

## **Chapitre II**

# **Le suivi des recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes en 2017**

Les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) inscrivent leurs travaux de contrôle dans une démarche générale visant à faire progresser l'efficacité et l'efficience de la gestion publique locale. Leurs rapports doivent être le plus utiles possibles et proposer des pistes de progrès pour la gestion des collectivités, sous la forme d'observations, mais aussi de recommandations. Jusqu'à présent, elles en vérifiaient la mise en œuvre, soit à l'issue de la procédure contradictoire, soit à l'occasion du contrôle suivant.

L'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) a donné une nouvelle dimension à cette démarche en inscrivant désormais le suivi de ces observations dans la durée, en assurant la documentation et la traçabilité des mesures prises par les entités contrôlées. Il dispose que dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes (CRC), laquelle est destinataire dudit rapport.

Chaque CRC rédige une synthèse des différents rapports, laquelle est présentée par son président à la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) et transmise à la Cour des comptes. Conformément aux dispositions de l'article L. 143-9 du code des juridictions financières, le présent chapitre propose, pour la première fois, une synthèse des rapports de suivi des recommandations réalisés par l'ensemble des chambres régionales et territoriales des comptes. Ces dispositions légales s'appliquent au seul contrôle des comptes et de la gestion, parmi les trois missions attribuées aux chambres régionales des comptes et n'intéressent pas l'ensemble des organismes soumis au contrôle des CRC puisqu'elles ne concernent que les seules collectivités locales (communes, départements, régions) et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Ces nouvelles dispositions rendent le suivi des recommandations plus efficace, aussi bien pour les ordonnateurs des collectivités locales, puisque ceux-ci doivent désormais consigner dans un rapport les mesures qu'ils ont prises (I), que pour les juridictions financières, qui peuvent ainsi suivre le degré de mise en œuvre de leurs observations et recommandations (II) et mesurer l'efficacité relative de leurs travaux auprès des collectivités et EPCI concernés.

## **I - Les rapports de suivi des recommandations des CRTC**

Pour cette première étude nationale, la période retenue par les chambres régionales et territoriales des comptes pour déterminer les collectivités et EPCI concernés par le suivi de leurs recommandations est celle de la date de communicabilité des rapports, comprise entre le 8 août 2015 et le 30 septembre 2016.

### **A - Les conditions d'application de la loi**

Chaque chambre régionale a adressé à la Cour une synthèse récapitulant les rapports de suivi qui lui ont été adressés à sa demande. Les synthèses sont donc bâties sur une base déclarative. Elles reposent sur l'exploitation des rapports de suivi que chaque CRTC a reçus des ordonnateurs des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre de sa région et sur l'appréciation qui a pu en être donnée, sans que la chambre concernée ait mené de nouvelles investigations ni contredit avec eux. Dans certains cas, des éclaircissements ou compléments ont été sollicités.

Durant la période retenue, 358 rapports d'observations définitives, retraçant 2 021 recommandations formulées par les CRTC, sont concernés par ces nouvelles dispositions légales.

**Tableau n° 1 : rapports de suivi transmis conformément à la loi  
NOTRé**

<i>CRTC</i>	Nombre de rapports CRTC sur la période	Nombre de rapports de suivi transmis par les collectivités	% des rapports transmis	Nombre de recommandations initiales	Nombre de recommandations avec un rapport de suivi
<i>Auvergne Rhône-Alpes</i>	40	40	100 %	186	186
<i>Bourgogne Franche-Comté</i>	11	10	91 %	41	36
<i>Bretagne</i>	25	21	84 %	136	127
<i>Centre-Val de Loire</i>	20	20	100 %	62	62
<i>Corse</i>	2	1	50 %	8	4
<i>Grand Est</i>	25	19	76 %	230	186
<i>Hauts-de-France</i>	32	22	69 %	245	186
<i>Île-de-France</i>	27	20	74 %	82	62
<i>Normandie</i>	27	20	74 %	184	125
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	48	38	79 %	273	216
<i>Occitanie</i>	32	32	100 %	1 661	166
<i>Pays de la Loire</i>	37	37	100 %	104	104
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	17	16	94 %	128	113
<i>Antilles-Guyane</i>					
<i>Guadeloupe</i>	4	3	75 %	41	34
<i>Guyane</i>	1	0	0 %	20	0
<i>Martinique</i>	1	0	0 %	6	0
<i>La Réunion et Mayotte</i>	3	3	100 %	22	22
<i>Nouvelle Calédonie</i>	3	2	67 %	65	52
<i>Polynésie française</i>	3	3	100 %	22	22
<b>Total</b>	<b>358</b>	<b>307</b>	<b>86 %</b>	<b>2 021</b>	<b>1 703</b>

Source : Cour des comptes

En réponse, les CRTC ont reçu 307 rapports de suivi qui fondent la présente synthèse, laquelle porte au total sur 1 703 recommandations, 51 ordonnateurs n'ayant pas satisfait à l'obligation légale.

L'absence de réponse de 14 % des ordonnateurs témoigne que le dispositif de suivi des recommandations n'est pas encore totalement appréhendé par les collectivités : le suivi de 318 recommandations, soit 16 % des recommandations formulées par les chambres régionales et territoriales des comptes entre le 8 août 2015 et le 30 septembre 2016, n'a pu être retracé faute de réponse, ce qui conduira les CRTC à accentuer, à chacun de leurs contrôles, le rappel à cette nouvelle obligation légale.

## **B - La qualité des rapports de suite transmis**

Le présent rapport de synthèse prend en compte le caractère novateur de l'exercice et le caractère hétérogène des rapports qui ont été adressés aux CRTC par les collectivités.

Nonobstant le fait qu'il s'agissait de la première mise en œuvre de cette obligation, la grande diversité dans la qualité des réponses témoigne d'une inégale volonté de transparence vis-à-vis des assemblées délibérantes et des juridictions financières. Il en résulte dans certains cas des difficultés pour apprécier le plus objectivement possible le degré de mise en œuvre des recommandations.

### **1 - Des difficultés d'appréciation**

Si, dans la grande majorité des cas, les chambres régionales constatent que les ordonnateurs ont bien présenté un rapport particulier et fait délibérer leur assemblée, quelques exceptions sont cependant apparues.

Les réponses apportées consistent parfois en des affirmations et en l'énoncé d'intentions qui sont assez peu développées et justifiées par des pièces à l'appui de ces déclarations. À cet égard, très peu d'organismes présentent un calendrier de mise en œuvre et des détails sur les modalités envisagées. La plupart des chambres régionales et territoriales constatent qu'en dehors de quelques rares cas, les rapports sont peu détaillés dans la description des mesures prises ou des processus enclenchés. De même, le chiffrage des mesures reste l'exception, ce qui limite l'appréciation qui peut être donnée, tant pour les CRTC que pour les assemblées délibérantes.

À l'inverse, certaines réponses sont très complètes et étayées par des justifications. Ceci est d'autant plus le cas que les actions ont déjà été réalisées.

## **2 - L'émergence de bonnes pratiques**

Pour autant, une bonne pratique semble émerger dès lors que des collectivités ont veillé à appuyer le rapport délibéré de pièces justificatives dont l'exhaustivité peut être soulignée dans certains cas. À titre d'exemple, il est possible de citer les rapports des communes d'Herblay (Val d'Oise), de Fleury-d'Aude (Aude), Capbreton (Landes), Saint-Sever (Landes), Louzac-Saint-André (Charente), Le Taillan-Médoc (Gironde), Saint-Sébastien-sur-Loire (Loire-Atlantique), de la communauté de communes Sèvre-et-Loire (Loire-Atlantique) ou de la commune de Clisson (Loire-Atlantique) qui sont précis sur les actions mises en œuvre et joignent les documents qui permettent d'attester de leur réalisation.

Si, dans l'ensemble, il est possible de considérer que les organismes concernés ont bien respecté ce qui leur était demandé, il n'en demeure pas moins que la loi ne fait peser aucune contrainte sur l'ordonnateur quant à la justification des actions entreprises et qu'aucune sanction n'est prévue pour celui qui n'aurait pas réservé de suites aux recommandations.

## **C - Le classement des recommandations**

La nomenclature retenue permet de classer les 1 703 recommandations de deux manières.

La première distingue les recommandations liées à la régularité et celles relatives à la performance de gestion. Sur les 1 703 recommandations ayant donné lieu à des rapports de suivi des actions entreprises, 52 % concernent des recommandations dont l'objet est de rappeler les règles applicables ; près de 48 % correspondent à des recommandations qui visent à apprécier la qualité de la gestion, sans qu'une règle ne soit mise en cause.

En matière de régularité, de l'ensemble des rapports de suivi transmis aux chambres régionales ressortent deux catégories de recommandations récurrentes : celles visant la fiabilisation des comptes et la plus grande transparence de l'information budgétaire et comptable et celles qui concernent la gestion des ressources humaines, avec la

régularisation de primes irrégulières et de primes indues, ainsi que le respect de la durée annuelle de travail.

**Tableau n° 2 : classement des recommandations par nature**

<i>Classement</i>	<b>Nombre de recommandations</b>	<b>En % du nombre de recommandations</b>
<i>Régularité</i>	888	52,1 %
<i>Performance</i>	815	47,9 %
<b>Total</b>	<b>1 703</b>	<b>100 %</b>

Source : Cour des comptes

Si une plus grande diversité caractérise les recommandations relevant de la performance, deux catégories s'en détachent néanmoins : la mise en place, en matière d'investissement, de plans pluriannuels d'investissement ou l'élaboration de procédures dans le domaine de la commande publique.

Le second classement, complémentaire, vise à répartir les recommandations, de régularité comme de performance, par domaine. Sont ainsi distinguées les recommandations liées aux ressources humaines, à la comptabilité, aux achats, à la gouvernance interne, à la situation financière, à la situation patrimoniale et aux relations avec les tiers.

Plus de 25 % des recommandations concernent la comptabilité. Dans leurs contrôles, les chambres régionales et territoriales constatent en effet une maîtrise inégale des règles et méthodes comptables. Ces dernières sont pourtant essentielles à l'information du citoyen – par la fourniture d'une information sincère à l'assemblée délibérante – et à la fiabilité des analyses de la situation financière des collectivités concernées.

Quatre cent dix des 1 703 recommandations (soit 24,1 %) intéressent la gouvernance et l'organisation interne. Elles touchent, pour l'essentiel, à la formalisation des relations ville/EPCI et des relations avec les associations subventionnées, au délai de traitement de certaines allocations ou à l'amélioration du débat d'orientations budgétaires.

Enfin, la participation des CRTC aux travaux de la formation inter-juridictions sur les finances publiques locales, dont le thème d'enquête en 2016 portait sur la gestion de la fonction publique territoriale, explique, pour partie, la part des recommandations concernant la gestion des ressources humaines (près de 20 %), lesquelles portent, le plus souvent, sur le respect de la durée légale du travail, fréquemment mis à mal par l'octroi aux agents de jours de congés sans base légale ou réglementaire, et sur les

modalités d'attribution des rémunérations accessoires versées aux agents dans les collectivités.

**Tableau n° 3 : classement des recommandations par domaine**

<b>Cotation</b>	<b>Nombre de recommandations</b>	<b>En %</b>
<i>Achat</i>	101	5,9 %
<i>Comptabilité</i>	429	25,2 %
<i>Gouvernance et organisation</i>	410	24,1 %
<i>Situation financière</i>	195	11,5 %
<i>Gestion des ressources humaines</i>	332	19,5 %
<i>Situation patrimoniale</i>	84	4,9 %
<i>Relations avec les tiers</i>	152	8,9 %
<b>Total</b>	<b>1 703</b>	<b>100 %</b>

Source : Cour des comptes

## **II - La prise en compte des recommandations**

Le degré de mise en œuvre des recommandations est ensuite mesuré grâce à un mécanisme de cotation qui rend compte des suites données par leurs destinataires aux recommandations formulées par les chambres régionales et territoriales des comptes dans leurs rapports d'observations définitives.

Six cotations permettent de refléter la réalité du processus de mise en œuvre des recommandations par les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre et de mieux cerner le degré de mise en œuvre de chaque recommandation au cours de la période retenue.

L'échelle de cotation permet de distinguer les recommandations totalement mises en œuvre, celles dont la mise en œuvre est en cours, incomplète, celles non mises en œuvre, ayant fait l'objet d'un refus de mise en œuvre ou devenues sans objet. La cotation permet de moduler l'appréciation des CRTC quant aux objectifs atteints.

**Tableau n° 4 : cotation des recommandations suivies en 2016**

<i>Cotation</i>	<b>Nombre de recommandations suivies</b>	<b>En % du nombre de recommandations</b>
<i>Totalement mise en œuvre</i>	673	39,5 %
<i>Mise en œuvre en cours</i>	531	31,2 %
<i>Mise en œuvre incomplète</i>	141	8,3 %
<i>Non mise en œuvre</i>	254	14,9 %
<i>Devenue sans objet</i>	74	4,3 %
<i>Refus de mise en œuvre</i>	30	1,8 %
<b>Total</b>	<b>1 703</b>	<b>100 %</b>

Source : Cour des comptes

Pour apprécier le degré de mise en œuvre des recommandations formulées, les chambres régionales se sont parfois heurtées à des difficultés d'analyse, faute de justifications ou d'explications suffisantes.

Ces 1 703 recommandations ne sont pas toutes de même nature, ni de la même importance et, derrière un pourcentage de 79 % de recommandations totalement ou partiellement mises en œuvres, existent parfois des différences significatives. Un taux important de mise en œuvre peut masquer l'absence de prise en compte de recommandations essentielles, telles que le respect de la durée légale du temps de travail.

Si les effets des interventions des chambres régionales et territoriales des comptes sont le plus souvent progressifs, le suivi fait apparaître que des évolutions sont parfois engagées rapidement à la suite de la formulation de ses recommandations. En effet, certaines recommandations concernent des aspects techniques ou pratiques qui ne nécessitent pas de délais longs de mise en œuvre, et sont facilement mesurables.

Inversement, d'autres recommandations, nécessitant des réformes structurelles, demandent un temps d'exécution plus long. Les mesures concernant les ressources humaines, en particulier celles concernant le temps de travail des agents, les rémunérations accessoires ou la masse salariale, mais également les plans d'investissements, pour ne citer que les points les plus complexes, ne peuvent généralement être prises que sur plusieurs exercices budgétaires.

Enfin, dans certains cas, les recommandations formulées par les CRTC restent, au moins un temps, sans effet, ou, pour 1,8 % d'entre elles, font l'objet d'un refus explicite de la part des collectivités concernées.



Le suivi des recommandations réalisé par les chambres régionales et territoriales des comptes en 2017 permet d'illustrer chacune de ces situations : mise en œuvre complète (A), mise en œuvre partielle (B), et non mise en œuvre (C).

## **A - Des exemples de recommandations totalement mises en œuvre**

39,5 % des recommandations ont pu être considérées par les chambres régionales et territoriales comme totalement mises en œuvre. De multiples exemples peuvent être relevés qui contribuent à faire progresser la fiabilité des comptes, à corriger certains dysfonctionnements en matière de gestion des ressources humaines et à améliorer la gestion de certains dispositifs.

### **1 - En matière de fiabilité des comptes**

De nombreuses recommandations des CRTC en matière de comptabilité ont été mises en œuvre rapidement. Des mesures ont notamment été prises pour garantir la fiabilité des comptes.

La commune de Le Taillan-Médoc (Gironde) a ainsi intégré dès le budget primitif 2017 des provisions pour les contentieux en cours. La commune de Dax (Landes) a mis en place un tableau de suivi commun entre la direction des affaires juridiques et la direction des finances afin d'identifier les contentieux à risques nécessitant un provisionnement. La commune de Saint-Sever (Landes) pratique désormais le rattachement des charges et des produits à l'exercice concerné. Les communes de Tilh (Landes) et d'Ansac-sur-Vienne (Charente) ont rétabli la concordance des soldes des emprunts entre l'état de la dette annexé au compte administratif et le compte de gestion.

La communauté d'agglomération Paris Vallée de la Marne (Seine-et-Marne), à la suite de la recommandation de la chambre Île-de-France de transférer au budget annexe assainissement, les comptes d'actifs et de passifs issus du syndicat d'aménagement dissous, a procédé aux régularisations nécessaires en assortissant sa réponse des pièces justificatives issues du compte de gestion.

La ville d'Herblay (Val d'Oise), sur la recommandation de mettre en place un recensement physique des biens de la commune, a détaillé

précisément les modalités d'actualisation de son actif et le calendrier décliné compte par compte. En outre, elle a fait état d'une démarche approfondie de suivi de l'actif à l'aide d'un logiciel dédié et les extraits pertinents du compte de gestion ont été joints à sa réponse.

La commune de La Possession (La Réunion) a manifesté dès le stade des observations définitives la volonté de s'appuyer sur le rapport de la CRC La Réunion pour guider son action et moderniser son administration et l'engagement d'un processus de fiabilisation de ses comptes peut être regardé comme une recommandation de performance totalement mise en œuvre.

## **2 - Dans la gestion des ressources humaines**

En matière de gestion des ressources humaines, la mise en œuvre totale de recommandations concerne principalement l'amélioration de la tenue et de la sincérité des états du personnel et des tableaux des effectifs, ainsi que la rectification des irrégularités constatées en matière de régime indemnitaire ou la clarification des relations entretenues avec des associations intervenant sur ce champ.

À cet égard, il était recommandé à la Ville de Paris de clarifier l'articulation des rôles entre l'AGOSPAP<sup>39</sup> et la Ville. Outre l'ambiguïté de la répartition des compétences entre les deux organismes, un risque de requalification en compléments de rémunération des prestations sociales attribuées par l'AGOSPAP avait été relevé.

En réponse aux observations provisoires de la CRC Île-de-France, la Ville de Paris avait annoncé qu'elle procéderait, dans le cadre de la prochaine convention avec l'AGOSPAP, à la reprise en gestion directe des prestations sociales relevant de l'employeur. Dans son rapport présentant les actions entreprises, la Ville a confirmé avoir ré-internalisé des prestations servies par l'AGOSPAP.

En matière de lutte contre l'absentéisme, la commune de Tarnos (Landes) annonce une baisse des jours d'absence de 19 % entre 2013 et 2016 grâce à un plan de réduction de ce phénomène. À Capbreton (Landes), un nouvel accord sur les congés, ponts, congés d'ancienneté a été voté en conseil municipal, validé par les organisations syndicales et le comité technique. La commune a aussi élaboré un nouveau règlement intérieur

---

<sup>39</sup> Association pour la gestion des œuvres sociales des personnels des administrations parisiennes.

intégrant les préconisations de la chambre régionale. À Dax (Landes), l'évolution du règlement général d'application de l'aménagement du temps de travail a été actée par le comité technique du 26 janvier 2016. La commune de Villenave-d'Ornon (Gironde) a, quant à elle, revu les conditions des autorisations d'absence par délibération du 26 janvier 2016, quand la communauté de communes Tarn-Agout (Tarn) remettait en cause le principe d'acquisition d'un jour d'ancienneté tous les cinq ans.

De son côté, la commune de Saumur (Maine-et-Loire) s'est conformée à la recommandation qui lui était adressée d'appliquer le temps de travail réglementaire, tel que décidé par le conseil municipal, en revenant à une durée annuelle du travail de 1 607 heures par agent. Il en est de même pour la commune de La Rochelle et l'agglomération dont elle est membre.

La commune d'Abbeville (Somme) a réduit le nombre de jours de congés exceptionnels accordés aux agents afin de revenir à la durée légale du travail, et le conseil départemental de l'Aisne déclare avoir fixé la durée annuelle de travail des agents à 1 607 heures.

### **3 - Dans la gestion administrative**

Dans de nombreux rapports d'observations définitives, les chambres régionales et territoriales des comptes avait recommandé des améliorations dans la gestion des collectivités et des établissements publics de coopération intercommunale.

Ainsi, un département du Val de Loire à qui il était recommandé de raccourcir sensiblement les délais de traitement des dossiers de demande d'allocation personnalisée d'autonomie (APAZ) a engagé plusieurs mesures dont l'instauration d'une plus grande polyvalence des agents et la conduite, début 2017, d'un audit des procédures et circuits de traitement des demandes.

La commune de Saint Sulpice la Pointe (Tarn) a mis en place un plan pluriannuel d'investissement pour 2017-2020. Un suivi de la programmation et de la réalisation des investissements est désormais présenté aux élus. Une commune de la Drôme a établi une programmation pluriannuelle des investissements courant jusqu'en 2020, avec une estimation des dépenses et des recettes pour chaque opération, en tenant compte du scénario prospectif objet d'une recommandation de la chambre.

Un département a pris des mesures pour sécuriser sa dette structurée. Il a renégocié l'ensemble des emprunts les plus risqués – classés 6F hors

charte Gissler - au cours de l'été 2015 et a sollicité le fonds de soutien. Il a conclu des accords avec les trois établissements bancaires concernés. L'ensemble des renégociations a permis de sécuriser la dette de la collectivité et de bénéficier d'une aide du fonds de soutien à hauteur de 45 M€.

Les recommandations sur la mise en place d'outils de pilotage de la dette ou d'une meilleure information de l'assemblée délibérante sur les conditions d'emprunt adressées à certaines collectivités semblent avoir été mises en œuvre. Ainsi la commune de Manosque (Alpes-de-Haute-Provence) a dit s'être dotée en 2016 d'un logiciel spécifique. Elle a également indiqué avoir porté à la connaissance de la commission des finances et du conseil municipal les conditions de réalisation des emprunts en 2015 et 2016 et apporté, dans le débat d'orientations budgétaires de 2017, des informations détaillées sur son endettement.

La chambre Île-de-France avait également observé la longueur excessive du délai global de paiement de la commune de Colombes (Hauts-de-Seine). La ville a indiqué avoir engagé une série de réformes, qu'elle a exposées précisément dans sa réponse et le délai global de paiement a été réduit de 45 à 22 jours en moyenne.

En matière de gouvernance et d'organisation interne, il convient de relever la mise en place d'un contrôle régulier des régies de recettes à Capbreton (Landes), à Royan (Charente-Maritime) et au département de la Gironde ; l'amélioration de la qualité de l'information avec l'enrichissement des diverses annexes au compte administratif à Villenave-d'Ornon (Gironde) qui joint désormais les comptes certifiés des associations subventionnées. De même, la commune de Dax (Landes) enrichit ses débats d'orientations budgétaires en intégrant des données GRH et des éléments de prospective financière.

De même, des efforts ont été relevés :

- en matière de fiabilisation des informations destinées à l'assemblée délibérante (département du Var, commune d'Apt (Vaucluse), commune des Orres (Hautes-Alpes), communauté de communes des Sorgues du Comtat (Vaucluse)), de définition d'une stratégie d'investissement et d'endettement (département du Var, communes de Carpentras (Vaucluse), Manosque (Alpes-de-Haute-Provence), Châteauneuf-les-Martigues (Bouches-du-Rhône)) ;
- pour la mise en place d'indicateurs de suivi des délais de liquidation ou de computation des seuils de la commande publique (communes de Châteauneuf-les-Martigues (Bouches-du-Rhône), Châteauneuf-du-

Pape (Vaucluse), Carpentras (Vaucluse), communauté de communes des Sorgues du Comtat (Vaucluse)).

Ces différents exemples de recommandations totalement mises en œuvre illustrent la contribution des CRTC à l'amélioration de la gestion publique, mais également à l'efficacité et l'efficience des politiques publiques locales.

## **B - Des exemples de recommandations partiellement mises en œuvre**

Le taux de mise en œuvre des recommandations varie souvent en fonction du caractère complexe ou sensible du sujet auquel elles s'appliquent et qu'illustrent les exemples présentés ci-après. La mise en œuvre de 31,2 % des recommandations suivies est en cours et 8,3 % des recommandations font l'objet d'une mise en œuvre incomplète. Ces illustrations de recommandations des CRTC qui n'ont que partiellement produit leurs effets concernent aussi bien la gouvernance que la maîtrise des dépenses de fonctionnement ou la gestion des ressources humaines.

Certaines mesures prises par les collectivités témoignent de leur volonté d'agir dans le sens des préconisations formulées par les chambres régionales et territoriales. Il n'en demeure pas moins que toutes les mesures nécessaires n'ont pas été totalement adoptées, notamment parce qu'elles impliquent l'accord préalable d'autres parties, qu'elles nécessitent que les processus engagés soient complètement finalisés ou qu'elles soulèvent des difficultés particulières.

### **1 - La recherche de l'accord d'autres parties**

La mise en œuvre de certaines recommandations peut ne pas reposer sur la seule volonté de la collectivité contrôlée. Tel est le cas des recommandations touchant aux mutualisations, à la notion de pacte fiscal et financier ou à d'éventuels transferts de compétences à l'intercommunalité.

La communauté de communes Grand Cognac (Charente) renvoie ainsi certaines réponses aux recommandations de la chambre Nouvelle-Aquitaine à la mise en place de la nouvelle communauté d'agglomération créée le 1er janvier 2017 (GPEC, absentéisme, etc.). La commune de Neuville-de-Poitou (Vienne) travaille sur ses bases fiscales avec l'aide de

la DGFIP et a demandé expressément à la nouvelle communauté de communes du Haut-Poitou de diligenter une mission d'étude pour la mise en place d'un pacte fiscal.

La mise en œuvre de la recommandation sur la fiabilisation des données de l'absentéisme faite à la commune du Taillan-Médoc (Gironde) trouvera sa concrétisation dans la mutualisation de la DRH de Bordeaux métropole (Gironde) et la convergence des systèmes d'information des communes. De la même manière, le suivi plus rigoureux de ses régies de recettes trouvera une mise en œuvre dans le cadre d'une stratégie globale de contrôle des pièces et sur place de l'ensemble des régies des communes ayant mutualisé la compétence financière.

Ainsi, pour la commune d'Alès (Gard), la recommandation de transférer la compétence « des prestations funéraires de crémation » à l'intercommunalité nécessite un accord qualifié des conseillers municipaux des communes-membres de l'intercommunalité, et cet accord n'a jamais été trouvé.

Enfin, en réponse à la recommandation de mutualiser la gestion d'un établissement social en l'intégrant dans un centre intercommunal d'actions sociales (CIAS) afin de pérenniser la structure tout en assurant sa rentabilité, la commune de Villeneuve-lès-Béziers (Hérault) a fait valoir que la communauté d'agglomération de Béziers (Hérault) dont elle dépend n'avait pas encore de CIAS.

## **2 - La maîtrise des dépenses de fonctionnement**

S'agissant des recommandations relatives à la maîtrise des dépenses de fonctionnement, plusieurs communes ont présenté les actions concrètes mises en œuvre, comme l'adhésion à des groupements de commande, la renégociation de contrats de prestations, la réduction des subventions aux associations, le non-remplacement des départs à la retraite. Ces efforts, plus ou moins documentés, ont été considérés comme des mises en œuvre progressives.

Il en est de même pour le département de la Gironde qui a formalisé des procédures pour accroître le contrôle des états de frais de mission, veiller à la présence des pièces justificatives nécessaires aux remboursements de frais de déplacement et réserver la gratuité des trajets domicile-travail (usage d'un véhicule de service) uniquement aux agents exerçant effectivement des activités itinérantes.

Enfin, en réponse à la recommandation de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire de renforcer le contrôle exercé sur les opérateurs au moyen de la contractualisation pluriannuelle dans le domaine de l'aide sociale, le conseil départemental de Maine-et-Loire a indiqué, qu'il avait établi conjointement avec l'agence régionale de santé (ARS) un programme quinquennal de signature de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) qui concerne 125 organismes et qu'il serait totalement mis en œuvre d'ici 2021.

### **3 - Les difficultés propres aux ressources humaines**

Des difficultés particulières apparaissent dans le domaine des ressources humaines, notamment quand il s'agit de revenir sur certains avantages considérés comme acquis et pour lesquels la concertation et la négociation peuvent s'avérer particulièrement longues. Il en est ainsi du temps de travail, de la révision du régime des heures supplémentaires, voire de la réduction ou de la réorganisation des effectifs.

C'est ainsi que la communauté d'agglomération du Grand Calais Terres-et-Mers (Pas-de-Calais) et la commune de Calais (Pas-de-Calais) indiquent avoir mis en place des groupes de travail et un comité de négociations pour atteindre progressivement sur trois ans une durée de travail annuelle de 1 607 heures. La CRC Hauts-de-France avait estimé le surcoût du non-respect de cette durée de travail à 0,52 M€ par an pour la communauté d'agglomération. Concomitamment, un état des lieux des agents bénéficiant de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) a été établi en identifiant le motif de l'attribution et la recommandation sur la mise en place d'un suivi automatisé des heures de travail a nécessité la consultation des personnels *via* un questionnaire individuel et anonyme. En revanche, la clarification des modalités d'attribution telle que recommandée par la chambre régionale et le suivi automatisé des heures de travail ne sont pas aboutis à ce jour.

De son côté, la commune de Saint-Quentin (Aisne) a entrepris des négociations avec les agents et les organisations syndicales qui devraient aboutir à un accord pour 2018 afin de respecter la durée légale du travail de 1 607 heures annuelles.

De même, la commune de Valenciennes (Nord) a présenté au comité technique puis au conseil municipal un règlement intérieur portant sur le temps de travail et destiné à abroger les accords précédents. Ce règlement fixant la durée annuelle du temps de travail effectif à 1 607 heures a été mis

en œuvre au 1er janvier 2017. L'économie estimée par la chambre régionale pourrait se chiffrer à 1,9 M€/an pour 50 équivalents temps plein.

La question du temps de travail a également été inscrite à l'ordre du jour du comité technique paritaire du 23 juin 2015 d'un EPCI breton. Même si l'ordonnateur y a proposé de réduire de 27 à 25 jours le nombre de jours de congés annuels, ces dispositions ne répondent pas totalement aux carences observées par la CRC Bretagne, puisque le temps de travail y était inférieur de cinq jours à la durée légale. La recommandation a donc été considérée comme faisant l'objet d'une mise en œuvre incomplète.

Le même constat de marges de manœuvre insuffisamment mobilisées a été tiré à Levallois-Perret (Hauts-de-Seine). La collectivité affirme avoir supprimé le bénéfice d'une journée exceptionnelle octroyée pour la fête des mères et aligné le régime d'autorisations d'absences sur celui de la fonction publique de l'État pour respecter le principe de parité, sans toutefois apporter de précisions relatives au nombre de jours d'ARTT, en dépit des préoccupations exprimées par la CRC Île-de-France.

Tout en tenant compte des raisons qui expliquent que ces recommandations apparaissent comme en cours de mise en œuvre, il n'y aurait qu'avantage à ce que les collectivités et EPCI apportent les réponses nécessaires afin que la mise en œuvre des recommandations concernées ne soit pas reportée à une date trop éloignée.

## **C - Des exemples de recommandations non mises en œuvre**

Dans certains cas (14,9 % des recommandations suivies), les recommandations ne donnent lieu à aucune mise en œuvre ou à une mise en œuvre très incomplète. C'est le cas par exemple quand l'ordonnateur concerné s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée. Dans d'autres cas, pour 30 d'entre elles, soit 1,8 % des recommandations suivies, la non mise en œuvre des recommandations tient plutôt au refus explicite des collectivités ou EPCI concernés de les mettre en œuvre.

### **1 - Des recommandations non encore mises en œuvre**

Parmi les recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes non mises en œuvre, certaines concernent un manquement aux principes budgétaires (annualité, unité, universalité, spécialité). D'autres



touchent au refus de création d'un budget annexe ou aux conditions de déroulement du débat d'orientations budgétaires.

*a) La création d'un budget annexe*

Une collectivité de Centre Val de Loire invoque des difficultés à atteindre l'équilibre budgétaire d'une activité commerciale pour ne pas créer un budget annexe. Elle estime qu'une telle création entraînerait une trop forte augmentation des redevances payées par le délégataire ce qui le mettrait en difficulté financière. Cette recommandation ne peut ainsi être regardée comme faisant l'objet d'un début de mise en œuvre.

*b) La mutualisation des moyens entre  
la région Île-de-France et l'Agence des espaces verts*

À l'issue du contrôle de la politique de la région Île-de-France en matière d'espaces verts, de forêts et de promenades et de ses relations avec l'Agence des espaces verts (AEV), la chambre avait préconisé une mutualisation des moyens entre la région et l'Agence. Un référé sur le même sujet du Premier président de la Cour des comptes<sup>40</sup> à la ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer recommandait de supprimer l'Agence des espaces verts, créée par voie réglementaire en 1976, afin que la région recouvre sa compétence complète en la matière. Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet.

*c) L'évaluation des restes à réaliser*

Une communauté de communes de Centre Val de Loire estime que sa méthode utilisée pour évaluer les restes à réaliser, – en l'occurrence, en inscrivant la totalité de la programmation pluriannuelle de la mandature, – n'impacte aucunement la sincérité et la qualité des résultats de clôture des comptes administratifs.

---

<sup>40</sup> Cour des comptes, Référé, *La politique régionale en matière d'espaces verts, de forêts et de promenades*, 22 mars 2016, 8 pages, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

*d) Le cadrage prospectif du débat d'orientations budgétaires*

Une commune de la même région justifie, dans sa réponse, l'absence, dans le débat d'orientation budgétaire, de cadrage prospectif de l'autofinancement et des dépenses de personnel, par des éléments de contexte, à savoir l'instabilité des dotations et compensations de l'État et des règles de subventionnement, d'une part, et le caractère théorique de la prévision de la masse salariale, la collectivité n'ayant pas la maîtrise des départs en retraite ou des départs volontaires, d'autre part. Ces considérations apparaissent toutefois très générales. Par conséquent, la recommandation reste non mise en œuvre.

**2 - Des recommandations qui font l'objet de refus de mise en œuvre**

S'agissant des recommandations ci-après, les collectivités ou les EPCI à fiscalité propre ont signifié aux chambres régionales et territoriales des comptes leur refus de les mettre en œuvre en exposant les arguments qui motivent leur choix de ne pas les suivre. Ces refus de mise en œuvre concernent parfois et de manière surprenante des recommandations qui constituent en fait des rappels à la loi. Les exemples les plus significatifs touchent aux domaines des ressources humaines et, particulièrement, au temps de travail.

*a) Le refus de création d'un budget annexe*

Un EPCI breton a estimé qu'il était préférable de mettre en place une comptabilité analytique plutôt que de créer un budget annexe. Il a justifié sa position par le fait que les activités en cause ne génèrent que peu d'écritures dans l'année et qu'elles nécessiteraient, en cas de création d'un budget annexe pour un service public industriel et commercial, une subvention du budget principal en raison du caractère déficitaire des dites activités.

La commune de Saint-Sever (Landes) a refusé de doter ses budgets annexes de l'eau et de l'assainissement de leur propre compte au Trésor au motif que la trésorerie du budget principal deviendrait alors négative sans l'apport des budgets annexes, ce qui la contraindrait à souscrire une ligne de trésorerie.

### *b) Le refus de création de provisions*

Le conseil départemental de la Mayenne a confirmé dans son rapport de suites qu'il n'entendait pas renoncer à constituer des provisions pour risques et charges, notamment dans le domaine social. La chambre Pays de la Loire lui recommandait de mettre fin à l'inscription de provisions pour risques et charges pour des dépenses qui ont le caractère de charges futures, en l'occurrence la réalisation d'un équipement et des dépenses sociales (RSA, personnes âgées, aide sociale à l'enfance).

La commune de Castanet-Tolosan (Haute-Garonne) a refusé de constituer une provision pour risque sur un emprunt structuré au motif que le risque est statistiquement minime, ce qui ne l'a pas empêché, dans le même temps, de signer avec l'État une convention de désensibilisation de cet emprunt dans le cadre du fonds de soutien.

De même, afin de ne pas dégrader son résultat de fonctionnement, la commune de Lormont (Gironde) refuse de provisionner les risques de contentieux, considérant que l'excédent budgétaire global sert, de fait, de provision pour ce type de risque aléatoire sans qu'il soit nécessaire de prévoir une dotation qui se traduirait par une charge.

### *c) Le refus de revenir à la durée réglementaire du temps de travail*

Les chambres régionales ne méconnaissent pas la difficulté à mettre en œuvre certaines recommandations, compte tenu notamment de leur impact financier ou social. C'est notamment le cas de collectivités qui souhaitent revenir à la durée réglementaire du temps de travail et qui se heurtent à une opposition parfois violente d'organisations syndicales.

Cependant, alors que certaines collectivités n'ont pas hésité à se mettre en situation interne parfois difficile pour parvenir à enclencher un processus de régularisation, d'autres renoncent clairement à s'engager dans cette voie. Ces renoncements donnent tout son sens à la recommandation formulée par la Cour des comptes sur la gestion de la fonction publique territoriale dans son rapport sur les finances publiques locales d'octobre 2016. En effet, face au constat du non-respect de la durée légale du temps de travail par près de 80 % des collectivités territoriales d'un échantillon de 103 au niveau national, la Cour des comptes recommandait notamment d'abroger la disposition de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 autorisant les collectivités territoriales à conserver un temps de travail inférieur à la durée réglementaire et d'appliquer un mécanisme de

modulation des concours financiers aux collectivités locales qui ne respectent pas ladite durée.

Ainsi, alors que le rapport de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine avait démontré que le cadre légal du temps de travail n'était pas respecté par la commune de Tarnos (Landes), cette dernière a répondu en ces termes : « Attachée à sa politique sociale, se posant en rempart face aux attaques contre les droits des salariés et des salariées, la municipalité n'a, à ce jour, pas pris de disposition permettant d'aligner sur la durée maximale réglementaire la durée annuelle du temps de travail en vigueur au sein des services municipaux, qu'ayant délibéré avant le 1er janvier 2002 sur ce régime plus favorable comme le permettait alors la loi 2001-2 du 3 janvier 2001, la collectivité respecte pleinement le cadre légal en vigueur. Sauf évolution législative, elle n'entend pas, à ce jour, revenir sur ce régime ».

Il en est de même pour la commune de Boucau (Pyrénées-Atlantiques) laquelle a indiqué, en réponse que : « [elle] a pris bonne note des recommandations sur la durée légale mais compte tenu que le régime « dérogatoire » dans la collectivité a été instauré en 1985, il paraît difficile à ce jour de le remettre en cause ».

#### *d) Le refus de mise en conformité*

Enfin, d'autres recommandations ont fait l'objet d'un refus tout net. La première concerne la mise en conformité du service public de l'assainissement non collectif aux dispositions sur les régies (création d'un conseil de surveillance notamment), qui est estimée inutile par la collectivité.

De son côté, la commune de Longué-Jumelles (Maine-et-Loire) ne veut pas réaliser un zonage des eaux pluviales au motif que les compétences eau et assainissement seront transférées à la communauté d'agglomération saumuroise au 1er janvier 2018.

La commune de Sainte-Suzanne (La Réunion), était invitée à se doter d'un nouveau règlement de la commande publique prévoyant des procédures propres à assurer plus de transparence dans la mise en concurrence des fournitures. Elle a jugé inopportune la mise en œuvre de cette recommandation dans la mesure où elle viendrait, selon elle, alourdir les procédures alors même qu'elle a fait le choix d'appliquer de façon stricte et rigoureuse la réglementation issue des réformes successives applicables depuis l'ordonnance de 2015 et le décret de 2016. Cette réponse

n'apparaît guère recevable dans la mesure où une large part des besoins de la collectivité relève de marchés pour lesquels il lui appartient de définir des règles, la réglementation nationale se bornant à définir des principes généraux et les règles de procédure pour les marchés de montants supérieurs à certains seuils<sup>41</sup>.

Ces réponses, certes largement minoritaires, s'apparentent donc à un refus de mise en œuvre des recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes.

\*  
\*\*

Soixante-dix-neuf pour cent des recommandations des CRTC ont été totalement ou sont en cours de mise en œuvre, dans le cadre du délai d'un an fixé par la loi du 7 août 2015.

Les juridictions financières ne méconnaissent pas le fait que certaines recommandations s'inscrivent dans un processus à plus long terme et demandent à la collectivité des réflexions et actions qui pourront difficilement aboutir dans le délai d'un an. Sur le fond toutefois, la question du respect de la durée du temps de travail des agents des collectivités n'est pas réglée partout alors même qu'il s'agit simplement d'appliquer la loi qui fixe cette durée à 1 607 heures par an.

De manière générale, l'analyse des rapports qui présente les suites apportées aux recommandations témoigne des efforts fournis, dans un délai relativement bref, par les organismes contrôlés, et met en lumière les améliorations significatives de gestion réalisées.

Si des progrès restent encore à faire, nombre de réponses ont souligné les stratégies positives de changement engagées par les collectivités contrôlées.

Ce premier bilan d'application de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières apparaît, dans ces conditions, relativement satisfaisant.

Des enseignements peuvent néanmoins être tirés de cette première restitution et notamment s'agissant des justifications apportées à certaines réponses, étant entendu que les chambres régionales et territoriales des comptes se réservent la possibilité d'anticiper des contrôles sur les collectivités concernées pour s'assurer du suivi effectif ou non de ses recommandations. Si certaines collectivités ont veillé à assortir leur

---

<sup>41</sup> Valeur estimative du marché supérieure à 209 000 € HT pour les fournitures et 522 500 € HT pour les travaux.

réponse de justifications précises, elles sont cependant minoritaires. La systématisation des bonnes pratiques relevées dans le présent chapitre serait souhaitable. De même, des calendriers de mise en œuvre pourraient utilement donner une consistance aux intentions manifestées.

Pour ce qui les concerne, les chambres régionales et territoriales des comptes veilleront à engager, à l'issue de ce premier rapport de synthèse, une réflexion pour améliorer la présentation de leurs recommandations afin d'en améliorer le traitement et d'en faciliter le suivi.