



SYNTHESE ANNUELLE

**SUITES DONNÉES AUX
RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE**

*ART. L. 243-9
DU CODE DES JURIDICTIONS FINANCIERES*

2015 – 2016

SOMMAIRE

1. AVANT-PROPOS	5
2. L'ACTIVITE DE LA CHAMBRE ET LES CONDITIONS D'APPLICATION DE LA LOI	6
2.1. L'ACTIVITE DE LA CHAMBRE EN 2016	6
2.2. LE CONTEXTE DE LA SYNTHESE DES COMPTES RENDUS DE SUIVI	7
3. L'ANALYSE DES SUITES DONNEES AUX OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE	9
3.1. LA METHODE RETENUE POUR LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS	9
3.2. LE CONTENU DES COMPTES RENDUS	10
3.2.1. Le suivi de la procédure prévue par la loi et sur la forme des rapports	10
3.2.2. Les justifications produites à l'appui des rapports	10
3.3. LES SUITES DONNEES AUX RECOMMANDATIONS	10
3.3.1. Le classement des recommandations par nature et par domaine de gestion	10
3.3.2. Le degré de mise en œuvre des recommandations	14
3.4. LES REPONSES AUX OBSERVATIONS DE GESTION	17
3.5. CONCLUSION	18

SYNTHESE

L'article 107 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), désormais codifié à l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF), prévoit 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.*

Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

La chambre régionale des comptes de Bretagne a établi la première synthèse annuelle portant sur les actions entreprises par les organismes concernés à la suite des rapports d'observations définitives qui ont été notifiés entre le 8 août 2015 et le 8 août 2016. Elle l'a établie sur la base des 21 rapports qui lui ont été transmis, présentant les suites données à ses recommandations et observations.

Quatre collectivités et établissements publics territoriaux concernés n'ont pas transmis à la chambre de rapport de suivi des actions entreprises.

A contrario, un centre hospitalier, bien que non concerné par l'obligation légale, a communiqué à la chambre un rapport exposant les suites données au contrôle des comptes et de la gestion dont il avait fait l'objet.

Cette synthèse a été rédigée sur la base déclarative des rapports et la chambre n'a procédé à aucune vérification sur place ni à aucune contradiction, qui ne sont pas prévues par la loi.

Les suites données aux recommandations et aux observations de la chambre

La forme des rapports de suites reçus est hétérogène, certains ne permettant pas à la chambre de discerner avec précision le degré de mise en œuvre des observations et recommandations alors que d'autres sont au contraire complets, précis et appuyés de pièces justificatives probantes.

La chambre relève que 72 % de ses recommandations ont été totalement ou sont en cours de mise en œuvre. De l'analyse des rapports exposant les suites données aux recommandations et observations, il est ressorti que certaines améliorations significatives de gestion ont été rapidement réalisées par les collectivités et établissements contrôlés.

Si des marges de progression demeurent, au vu de la part de recommandations qui n'ont pas encore été mises en œuvre, nombre de réponses mettent en avant des stratégies d'amélioration impulsées à la suite des contrôles.

La chambre a analysé les suites données à 127 recommandations. Elle les a classées sous une rubrique de « régularité » lorsqu'elles ont pour objet de rappeler les règles applicables et sous une rubrique de « performance » lorsqu'elles visent la qualité de la gestion, sans que l'application de la règle soit mise en cause.

Elle les a également classées par domaines (achat, gestion des ressources humaines, comptabilité, situation financière, relations avec les tiers, gouvernance et organisation interne).

Certaines recommandations de régularité, récurrentes, restent parfois sans réponse satisfaisante, comme celle concernant la question du temps de travail. De l'analyse des réponses reçues, il ressort qu'une seule des collectivités concernées par une durée effective de travail inférieure à la durée légale de 1 607 heures annuelle a, un an après la fin du contrôle, pris l'ensemble des dispositions nécessaires.

Pour les autres, cette recommandation est en cours de mise en œuvre ou fait l'objet d'une réflexion ce qui signifie, dans les faits, qu'elle n'est pas mise en œuvre.

En définitive, 15 % des recommandations de régularité et 14 % des recommandations de performance ne sont pas mises en œuvre.

Toutefois, un nombre significatif de recommandations de performance sont en voie de mise en œuvre. En croisant par domaine et par nature le suivi des recommandations, celles concernant la gestion des ressources humaines, la comptabilité et les achats sont les moins mises en œuvre, alors qu'elles sont pourtant significatives aussi bien en termes financiers que de leviers de progrès.

Il en est de même dans le domaine de la transparence des relations avec le secteur associatif, pour lesquelles les réponses ont été globalement insatisfaisantes.

La chambre considère que les organismes contrôlés devraient veiller à apporter, à l'avenir, des justifications plus complètes et à préciser le détail des actions qu'ils ont décidées en répondant également à chaque recommandation, expressément formulée.

Pour ce qui la concerne, la chambre veillera à tirer, de ce premier rapport de synthèse, des enseignements pour améliorer la pertinence de ses observations et l'efficacité de ses recommandations.

1. AVANT-PROPOS

L'article 107 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé), désormais codifié à l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF), prévoit 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. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 »*.

Ce dernier article, issu de l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016, dispose que le rapport annuel de la Cour des comptes *« comporte une présentation des suites données aux observations et recommandations de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, établie sur la base des comptes rendus que les destinataires de ces observations ont l'obligation de leur fournir »*.

Ces dispositions légales s'appliquent au contrôle des comptes et de la gestion, parmi les trois missions attribuées aux chambres régionales des comptes, à côté du contrôle juridictionnel et du contrôle des actes budgétaires. Cette mission est définie à l'article L. 211-3 du CJF qui dispose qu'elle *« 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. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations »*.

Le dispositif de suivi instauré par la loi NOTRé ne concerne pas l'ensemble des organismes soumis au contrôle de la chambre puisqu'il s'applique aux seules collectivités locales (communes, départements, régions) et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Pour les organismes concernés, ce dispositif complète une pratique déjà en vigueur depuis quelques années dans les chambres régionales des comptes qui consiste à formuler, à l'issue du contrôle des comptes et de la gestion qu'elles conduisent, des observations utiles et concrètes, débouchant sur des recommandations d'améliorations. Ces nouvelles dispositions en rendent le suivi 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, que pour les juridictions financières, qui peuvent ainsi suivre le degré de mise en œuvre de leurs observations et recommandations.

Jusqu'à présent, la chambre régionale des comptes de Bretagne formulait, dans le cadre de ses rapports d'observations, des observations et des recommandations dont elle vérifiait la mise en œuvre, soit à l'issue de la procédure contradictoire, soit à l'occasion du contrôle suivant. Désormais, l'examen des suites données aux observations et recommandations est systématique et obligatoire pour les collectivités locales.

Les observations peuvent se définir comme des constats, qui peuvent être critiques, positifs ou neutres. Dans ce dernier cas, ils correspondent simplement à un objectif de présentation ou d'explication. Ces observations peuvent le cas échéant déboucher sur des recommandations qui doivent correspondre à des mesures concrètes, précisément identifiées et formulées, dont l'application est susceptible d'être vérifiée, voire mesurée. Le suivi des recommandations par la chambre fait l'objet d'un traitement statistique par thème et par degré de mise en œuvre. Les suites données aux observations, pour leur part, sont analysées de manière littéraire dans la présente synthèse.

En définitive, la loi du 7 août 2015 renforce la portée et la visibilité des observations et recommandations des chambres, comme de l'action entreprise par leurs destinataires. Outre leur présentation devant l'assemblée délibérante de la collectivité, les mesures mises en œuvre par toutes les collectivités contrôlées sont synthétisées puis présentées par les chambres régionales aux représentants des collectivités locales lors d'une conférence territoriale de l'action publique. La transmission de cette synthèse à la Cour des comptes pour alimenter le rapport public annuel assure un troisième degré de publicité, en direction du citoyen.

De ce premier rapport de synthèse élaboré deux ans après la loi du 7 août 2015, la chambre veillera, elle aussi, à tirer des enseignements pour améliorer la pertinence de ses observations et renforcer le caractère concret de ses recommandations.

2. L'ACTIVITE DE LA CHAMBRE ET LES CONDITIONS D'APPLICATION DE LA LOI

2.1. L'ACTIVITE DE LA CHAMBRE EN 2016

Les missions de la chambre s'exercent sur un nombre important de collectivités et d'organismes publics dont le poids financier est de plus de 14 Md€.

Fin 2016, outre la région, son champ de compétence incluait 4 départements, 2 métropoles, une communauté urbaine, 9 communautés d'agglomération, 71 communautés de communes, 117 communes, 328 syndicats intercommunaux ou mixtes, 84 hôpitaux, maisons de retraite et établissement sociaux et médico sociaux, 27 lycées, établissements d'enseignement et culturels, 6 offices publics de l'habitat (OPH), 209 autres établissements publics et personnes morales de droit public (CCAS, caisses des écoles, SDIS, offices de tourisme, centres départementaux de gestion de la fonction publique territoriale, régies).

La chambre a rendu, en 2016, 41 rapports d'observations définitives, 14 jugements sur les principaux comptes publics et quatre avis de contrôle budgétaire.

Elle a participé à trois enquêtes communes entre la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes, sur les thèmes des systèmes d'information hospitaliers, des achats dans les centres hospitaliers et du tourisme, qui ont alimenté plusieurs rapports publics de la Cour dont le rapport annuel sur la loi de financement de la sécurité sociale (RALFSS).

Elle a participé également aux travaux de la formation interjuridictions consacrée aux finances locales sur le thème de l'impact des dépenses d'aide sociale sur les finances des départements, en contrôlant les quatre départements bretons.

Enfin, elle a mené deux enquêtes sur des thèmes régionaux (aéroports et ports de plaisance) et a engagé, avec une collectivité publique volontaire, la démarche d'expérimentation de la certification de ses comptes.

2.2. LE CONTEXTE DE LA SYNTHÈSE DES COMPTES RENDUS DE SUIVI

La chambre régionale des comptes de Bretagne, délibérant en formation plénière le 19 octobre 2017, a adopté le présent rapport de synthèse après avoir pris en compte l'ensemble des documents transmis par les ordonnateurs des organismes concernés.

Cette synthèse est bâtie sur une base déclarative. Elle repose, en effet, sur l'exploitation des rapports reçus des ordonnateurs des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) et sur l'appréciation qui a pu en être donnée. Dans quelques cas, des éclaircissements ou compléments ont été sollicités auprès des collectivités.

Les organismes concernés par les nouvelles dispositions sont les collectivités locales et des EPCI à fiscalité propre ayant reçu un rapport d'observations définitives à compter de l'entrée en vigueur de la loi NOTRe, soit à partir du 8 août 2015. Le rapport de suivi devant obligatoirement être élaboré par l'ordonnateur et présenté à l'assemblée délibérante dans le délai d'un an après réception du rapport d'observations définitives, ces rapports de suivi ont commencé à être transmis à la chambre régionale des comptes à partir du 8 août 2016. Le rapport de synthèse de la chambre, élaboré en septembre 2017, inclut par conséquent l'ensemble des rapports de suivi transmis par les ordonnateurs entre le 8 août 2016 et le 8 août 2017, le délai de réponse ayant toutefois été prolongé jusqu'à la fin du mois de septembre.

Du 8 août 2015 au 8 août 2016, 25 rapports d'observations définitives ont concerné des collectivités territoriales et des établissements à fiscalité propre, auxquels ces dispositions légales sont applicables.

Afin d'appeler l'attention des ordonnateurs, la chambre leur a adressé deux courriers rappelant ces nouvelles obligations : lors de l'envoi du rapport d'observations définitives et quelques mois avant l'échéance du délai d'un an prescrit dans le texte.

En réponse, la chambre a reçu 21 rapports de suivi des observations et recommandations qui fondent la présente synthèse¹. Il s'agit en l'espèce des collectivités et organismes suivants :

Département :

- Conseil départemental des Côtes-d'Armor

Etablissements publics de coopération intercommunale :

- Rennes Métropole

¹ La commune de Morlaix, qui n'avait pas reçu de recommandations, a néanmoins répondu aux observations.

- Communauté d'agglomération de Morlaix
- Dinan communauté
- Cidéral
- Communauté de communes du pays de Quimperlé
- Lamballe communauté
- Guingamp communauté
- Communauté de communes du Kreiz-Breizh
- Communauté de communes Arc-Sud-Bretagne
- Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer

Communes :

- Commune de Rennes
- Commune de Dinan
- Commune de Loudéac
- Commune de Saint-Quay-Portrieux
- Commune de Lanester
- Commune de Guipavas
- Commune de le Relecq-KerHuon
- Commune de Chantepie
- Commune de Combourg
- Commune de Morlaix

En revanche, trois organismes n'avaient pas satisfait, à la date de la présente synthèse, à l'obligation légale².

- le conseil départemental du Finistère (sur le thème du haut-débit) qui a indiqué que le rapport serait présenté en décembre 2017 ;
- la commune de Lamballe ;
- la commune de Ploerdut.

La synthèse expose ci-après d'une part les suites données aux recommandations qui seront présentées sous forme de statistiques par la Cour des comptes dans le rapport public annuel et, d'autre part, les suites données aux observations qui n'avaient pas donné lieu à formulation de recommandations.

² Un quatrième organisme a été dissout depuis l'envoi du rapport d'observations définitives : la communauté de communes du Mont-Saint-Michel.

3. L'ANALYSE DES SUITES DONNEES AUX OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE

3.1. LA METHODE RETENUE POUR LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

En l'absence de précisions dans le texte du code des juridictions financières, la chambre a respecté un mode précis de classement des recommandations en fonction de leur degré de mise en œuvre, selon une méthode présentée dans le tableau ci-après.

Tableau n° 1 : Méthode de classement des observations et recommandations

Cotation	Définition
Totalement mise en œuvre	Mise en œuvre de la totalité des actions ou d'un ensemble complet d'actions permettant de répondre à la recommandation, même si les résultats escomptés n'ont pas encore été constatés.
Mise en œuvre en cours	Mise en œuvre d'une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et commencement d'exécution. Intention explicite de compléter ces actions à l'avenir.
Mise en œuvre incomplète	Mise en œuvre d'une partie seulement des actions nécessaires sans que l'organisme exprime d'intention de les compléter à l'avenir.
Non mise en œuvre	Trois cas de figure sont distingués : <ul style="list-style-type: none"> - Les dispositions nécessaires n'ont pas été prises mais la volonté de le faire est explicite ; Aucun commencement d'exécution n'est mis en avant ; - Les dispositions nécessaires n'ont pas été prises et la volonté de le faire à l'avenir n'est pas exprimée ; - Il n'est pas fait référence à la recommandation dans le rapport présentant les suites apportées au rapport de la chambre.
Devenue sans objet	Les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur au moment de la notification du rapport d'observations définitives ont été modifiées ou supprimées ; la situation objet de la recommandation a changé.
Refus de mise en œuvre	L'organisme a pris note de la recommandation mais affirme ne pas avoir l'intention de la mettre en œuvre.

Source : Juridictions financières / CRC Bretagne

Pour apprécier le degré de mise en œuvre des observations et recommandations formulées, la chambre s'est parfois heurtée à des difficultés d'analyse, faute de justifications ou d'explications suffisantes. En effet, aux termes de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières, le rapport de l'ordonnateur rend compte des « actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ». Pour que la chambre puisse considérer que des actions ont été mises en œuvre, il importe donc que celles-ci soient explicitement exposées et correctement justifiées, notamment par une délibération, à l'appui du rapport communiqué par l'ordonnateur.

3.2. LE CONTENU DES COMPTES RENDUS

3.2.1. Le suivi de la procédure prévue par la loi et sur la forme des rapports

La forme des rapports reçus par la chambre est hétérogène. Certains, précis et exhaustifs, reprenaient point par point les suites données aux recommandations et aux observations de la chambre. D'autres rapports sont au contraire apparus comme étant très succincts.

3.2.2. Les justifications produites à l'appui des rapports

Les réponses ont parfois consisté en des affirmations non étayées selon lesquelles l'observation ou la recommandation avait été suivie d'effet. Les actions entreprises n'ont pas été précisément exposées et les réponses n'étaient pas accompagnées de documents justificatifs ni de données chiffrées.

Quelques réponses, à l'inverse, ont été très étayées.

Ainsi, une commune a produit des données chiffrées précisant les évolutions constatées en matière de diminution du délai global de paiement ou d'évolution de l'encours de sa dette.

Une communauté de communes a fourni une réponse enrichie d'annexes telles que le rapport annuel sur le prix la qualité du service public de l'eau, le plan pluriannuel d'investissement, le contrôle de gestion des délégations de services publics, ainsi que les délibérations pertinentes adoptées ou modifiées à l'issue du contrôle.

Une autre commune a fourni les justificatifs pour les six recommandations mises en œuvre sur les huit dont elle était destinataire (délibérations, rapport d'un expert-comptable, courrier de la DGFIP, plan pluriannuel d'investissement, compte rendu de la commission des finances, délibération du conseil municipal, rapport annuel sur la dette).

3.3. LES SUITES DONNEES AUX RECOMMANDATIONS

Les suites sont analysées pour les seules collectivités qui ont adressé leur rapport de suivi à la chambre et concernent un total de 127 recommandations.

3.3.1. Le classement des recommandations par nature et par domaine de gestion

Les recommandations ont été classées sous la rubrique « *régularité de la gestion* » lorsqu'elles avaient pour objet de rappeler la règle (lois et règlements). Elles ont été classées sous la rubrique « *performance de la gestion* » lorsqu'elles portaient sur la qualité de la gestion, sans que l'application de la règle ne fût mise en cause.

Sur les 127 recommandations ayant donné lieu à des rapports de suivi des actions entreprises, 52 % concernaient la régularité et 48 % la performance de la gestion.

Tableau n° 2 : Classement des recommandations par nature

Classement	Nombre de recommandations	Pourcentage
Régularité	66	52 %
Performance	61	48 %
Total	127	100 %

Source : Chambre régionale des comptes de Bretagne

Les recommandations ont été également classées selon l'un des sept grands domaines dans lequel elles ont été formulées.

Tableau n° 3 : Classement des recommandations par domaine

Classement	Nombre de recommandations	Pourcentage
Achat	14	11,02 %
Comptabilité	38	29,92%
Gouvernance et organisation interne	39	30,70 %
Situation financière	5	3,93%
Gestion des ressources humaines	17	13,38%
Situation patrimoniale	2	1,57%
Relations avec les tiers	12	9,44% %
Total	127	100 %

Source : Chambre régionale des comptes de Bretagne

60 % d'entre elles concernaient les seuls domaines de la gouvernance et l'organisation interne ainsi que la comptabilité.

3.3.1.1. Les recommandations relatives à la régularité de la gestion

De l'ensemble des rapports de suivi transmis à la chambre, il ressort deux catégories de recommandations récurrentes en matière de régularité. Elles visent :

- La fiabilisation des comptes et la plus grande transparence de l'information budgétaire et comptable : la régularisation d'écritures comptables (constitution d'amortissements et de provisions, apurement du solde du compte 23 « immobilisation en cours »), les restes à réaliser, le respect du délai global de paiement, les annexes budgétaires à compléter ;
- La régularisation, en matière de gestion de ressources humaines, de primes irrégulières et d'indemnités indues, ainsi que le respect de la durée annuelle de travail.

Sur les 25 recommandations relatives à la fiabilisation des comptes et la plus grande transparence de l'information budgétaire et comptable, 19 ont été totalement mises en œuvre ou sont en cours de mise en œuvre, quatre n'ont pas été mises en œuvre et deux sont devenues sans objet. Dans trois cas, il n'y avait pas de pièces justificatives à l'appui de la réponse.

Il a été constaté que 15 recommandations sur 18 relatives à la gouvernance et à l'organisation interne ont été totalement mises en œuvre ou sont en cours de mise en œuvre, seules trois n'ayant pas été mises en œuvre, dont l'une concernait la définition de l'intérêt communautaire pour une structure intercommunale. Elle n'a pas été mise en œuvre parce que l'intercommunalité allait fusionner avec une autre. Dans quatre cas, il n'y avait pas de pièces jointes à l'appui de la réponse de la collectivité, ce qui a empêché la chambre de considérer que la recommandation avait été totalement mise en œuvre.

La question de la **régularité du régime indemnitaire** illustre bien le caractère récurrent d'une recommandation de régularité. Elle concerne neuf collectivités.

Il était demandé notamment d'améliorer l'information sur le régime indemnitaire, de le mettre en conformité avec la réglementation applicable, et d'établir pour chaque agent un arrêté fixant le niveau des indemnités. Six collectivités ont mis en œuvre la recommandation concernant le régime indemnitaire du personnel.

Pour deux collectivités, les recommandations sont en cours de mise en œuvre. Ainsi, une commune a répondu qu'elle avait engagé un travail de préparation d'un nouveau régime indemnitaire individuel basé sur le RIFSEEP qui conduira à reprendre pour tout agent de la collectivité un nouvel arrêté individuel d'ici le 1^{er} janvier 2018.

Une autre commune indique que la mise en place du RIFSEEP au 1^{er} janvier 2017 conduira à une mise à plat harmonisée des régimes indemnitaires de tous les agents de la commune.

Une troisième commune a répondu « qu'une remise à plat sur les ressources humaines de la métropole [...] et des huit communes membres était en cours et que nécessairement les thématiques liées au régime indemnitaire seront abordées, cette recommandation est en cours d'analyse et de réflexion en matière de ressources humaines ».

Dans ce dernier cas, la chambre n'a pu que constater que cette recommandation n'était pas mise en œuvre alors que la décision incombe bien au maire et non pas à la métropole.

La question du **respect du temps de travail** a fait également l'objet de recommandations et d'observations de gestion.

Un EPCI a répondu que la question du temps de travail avait été inscrite à l'ordre du jour du comité technique paritaire du 23 juin 2015. L'ordonnateur proposait de réduire de 27 à 25 jours le nombre de jours de congés annuel. Ces dispositions ne répondent pas complètement aux carences observées par la chambre en matière de temps de travail, puisque ce dernier était inférieur de cinq jours à la durée légale du travail. La recommandation a donc été considérée comme faisant l'objet d'une mise en œuvre incomplète.

Ces constats rejoignent ceux formulés dans le cadre du rapport annuel sur les finances publiques locales d'octobre 2016, au titre d'une enquête nationale, à laquelle la chambre régionale des comptes de Bretagne avait contribué. La Cour des comptes constatait, en effet, que la durée annuelle du travail dans les collectivités territoriales était rarement conforme à la réglementation.

3.3.1.2. Les recommandations relatives à la performance de la gestion

La diversité des recommandations relevant de la performance de la gestion est bien plus grande. Toutefois, deux catégories de recommandations reviennent de manière récurrente. Elles visent à :

- mettre en place, en matière d'investissement, des PPI (plans pluriannuels d'investissement) ainsi qu'une gestion en AP/CP (autorisations de programme et crédits de paiement) pour les opérations d'investissement pluriannuelles ;
- La rédaction de guide des procédures dans le domaine de la commande publique.

En ce qui concerne la mise en place de PPI, dix collectivités étaient concernées. Huit d'entre elles ont mis en œuvre cette recommandation, une collectivité va le faire à partir de septembre 2017 ; enfin, la dernière ayant fusionné avec une autre, la recommandation est devenue sans objet.

Pour la mise en place d'une gestion des crédits d'investissement en AP/CP, il apparaît que cinq collectivités concernées sur six l'ont mise en œuvre ; un EPCI a indiqué qu'il le ferait à l'issue de la fusion prévue avec d'autres EPCI.

La rédaction de guide des procédures en matière de marchés publics concernait six collectivités, parmi lesquelles quatre ont mis en œuvre la recommandation. Une commune est en attente de la création d'un service mutualisé de la commande publique avant de rédiger un guide, et une communauté de communes attend les nouveaux textes sur les marchés publics avant d'élaborer un guide de la commande publique.

3.3.2. Le degré de mise en œuvre des recommandations

Le degré de mise en œuvre a été établi par la chambre, sur la base des réponses adressées par les ordonnateurs et selon la méthode définie *supra* (cf. 2.1.). L'appréciation de leur effectivité n'a pas fait l'objet d'un contrôle ni d'une vérification sur place.

Tableau n° 4 : Cotation globale des recommandations suivies

Cotation	Nombre de recommandations	Pourcentage
Totalement mise en œuvre	61	48,03 %
Mise en œuvre en cours	31	24,40 %
Mise en œuvre incomplète	5	3,93 %
Non mise en œuvre	18	14,17 %
Devenue sans objet	11	8,66 %
Refus de mise en œuvre	1	0,78 %
Total	127	100 %

Source : Chambre régionale des comptes de Bretagne

Plus de 72 % des recommandations ont été ou sont en cours de mise en œuvre.

Tableau n° 5 : Degré de mise en œuvre par critère de classement 1

Classement	En % du nombre de recommandations			Devenue sans objet	Total
	Mise en œuvre complète ou en cours	Mise en œuvre incomplète	Non mise en œuvre ou refus		
Régularité	51 (77%)	2 (3,03%)	10 (15,15)	3 (4,54 %)	66 (51,96%)
Performance	41 (67%)	3 (4,91 %)	9 (14,75 %)	8 (13,11 %)	61(48,03%)
Total	92 (72,44%)	5 (3,93 %)	19 (14,96%)	11 (8,66 %)	127 (100%)

Source : Chambre régionale des comptes de Bretagne

Les recommandations concernant la régularité ont été ou sont en cours de mises en œuvre à 77 % alors que celles relatives à la performance le sont à 67 %.

Tableau n° 6 : Degré de mise en œuvre par critère de classement 2

Classement	En % du nombre de recommandations			Devenue sans objet	Total
	Mise en œuvre complète ou en cours	Mise en œuvre incomplète	Non mise en œuvre ou refus		
Achat	11 (73,33%)	1 (6,66%)	2 (13,33%)	1 (6,66%)	15 (11,81%)
Comptabilité	24 (64,86%)	2 (0,05%)	7 (18,92%)	4 (10,81%)	37 (29,13%)
Gouvernance et organisation interne	30 (76,92%)	1 (2,56%)	6 (15,38%)	2 (5,12%)	39 (30,70%)
Situation financière	5 (100%)	-	-	-	5 (3,93%)
Gestion des ressources humaines	14 (83,35%)	1 (5,88%)	2 (11,76%)	-	17 (13,38%)
Situation patrimoniale	2 (100%)	-	-	-	2 (1,57%)
Relations avec les tiers	6 (50%)	-	2 (16,66%)	4 (33,33%)	12 (9,44%)
Total	92 (72,44%)	5 (3,93%)	19 (14,96%)	11 (8,66%)	127 (100%)

Source : Chambre régionale des comptes de Bretagne

Les recommandations en matière d'achat public ont été ou sont en cours de mise en œuvre à plus de 73 %, celles relatives à la gouvernance et à l'organisation à près de 77 % et celles portant sur la gestion des ressources humaines à plus de 83 %.

3.3.2.1. Des recommandations totalement ou en cours de mise en œuvre

48 % des recommandations ont pu être considérées par la chambre comme totalement mises en œuvre.

Ainsi, une commune a mis en œuvre la totalité des six recommandations de la chambre (amélioration de la note de synthèse présentée lors du débat d'orientation budgétaire, rédaction d'un règlement intérieur sur l'organisation du travail, régularisation du régime indemnitaire du personnel, valorisation des subventions en nature, rédaction d'un règlement de la commande publique et de l'évaluation des besoins).

Il en va de même pour une autre commune avec six recommandations totalement mises en œuvre sur huit et une communauté d'agglomération qui a mis en œuvre six recommandations sur neuf.

Même si les recommandations mises en œuvre de façon complète après un an ne représentent que moins de la moitié du total, plusieurs collectivités et organismes concernés soulignent s'être engagés dans une démarche de préparation active des actions à conduire. Ainsi, 24,4 % des recommandations sont considérées comme en cours de mise en œuvre.

Par exemple, une commune et une communauté de communes ont adressé un engagement de l'ordonnateur à prendre les mesures lors du prochain budget (plan pluriannuel d'investissement dans le prochain débat d'orientation budgétaire).

D'autres ont indiqué procéder à un apurement de certains comptes ou à la poursuite de travaux sur l'inventaire du patrimoine de la commune en liaison avec le comptable public.

Deux importantes collectivités ont annoncé l'établissement d'arrêtés individuels d'attribution d'indemnités à certains agents communaux

Enfin, trois collectivités ont dit vouloir formaliser les relations avec les associations ou mieux évaluer les objectifs retenus dans les conventions entre les collectivités et les associations.

3.3.2.2. Des recommandations non mises en œuvre

La chambre relève que 18 recommandations sur 127, soit 14,17 % du total, ne sont pas mises en œuvre plus d'un an après le rapport d'observations définitives.

Plusieurs cas de figure ont conduit la chambre à considérer ou constater que les recommandations n'avaient pas été mises en œuvre par les collectivités qui en avaient été destinataires.

Une collectivité a indiqué que le rapport sur la mise en œuvre des recommandations ne serait soumis à son assemblée délibérante qu'en décembre 2017. Là aussi, en l'absence de réponse précise et de justificatifs, les recommandations ont été considérées comme n'étant pas mises en œuvre.

Enfin, quand la collectivité n'a pas donné d'indication ou fourni de justificatif sur la mise en œuvre d'une recommandation, elle a été considérée comme non mise en œuvre.

C'est le cas d'une commune, sur les sujets du rapport annuel sur l'état et l'évolution de la dette, et du champ de la délégation donnée au maire par le conseil municipal dans les délibérations relatives aux emprunts. Il en est de même pour une communauté d'agglomération s'agissant de la réduction du délai de mandatement, d'une commune pour la mise en place d'un guide interne en matière de marchés publics, d'une communauté pour la constitution d'une régie pour le service public de l'assainissement non collectif (SPANC) et d'une commune sur l'unique recommandation qui concernait les restes à réaliser.

À l'analyse des réponses de suivi, on constate un très léger écart dans la mise en œuvre des recommandations qui relèvent de la performance de la gestion et des recommandations qui concernent la régularité de la gestion. Si 15,15 % des recommandations en matière de régularité ne sont pas mises en œuvre, on en compte 14,75 % pour les recommandations de performance.

3.3.2.3. Des mises en œuvre incomplètes de recommandations

Seules cinq recommandations ont été mises en œuvre de façon incomplète.

La chambre a considéré que la recommandation n'avait pas été complètement mise en œuvre dès lors que les décisions restent à prendre ou des documents à élaborer, par exemple : absence de plan pluriannuel d'investissement, débat d'orientation budgétaire incomplet car le budget annexe d'assainissement n'est pas évoqué suffisamment dans le DOB 2017.

Ont été également considérées comme incomplètement mises en œuvre les recommandations dont certains éléments n'ont pas été pris en compte par la collectivité (par exemple, des modalités de choix des cocontractants qui ne sont pas présentées au conseil municipal d'une commune).

3.3.2.4. Des refus de mise en œuvre de certaines recommandations

La chambre ne relève qu'un seul refus de mise en œuvre de ses recommandations.

L'EPCI concerné 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 généraient 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 étant donné qu'elles seraient déficitaires et ne pourraient pas équilibrer leurs dépenses avec leurs seules recettes.

3.3.2.5. Des recommandations devenues sans objet

Parmi les recommandations formulées par la chambre, 11 sont devenues sans objet.

Dans sept cas, l'organisme destinataire de ces recommandations a fusionné avec d'autres structures le 1^{er} janvier 2017 et ne peut donc plus les mettre en œuvre.

Pour quatre autres, la situation a évolué depuis la formulation de la recommandation pour les raisons suivantes :

- une délibération est intervenue avant la recommandation, sans que la chambre en ait eu connaissance ;
- la situation qui justifiait la recommandation a disparu avec la fin de la mise à disposition de personnel municipal au comité de fêtes ;
- le seuil de population est descendu au-dessous du nombre de 3 500 habitants et la commune n'est donc plus soumise à l'obligation de procéder au rattachement des charges et des produits à l'exercice ;
- la mise en œuvre incombe au comptable et non pas à la collectivité.

3.4. LES REPONSES AUX OBSERVATIONS DE GESTION

Sur 21 collectivités ayant adressé à la chambre un rapport de suivi, huit n'ont pas répondu sur les suites données aux observations de gestion. Pour les 13 autres, la chambre a examiné leurs réponses.

Ces observations concernent principalement les sujets des ressources humaines, de la commande publique et de la procédure budgétaire. Certaines réponses ont appelé l'attention de la chambre.

Ainsi, la question de la durée du travail a parfois fait l'objet d'observations sans être assorties de recommandations. Une commune a répondu que la question du passage aux 1 607 heures annuelles serait évoquée au niveau intercommunal alors même que l'observation s'adresse à elle et que c'est à elle qu'il appartient de décider de la durée du temps de travail de son personnel.

De même, une commune n'a pas répondu sur le non-respect de la durée légale du temps de travail qui se traduit chez elle par un coût équivalent à celui de deux emplois équivalent temps plein.

A l'inverse, une commune a pris sans tarder une délibération pour porter le temps de travail de son personnel à 1 607 heures.

Une commune a fait état d'efforts significatifs en matière de gestion budgétaire, de dépenses de personnel et d'organisation de la commande publique. Elle a joint les pièces justificatives des 12 actions entreprises dont sept concernaient plus particulièrement la gestion budgétaire.

De même, une collectivité a répondu sur les 14 observations de gestion qui concernaient sa situation financière, la gestion des ressources humaines, le service de l'eau et de l'assainissement, et la commande publique.

Il ressort des réponses que sept de ces observations avaient reçu une suite positive immédiate, mais la collectivité n'a adressé aucune pièce justificative à l'appui de son courrier de réponse.

Une communauté de communes a répondu aux neuf observations de gestion et a fourni les pièces justificatives de ses actions qui ont consisté notamment à prendre des mesures à court terme pour maintenir l'équilibre financier en régularisant des amortissements injustifiés et en neutralisant des amortissements de subventions d'équipement versées, à sécuriser un emprunt structuré, à créer un budget annexe pour une activité transport, à modifier le règlement du SPANC.

3.5. CONCLUSION

Près de 72 % des recommandations de la chambre 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.

Il ressort du rapport sur les suites données aux recommandations que la plupart des collectivités ont mis en œuvre les préconisations de la chambre ou qu'elles ont entamé une réflexion en vue de le faire. 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.

La plupart des collectivités ont répondu dans les délais, puisque seules 3 sur 25 ne l'ont pas fait, ce qui doit toutefois inciter la chambre à insister sur le respect de cette nouvelle obligation légale et de son calendrier, à l'occasion et à l'issue de chacun de ses contrôles.

Les collectivités qui ont répondu n'ont pas toujours fourni toutes les justifications relatives aux actions entreprises (délibérations, arrêtés, conventions ou autres documents) ce qui dans certains cas n'a pas permis à la chambre de considérer que la recommandation avait bien été mise en œuvre, surtout lorsque la réponse n'était pas suffisamment précise.

La chambre rappelle également que le suivi des actions entreprises à la suite des observations et recommandations faites ne saurait être sélectif.

À l'avenir, la chambre invite les organismes contrôlés à justifier de l'effectivité des actions présentées dans leur rapport de suivi. Il conviendrait que toutes les réponses soient assorties de données chiffrées, de calendriers de mise en œuvre et de l'indication du détail des actions entreprises.

De son côté, la chambre veillera à clarifier, dans ses futurs rapports d'observations, la présentation des observations et des recommandations, afin d'en assurer un traitement homogène.

GLOSSAIRE DES SIGLES UTILISES

AP/CP	Autorisation de programme / Crédit de paiement
ATSEM	Agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles
BP	Budget primitif
CAF	Capacité d'autofinancement
CJF	Code des juridictions financières
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
CGCT	Code général des collectivités territoriales
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DOB	Débat d'orientation budgétaire
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
GPEEC	Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences
IHTS	Indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
NOTRé	Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi du 7 août 2015)
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROD 2	Rapport d'observations définitives de la chambre accompagné de la réponse de l'organisme contrôlé

Chambre régionale des comptes de Bretagne

3, rue Robert d'Arbrissel
C.S. 64231
35042 Rennes Cedex