



Communiqué de presse

Rapport d'activité pour 2016 de la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire

Nantes, le 22 février 2017

Contact presse : Jean-Louis CARQUILLAT-GRIVAZ, magistrat, tél. : 02.40.20.71.22 ou 06.87.25.28.93, jean-louis.carquillat-grivaz@crtc.ccomptes.fr

Éléments de contexte :

Créées en 1982 par les lois de décentralisation, les chambres régionales des comptes exercent sur les collectivités territoriales et les établissements publics locaux un contrôle externe à la fois proche, impartial et indépendant, en assumant une fonction préventive essentielle. Composées de magistrats, leur statut et leur fonctionnement collégial fondent leur indépendance. A travers leurs jugements, leurs rapports, leurs avis, et leurs recommandations, elles contribuent à l'amélioration de la gestion publique.

La CRC des Pays de la Loire en quelques chiffres

Effectifs : 20 magistrats, 20 vérificateurs, 15 agents administratifs

Compétence : 900 comptes sur l'ensemble de la région, représentant 13,5 milliards d'euros

Le rapport d'activité de la juridiction a pour finalité de rendre compte de cette activité de contrôle diversifiée et, dans le souci de faire « œuvre utile », de tirer notamment des enseignements de portée transversale des 53 rapports d'observations définitives rendus publics en 2016 (voir liste en annexe) étant souligné que les observations formulées répondent à un triple objectif : apporter une information aux élus locaux qui peuvent ainsi prendre connaissance d'éventuels dysfonctionnements ; contribuer à l'amélioration de la gestion des organismes contrôlés, en invitant leurs responsables à suivre les recommandations de la chambre, à corriger ou à prévenir les dysfonctionnements relevés ; participer à la démocratie locale en informant le citoyen sur l'emploi des deniers publics.

En se focalisant sur les éléments les plus notables, c'est dans cet esprit qu'ont été rédigées, par exemple, les analyses proposées sur, d'abord, la situation financière des collectivités publiques de la région, celles, ensuite, sur la gestion de la fonction publique territoriale, des services publics d'assainissement non collectif, et des établissements publics de santé, dans le cadre d'enquêtes communes des juridictions financières.

Points de fond à souligner :

1 - En 2016, comme les années précédentes, la grande majorité des collectivités contrôlées dans les Pays de la Loire a présenté une situation financière équilibrée. Pour autant, un certain nombre de constats tendanciels régionaux, plus nuancés que la situation de 2015 ne pouvait le laisser craindre, peuvent être faits à l'orée de cette année 2017.

Ainsi, en 2016, l'investissement des collectivités locales régionales s'est quasiment stabilisé (-0,4 %) à un niveau relativement faible (équivalent à celui de 2003 en euros constants), sans amorcer toutefois de réelle reprise. Les investissements du « bloc communal », en légère hausse,

n'apparaissent toutefois pas soutenus par les autres niveaux de collectivités locales, celui de la collectivité régionale en stabilisation et ceux des départements en baisse pour la septième année consécutive.

Egalement, l'épargne brute des collectivités locales régionales a légèrement diminué de -2,4%. Cette baisse est la cinquième consécutive mais est toutefois moins forte qu'en 2015 (-4,6%) et est, comme en 2015, particulièrement marquée pour les départements de la région (-7% en moyenne). Cependant, les ressources propres des collectivités locales régionales : épargne brute complétée des subventions et dotations d'investissement, ont permis en 2016 de financer la quasi intégralité des dépenses d'investissement. Le solde a été couvert par un recours très modéré à l'emprunt.

Le rythme de progression des recettes de fonctionnement des collectivités locales de la région reste très modéré pour atteindre 0,7% en 2016 (+0,8% en 2015). Ce taux d'évolution tient compte de la poursuite de la baisse du principal concours financier de l'Etat, la dotation globale de fonctionnement (DGF) en recul de près de 9%, même si cette baisse ne se traduit le plus souvent, après péréquations et quelques mesures à la hausse, que par quelques dizaines d'euros par habitant en moins. Cette baisse est surtout limitée par le dynamisme des recettes fiscales qui ont progressé en 2016 de près de 2,9% en raison, essentiellement, de la progression des bases d'imposition. Les taux d'imposition demeurent, eux, quasiment stables pour le bloc communal mais sont en assez forte augmentation pour les départements.

Les dépenses de gestion des collectivités locales régionales enregistrent, de leur côté, une hausse modérée de 1,8% en 2016 (1,7% en 2015). Si les différents postes des charges réelles courantes enregistrent une décélération, hors prestations sociales, les frais de personnel, principal poste de dépenses, ont augmenté en moyenne régionale de +1,6% après +1,8% de hausse en 2015 et 3,2% en 2014. Cette évolution résulte, en partie, de plusieurs mesures gouvernementales : coût du dégel du point d'indice, revalorisations liées au protocole « PPCR¹ », hausse du taux de la contribution employeurs à la CNRACL.

Pour 2017, la question est de savoir si ces évolutions sont une parenthèse ou si les dépenses locales s'orientent vers une période prolongée de dépenses contenues. Ceci impliquerait, sans doute, une stabilisation de l'évolution de leur masse salariale dans un contexte de réforme territoriale régionale, de transferts de compétences et du changement du paysage de l'intercommunalité et des communes nouvelles dont tous les effets ne sont pas encore connus. Cela passerait probablement aussi par une réforme de la DGF, mais celle-ci, annoncée pour 2017, ne devrait produire ses effets qu'en 2018.

2- Dans le cadre d'enquête nationales, la chambre entreprend régulièrement des contrôles coordonnés sur des organismes de même nature, dont elle rend compte des résultats dans son rapport d'activité. Le rapport d'activité pour 2016 comporte ainsi des développements relatifs à la gestion de la fonction publique territoriale, aux services publics d'assainissement non collectif, et

¹ Parcours Professionnels, Carrières et Rémunérations.

aux établissements publics de santé sur en particulier le système d'information dont l'examen est articulé avec le contrôle organique « traditionnel » de ces établissements.

2.1- La gestion de la fonction publique territoriale

La contribution de la chambre au rapport 2016 de la Cour des comptes sur les finances publiques locales, sur la thématique, s'est appuyée sur le contrôle de treize collectivités dans la région : cinq communes, quatre intercommunalités, trois départements. Comme au plan national, la chambre a relevé une maîtrise insuffisante des effectifs, une gestion du temps de travail à rendre plus rigoureuse, une prise en compte à approfondir de l'impact budgétaire dans la gestion des carrières, un régime indemnitaire faiblement modulé.

2.1.1- L'évolution des effectifs

Les effectifs de trois communes sur cinq contrôlées par la chambre sont en hausse (10%, 2% et 6,2%). C'est également le cas pour les quatre intercommunalités (16%, 22%, 10%, 3,7%). Sur l'ensemble des trois départements, les effectifs progressent de 4,10%.

Le suivi des effectifs pâtit d'abord d'une insuffisance des outils dans plusieurs collectivités comme en témoigne, l'impossibilité pour l'une d'entre elles de présenter les effectifs en équivalent temps plein (ETP), et, d'une manière plus générale, la faible exploitation des bilans sociaux dont les données ne correspondent pas toujours aux données de l'entité (voire l'absence de bilan). Ensuite, la politique de recrutement articulée avec une véritable gestion prévisionnelle des ressources humaines, n'est pas suffisamment formalisée. Quand la GPRH existe, elle est, sauf exceptions, cantonnée au suivi des départs en retraite.

Enfin, alors que les actions de mutualisation de services et de moyens au sein du bloc communal constituent une source d'économies de gestion, la démarche est souvent à l'état d'ébauche dans l'attente de la mise en place des schémas de mutualisation par les communes et les intercommunalités.

2.1.2- La gestion du temps de travail

Dans douze collectivités sur treize, la durée annuelle réglementaire, soit 1 607 heures par an n'est pas respectée, celle-ci oscillant entre 1 533 heures et 1 591 heures, en raison de congés supplémentaires accordés en sus du cadre légal. Dans le premier cas, le surcoût pour la collectivité correspond à plus d'une quinzaine d'agents en ETP². A la suite du contrôle, une commune a précisé qu'une étude était engagée pour une remise à plat de la durée du temps de travail.

Le non-respect de la durée annuelle de travail s'accompagne d'un absentéisme en légère progression du fait souvent des arrêts de courte durée. Si certaines collectivités ne sont pas restées inactives face à ces évolutions en mettant en place des politiques de prévention, leur généralisation constitue un enjeu majeur dans la période qui s'ouvre.

2.1.3- La gestion des carrières et le régime indemnitaire

² Equivalent Temps Plein.

Au cours de leur carrière, les agents de la fonction publique territoriale peuvent bénéficier d'avancements d'échelon et de grade. Ces décisions ont un impact sur l'évolution de la masse salariale. Or, il ressort des contrôles effectués par la chambre que la pratique de l'avancement d'échelon à la durée minimale reste très répandue. De même, les avancements de grade restent insuffisamment modulés en fonction de critères tels l'appréciation de la valeur professionnelle des agents.

S'agissant du régime indemnitaire, les pratiques des collectivités ne sont pas homogènes. Dans certaines d'entre elles, les modulations en fonction des postes occupés et des responsabilités sont importantes mais le dispositif ne repose pas sur des critères suffisamment explicites ou transparents. A contrario, une autre commune s'est refusée à introduire une modularité selon la manière de servir, qui selon elle, serait coûteuse et peu utile. C'est donc de manière délibérée qu'elle renonce à l'usage de cet outil de gestion.

2.2- Les services publics d'assainissement collectif (SPANC)

Sur le territoire régional comme au plan national, coexistent deux modes de gestion des eaux usées. Dans les parties urbanisées, celles-ci sont récupérées dans un réseau collectif puis dirigées vers une station d'épuration pour être traitées. Dans les parties plus rurales où le réseau ne peut pas être étendu en raison des coûts induits, chaque habitation doit disposer de sa propre installation de traitement appelé assainissement non collectif (ANC).

Dans le cadre d'une enquête commune de plusieurs CRC du grand Ouest, la chambre des Pays de la Loire a contrôlé huit établissements de coopération intercommunale (EPCI) dans lesquelles, globalement, l'ANC intéresse au moins 30 % de la population de l'EPCI. L'enquête nationale devrait déboucher sur un rapport public thématique de la Cour des comptes à paraître courant 2017.

Les observations de la chambre ont trait principalement à l'exercice de la compétence en matière d'assainissement, à l'exercice et l'évaluation des missions de contrôle des installations d'ANC, à l'équilibre financier des budgets SPANC.

2.2.1- L'exercice de la compétence en matière d'assainissement

L'exercice de la compétence en matière d'assainissement n'est pas exercé de manière identique par les EPCI : deux collectivités assument les deux compétences (assainissement collectif et non collectif), cinq n'assument que l'ANC. Egalement, la chambre a relevé des modes de gestion des SPANC hétérogènes (gestion directe avec ou sans marché public, délégation de service public) et s'écartant souvent du cadre réglementaire. Ainsi, dans la quasi-totalité des cas, les collectivités ont omis de créer une régie pourtant imposée par le code général des collectivités locales et, dans un cas, la gestion d'un SPANC dans le cadre d'un marché public a donné lieu à la perception de la redevance par le prestataire (avant d'être reversée à la collectivité) ce qui est irrégulier.

2.2.2- L'exercice et l'évaluation des missions de contrôle

Cinq collectivités sur huit contrôlées par la chambre assument de manière convenable les missions de contrôles même si certaines rencontrent parfois des difficultés à établir les indicateurs de performance prévus par la réglementation et permettant notamment d'apprécier la conformité des dispositifs d'ANC. De plus, le rapport sur le prix et la qualité du service (RPQS) n'est correctement

établi que dans la moitié des collectivités contrôlées. Par ailleurs, la connaissance par les collectivités de leur parc d'installations est parfois incomplète.

Dans plusieurs cas, les contrôles prescrits par la réglementation n'ont pas été totalement exercés. Ainsi les contrôles diagnostics des installations n'étaient pas achevés fin 2012 contrairement aux dispositions de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques. De manière générale, les collectivités n'ont pas mis en œuvre des mesures coercitives pour contraindre les usagers à effectuer les travaux requis sur les installations suite aux contrôles, ce qui a pu contribuer à faire perdre toute efficacité à la réglementation.

2.2.3- L'équilibre des budgets d'assainissement non collectif

Un SPANC étant un service public industriel et commercial dispose en tant que tel d'un budget autonome devant être équilibré au moyen de la redevance et sans subvention issue du budget général. Or, pour la plupart des budgets d'ANC, la chambre a constaté une situation déficitaire et, dans certains cas, des modalités contestables de facturation de la redevance.

Dans un premier cas, il a été relevé que la collectivité (EPCI) a supporté le coût des contrôles diagnostics réalisés gratuitement pour les usagers qui auraient dû payer une redevance. Ce manque à gagner est évalué à près de 183 000 €. Compte tenu du déficit de fonctionnement accumulé, la redevance n'est donc pas proportionnée au service rendu.

Dans un deuxième cas, ces contrôles diagnostics n'ont jamais été facturés aux usagers. Le manque à gagner est ainsi estimé à près de 469 000 €. Par ailleurs, la mise en place postérieure de l'annualisation de la redevance pour les contrôles périodiques a entraîné une rupture de l'égalité de traitement des usagers.

Dans un troisième cas marqué au contraire par des résultats positifs, le dispositif d'annualisation de la redevance a conduit à une surfacturation importante estimée par la collectivité à 453 600 €.

3.2- Les établissements publics de santé

En 2016, les contrôles de la chambre portant sur trois hôpitaux ont montré une situation financière souvent préoccupante ayant donné lieu à un contrat de retour à l'équilibre, qu'il soit signé avec l'ARS ou simplement formalisé en interne. Si, pour ces établissements, un redressement est observé en fin de période, l'amélioration est à confirmer et implique à la fois une amélioration pérenne de l'activité autant qu'une attention soutenue à la maîtrise des charges de personnel.

En matière de gestion des ressources humaines en effet, deux des trois établissements sont confrontés ou à de fortes difficultés de recrutement médical ou à un absentéisme marqué du personnel non médical, lequel appelle une politique volontariste et un meilleur suivi. La complexité d'attrait et de conservation de médecins s'inscrit dans un contexte de faible offre médicale sur le territoire qui entraîne des coûts de recours à l'intérim très élevés, mais également des accommodements et des manquements dans les conditions de travail et la rémunération. D'ailleurs, la gestion du temps médical dans deux établissements est globalement déficiente : temps de travail et rémunération non justifiés par un service fait, activité libérale s'exerçant au détriment de l'hôpital, versements irréguliers d'indemnités.

Pour les trois établissements, la chambre a relevé que le plan hôpital numérique et la certification de la Haute Autorité de Santé ont constitué les deux leviers de modernisation de leur système d'information. Pour l'un d'entre eux, un état des lieux interne a relevé les insuffisances nombreuses du SIH sur les plans technologique et fonctionnel, ce qui place l'établissement en situation de risque. Toutefois, la direction commune avec l'établissement de référence doit lui permettre de restaurer son architecture informatique et d'achever le déploiement du dossier patient informatisé (DPI) actuel.

LES RAPPORTS D'OBSERVATIONS DEFINITIVES COMMUNICABLES EN 2016

Région

Chambre de métiers de la région Pays de la Loire
SMIX Gigalis
Association régionale pour l'institut de formation en travail social (ARIFTS) des Pays de la Loire

Loire-Atlantique

Département de Loire-Atlantique (enquête RH)
Département de Loire-Atlantique
Commune de Basse-Goulaine
Commune de Rezé (enquête stationnement urbain)
Commune d'Ancenis
Commune de Pont-Château
Commune de Couëron
Commune de Rezé
Commune d'Orvault
Commune des Moutiers-en-Retz
Groupements de collectivités territoriales
Communauté de communes du Pays d'Ancenis
Communauté de communes Loire-Divatte (enquête SPANC)
Syndicat intercommunal de Saint Nicolas de Redon et Guémené-Penfao (enquête SPANC)
Etablissement public médico-social "Le Littoral" à Saint Brévin les Pins
Foyer de vie "Les Abris de Jade" à Saint Brévin les Pins

Maine et Loire

Département de Maine-et-Loire
Département de Maine-et-Loire (enquête haut débit)
Commune de Saumur (enquête stationnement)
Commune de Saumur
Communauté de communes Ouest-Anjou (enquête SPANC)
Communauté d'agglomération Saumur Loire Développement
Communauté de communes Vallée Loire Authion (devenue commune nouvelle Loire Authion)
Communauté de communes Loire-Longué (enquête SPANC)
Centre hospitalier de Saumur (enquête SIH)
Centre hospitalier de Saumur

Mayenne

Département de la Mayenne
Commune de Mayenne
Commune de Saint-Berthevin
Commune d'Andouillé
Communauté de communes du Pays de Mayenne
SIAEP des Coëvrons (enquête SPANC)
Centre hospitalier de Laval (enquête SIH)
Centre hospitalier de Laval

Sarthe

Département de la Sarthe
Commune de Mamers
Syndicat mixte sarthois d'aménagement numérique (enquête haut débit)

Vendée

Commune de Château d'Olonne
Commune de Challans
Commune des Herbiers
Commune de Talmont-Saint-Hilaire
Communauté de communes du Pays de Challans
Communauté de communes du Talmondaïs
Communauté de communes du Pays des Achards (enquête SPANC)
Communauté de communes du Pays de Pouzauges (enquête SPANC)
Centre hospitalier Côte de Lumière (enquête SIH)
Centre hospitalier Côte de Lumière