des tiers en renforçant le caractère contradictoire des procédures des CRC, en ouvrant des possibilités de rectification d'observations définitives et en officialisant une période de réserve pré-électorale.

Les observations définitives sont désormais calibrées pour l'ensemble des collectivités et organismes contrôlés reflétant l'approche homogène que permet le travail de cadrage méthodologique opéré entre les CRC.

Les magistrats financiers ont, pour le plus grand nombre d'entre eux, trouvé le ton juste, en sachant relativiser leurs critiques selon que l'erreur décelée est une anomalie isolée ou le symptôme d'une organisation d'ensemble défaillante ou d'une pratique répétée de transgression.

L'obligation depuis 1990, de communication des observations aux assemblées délibérantes et, par ce canal, leur diffusion au public, ont fait évoluer de manière déterminante la pratique de gestion des dirigeants publics locaux. Aujourd'hui, le plus grand nombre de collectivités territoriales sont gérées dans leur ensemble de manière régulière, équilibrées et transparentes non seulement du fait de la pression du contrôle de légalité opéré par le préfet mais aussi par choix volontaire afin de prévenir toute observation de la chambre régionale des comptes.

La pratique de la plupart des élus et fonctionnaires locaux ayant désormais intégré les exigences de régularité, nous observons que d'autres évolutions de fond sont engagées dans les collectivités territoriales qui tendent à rendre l'action publique locale mieux définie, plus cohérentes et davantage efficace. Les gestionnaires locaux intègrent de plus en plus ces dimensions nouvelles même si la pression du quotidien et les vagues successives de réformes législatives ne permettent que des évolutions progressives.

Jean-Luc Bœuf
Vincent Potier

L'impact des lettres d'observations des chambres régionales des comptes

Institutions encore jeunes, les chambres régionales des comptes ont pris en quelques années une place fondamentale dans le paysage local français, notamment par le biais des lettres d'observations définitives.

Il est apparu au début des années 90 qu'une collectivité ou un établissement public pouvait en effet satisfaire aux règles juridiques du contrôle budgétaire assuré par les services préfectoraux, tout en étant dans l'impossibilité de faire face à ses engagements financiers. Le contrôle budgétaire assuré aujourd'hui par le représentant de l'État cherche à intégrer les éléments d'une analyse financière globale.

A l'occasion de leur contrôles, les chambres régionales des comptes formulent de véritables appréciations sur la situation financière des collectivités. Cette mission peut cependant répondre imparfaitement aux besoins, dans la mesure où les chambres régionales des comptes adressent leurs lettres d'observations définitives de deux à cinq ans après la clôture d'un exercice qui, lui-même, peut refléter des dégradations amorcées les années précédentes.

Un examen rigoureux de la gestion locale

A l'occasion du contrôle des comptes, la chambre régionale des comptes a compétence pour examiner la gestion des collectivités ou organismes du secteur public local. Cette prérogative s'étend aux organismes soumis à un contrôle facultatif non dotés d'un comptable public telles que les sociétés d'économie mixte et certaines associations. Au delà du rapport annuel de la Cour des comptes qui comprend un chapitre consacré aux collectivités locales, la lecture des principales lettres d'observations définitives des chambres régionales des comptes permet de discerner les principaux thèmes ayant donné lieu aux observations les plus fréquentes.

Juridiquement, une lettre d'observations définitives est un document d'analyse de la gestion de l'ordonnateur. Il ne s'agit donc pas d'une simple mission de certification des comptes, alors que la fonction première des chambres régionales des comptes demeure le jugement des comptes présentés annuellement par le

Les collectivités locales en mutation Cahiers français n° 293

Organisation et fonctionnement des collectivités locales : nouveaux enjeux

75

comptable public au moyen du compte de gestion. Les magistrats des vingt-quatre chambres régionales des comptes de métropole et d'outre-mer utilisent une procédure écrite au caractère contradictoire. Ils procèdent, sur pièces et sur place, aux vérifications et instructions qui leur sont confiées.

La loi du 29 janvier 1993 a institué un délit d'entrave ou d'obstacle au contrôle d'un magistrat de la chambre régionale des comptes, codifié à l'article L 241-1 du code des juridictions financières. Les pouvoirs d'investigation du magistrat lui permettent, par exemple :

- d'obtenir tout document et renseignement utiles de la part des ordonnateurs, comptables, dirigeants, agents des organismes, commissaires aux comptes, représentants et agents de l'État ;
- d'accéder aux logiciels et d'en avoir la transcription dans des documents directement utilisables pour les besoins du contrôle.

En 1997, les observations portant sur la gestion des collectivités territoriales et organismes contrôlés ont donné lieu à 995 lettres d'observations définitives, dont 439 adressées à des collectivités territoriales et 152 à des groupements de collectivité.

Trois thèmes majeurs d'examen

Les lettres d'observations définitives adressées traitent d'un grand nombre de sujets concernant l'ensemble des aspects de la gestion publique locale. Elles portent principalement sur la régularité juridique et financière de la gestion locale et les magistrats formulent deux sortes d'observations : celles qui dénoncent des irrégularités flagrantes et celles qui mettent en évidence l'écart entre un projet tel qu'il est adopté et ses résultats concrets.

Trois thèmes retiennent plus particulièrement l'attention des chambres : l'utilisation équilibrée des finances publiques ; la gestion maîtrisée des missions de service public ; le respect des grands principes de la fonction publique.

L'utilisation équilibrée des finances publiques

Les magistrats financiers apprécient la situation financière des collectivités territoriales à partir d'indicateurs mesurant, en particulier, le poids de la fiscalité, la capacité d'autofinancement, la charge de la dette et celle des dépenses dites de "structure". Dans leur travail de surveillance des finances locales, les magistrats financiers utilisent notamment les quatre ratios suivants :

- la marge d'autofinancement courant, qui rapporte les charges de fonctionnement et le remboursement de la dette aux produits de fonctionnement ;
- la rigidité des charges structurelles qui mesure le rapport entre les frais de personnel et l'annuité de la dette sur les produits de fonctionnement ;



- le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal, s'obtenant en divisant le produit des impôts locaux mis en recouvrement par le produit des bases communales affectées des taux moyens nationaux ;
- le niveau d'endettement, égal au rapport entre l'encours de la dette à la clôture de l'exercice et les produits de fonctionnement. Les chambres considèrent ainsi qu'il y a surendettement lorsqu'une commune présente l'une ou l'autre situation : le rapport de l'encours de la dette communale aux recettes de fonctionnement dépasse 1,6 ; le rapport de l'encours de la dette à l'autofinancement dépasse quinze années.

Trois critères sont pris en compte pour examiner la maîtrise des finances publiques : la pression fiscale ; le poids de la dette ; la gestion de la dette.

• Les chambres régionales des comptes sont attachées à l'analyse du coefficient de mobilisation du potentiel fiscal. Ce ratio est calculé à partir du produit des impositions directes rapporté au potentiel fiscal. Elles n'hésitent pas à relever une pression fiscale croissante et élevée mais prennent en compte dans leur analyse l'éventuelle faiblesse des bases fiscales. Pour cela, elles opèrent des comparaisons avec les moyennes nationales, voire régionales.

• L'accroissement des charges, plus rapide que celui des produits, peut conduire une collectivité à recourir de plus en plus à l'emprunt pour financer ses dépenses d'investissement. Pour mesurer l'endettement d'une collectivité territoriale, les chambres régionales des comptes peuvent utiliser le ratio mesurant la dette par habitant en la comparant à la moyenne nationale.

• Aux yeux des chambres régionales des comptes, toute collectivité territoriale qui ne cherche pas à spéculer sur les taux d'intérêt doit respecter deux

principes dans la gestion de sa dette : déterminer un équilibre optimal entre l'endettement à taux fixe et l'endettement à taux variable et limiter ainsi le recours à l'endettement à taux variable.

La gestion maîtrisée des services publics

Cette gestion maîtrisée vise notamment à éviter les risques de gestion de fait, à respecter les procédures du code des marchés publics et à ne pas se démettre du rôle de maître d'ouvrage.

- Il existe un risque de gestion de fait lorsque les agents publics manient des fonds de leur collectivité dans les conditions suivantes : organes dirigeants de l'association composés en majorité, voire de façon exclusive, d'élus et de fonctionnaires locaux ; forte dépendance matérielle et financière de l'association vis-à-vis de la collectivité territoriale ; exercice par l'association d'activités ayant un caractère de service public marqué.

- En examinant par exemple les pièces relatives à l'opération de construction d'un hôtel de région, les magistrats ont découvert des dépenses de même nature à la fois dans les comptes de la collectivité territoriale et dans ceux d'une société d'économie mixte. Ils en ont déduit qu'il y avait eu soit un double paiement, soit une tentative de fractionnement de coût dans le but de ne pas se soumettre aux seuils applicables aux marchés publics. Les magistrats ont donc déploré, en la circonstance, qu'ait été confiée à une société d'économie mixte la construction d'un hôtel de région dans la mesure où un tel intermédiaire limite les contrôles que l'État est tenu d'effectuer sur les opérations de maîtrise d'ouvrage public.

- La loi n°85-704 du 12 juillet 1985, dite loi MOP, relative à la maîtrise d'ouvrage public et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, a défini les missions des différents intervenants susceptibles de concourir à la réalisation d'un ouvrage public : maîtrise d'ouvrage, mandataire, conducteur d'opération et maître d'œuvre. Ainsi, le maître d'ouvrage, responsable principal de l'ouvrage, remplit une mission d'intérêt général dont il ne peut se démettre. Il ne peut confier que certaines de ses attributions à un mandataire et doit en garder le contrôle.

Le respect des grands principes de la fonction publique

Ce respect des grands principes préoccupe les chambres régionales des comptes. Les questions relatives au personnel, et notamment les avantages qui peuvent leur être accordés, tiennent ainsi une place significative dans les lettres d'observations définitives. Tout en étant conscientes de l'opacité des règles concernant la fonction publique de l'État, et en dépit de la plus extrême difficulté, sinon de l'impossibilité, d'appliquer dans la clarté les principes de comparabilité entre les fonctions publiques, les chambres régionales des comptes rappellent la nécessité pour les collectivités territoriales

de respecter le principe posé par l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 : les régimes indemnitaires des fonctionnaires territoriaux sont fixés dans la limite de ceux dont bénéficient les divers services de l'État. Quant au décret du 6 septembre 1991, pris pour application de ce principe de parité, il dispose que le régime indemnitaire ne doit pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes.

Les lettres d'observations définitives font partie des documents communicables à tout citoyen, dès lors qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant l'envoi de la lettre d'observations définitives. En effet, la loi du 15 janvier 1990, relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, a complété la procédure d'examen de la gestion par la communication des lettres d'observations définitives aux assemblées délibérantes des collectivités, ceci dès leur plus proche réunion.

Vers de nouvelles formes de contrôle ?

Les notions de contrôle et d'évaluation des politiques publiques semblent faire de plus en plus partie des préoccupations actuelles. Si l'évaluation cherche à apprécier d'une part l'efficacité des politiques locales en comparant leurs résultats aux objectifs assignés, et d'autre part, l'efficience qui compare les résultats aux moyens mis en œuvre, la fonction de contrôle repose sur un système de gestion capable d'apprécier et de surveiller le respect d'un certain nombre de normes (légales, réglementaires et procédurales), et de consignes.

Ces nouvelles formes de contrôle se développent aujourd'hui dans trois directions : une volonté de réforme des contrôles externes ; un approfondissement des contrôles internes ; la mise en place progressive d'authentiques évaluations des politiques publiques.

Réformer les contrôles externes ?

En 1997, des gestionnaires locaux s'estimant "victimes" des chambres régionales des comptes se sont élevés contre l'idée même de contrôle, notamment celui s'exerçant au travers des lettres d'observations définitives émanant des chambres régionales des comptes. Un groupe de travail sénatorial, présidé par Jean-Paul Amoudry, sénateur de la Haute-Savoie, s'est attaché à rédiger un rapport d'information. La volonté - sincère - d'améliorer les relations entre "contrôleur" et "contrôlé" a permis de retrouver une certaine sérénité entre les chambres et les élus.

Les revendications principales des élus portaient sur les points suivants :

- une homogénéisation des pratiques sur le territoire ;

Les collectivités locales en mutation Cahiers français n° 293

Organisation et fonctionnement des collectivités locales : nouveaux enjeux

77

- une assurance de la confidentialité des procédures ;
- une publication simultanée des réponses des contrôlés et des observations des chambres.

Le principe du contrôle de gestion par les chambres régionales des comptes est salubre et sa mise en cause malsaine. Des difficultés existent cependant, pouvant résulter par exemple de situations mal établies : ainsi en est-il des collectivités territoriales menacées de gestion de fait en raison d'associations exerçant, depuis des années, et avec la bénédiction de l'État, des missions de service public administratif et alors qu'aucune disposition législative ne permet encore d'intégrer les agents concernés dans la fonction publique territoriale.

Selon Alain Levionnois, commissaire du gouvernement, " le contrôle s'inscrit dans un processus normal et apaisé de la régulation des comptes publics, prenant en compte les difficultés de la gestion locale comme ses enjeux. Il doit être modeste, car les préoccupations budgétaires et financières ne peuvent évidemment donner à elles seules la mesure des défis économiques et sociaux qu'il appartient aux décideurs locaux de relever. Il doit être précis et exactement interprété ; la contradiction assurée tout au long de la procédure a pour objet de le vérifier. Ses conclusions doivent reposer sur des pièces, lesquelles doivent être remises dans un dossier auquel ont accès les responsables des collectivités, établissements et organismes contrôlés. Il doit être nuancé et mesuré, en sorte de ne pas blesser inutilement ceux qu'il met éventuellement en cause. Mais en contrepartie, il doit demeurer ferme lorsque, par exemple, ont été bafoués certains principes fondamentaux de la gestion publique ", ainsi qu'il le déclarait lors de l'audience solennelle de la chambre régionale des comptes des Pays-de-la-Loire, le 2 octobre 1998.

Néanmoins, le mode de fonctionnement des chambres régionales des comptes a toujours su s'adapter depuis l'origine. La loi du 5 janvier 1988, d'amélioration de la décentralisation, a ainsi imposé un entretien préalable entre le magistrat rapporteur et le responsable de la collectivité. Un ajustement ultérieur a été opéré par la loi du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, en imposant un entretien préalable, non seulement avec l'ordonnateur en fonction lors du contrôle mais aussi avec ceux qui ont exercé au cours de la période concernée par le contrôle. La loi du 29 janvier 1993, relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, a institué plus largement le droit pour toute personne concernée par une décision juridictionnelle ou des observations de gestion d'être entendue par la chambre régionale des comptes.

Approfondir les contrôles internes

L'autonomie de gestion laissée aux collectivités locales impose la mise en place de vérifications internes (financières, budgétaires, légales, ...) et de prévention de risques (pénaux, financiers, patrimoniaux, liés à la

sécurité, aux pouvoirs de police, aux marchés publics, à la réglementation sur l'environnement, ...). La réforme comptable modifie sensiblement la gestion financière et comptable par des mesures de transparence et de prudence (rattachement des charges et produits à l'exercice, provision pour risques, amortissements, ...). Les citoyens exigent de plus en plus, non sans raison, un niveau de service de qualité, à un coût raisonnable et maîtrisé ; les ressources financières et la fiscalité ont, dans leur ensemble, atteint un niveau tel que le contrôle de la dépense publique locale est ressenti comme nécessaire.

Au cours des dernières années, le contrôle de gestion exercé par les chambres régionales des comptes a contribué, au sein des collectivités territoriales, pour une part non négligeable et fort appréciable, à clarifier les modes d'organisation, les façons de raisonner et les pratiques de nombre d'élus et de fonctionnaires.

Si le contrôle hiérarchique est le premier de tous les contrôles, il n'est cependant pas suffisant. C'est la raison pour laquelle se développent dans les collectivités les fonctions de contrôleur interne, plus particulièrement chargé des missions suivantes :

- la mise en place d'outils de contrôle interne conçus comme l'ensemble des dispositifs permettant aux directions générales de s'assurer que les coûts et les risques sont raisonnablement maîtrisés ;

- la prévention de gaspillages et la recherche de solutions (modification d'organisation, réduction de prestation, révision d'objectifs, ...) de nature à gérer les équipements, les prestations et les missions de service public de manière économe, et l'analyse des coûts, en fonction des nécessités.

Selon une étude récente de *La Gazette des communes*, 37% des collectivités possèdent aujourd'hui un service juridique. Cette proportion atteint 90% dans les communes de plus de 30 000 habitants. Les deux tiers des collectivités interrogées envisagent un développement des missions de ce service, notamment dans ce qui a trait à la veille juridique, à la mise en place de procédures et de guides de contrôle interne. Ce type de service intervient déjà aujourd'hui largement dans les procédures de passation de marchés.

Au total, les contrôles internes et de gestion doivent permettre aux dirigeants d'avoir une vue complète et approfondie de l'ensemble des activités exercées. Ayant pour mission d'assurer la légalité et la régularité des opérations, la sincérité des écritures et la maîtrise des risques, le contrôle interne repose sur l'annonce claire d'objectifs et sur des tableaux de bord, outils de mesure des politiques menées.

Les remarques du contrôle de légalité et les observations des chambres régionales des comptes ont incité les collectivités à modifier leurs pratiques. Par exemple, en 1998, une région, en s'appuyant sur les conclusions d'une mission d'expertise sur la passation de ses marchés, a simplifié son mode de fonctionnement en privilégiant désormais des appels d'offres ouverts et non plus restreints. Les marchés sont davantage divisés en lots pour garantir l'accès des PME-PMI aux chantiers.

Les autres dispositifs particuliers de contrôle par l'État des collectivités

A côté du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire, il existe d'autres dispositifs particuliers de contrôle des collectivités territoriales.

- Les collectivités territoriales sont soumises au contrôle du ministre chargé des Finances et du ministre chargé de la Construction et de l'Habitation, dans la mesure où elles bénéficient de prêts à taux réduit, de bonifications d'intérêt ou de subventions de l'État au titre de la législation sur les habitations à loyer modéré.

- l'activité des musées des régions, des départements et des communes, des bibliothèques départementales de prêt et des bibliothèques municipales est soumise au contrôle technique de l'État.

- le directeur départemental du service d'incendie et de secours contrôle l'ensemble des services d'incendie et de secours du département, des communes et de leurs établissements publics ;

- le représentant de l'État dans le département exerce un contrôle administratif sur le maire dans l'exercice des pouvoirs de police municipale et de police rurale ;

- les inspecteurs généraux du ministère de la Santé peuvent contrôler les services de l'aide sociale à l'enfance des départements.

En vue d'assurer la transparence et la régularité des procédures de marchés publics, la loi du 3 janvier 1991 a institué une mission interministérielle dotée de pouvoirs

de contrôle considérables exercés notamment à l'égard des collectivités territoriales.

- elle procède à des enquêtes portant sur les conditions de régularité et d'impartialité dans lesquelles sont préparés, passés ou exécutés les marchés des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, et des sociétés d'économie mixte locales ;

- elle rassemble des indices prouvant la commission des délits de favoritisme qui ne conduisent pas systématiquement à la saisine du parquet, la chambre régionale des comptes, le Conseil de la concurrence ou la Cour de discipline budgétaire et financière pouvant être eux-mêmes éventuellement saisis.

J.-L. B.

Les collectivités locales
en mutation
Cahiers français
n° 293

Organisation et fonctionnement des collectivités locales : nouveaux enjeux

79

Évaluer les politiques publiques

Les chambres régionales des comptes s'attachent à la vérification de l'efficacité des politiques publiques, c'est-à-dire, rappelons-le, à la comparaison des résultats aux moyens mis en œuvre. S'il ne leur appartient pas de se prononcer sur les décisions qui relèvent de la responsabilité des collectivités, elles cherchent à s'assurer quelles collectivités ont adopté une organisation structurée de leurs services et défini des objectifs clairs ; un contrôle et un suivi par le biais de tableaux de bord ; une évaluation des mesures mises en œuvre. A titre d'exemple, la voirie départementale a fait l'objet d'une évaluation exhaustive par les chambres régionales des comptes, lesquelles ont cherché à définir les conditions de réussite de l'intervention des collectivités dans ce domaine, et notamment la connaissance précise du réseau, la programmation des interventions et le suivi des prestations réalisées. Après des expérimentations lors de la génération 1989-1993, la génération 1994-1999 des contrats de plan État-régions s'est caractérisée par la mise en place systématique de dispositifs d'évaluation des actions entreprises. C'est ainsi qu'ont été désignés des comités scientifiques chargés de garantir les évaluations commanditées par les deux partenaires

(État, région) et réalisées par des prestataires extérieurs (bureaux d'études, équipes universitaires, ...). Pour sa part, l'État devait consacrer à ces évaluations 6/10 000^e des crédits engagés au niveau national entre 1994 et 1999, soit environ 50 millions de francs. Ces évaluations, dans des domaines très variés - transferts de technologie, mesures agri-environnementales ou aides aux entreprises ... - ont eu pour objectif d'appuyer, par leurs réflexions et leurs conclusions, la connaissance et les choix des deux partenaires, notamment en vue de la préparation des exercices contractuels futurs.

Conclusion

Depuis quelques années, le principe de libre administration semble marquer le pas par rapport à celui du contrôle. Ce phénomène n'est pas propre à la décentralisation, ainsi que le remarquait Michel Foucault, lors d'une intervention au Collège de France, le 24 janvier 1979 : "Conséquence de ce libéralisme et de cet art de gouverner, c'est la formidable extension des procédures de contrôle, de contrainte, de coercition qui vont constituer

comme la contrepartie et le contrepois des libertés". Les gestionnaires publics locaux doivent aujourd'hui contribuer activement au développement local. Pour cela, ils doivent prendre les risques mesurés qui s'imposent, respecter les principes de régularité, d'équilibre et de transparence et répondre de leurs actes, c'est-à-dire accepter l'idée même du contrôle de gestion, notamment dans les formes relevant des compétences des chambres régionales des comptes. Cette dernière dimension peut n'être pas ressentie comme des plus agréables... Mais l'esprit des institutions républicaines commande de l'assumer de manière constructive. Les dispositifs de contrôles internes des collectivités territoriales et de leurs établissements sont désormais nombreux même si la fonction de contrôle interne

est encore sous-organisée. Le travail de codification des dispositions législatives relatives aux règles d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi que de certaines collectivités à statut spécial, a permis d'aboutir au code général des collectivités territoriales, issu de la loi du 21 février 1996. La poursuite du plan de codification des textes législatifs et réglementaires contribue à assurer une meilleure accessibilité aux règles du droit en vigueur.

Jean-Luc Bœuf,
Secrétaire général de la ville de la Roche-sur-Yon,
chargé d'enseignement
à l'Institut d'études politiques de Paris

Les collectivités
locales
en mutation
Cahiers français
n° 293

Organisation
et fonctionnement
des collectivités
locales :
nouveaux enjeux

80

Bibliographie

- Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle *a posteriori* des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux, ministère de l'Intérieur, Direction générale des collectivités locales, années 1993, 1994, 1995, 1996.
- Rapport public du Conseil d'État, 1993.
- Jean-Bernard Auby, "Observations sur le contrôle de légalité", *La Gazette des communes, des départements, des régions*, 3 mars 1997, pp. 27-30.
- Rapport au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, *La modernisation de l'administration territoriale de l'État* présenté par Gilbert Santel, directeur général de l'administration et de la fonction publique, délégué interministériel à la réforme de l'État, octobre 1998.
- "L'activité des chambres régionales des comptes : années 1996, 1997, 1998", *La Gazette des communes, des départements, des régions*.

Entretien avec... Guy Piolé, Président de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon

■ La loi du 21 décembre 2001 est l'aboutissement d'un débat récurrent sur les missions des chambres régionales des comptes (CRC). Comment ont évolué les rapports entre élus locaux et CRC depuis leur création, il y a 20 ans ?

L'examen de la gestion, sur lequel se sont concentrées les critiques, était prévu dès le premier dispositif de la loi de 1982. Mais, au départ, il ne devait pas déboucher sur des observations publiques. Dans un premier temps, l'examen de la gestion par les CRC devait donner lieu à des lettres aux élus ou à des insertions dans le rapport public de la cour des comptes. Après 1990, ces observations sont débattues en conseil municipal et portées à la connaissance des tiers. D'où une sensibilité croissante des élus locaux sur ces productions, qui fait qu'avec le temps, les parlementaires se sont fait l'écho de questions vis-à-vis des CRC. L'une de ces questions touche au calendrier. Et à l'incidence de la médiatisation des observations de gestion sur la vie politique locale. De là vient le souhait de ne pas voir produites de lettres d'observation à proximité d'échéances électorales, souhait d'ailleurs entendu par les CRC qui s'étaient abstenues de le faire au cours des dernières années, et qui a été entériné par la loi du 21 décembre.

La deuxième question posée par les élus, lancinante, est celle de l'opportunité. Les élus locaux considèrent, unanimement, que l'opportunité est l'affaire des élus. Mais cela a également toujours été très clair pour nous ! Le rapport sénatorial Amoudry-Oudin insistait beaucoup sur cette question. Mais dans ce rapport, pas plus que dans les analyses que la Gazette des communes publie chaque année, on ne cite un seul exemple dans lequel les lettres d'observation de la CRC aient mis en cause l'opportunité des choix. Nous y faisons très attention. La nouvelle loi va nous conforter sur cette question, et rassurer les élus. Elle donne en effet une définition de l'examen de la gestion et dit clairement que l'opportunité des décisions relève de l'assemblée délibérante, et non de l'examen de la gestion. Et elle dit clairement que les CRC examine la question des moyens pour atteindre les objectifs. L'opportunité, ce sont les objectifs, or l'examen de la gestion porte sur les moyens. A partir de là, le malentendu qui pouvait exister devrait se dissiper. L'examen de la gestion étant désormais défini, il devrait y avoir une grande clarté dans nos contacts avec les élus sur ce sujet.

■ Les élus locaux dénonçaient l'insuffisance de la procédure contradictoire. La loi du 21 décembre y remédie. Qu'en pensez-vous ?

Depuis 1988, il existait déjà une procédure contradictoire, assez contraignante. Rappelons-en les différentes étapes. Le rapporteur fait son travail d'examen de la gestion. Il a un entretien de fin de contrôle avec le contrôlé. Ensuite, la CRC adresse à la collectivité une lettre d'observations provisoire. Le contrôlé y répond par écrit, il se présente devant la chambre pour lui donner oralement des précisions, puis les observations définitives sont envoyées à l'ordonnateur. Dans le nouveau dispositif, on ajoute une étape finale. Les observations définitives de la chambre donnent lieu à un rapport d'observations, adressé à l'ordonnateur et à son prédécesseur. Ils disposent d'un mois pour y apporter des réponses écrites, annexées aux observations de la chambre. A l'image du rapport public de la cour des comptes. On va évoluer de quelque chose de court, qui s'appelait une lettre d'observations, à quelque chose d'un peu plus volumineux, qui va s'appeler un rapport. Mais, de plus en plus fréquemment, lorsque l'on publiait une lettre d'observations, les collectivités publiaient simultanément, sur leur site internet, leurs réponses. C'était donc, dans les collectivités les plus importantes, une pratique qui avait déjà cours.

Utiliser le bouton "imprimer" de votre navigateur pour imprimer cet article

Article paru dans la Gazette n°1588 du 12/3/2001 (page : 28)

10 commandements pour bien recevoir la chambre régionale des comptes

Recevoir le magistrat

La chambre régionale des comptes dont votre collectivité relève vous a prévenu : un magistrat viendra examiner la gestion de la collectivité. Comment recevoir ce magistrat rapporteur qui entend se rendre dans les locaux de la collectivité ? Car c'est l'affaire de plusieurs jours de « cohabitation » entre ordonnateur, directeur général des services, cadre territorial responsable des finances, et magistrat, avec un calendrier et une procédure. Cela dit, pas de panique, c'est un examen, pas un jugement... du moins pas encore ! A moins d'une gestion catastrophique et/ou frauduleuse, autant aborder cet examen de façon positive, avec son aspect pédagogique et préventif. Deux cadres territoriaux et un magistrat vous conseillent.

Les chambres régionales des comptes (CRC) ne sont pas que des juridictions : ce sont aussi des organismes d'examen de la gestion des collectivités locales. Selon le résultat de l'examen de la gestion, la CRC peut certes se transformer en instance juridictionnelle, dans le cas, par exemple où elle découvrirait une situation de gestion de fait. Elle peut même communiquer les dossiers au parquet pour d'éventuelles suites pénales (cas de fraudes, d'évidentes illégalités). Mais cette juridictionnalisation de la procédure d'examen n'est pas systématique. En fait, la majorité des examens de gestion de ces dernières années n'ont même pas abouti à une lettre d'observations définitives. Le phénomène est même en baisse. Alors qu'en 1996, sur près de 3 000 communications, on a pu noter près de 1 200 lettres d'observations définitives (soit près de 50 %), les chiffres ont été beaucoup plus encourageants ces dernières années. Pour 1998, on a pu compter 995 lettres d'observations définitives par rapport à 2 950 communications. En 1999, sur 2 514 communications, « seulement » 807 ont été suivies de lettres d'observations définitives (rapport 2000 de la Cour des comptes, éditions du JO, janvier 2001). Ce sont les articles L. 211-8, R. 211-1 et R. 211-2 du Code des juridictions financières (CJF) qui traitent de l'examen de gestion, appellation officielle de ce qu'on appelle par commodité, mais à tort, « contrôle ».

L'article R 211-1 est à ce sujet caractéristique : « L'examen de la gestion des collectivités territoriales (...) s'exerce concomitamment ou non au contrôle juridictionnel des comptes de ces collectivités ». Si on s'en tient donc à la stricte sémantique juridique des CRC, l'examen de gestion n'est pas le contrôle des comptes, même si les deux sont souvent liés. Cela dit, par la force des choses, l'examen de gestion passe par des contrôles... mais au sens de « vérifications ». Et cet examen peut être une chance. « Les CRC s'efforcent d'exercer un rôle d'aide à une gestion régulière et efficace, pour éclairer les ordonnateurs. De la sorte, elles contribuent à préserver les intérêts financiers de la collectivité (...). En ce sens, le " contrôle " joue aussi un rôle préventif auprès des élus, avec lesquels les magistrats établissent un véritable dialogue tout au long de l'instruction » (extrait de « Missions des CR », sur le site Internet de la Cour des comptes).

Entre ce qu'il faut faire et ne pas faire, voici donc les dix commandements de l'examen de gestion.

Recevoir le magistrat

Pensez à constituer une cellule de gestion.

« Comment il pense mener l'instruction au magistrat tu demanderas »

C'est la première forme de courtoisie. Pour Vincent Potier, directeur général des services (DGS) du département de Meurthe-et-Moselle, dès le premier contact avec la chambre régionale des comptes (lire le calendrier procédural, pp. 28-29), la collectivité sait le nom et les coordonnées du magistrat instructeur (parfois également appelé examinateur, contrôleur, voire rapporteur). « Il faut alors entrer en contact avec lui, préconise Vincent Potier, et lui demander ses desiderata, la méthode qu'il entend adopter, l'aide qu'il souhaite recevoir... »

Cela permet de plus, en amont, de prévoir une salle, un cadre pour le guider, et surtout de constituer une cellule de gestion. Généralement, on dispose pour cela d'un mois avant l'arrivée de l'équipe d'instructeurs.

« Une cellule de gestion tu constitueras »

Pour les petites collectivités, cette cellule se limitera au DGS et à deux ou trois autres chefs de service. Pour les plus grandes (communes ou EPCI de plus de 40 000/50 000 habitants, départements, régions), la cellule de gestion est fortement recommandée : DGS/DGSA, directeur des services techniques, directeur des finances, directeur du service juridique, voire (comme au conseil général de Meurthe-et-Moselle) un contrôleur interne de gestion. Le magistrat aura ainsi à sa disposition le principal « pool » de la gestion locale, opérationnel depuis une quinzaine de jours avant son arrivée... ce qui ne l'empêchera nullement de demander à voir le chef-adjoint de la bibliothèque municipale, ou le directeur de la communication !

Pour Patrick Simonnet, ex-contrôleur interne de gestion du département des Deux-Sèvres, le rôle de cette cellule est de « donner des informations sur les procédures, l'organisation, le contrôle interne, de rechercher les interlocuteurs les plus avertis, de transmettre les pièces requises, de désigner l'interlocuteur chargé de faciliter la tâche du magistrat (rôle de coordinateur)... ».

« Local, photocopieuse et cadre coordinateur à sa disposition tu mettras »

Seule les grandes collectivités peuvent disposer d'un cadre coordinateur à mettre à la disposition du magistrat. Pour les plus petites, c'est généralement le DGS. Mais attention, « cet agent ne doit pas filtrer les contacts », précise Vincent Potier. Il doit être là « à la disposition » du rapporteur, pour lui faciliter l'instruction (contacts, pièces justificatives, explications, etc.). Les contrôlés doivent « admettre que le rapporteur désire rencontrer directement les responsables de services s'il le juge nécessaire de rencontrer ». Le conseil général des Deux-Sèvres a eu la chance de disposer d'un tel coordinateur, d'autant mieux placé qu'il était le contrôleur interne de la gestion départementale. C'est Patrick Simonnet qui a ainsi été le trait d'union entre ordonnateur-cellule de gestion et rapporteur de la CRC Poitou-Charentes. Le local doit être suffisant pour y héberger le magistrat, ses éventuels assistants (experts, autre magistrat, etc.) et l'inévitable photocopieuse.

« Des réunions magistrat-ordonnateur-cellule de gestion tu prévoiras »

Et c'est au magistrat de demander ces réunions. Il y en a généralement au moins deux : l'accueil du contrôleur le premier jour, et son départ le dernier jour. Entre-temps, comme le souligne Patrick Simonnet, « les réunions entre l'ordonnateur et le magistrat n'ont pas été prévues à un rythme régulier, mais ont été adaptées aux circonstances ». Lors de ces réunions, ne faites tout de même pas payer par le contrôleur sa part de café, croissants et jus d'orange ! La réunion avec petit déjeuner entre dans le cadre de la courtoisie et de l'hospitalité, pas dans celui de la tentative de corruption !

Tirer parti de l'examen de la gestion

Pour les collectivités, le passage du magistrat, à travers ses observations et remarques, puis à travers les communications et les lettres provisoires, est une chance de rectifier le tir et de s'améliorer dans la rigueur comme dans l'efficacité.

Le magistrat instructeur, en effet, dialogue avec l'ordonnateur et ses directeurs de services ; parfois même, il les critique, critiques pouvant être reprises dans une lettre provisoire ou une demande de justifications. Ce sont là des éléments pouvant mettre la « puce à l'oreille » sur tel ou tel flou dans la gestion locale.

Mais jamais un magistrat ne vous conseillera directement. « Conseiller n'est pas notre rôle, ayant par ailleurs vocation à juger ce que nous contrôlons. Nous y perdrons notre liberté d'appréciation. Si l'examen de gestion a un rôle préventif et pédagogique, ce n'est qu'incidemment et par voie de conséquence, à travers nos critiques, nos dialogues, nos communications », estime Roger Combet.

Le président de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon a plutôt une bonne opinion des territoriaux, notamment de ceux des grandes collectivités. « Leurs cadres et collaborateurs sont de grande qualité et de haut niveau. Le directeur des finances, le DGS ou le cadre juriste d'une ville de plus de 100 000 habitants parlent le même langage que le magistrat. »

« Attentivement le magistrat tu écouteras »

Mais point d'autosatisfaction triomphaliste ! Quand bien même serait-on le meilleur directeur territorial de France et de Navarre, il est conseillé d'être attentivement à l'écoute du contrôleur et de noter toutes ses remarques.

« Au prochain examen tu te prépareras »

Ajoutons même, en point d'orgue, ce conseil capital de Vincent Potier. « Il ne faut surtout pas oublier de préparer dès maintenant le prochain contrôle, en s'assurant que les précédentes observations définitives ont été prises en compte. »

Communications et lettres provisoires

« Avec respect mais fermeté tu y répondras ».

Les communications sont des demandes de pièces et documents. Or, quels sont les documents consultables par le magistrat contrôleur ?
Tous !

Le président Combet confirme. « L'article L. 241-1 du CJF précise bien que tout document, de quelque nature que ce soit, doit être mis à la disposition du rapporteur. Si nous avons toutes les pièces justificatives préliminaires de la part du trésorier public, cela peut ne pas suffire. Doit être communiquée au magistrat, à sa demande, toute autre pièce : justificatif, ordre de mission, facture, devis, etc. »

Pour les lettres d'observations, Vincent Potier, du côté collectivité locale, nous conseille. « Dès lors que l'on est honnête et que l'on a exercé consciencieusement ses responsabilités, on n'a pas à se soumettre servilement aux observations orales et provisoires d'un contrôleur. Il ne faut pas alors hésiter à contredire un magistrat de la CRC. Cela doit cependant être opéré dans un esprit de profond respect, avec le souci d'écouter et de comprendre l'observation. Enquête et réexamen sur la réalité des faits doivent être conduits avec la plus grande rigueur intellectuelle et professionnelle. »

En tout état de cause, toute dissimulation est à proscrire. « Les manipulations de chiffres et arguments préfabriqués ne résistent pas à l'analyse que la CRC opère sur la gestion et les comptes de la collectivité », avertit le DGS de Meurthe-et-Moselle.

Ce qu'il ne faut pas faire

« Des bâtons dans les roues du contrôleur tu ne mettras »

« C'est un délit, dit délit d'entrave, rappelle Roger Combet. Parmi ce qu'il ne faut pas faire, c'est le cas le plus grave. Les obstructions sont sanctionnées par 100 000 francs d'amende (art. L. 241-1 2e alinéa du CJF). »

« Ni invitations ni argent tu ne proposeras »

« Les invitations au restaurant sont déconseillées, de même que tout don en nature ou en argent. Cela ne nous arrive plus, note le président de la CRC Languedoc-Roussillon, et toute tentative d'invitation est diplomatiquement déclinée. »

« Sauf nécessité, un véhicule de service tu ne prêteras »

« Le magistrat, généralement, possède son véhicule. Celui de la collectivité ne s'impose pas... Mais il peut arriver, par exemple, que le directeur des services techniques soit chargé d'accompagner lui-même le rapporteur au siège d'une société délégataire de service public située à 5 ou 10 kilomètres du centre-ville. Dans ce contexte, l'utilisation d'un véhicule de service s'avère souvent nécessaire, d'autant que le magistrat peut ne pas connaître le chemin. Cela entre normalement dans les détails pratiques et matériels inhérents à tout examen. »

Roger Combet, président de la chambre régionale des comptes

de Languedoc-Roussillon

Le choix de la collectivité dont la gestion est examinée se fait « par rapport au programme de la chambre régionale des comptes, explique Roger Combel, président de la CRC de Languedoc-Roussillon. Ce programme est généralement fixé en référence au délai quadriennal. Nous répartissons le travail en fonction de quatre masses, quasiment également réparties sur quatre ans. Cela fait une sorte de "turn-over" à "dispatch" entre magistrats instructeurs. Les choses sont ainsi relativement régulières... sauf à faire un examen exceptionnel de gestion si le préfet nous le demande ».

Communications : ensemble des observations et des demandes de pièces justificatives adressées par la CRC aux autorités locales tout le long de l'examen de gestion.

Examen de la gestion : contrôle exercé a posteriori par la CRC sur la gestion (régularité et efficacité) des ordonnateurs ou des autres responsables publics.
S'exerce souvent, mais pas toujours, en même temps que le contrôle des comptes (régularité). Pour différencier les deux, on parle plutôt d'examen lorsqu'il s'agit de la gestion, et de contrôle lorsqu'il s'agit des comptes... étant bien entendu qu'il est difficile de vérifier la première sans jeter un œil sur les seconds !

Délit d'entrave : infraction pénale constituée par le fait de faire obstacle à l'exercice des pouvoirs d'investigation des rapporteurs de la CRC (article L. 241-1 2e alinéa du CJP).

Instruction : phase de la procédure durant laquelle le magistrat-rapporteur effectue le contrôle d'un organisme ou d'une collectivité. L'instruction des juridictions financières se déroule sur pièces ainsi que par enquête sur place.

Observations (lettres) : constatations et critiques provisoires, puis finales (lettre définitive) formulées par la CRC sur la gestion de la collectivité (et/ ou de ses satellites).

Rapporteur : membre de corps et de services de l'Etat exerçant à la CRC des fonctions de contrôle-examen de la gestion, à l'exclusion des activités juridictionnelles. Attention, ce terme est parfois également utilisé pour le magistrat instructeur

Emmanuel Gibert

Infographie :

