

LA COMMUNICATION ET LA PUBLICITE DES OBSERVATIONS DES CRC

Les rapports d'observations sur les collectivités locales

Mesdames, Messieurs, Chers collègues,

Avant de vous parler du contenu des rapports d'observations adressés aux ordonnateurs par les chambres régionales des comptes je voudrais vous dire quelques mots sur nos procédures.

I – Les procédures

Les contrôles effectués par les juridictions financières françaises en matière d'examen de la gestion donnent lieu à la rédaction de rapports d'instruction présentés par le magistrat instructeur à la collégialité des magistrats.

L'examen de ce rapport d'instruction peut donner lieu à des suites diverses : juridictionnelles, transmission à la Cour de discipline budgétaire et financière, transmission aux juridictions judiciaires, observations de gestion.

En ce qui concerne plus particulièrement l'examen de la gestion, ce rapport d'instruction se solde, après discussion, par l'une des deux situations suivantes :

- 1) Première situation : la collégialité estime que le contrôle ne donne lieu à aucune remarque significative.

Dans ce cas la chambre adresse une lettre de clôture de la procédure à l'exécutif et éventuellement aux anciens responsables pour leur signaler l'absence d'observation.

- 2) Deuxième situation : la collégialité estime que tous ou certains des constats effectués par le magistrat instructeur dans son rapport d'instruction doivent être notifiés à l'ordonnateur et éventuellement aux anciens ordonnateurs et aux personnes mises en cause.

Dans ce cas une procédure contradictoire s'engage avec l'exécutif et, éventuellement, les anciens responsables :

- la chambre leur adresse un rapport d'observations provisoires confidentiel ;
- ils disposent d'un délai, généralement de deux mois pour répondre ;
- au vu de ces réponses et après leur audition éventuelle par la chambre, la chambre délibère à nouveau sur chacune des observations et peut :
 - soit abandonner une observation qu'elle estime désormais non fondée ou peu pertinente au regard de l'ensemble du rapport ;
 - soit maintenir l'observation initiale, éventuellement modifiée pour tenir compte des arguments présentés par l'ordonnateur.

La procédure s'engage éventuellement avec les autres personnes concernées, à qui sont notifiées, pour contradiction, les observations qui les concernent.

Si, au terme de cette procédure, la totalité des observations initiales est abandonnée, la chambre adresse une lettre de fin de contrôle à l'exécutif et éventuellement aux anciens responsables.

Si, au contraire toutes ou certaines des observations initiales sont confirmées, la chambre adresse un rapport d'observations définitives, encore confidentiel, à l'exécutif en fonction et, éventuellement, aux anciens responsables concernés. Tous peuvent encore fournir des explications ou des remarques dans le délai d'un mois.

Passé ce nouveau délai, la chambre notifie à l'exécutif en fonction de la collectivité son rapport d'observations définitives accompagné de la dernière réponse éventuelle de l'exécutif en fonction et de celles des anciens responsables. L'ensemble constitué par le rapport d'observations définitives et ces dernières réponses doit être communiqué à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion et donner lieu à débat.

Dès que s'est tenue la plus proche réunion de l'assemblée délibérante, l'ensemble, rapport d'observations définitives et dernière réponse de l'exécutif, devient alors communicable.

*

* *

II – La définition de l'examen de la gestion

Les observations adressées aux dirigeants des collectivités locales s'inscrivent naturellement dans le cadre et les limites fixées par le législateur, codifiés sous l'article L. 211-3 de notre code des juridictions financières, récemment précisés par la loi n° 2001-12428 du 21 décembre 2001, selon lesquels :

« La chambre examine la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. 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 ».

De fait, l'examen de la gestion occupe une place prépondérante dans les contrôles effectués par les chambres régionales des comptes.

III – Le contenu des rapports d'observations aux ordonnateurs

Qu'il s'agisse des rapports d'observations provisoires, confidentiels, soumis à contradiction, ou des rapports d'observations définitives qui tiennent compte des arguments en réponse des dirigeants, généralement plus synthétiques que les rapports d'observations provisoires, chacun de ces rapports expose les observations décidées collégalement, à l'occasion de délibérés, sur la base d'un rapport d'instruction écrit, présenté oralement par le magistrat instructeur à ses pairs.

Ces observations traitent généralement de la situation financière de la collectivité, et relèvent éventuellement les anomalies de gestion et les entorses aux dispositions législatives et réglementaires décelées à l'occasion du contrôle. Elles peuvent également prendre la forme de recommandations. Après quelques années d'incertitude, les chambres n'hésitent plus désormais à introduire dans les rapports des remarques positives, notamment en matière de suites données à de précédentes observations.

Dans le cadre des prérogatives fixées par le législateur et tout en respectant l'opportunité des choix effectués par les assemblées délibérantes, les chambres procèdent de plus en plus souvent à l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par la collectivité.

Les rapports d'observations de la chambre sont-ils le résultat de contrôles normalisés ?

Cela dépend généralement de la taille de l'entité contrôlée.

Ainsi, les petites entités, à faible enjeu économique et financier, donnent lieu, sauf cas particuliers de collectivités à situation financière dégradée ou pour lesquelles la chambre est informée d'anomalies de gestion ou de malversations, à des contrôles allégés, très souvent normalisés. Il s'agit alors d'une approche de la collectivité au travers de ratios financiers relatifs aux charges fixes, à la capacité d'autofinancement, à l'endettement, à l'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement et d'une approche par les risques éventuellement encourus par la collectivité en raison de ses relations avec ses satellites : sociétés d'économie mixte, associations notamment, ou en fonction des garanties d'emprunt accordées à des tiers.

En revanche, l'examen de la gestion des grandes collectivités et organismes à fort enjeu économique donne lieu à un contrôle approfondi des juridictions financières françaises. Il est généralement conduit par le magistrat instructeur ou par une équipe de contrôleurs, sous leur propre responsabilité, en fonction des orientations du programme annuel de contrôles de la chambre. Les orientations reposent sur deux types d'approches :

- une approche interne conduite à partir des comptes et de leurs pièces justificatives et de documents recueillis par la chambre dans l'intervalle de deux contrôles telles que lettres d'administrés, coupures de presse, rapports d'inspection, ...
- et une approche externe faite de consultations diverses, notamment entretiens avec l'ordonnateur, avec ses services, avec le comptable de l'organisme, avec les services de l'Etat concernés.

Parmi les passages qualifiables d'obligés, de nombreux rapports, sans qu'il ait été nécessaire de les normaliser, tendent toutefois à rappeler, au moins de manière sommaire, le contexte dans lequel se situe la collectivité : situation géographique, contexte politique, économique, démographique, social, relations avec des satellites tels que sociétés d'économie mixte, associations, structures intercommunales auxquels la commune est rattachée, services publics délégués. Autant de caractéristiques qui singularisent le contexte dans lequel agit la collectivité.

Le deuxième point, qui constitue désormais un passage obligé, a trait aux suites réservées par la collectivité aux observations formulées par la chambre à l'occasion de son précédent contrôle. Il s'agit d'apprécier les mesures prises par la collectivité pour répondre aux remarques précédemment adressées par la chambre à l'ordonnateur. Les constats effectués à cet égard sont plutôt satisfaisants car, la plupart du temps, les dirigeants

corrigeant leurs erreurs et mettent en place des structures de contrôle interne adaptées pour éviter qu'elles se renouvellent. On remarque également que le seul constat d'une situation financière dégradée conduit très souvent l'exécutif à modifier ses orientations de gestion afin d'assainir les finances de l'entité : meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement, tassement momentané des dépenses d'investissement ; suivi amélioré en matière de gestion de la dette et de la trésorerie, initiatives de renégociations d'emprunts favorables à la collectivité, surveillance plus soutenue des délégations de services publics, études prospectives préalables à des investissements lourds, ... Les résultats positifs obtenus à la suite de ces contrôles font l'objet de renvois au rapport public annuel d'activité des chambres régionales et territoriales des comptes publié par la Cour des comptes.

Un troisième point a trait à la situation financière et comptable de la collectivité et à son évolution sur la période examinée. Il s'agit là d'un passage quasiment obligé car on voit mal une juridiction financière se dispenser de porter un regard sur les finances des organismes qu'elle contrôle après s'être assurée de la fiabilité et de la sincérité des comptes présentés. L'analyse financière est désormais réalisée à partir d'un logiciel spécifique, progressivement affiné, alimenté pour l'essentiel à partir des données mises à disposition par les services compétents du ministre français des finances qui disposent de toutes les données financières et comptables sur les collectivités locales. Cette analyse financière généralement rétrospective, plus rarement prospective, donne lieu à une double approche : une approche évaluative qui permet de mesurer l'activité de la collectivité et ses performances et une approche par identification des risques : relations avec des sociétés d'économie mixte, garanties d'emprunt accordées aux associations subventionnées, ...

Cette approche s'articule autour d'un schéma classique, désormais bien maîtrisé, qui mesure l'évolution des postes de recettes et de charges de fonctionnement de la collectivité et sa capacité à financer les nouveaux investissements décidés ou projetés par l'assemblée délibérante. Pour cela l'analyse s'appuie tout naturellement sur le degré de mobilisation de la richesse fiscale de la collectivité, sur son niveau d'endettement et sur la structure des dépenses de fonctionnement et d'investissement. Elle recourt entre autres à la méthode d'évolution comparative des ratios, une approche toutefois relativisée pour tenir compte des particularités locales : externalisation plus ou moins importante de certaines activités normalement dévolues à la collectivité, appartenance ou non à une ou plusieurs structures intercommunales, particularisme des communes chefs-lieux de canton, des communes centres... Bref, autant d'éléments dont on voit bien qu'ils influent sur les ratios au point d'exclure parfois toute comparaison à des moyennes de référence, régionales ou nationales, pour ne s'en tenir qu'à l'évolution elle-même des ratios sur la période examinée.

C'est de cette capacité de la collectivité à faire face à ses charges par un jeu d'équilibre des financements, qu'ils soient propres ou d'emprunt, que se dégagent les conclusions de la chambre.

Vous avez été destinataires du rapport d'observations définitives sur la commune de Pau (80 000 habitants), située en région Aquitaine, sur les contreforts des Pyrénées. Le rapport correspondant fait état de la situation financière de cette ville.

Parmi les autres points régulièrement examinés par les chambres figure en bonne place celui relatif à la commande publique même si, du moins sur la forme, le code des marchés publics est de plus en plus scrupuleusement respecté et ne donne plus lieu à des critiques aussi nourries que par le passé. C'est d'ailleurs pour cela que, désormais,

l'examen de la commande publique est très souvent couplé avec ceux de l'organisation interne de la collectivité, des procédures mises en place et de la circulation de l'information au sein de l'administration territoriale locale, à l'égard de l'assemblée délibérante et à destination de la population locale.

Les frais de personnel, de l'ordre du 40 à 50 % des charges de fonctionnement des collectivités locales n'échappent pas à la curiosité des chambres. Evolution de la masse budgétaire qu'ils représentent, légalité des rémunérations accessoires, cumuls d'emplois et de rémunérations, gestion des carrières, emploi de handicapés, conditions de recrutement des agents contractuels (c'est-à-dire ceux qui ne sont pas fonctionnaires), tels sont les points qui retiennent le plus souvent l'attention et qui donnent lieu à des constats parfois critiques. L'absentéisme figure à son tour parmi les thèmes communs de vérification les plus couramment exploités, même si les remarques qui figurent dans les rapports demeurent pour l'instant très factuelles. L'exploitation en cours des bilans sociaux des villes de moyenne et grande taille par l'une des chambres régionales des comptes, celle de Haute-Normandie, devrait déboucher à terme sur la confection de monographies susceptibles d'étayer, avec les précautions d'usage, des observations comparatives.

Tous ces points particuliers ne mobilisent pas pour autant tout le temps consacré à l'examen des comptes et de la gestion des entités contrôlées. L'attention des magistrats instructeurs et de leurs assistant peut ainsi être appelée sur d'autres dépenses aux montants significatifs ou qui présentent des variations erratiques. Tel peut être le cas de postes tels que celui des indemnités des élus, des amortissements, des provisions, des charges exceptionnelles. A titre d'exemple, vous trouverez des remarques sur de tels sujets dans le rapport d'observations adressé au maire de Pau.

En dehors des points qui viennent d'être évoqués, les contrôles peuvent porter sur des dépenses de fonctionnement ou d'investissement relatives à des particularités locales, à gros enjeu économique ou à rayonnement important. Vous en trouverez des exemples dans le rapport d'observations de la ville de Pau avec la construction et la gestion d'une grande salle de spectacles.

Dans cette série de contrôles, pour lesquels le magistrat instructeur dispose d'une grande capacité d'initiative, tout en respectant les orientations de la politique de contrôle de la juridiction, peuvent s'insérer les contrôles des délégations de services publics. Ceux-ci prennent progressivement la forme d'évaluations des politiques mises en œuvre. Mon collègue Christian BERNINGER y reviendra à propos des services d'eau et d'assainissement de la ville de Saint-Étienne et du SIAAP de l'agglomération parisienne.

Autant de sujets et de remarques que nous choisissons en fonction de l'importance de l'enjeu économique et financier qu'ils représentent, de la gravité des errements constatés ou de leur caractère exemplaire.

Dans le cas particulier où les travaux de contrôle s'inscrivent dans le cadre d'enquêtes nationales regroupant plusieurs chambres régionales des comptes, souvent avec la Cour des comptes, les investigations à mener donnent lieu à des fiches d'aide au contrôle préparées par un comité de pilotage national. Dans ce cas, tout en laissant malgré tout aux instructeurs l'initiative d'investigations personnalisées, le contrôle est plus encadré, plus directif et collectivement organisé. La synthèse nationale en est facilitée et la force démonstratrice des constatations accrue.

Parmi les sujets d'enquêtes déjà effectuées ou en cours soit localement soit nationalement je citerai parmi d'autres : l'action sociale dans les départements, le revenu minimum d'insertion des travailleurs sans emploi, les services d'incendie et de secours, les casinos, la gestion des ports de plaisance, la politique de l'eau, l'intercommunalité, les hôpitaux, l'hébergement des personnes âgées dépendantes, la gestion du système éducatif.

IV – La forme des rapports

Permettez-moi, enfin, d'ajouter quelques mots sur la forme de nos rapports et sur les recommandations essentielles qui président à leur rédaction.

Ainsi, en dehors des conseils de rédaction classiques il est recommandé aux magistrats :

- de respecter une présentation logique allant du général au particulier ;
- de hiérarchiser les observations ;
- de respecter une totale neutralité des titres et de style ;
- de s'assurer de la clarté du message délivré par utilisation d'un vocabulaire usuel et de ne recourir à une terminologie technique qu'après l'avoir expliquée.

S'agissant enfin de la longueur des rapports notifiés aux ordonnateurs, bon nombre d'entre nous s'accordent à penser qu'un rapport ne devrait pas dépasser, sauf cas particuliers, quinze à vingt pages. Au delà, c'est prendre le risque de s'engluer dans des détails dépourvus de plus-value démonstrative mais c'est aussi prendre le risque de lasser le lecteur, qu'il soit le destinataire direct ou à plus forte raison l'administré.

Voilà, Mesdames et Messieurs, brossés en quelques minutes les grands traits caractéristiques d'un rapport d'observations.

Je vous remercie de votre attention.

Jacques PAGES
Président de section
Chambre régionale des comptes
d'Aquitaine