

Chapitre V

Le suivi des recommandations

des chambres régionales et territoriales

des comptes

Les travaux de contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) visent à faire progresser la régularité, l'efficacité et l'efficience de la gestion publique locale. À ce titre, leurs rapports d'observations formulent des recommandations, dont les chambres vérifiaient la mise en œuvre, jusqu'à une date récente, à l'issue de la procédure contradictoire ou à l'occasion du contrôle suivant.

Désormais, l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 dispose que, dans un délai d'un an à compter de leur présentation à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions entreprises pour s'y conformer.

Destinataire de ces rapports, la CRTC en adresse une synthèse à la Cour, dont le rapport public annuel comporte une présentation des suites données à ces recommandations, conformément au deuxième alinéa de l'article L. 143-9 du code des juridictions financières.

Ces nouvelles dispositions garantissent la documentation et la traçabilité des mesures prises par les entités contrôlées, en réponse aux recommandations des CRTC. Elles rendent le suivi des recommandations plus efficace, aussi bien pour les ordonnateurs des collectivités locales, qui doivent dorénavant 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 et

mesurer l'efficacité relative de leurs travaux auprès des collectivités et EPCI concernés (II).

I - Les rapports de suivi des recommandations des CRTC

La période retenue, par les chambres régionales et territoriales des comptes, pour déterminer les collectivités et EPCI concernés par le suivi de leurs recommandations, courait du 1^{er} octobre 2016 au 30 septembre 2017, période au cours de laquelle les rapports d'observations définitives ont été présentés à l'assemblée délibérante.

Schéma n° 1 : élaboration du rapport de synthèse de suivi des recommandations



Source : Cour des comptes

Les synthèses, établies par chaque CRTC, reposaient sur l'exploitation des rapports de suivi reçus des ordonnateurs, sans que la chambre ait mené de nouvelles investigations ni contredit avec eux (A). Dans certains cas, des éclaircissements ou compléments ont été sollicités, dès lors que la qualité de ces rapports (B) détermine l'appréciation du suivi des recommandations classées par nature et par domaine (C).

A - Les conditions d'application de la loi

Durant la période retenue, 348 rapports d'observations définitives (ROD), retraçant 2 105 recommandations formulées par les CRTC, étaient concernés par ces dispositions.

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

CRTC	Nombre de rapports CRTC soumis à l'obligation de suivi 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
Auvergne-Rhône-Alpes	39	39	100 %	180	180
Bourgogne-Franche-Comté	9	9	100 %	30	30
Bretagne	21	21	100 %	86	86
Centre-Val de Loire	16	16	100 %	52	52
Corse	1	1	100 %	7	7
Grand Est	17	17	100 %	105	105
Hauts-de-France	41	38	93 %	316	306
Île-de-France	28	28	100 %	145	145
Normandie	17	14	82 %	146	109
Nouvelle-Aquitaine	48	39	81 %	357	280
Occitanie	52	51	98 %	268	263
Pays de la Loire	26	26	100 %	96	96
Provence-Alpes-Côte d'Azur	18	16	89 %	98	98
Antilles-Guyane	2	1	50 %	33	13
La Réunion et Mayotte	5	4	80 %	36	31
Nouvelle-Calédonie	4	4	100 %	128	128
Polynésie française	4	4	100 %	22	22
Total	348	328	94 %	2 105	1 951

Source : Cour des comptes

En réponse, les CRTC ont reçu 328 rapports de suivi, qui fondent la présente synthèse, laquelle porte au total sur 1 951 recommandations, 20 ordonnateurs n'ayant pas satisfait à l'obligation légale. L'absence de réponse de 6 % des ordonnateurs met en évidence l'appréhension partielle du dispositif de suivi des recommandations par les collectivités : le suivi de 154 recommandations, soit 7 % de celles formulées par les chambres

entre le 1^{er} octobre 2016 et le 30 septembre 2017, 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.

Parmi les grandes collectivités n'ayant pas envoyé de rapport de suivi, se trouvent les départements du Calvados (14) et des Deux-Sèvres (79) et la commune d'Avignon (84). La collectivité territoriale de Corse a transmis son rapport *in extremis* puisque son courrier au président de la chambre n'a été enregistré au greffe que le 3 octobre 2018.

En Nouvelle-Calédonie, si les quatre organismes concernés ont bien élaboré un rapport sur les suites données aux observations, les organes délibérants n'ont pas été saisis dans le délai d'un an imparti par la loi : les exécutifs n'avaient pas spontanément intégré cette obligation dans le calendrier de réunion des assemblées délibérantes, et le retard dans la présentation des rapports a atteint, dans certains cas, plusieurs mois.

Dans la région Grand Est, le rapport de suites de la communauté d'agglomération (CA) de Colmar (68) n'était pas finalisé et, partant, n'avait pas été présenté à l'assemblée délibérante à l'expiration du délai d'un an prévu par la loi. Cependant, après relance, la CA a transmis un rapport intermédiaire à la chambre, qui en a tenu compte dans sa synthèse.

La relance des organismes par la CRC Île-de-France

En Île-de-France, outre le courrier de notification du rapport d'observations définitives exposant les termes de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières, deux courriers de relance ont été transmis aux organismes concernés : un premier neuf mois après la présentation du ROD devant l'assemblée délibérante ; un deuxième, le cas échéant, 14 mois après la même présentation.

Près de 65 courriers de relance ont ainsi été envoyés aux collectivités et aux EPCI concernés, entre le 13 novembre 2017 et le 25 juillet 2018. Cette procédure a permis que tous les organismes concernés communiquent à la chambre un rapport de suivi, contre 74 % lors de la précédente session.

B - La qualité des rapports de suite transmis

La loi ne fait peser aucune contrainte sur l'ordonnateur quant à la justification des actions entreprises. De manière générale, en l'absence de prescriptions particulières quant à leur forme et à leur contenu, les rapports se caractérisent par leur diversité.

De surcroît, pour les seules CRC de métropole, le nombre moyen de recommandations par ROD a presque varié du simple (3,3 en Centre-Val de Loire) au triple (8,6 en Normandie) : cette hétérogénéité a nécessairement eu une incidence sur le contenu et la qualité des rapports de suivi des organismes.

1 - De bonnes pratiques qui tendent à se diffuser

En tout état de cause, il ressort des synthèses des CRTRC que les ordonnateurs ont, dans l'ensemble, satisfait à leurs obligations de suivi des observations et ont convenablement informé les membres de l'assemblée délibérante. Ce deuxième exercice se caractérise même par une amélioration tendancielle de la qualité des rapports de suivi.

La CRC Nouvelle-Aquitaine illustre cette dynamique positive en citant les cas de Floirac (33), Ciboure (64), Saint-Privat (19), Rilhac-Rançon (87), Terrasson (24) et Saint-Jean d'Angély (17) : les rapports délibérés par les conseils municipaux y ont, de manière systématique, été appuyés de pièces justificatives exhaustives.

Les CRC Île-de-France, Hauts-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur constatent, pour leur part, que davantage d'organismes ont spontanément communiqué des pièces justificatives, que la forme des rapports de suite était plus homogène ou que, à l'occasion de ce deuxième exercice, de nombreux ordonnateurs s'étaient attachés à indiquer les éléments de contexte les ayant conduits à suivre, ou non, les recommandations.

La CRC Grand Est relève, elle aussi, l'augmentation du nombre de réponses assorties de pièces justificatives à l'appui des suites qu'elles présentent. La commune de Sedan (08) a, par exemple, envoyé ses données relatives à l'absentéisme du personnel communal, dont la chambre recommandait d'améliorer le suivi, ou bien encore ses délibérations de mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

La détermination du degré de mise en œuvre est apparue aux chambres régionales et territoriales moins complexe qu'au cours de l'exercice 2017 grâce, de manière générale, à une meilleure présentation des actions entreprises et, plus spécifiquement pour certaines chambres, à un enrichissement des pièces justificatives.

La CRC Bretagne met en avant les efforts de pédagogie du département du Morbihan (56), dont le rapport de suites rappelle les

évolutions législatives et les accompagne de commentaires sur les intentions du législateur.

La CRC Bourgogne-Franche-Comté souligne, quant à elle, la qualité des rapports de la communauté de communes du Haut-Jura Saint-Claude (39), de la communauté de communes du Grand Pontarlier et de la commune de Pontarlier (25), ces trois organismes ayant réalisé une véritable revue d'audit *ex post*.

2 - Quelques difficultés d'appréciation persistantes

Des justificatifs ne sont, certes, pas toujours indispensables à la validation des réponses, notamment quand celles-ci expriment un défaut ou un refus de mise en œuvre ; toutefois, plusieurs CRTC ont dû composer avec une majorité de rapports de suite ne s'accompagnant pas de documents matérialisant les actions menées.

Les réponses apportées dans ces rapports pouvaient alors consister en des affirmations et en l'énoncé d'intentions assez peu développées. Ce caractère incomplet, s'il prive la chambre d'informations utiles, nuit également à la bonne information de l'assemblée délibérante et des administrés.

De la communication ?

La CRC Occitanie déplore que les réponses à ses recommandations de Toulouse Métropole, de la commune de Toulouse (31), de la commune de Lourdes (65) ou du département des Hautes-Pyrénées (65) relèvent davantage de la communication que d'une présentation factuelle.

Au prétexte d'une recommandation de la chambre tendant à la maîtrise des charges, le président du conseil départemental des Hautes-Pyrénées mettait ainsi en valeur, dans son rapport, des mesures prises depuis 2011, mais en omettant la forte baisse de l'épargne en 2017, notamment sous l'effet de la hausse continue des dépenses sociales ou de personnel.

De surcroît, lorsque la mise en œuvre a été partielle, les CRC Bourgogne-Franche-Comté et Pays de la Loire ont constaté, fréquemment, l'absence de calendriers opérationnels d'application des mesures ou de planification explicite des processus de réflexion.

En tout état de cause, tant en ce qui concerne l'étendue du suivi que les pièces justificatives produites, bon nombre de réponses ne peuvent faire l'objet de vérification de la part des chambres. Partant, la vérification

de la réalité des réponses apportées s'effectuera systématiquement lors du contrôle suivant.

C - Le classement des recommandations

La nomenclature retenue permet de classer les 1 951 recommandations de deux manières.

1 - Le classement des recommandations par nature

La première distingue les recommandations liées à la régularité de celles relatives à la performance de gestion. Sur les 1 951 recommandations ayant donné lieu à des rapports de suivi des actions entreprises, 57 % avaient pour objet de rappeler les règles applicables ; 43 % visaient à apprécier la qualité de la gestion, sans qu'une règle ne soit mise en cause.

Tableau n° 2 : recommandations par nature

Classement	Nombre		Part du total	
	2015-2016	2016-2017	2015-2016	2016-2017
Régularité	888	1 121	52 %	57 %
Performance	815	830	48 %	43 %
Total	1 703	1 951	100 %	100 %

Source : Cour des comptes

En matière de régularité, ressortent deux catégories de recommandations récurrentes : d'une part, celles portant sur la fiabilité des comptes et la qualité de l'information financière (constitution de provisions, rattachement des écritures à l'exercice concerné, production des états annexes au budget, obligations en matière de débat d'orientation budgétaire etc.) ; d'autre part, celles relatives à la gestion des ressources humaines et visant à remédier au non-respect de la durée légale du temps de travail ou aux irrégularités des primes et indemnités versées.

Une plus grande diversité caractérise les recommandations relevant de la performance, mais deux catégories tendent à ressortir des synthèses : celles relatives à la gouvernance et à l'organisation, d'une part (renforcement du contrôle interne, mise en place d'un règlement de service, conventionnement etc.) ; celles visant à accroître la qualité de la prévision et de l'exécution budgétaire, d'autre part (en fonctionnement comme en investissement).

2 - Le classement des recommandations par domaine

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.

Tableau n° 3 : recommandations par domaine

Cotation	Nombre		Part du total	
	2015-2016	2016-2017	2015-2016	2016-2017
Achat	101	104	6 %	5 %
Comptabilité	429	535	25 %	27 %
Gouvernance et organisation	410	404	24 %	21 %
Situation financière	195	150	12 %	8 %
Gestion des ressources humaines	332	442	20 %	23 %
Situation patrimoniale	84	122	5 %	6 %
Relations avec les tiers	152	194	9 %	10 %
Total	1 703	1 951	100 %	100 %

Source : Cour des comptes

Plus de 27 % des recommandations concernaient la comptabilité. Dans leurs contrôles, les chambres régionales et territoriales ont en effet constaté une maîtrise inégale des règles et méthodes comptables. Ces dernières sont pourtant essentielles à l'information de l'assemblée délibérante et du citoyen, par la mise à disposition d'une information sincère, ainsi qu'à la fiabilité des analyses de la situation financière des collectivités concernées.

Les recommandations concernant la gestion des ressources humaines (23 %) représentaient une part importante et stable du total. Elles portaient, le plus souvent, sur le respect de la durée légale du travail, et sur les modalités d'attribution des rémunérations accessoires versées aux agents dans les collectivités³⁶⁵.

³⁶⁵ Sur l'importance de ces enjeux pour les collectivités, cf. Cour des comptes, « *La gestion de la fonction publique territoriale, un levier de maîtrise budgétaire* », in *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, octobre 2016.

Enfin, 404 des 1 951 recommandations (21 %) se rapportaient aux enjeux de gouvernance et d'organisation interne (mise en place de dispositifs de contrôle de gestion, élaboration de règlements de service ou mise en œuvre de réformes organisationnelles, etc.).

II - La prise en compte des recommandations

Un mécanisme de cotation rend compte des suites apportées par les organismes contrôlés : l'échelle vise à distinguer les recommandations totalement mises en œuvres de celles dont la mise en œuvre est en cours, incomplète ou inexistante.

Tableau n° 4 : cotations des recommandations suivies en 2015, 2016 et 2017

Cotation	Nombre de recommandations suivies		En % du nombre de recommandations	
	2015-2016	2016-2017	2015-2016	2016-2017
Totalement mise en œuvre	673	802	39,5 %	41,1 %
Mise en œuvre en cours	531	611	31,2 %	31,3 %
Mise en œuvre incomplète	141	126	8,3 %	6,5 %
Non mise en œuvre	254	331	14,9 %	17 %
Devenue sans objet ³⁶⁶	74	45	4,3 %	2,3 %
Refus de mise en œuvre	30	36	1,8 %	1,8 %
Total	1 703	1951	100 %	100 %

Source : Cour des comptes

Parmi les recommandations suivies cette année par les chambres, près de quatre sur cinq ont été totalement mises en œuvre ou sont en cours de mise en œuvre. Toutefois, avant d'en venir à une appréciation d'ensemble, il convient d'insister sur certaines réussites locales ou

³⁶⁶ Une recommandation devient sans objet lorsque des circonstances de fait ou de droit ont pour conséquence que la recommandation est désormais inopérante et n'a donc pas à faire l'objet d'un suivi. Il s'agit, le plus souvent, des effets de l'intervention de mesures réglementaires, de la modification des périmètres institutionnels ou de transferts de compétences.

régionale : la CRC Pays de la Loire constate ainsi, dans sa synthèse, la mise en œuvre (totale, partielle ou incomplète) de l'ensemble de ses recommandations, par 14 organismes sur 26.

Quand la CRC Bretagne met en exergue le cas de la commune de Plonéour-Lanvern (29), ayant totalement mis en œuvre cinq des neuf recommandations la concernant, la CRC Guadeloupe peut se satisfaire de ce que 12 de ses 13 recommandations à la commune de Sainte-Anne (97) ont été totalement mises en œuvre ou sont en cours de mise en œuvre.

Une commune exemplaire

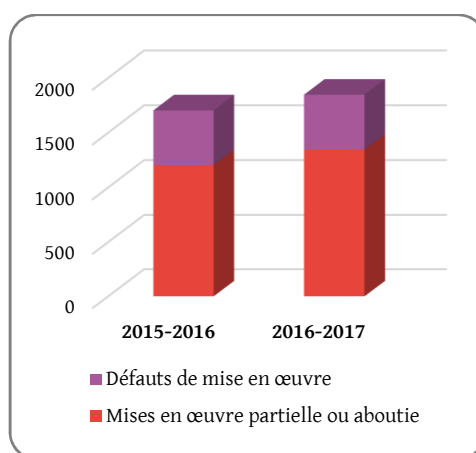
Avec la totalité des six recommandations de la CRC La Réunion totalement mises en œuvre, la commune de Trois Bassins (97) paraît exemplaire. Elle l'est d'autant plus qu'elle a très bien documenté les différentes actions qu'elle a réalisées ou entreprises.

La collectivité a engagé une réflexion sur sa politique fiscale, afin d'optimiser le montant de ses recettes, ainsi que sur la mise à disposition de véhicules de fonction et de service. Elle a pris une nouvelle délibération en décembre 2016 pour encadrer les mises à disposition de véhicules au profit des élus et des agents. Deux notes de service, rappelant les règles d'utilisation en la matière, ont été diffusées en février et octobre 2017.

La commune a mis fin à la majoration salariale dont bénéficiaient les agents non titulaires sur emploi permanent, percevant un salaire mensuel inférieur à 1 500 €. Depuis décembre 2016, toute création ou suppression d'emploi est soumise au vote du conseil municipal. La collectivité a, par ailleurs, établi son bilan social, obligation qu'elle ne respectait plus depuis 2010 au moins. Elle a, enfin, mis en place un guide d'achat pour formaliser les procédures et les critères de sélection des offres ont été révisés.

Certes, les 1 951 recommandations suivies ne sont pas toutes de même nature, ni de même importance. Un taux de près de 80 % de mise en œuvre, totale ou partielle, ne saurait occulter le fait que, par ailleurs, des recommandations essentielles, telles que le respect de la durée légale du temps de travail, peuvent parfois ne pas avoir été suivies.

Toutefois, de manière générale par rapport au précédent exercice, on constate bien une augmentation, importante, des mesures de suivi en cours de mise en œuvre ou ayant abouti (+12 %) ; il s'agit d'une hausse sensiblement plus forte que celle du nombre total de recommandations, dont les rapports des organismes contrôlés devaient rendre compte (+8 %).

Graphique n° 1 : cotation des recommandations suivies en 2016

Source : Cour des comptes

Mieux formuler les recommandations ?

Le suivi des recommandations, par les organismes, puis l'analyse de ce suivi, par les CRTC, nécessitent une formulation simple et précise des mesures à prendre. Certaines chambres doivent ainsi constater, *a posteriori*, que les préconisations de leurs rapports d'observations auraient pu être exprimées plus clairement.

Dans sa synthèse, la CRC Occitanie regrette ainsi d'avoir formulé des recommandations portant simultanément sur plusieurs sujets. Avec lucidité (et honnêteté), elle cite deux (mauvais) exemples :

- « poursuivre la diminution des charges à caractère général et des autres charges de gestion courante, et profiter de la sortie des effectifs des agents partant à la retraite pour diminuer les charges de personnel » (à la commune de Saint-Etienne-de-Tulmont (82)) ;
- « respecter strictement les principes et règles édictés par le code des marchés publics et mettre en place des outils de recensement et de pilotage de l'achat public » (à la communauté de communes Pays de Garonne et Gascogne (82)).

Seuls les futurs contrôles, par les CRTC, des organismes soumis en 2016-2017 aux dispositions de la loi NOTRe permettront de s'assurer de la portée réelle des recommandations et de leurs effets sur la qualité de la gestion publique locale. Il n'en demeure pas moins que l'analyse des rapports

de suites met en lumière des améliorations significatives de gestion réalisées par les collectivités et organismes contrôlés, dans des délais brefs.

Plus dans le détail, en effet, le suivi fait apparaître que des évolutions interviennent parfois dans un temps relativement court, à la suite de la formulation des recommandations des CRTC. Certaines d'entre elles concernent, en pratique, des domaines tels que la comptabilité dans lesquels il est possible d'agir rapidement pour obtenir des résultats tangibles.

Le suivi immédiat des recommandations

Certaines recommandations des chambres sont, en outre, mises en œuvre de manière immédiate, pendant la phase contradictoire entre les observations provisoires et définitives. De ce fait, elles ne font pas l'objet du suivi prévu par la loi NOTRÉ, puisqu'elles n'ont pas été formellement réitérées au stade du rapport définitif de la chambre.

Dans sa synthèse, la CRC Auvergne-Rhône-Alpes souligne ainsi que, sur les 39 organismes concernés en 2018, sept avaient mis en œuvre, dans ce délai de deux mois, au moins une des recommandations les concernant.

La communauté d'agglomération de Roanne (42) a, par exemple, pendant cette période de contradiction, intégré le service de transport scolaire au sein de son budget annexe transport. La commune de Brioude (43) a, pour sa part, dans ce même délai, mis fin au versement d'un complément de rémunération sous la forme d'un avantage collectivement acquis avant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, en l'intégrant dans le nouveau régime indemnitaire des personnels de la commune.

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, ne peuvent généralement être prises que sur plusieurs exercices budgétaires.

Dans certains cas, enfin, les recommandations formulées par les CRTC restent, au moins un temps, sans effet, voire, 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) ou partielle (B), et absence de mise en œuvre (C).

A - Des exemples de recommandations totalement mises en œuvre

41,1 % des recommandations ont pu être considérées par les CRTC comme totalement mises en œuvre. Un très grand nombre d'exemples peuvent être relevés, qui ont contribué à faire progresser la fiabilité des comptes ou à corriger certains dysfonctionnements en matière de gestion des ressources humaines. De multiples recommandations ont, en outre, été suivies dans les quatre autres domaines de la nomenclature retenue par les juridictions financières (achat, gouvernance, situation financière, patrimoine et relations avec les tiers).

1 - En matière de fiabilité des comptes et de qualité de l'information financière

Les recommandations de comptabilité des CRTC sont souvent le mieux suivies d'effet par les collectivités et les EPCI. Nombre d'entre eux ont pris des mesures préconisées par les chambres pour mettre en conformité leur budget avec la législation, ou assurer la fiabilité et la transparence de leurs comptes.

À ce titre, le département du Nord (59), la communauté d'agglomération de la région de Compiègne (60), la communauté de communes du Cœur de l'Avesnois (59) et la commune d'Avesnes-sur-Helpe (59) dans les Hauts-de-France, ainsi que la communauté de communes du Pays des Herbiers (85) dans les Pays de la Loire ont, par exemple, procédé à la fiabilisation de la procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice.

Au bénéfice de la fiabilité de l'information budgétaire dispensée au conseil départemental, après que la CRC Nouvelle-Aquitaine lui avait recommandé d'introduire des éléments de prospective financière dans le rapport présenté aux élus lors du débat sur les orientations budgétaires en application de l'article L. 3312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le département des Pyrénées-Atlantiques (64) s'est doté en 2016 d'un outil de prospective financière, qui doit permettre de produire des scénarii au cours des prochains exercices.

S'agissant, enfin, de l'amélioration de la tenue des documents financiers, peut être cité le cas de la commune du Kremlin-Bicêtre (93) qui, sur la base d'une recommandation de la CRC Île-de-France, a régularisé, en février 2018, avec les services de la trésorerie, un écart sensible, de

3,4 M€, entre la dette inscrite au compte de gestion et celle figurant au compte administratif.

Ces différentes mesures contribuent à la bonne tenue des comptes et, plus généralement, à l'amélioration de la gestion des collectivités locales.

2 - Dans la gestion des ressources humaines

Si, en matière de ressources humaines, les recommandations des chambres sont trop souvent mises en œuvre de manière incomplète, voire font l'objet d'un refus d'application, certaines collectivités ont fait des efforts notables dans ce domaine, particulièrement en terme de recrutement des agents, de temps de travail et d'absentéisme.

La métropole de Montpellier Méditerranée (34) s'est ainsi astreinte à formaliser sa politique de recrutement, comme l'y avait invitée la chambre Occitanie. Il s'agissait, plus précisément, de fiabiliser la procédure concernant les contractuels. À cette même fin, la métropole de Lille s'est quant à elle dotée, conformément à ce que lui avait recommandé la CRC Hauts-de-France, d'un outil informatique de gestion du recrutement, permettant d'agrèger les informations relatives aux différentes procédures en cours.

En ce qui concerne le temps de travail, la CRC Bretagne a obtenu du conseil départemental du Finistère (29) qu'il supprime le dispositif irrégulier dit du « mois cadeau » pour les agents partant à la retraite, à compter du 1^{er} mars 2018.

La commune d'Aix-en-Provence (13) a, pour sa part, porté le temps de travail des agents à sa durée légale de 1 607 heures : en se conformant ainsi à la recommandation de la CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, la collectivité a amélioré la qualité de service rendu aux usagers, puisqu'elle a été conduite à adapter les horaires d'ouverture des services en fonction des besoins des citoyens. Elle a aussi réduit son volume d'heures supplémentaires, dès lors que le nouveau dispositif est associé à une gestion automatisée du temps de travail des agents.

Les efforts de la commune de Megève pour réduire les heures supplémentaires liées au déneigement

La commune de Megève (74) indique avoir, elle aussi, limité le recours aux heures supplémentaires, comme le lui avait recommandé la CRC Auvergne-Rhône-Alpes, en mettant en place un régime d'astreintes. Les heures de travail consacrées au déneigement étant désormais incluses dans le temps de travail normal, la commune constate une diminution de plus de 50 % des heures supplémentaires effectuées par les agents. Elle a par ailleurs modifié son règlement intérieur du temps de travail, limité à 120 heures annuelles les heures supplémentaires rémunérées et réintégré dans le planning de travail ordinaire les dimanches, jours fériés et heures de nuit.

Selon la commune, ces différentes décisions ont conduit à une baisse de 65 % du montant des rémunérations des heures supplémentaires (de 352 000 € en 2016 à 123 000 € en 2017). La nouvelle organisation de la viabilité hivernale a, quant à elle, permis de diminuer de plus de 55 % les heures supplémentaires liées au déneigement entre les saisons d'hiver 2015-2016 et 2016-2017.

Après la constatation par la CRC d'un fort taux d'absentéisme, de 13,9 % en 2014, la commune de Rambouillet (78), en Île-de-France, a mis en place un ambitieux plan pour comprendre les raisons de ce phénomène et en traiter les causes. Elle a constitué un groupe de travail, dont le rapport a été présenté devant le comité technique et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

À la suite de ces préconisations, la commune a pris un ensemble de mesures pour la prévention et le contrôle de l'absentéisme, notamment par le recours à des psychologues du travail, des conseillers de prévention, des assistants sociaux, et des formations à destination des managers sur les risques psychosociaux dans les organisations. En particulier, la commune de Rambouillet a créé des « entretiens de retour », afin de favoriser le dialogue entre responsables et agents concernés après une période d'absence, et fait valoir qu'une attention marquée est portée à la mobilité interne et à la reconversion professionnelle des agents.

La mise en œuvre de l'ensemble de ces mesures, préconisées par les CRTC, permet ainsi de renforcer la qualité des services rendus par les collectivités locales, d'améliorer les conditions de travail des agents et la gestion des ressources humaines.

3 - Dans les autres domaines

a) En matière d'achat

Les procédures en matière de commande publique demandent à être formalisées, de manière à ce que les services d'une collectivité disposent d'un mode opératoire, sous forme d'un guide de la commande publique ou de fiches de procédure. À la suite de recommandations de la CRC Pays de la Loire, la commune de Mûrs-Érigné (49) a ainsi révisé et actualisé son guide de l'achat public.

En matière d'achat également, peut être cité le cas du syndicat intercommunal à vocation multiple eaux et déchets Voh-Kone-Pouembout (SIVOM VKP), à qui la CTC Nouvelle-Calédonie avait recommandé, pour contenir les coûts supportés par le service des déchets, de réfléchir à un ajustement des prestations : le prochain marché de collecte du SIVOM envisage effectivement la modification du rythme de collecte des déchets verts, l'arrêt de la collecte des déchets des professionnels (hors tertiaire) et l'enlèvement des déchets volumineux uniquement sur rendez-vous.

b) En matière de gouvernance et d'organisation interne

La CRC Hauts-de-France donne plusieurs exemples intéressants de recommandations, relatives à l'organisation des services, ayant été totalement mises en œuvre. La création d'une direction du contrôle de gestion, auprès du directeur général des services du département du Pas-de-Calais (62), s'est ainsi traduite par l'instauration, en 2016, d'un pôle accompagnement, conseil et optimisation.

La chambre avait également recommandé, à la commune d'Hénin-Beaumont (62), de placer l'ensemble de ses services sous l'autorité du directeur général des services. Un nouvel organigramme y répondant a été soumis au comité technique le 11 octobre 2016 : il est en vigueur depuis cette date.

c) En termes de gestion financière et administrative

Dans de nombreux rapports d'observations définitives, les chambres régionales et territoriales ont recommandé des efforts dans la gestion des collectivités, notamment concernant les stratégies pluriannuelles d'investissement, la maîtrise des dépenses et la modernisation des infrastructures.

En termes de gestion financière, certaines collectivités ont élaboré une stratégie pluriannuelle des dépenses. Le département de la Haute-Savoie (74) a indiqué avoir présenté à son assemblée délibérante un document de gestion de « prospective d'investissement », préfiguration d'un véritable plan particulier d'intervention. Le document recense, pour chacun des services du département, les projets susceptibles d'être mis en œuvre dans les cinq prochaines années, avec leur coût prévisionnel et les recettes d'investissement.

Concernant la maîtrise des dépenses, la commune de Mahina (98), en Polynésie française, a divisé par quatre le déficit du budget des déchets et par trois celui de l'eau, à la faveur d'un effort en matière de recouvrement et d'une actualisation de la tarification mentionnée dans le rapport d'observations de la chambre territoriale.

Comme l'y avait invité la CTC, la même commune de Mahina a également mis en place des compteurs d'eau, auprès de 63 % des abonnés, et planifié la mise aux normes des réseaux pour 2019-2020 : dans son rapport de suivi, la collectivité a indiqué avoir procédé au chiffrage du coût de l'achèvement de la pose des compteurs (184 MF CFP), en signalant qu'elle avait demandé un financement spécial auprès de l'ONEMA (Office national de l'eau et des milieux aquatiques, dont les missions et moyens ont été repris par l'Agence française pour la biodiversité).

d) En matière de situation patrimoniale

Afin de suivre une recommandation formulée par la CRC Île-de-France, la commune de Boulogne-Billancourt (92) a entamé les démarches pour céder son centre municipal de vacances, le château de Benais, dont le coût de gestion était élevé. Ce faisant, en septembre 2017, la collectivité a fait approuver, par délibération adoptée après avis du comité technique, la fermeture du château et donné mandat à trois agences immobilières pour procéder à la mise en vente du bien.

e) Dans les relations avec les tiers

Des efforts notables ont été réalisés dans la gestion des délégations de service public, dans la clarification des bénéficiaires de subventions ou concours publics, ou encore concernant les mutualisations.

À Trèbes (11), en Occitanie, la ville a régularisé la gestion de son port fluvial. La chambre rappelait, dans son ROD, qu'aucun lien contractuel ne liait, depuis 2006, la commune à son délégataire. Celui-ci

occupait ainsi, sans titre, le domaine public pour y exercer une activité strictement privée. La commune, en 2017, a mis fin, de manière anticipée, à cette délégation de service public et c'est désormais Voies navigables de France (VNF) qui gère l'occupation privative du port.

Dans cette même région, la mise en œuvre des recommandations de la CRC a permis à la commune de Laudrun-l'Ardoise (30) d'obtenir des produits non négligeables : le règlement final des opérations de transfert d'un parc d'activité a permis à la collectivité d'obtenir le remboursement de 356 000 € d'équipements publics réalisés pour le compte du parc régional d'activités économiques.

En termes de relations avec les associations, la commune de Terrasson-Lavilledieu (24), en Nouvelle-Aquitaine, a publié, à la suite des recommandations de la chambre, la liste des subventions accordées aux associations, ainsi que les adresses de celles-ci, conformément aux dispositions du décret n° 2006-887 du 17 juillet 2006.

Concernant les mutualisations, la communauté d'agglomération Var Estérel Méditerranée (83), en Provence-Alpes-Côte d'Azur, a fait valoir qu'elle avait conclu, avec la commune de Saint-Raphaël, une convention de mutualisation de certains services, comme la gestion des ressources humaines, des archives et de la documentation, afin de réaliser des économies.

B - Des exemples de recommandations partiellement mises en œuvre

Ces derniers 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 à l'efficience des politiques publiques locales.

De manière plus générale, le degré de mise en œuvre des recommandations varie souvent en fonction de la complexité ou de la sensibilité du sujet. Les chambres ont ainsi dû constater, d'une part, que la mise en œuvre de 31,3 % de leurs recommandations était encore en cours et, d'autre part, que, pour 6,5 % de leurs recommandations, la mise en œuvre alléguée par l'organisme était, en réalité, incomplète.

Dans un cas comme dans l'autre, les mesures nécessaires ont pu ne pas être adoptées, soit parce qu'elles impliquent l'accord préalable d'autres parties, soit parce qu'elles nécessitent la finalisation des processus engagés, ou encore parce qu'elles soulèvent des difficultés particulières.

1 - Des mesures qui nécessitent l'accord préalable d'autres parties

Pour être suivies, certaines recommandations impliquent une négociation qui n'avait pas abouti au stade de l'élaboration du rapport de suivi par l'organisme contrôlé. S'agissant, en particulier, de relations avec les tiers, la renégociation des contrats et l'opposition de certaines parties peuvent ralentir ou entraver la bonne mise en œuvre des recommandations.

En Auvergne-Rhône-Alpes, la CRC a dû constater que la commune de Tignes (73) se heurtait à l'opposition d'un délégataire de service public à toute modification du contrat, malgré les démarches entreprises. La collectivité a organisé diverses réunions avec le délégataire entre mars et septembre 2017, au cours desquelles les rapports d'audit juridique et financier de la délégation ont été communiqués. Selon la commune, ces réunions n'ont pas permis d'avancées significatives, le délégataire se retranchant derrière la force obligatoire du contrat et réfutant tout déséquilibre des clauses.

La concertation et la négociation peuvent aussi se révéler particulièrement longues lorsqu'il s'agit de revenir sur certains avantages considérés comme acquis. Il en est ainsi du temps de travail, de la révision du régime des absences, ainsi que du versement des indemnités. Pour revoir le volume horaire annuel de travail de ses agents, conformément à ce qu'avait recommandé la CRC Nouvelle-Aquitaine, la commune de Coulounieix-Chamiers (24) a engagé une concertation portant sur un nouveau règlement intérieur, qui devait aboutir en décembre 2018.

2 - Des mesures dont la mise en œuvre a seulement été initiée

À propos de la même recommandation mais formulée à l'endroit de la commune de Tonneins (47), la même chambre Nouvelle-Aquitaine a considéré que la mise en œuvre était en cours dès lors qu'une réflexion avait été engagée par la collectivité sur les autorisations de congés d'absences et le régime des RTT.

De manière générale, lorsque le processus de mise en œuvre était engagé mais inabouti (constitution d'un groupe de travail, lancement d'une étude...), les CRTC ont classé la recommandation dans la catégorie « Mise en œuvre en cours ».

Tel est le cas de celles de la chambre Pays de la Loire relatives à la fiabilité des comptes des communes d'Allonnes (49) et de Saint-Jean-de-Linières (49) : ces deux collectivités travaillaient encore, au stade du

rapport de suivi, à l'ajustement de l'inventaire et de l'état de l'actif, à la suite des recommandations de la chambre.

S'agissant des recommandations relatives à la gestion financière et administrative, plusieurs communes ont présenté les actions concrètes mises en place, comme la réduction de certaines dépenses de fonctionnement ou la rationalisation de la gestion de services publics. Ces efforts, plus ou moins documentés, ont été considérés comme des mises en œuvre progressives.

La CRC La Réunion a, par exemple, relevé que la commune de Petite-Île (97) avait seulement, à ce stade, engagé une réflexion sur l'amélioration de la gestion de la restauration scolaire, qui englobe aussi bien l'annualisation du temps de travail des personnels en poste dans les écoles et restaurants scolaires que l'amélioration de la qualité des repas.

3 - Des mesures qui soulèvent des difficultés particulières

Certaines mesures envisagées par les CRTC, dans leurs rapports, se révèlent, en pratique, complexes à mettre en œuvre. Tout en tenant compte des raisons qui expliquent que ces recommandations apparaissent comme en cours ou partiellement mises en œuvre, il n'y aurait qu'avantage à ce que les collectivités prennent les mesures nécessaires pour qu'il ne soit pas procédé à un report trop éloigné de l'application des recommandations concernées.

À la Chapelle-sur-Erdre (44), dans le Pays de la Loire, la commune a ainsi considéré que la valorisation des concours en nature attribués aux associations constitue une tâche complexe et consommatrice de temps. Si la collectivité s'est concrètement attachée à réaliser cette évaluation, dont elle souligne par ailleurs les coûts, elle n'indique pas la rapprocher de l'octroi des subventions, comme l'y invitait la recommandation, pour apprécier le franchissement ou non du seuil de 23 000 € au-dessus duquel la contractualisation s'impose.

La complexité de la mise en œuvre d'une recommandation peut aussi tenir à une histoire ou à un contexte social particulier. La CTC Nouvelle-Calédonie avait recommandé à la commune de Bélep (98) de poursuivre la mise en place du budget annexe de l'eau, en identifiant ses dépenses et en substituant à termes aux tarifs forfaitaires une facturation proportionnelle à la consommation.

La collectivité a adopté en 2015 et 2016 une série de délibérations portant création du budget annexe d'eau potable et des instances de gestion de la régie. La distribution de l'eau potable dans la commune était gratuite

jusqu'au 1^{er} juillet 2016 et le passage à un dispositif de facturation forfaitaire a nécessité un effort de pédagogie important vis-à-vis des usagers, afin de surmonter une certaine hostilité à la fin de la gratuité.

C - Des exemples de recommandations non mises en œuvre

Dans certains cas (17 % des recommandations suivies), notamment lorsque l'ordonnateur concerné s'en tient à prendre acte des observations de la chambre, les recommandations ne donnent lieu à aucune mise en œuvre ou à une mise en œuvre très incomplète. Dans d'autres, pour 36 d'entre elles, soit 1,8 % des recommandations suivies, l'absence de mise en œuvre des recommandations tient 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 des manquements aux principes budgétaires, d'autres aux règles régissant le temps de travail des agents.

En matière de transports, la chambre régionale avait, pour sa part, rappelé à la collectivité territoriale de Corse qu'elle devait se conformer aux dispositions de l'article L. 4424-20 du CGCT, qui prévoient le versement à l'Office des transports de la Corse, au 31 décembre de chaque année, de la totalité de la dotation de continuité territoriale : les explications communiquées par le président du conseil exécutif sur les suites données à ce rappel à la réglementation ont convaincu la CRC qu'elle n'avait pas été véritablement suivie.

La chambre d'Île-de-France avait, quant à elle, recommandé à la région de faire renseigner une déclaration d'absence de conflit d'intérêt par les membres des jurys et de la commission d'appel d'offres (CAO). Dans son rapport de suivi, cependant, la collectivité s'est limitée à indiquer la diffusion en décembre 2015 de la charte de l'élu local et la mise en place d'une charte pour une nouvelle éthique politique signée par l'ensemble des élus régionaux. La CRC a donc considéré que sa recommandation n'avait pas été mise en œuvre.

Peut, enfin, être mentionné le cas de la commune de Hyères-les-Palmiers (83), qui a estimé, dans son rapport de suivi, que la nouvelle

organisation du temps de travail recommandée par la chambre Provence-Alpes-Côte d'Azur devait plutôt être mise en place à l'occasion de la création de la métropole de Toulon.

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

Cette position de la commune de Hyères-les-Palmiers ne correspondait pas *stricto sensu* à un refus de mise en œuvre, à la différence de celui opposé par la métropole européenne de Lille (59), dans les Hauts-de-France, aux recommandations de la CRC sur la durée légale du temps de travail.

La métropole a, en effet, contesté l'analyse de la chambre, tant sur le régime des congés, qui s'inscrit, selon elle, dans le cadre du maintien d'un régime de travail antérieur, au sens de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984, que sur la transposition aux collectivités de l'obligation, pour les services de l'État, de conditionner le versement des indemnités horaires pour heures supplémentaires à un système de contrôle automatisé des horaires.

Dans le même champ des ressources humaines, le conseil départemental d'Ille-et-Vilaine (35), en Bretagne, a opposé un refus à la recommandation d'adapter les effectifs budgétés aux effectifs pourvus. La chambre avait relevé un écart d'environ 90 postes, nuisant à l'information de son assemblée délibérante sur la création effective de postes dans l'organisme, mais l'ordonnateur a estimé qu'il s'agirait d'une marge de manœuvre utile notamment pour redéployer des postes sur des secteurs jugés prioritaires.

Des refus de mise en œuvre sont intervenus dans d'autres domaines que les ressources humaines et, le cas échéant, les organismes concernés les ont opposés aux CRTC en exposant les arguments qui motivaient leur choix de ne pas les suivre.

La communauté d'agglomération du Choletais (49), dans les Pays de la Loire, a ainsi soutenu que son centre aquatique « GlisséO » relevait de la catégorie des services publics administratifs, pour justifier son refus d'amortir l'équipement et d'en retracer les opérations dans un budget annexe, comme exigé s'agissant d'une activité de nature industrielle et commerciale.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, enfin, la commune d'Istres (13) a refusé d'optimiser le taux de couverture des dépenses par les recettes du

secteur « événementiel » en faisant valoir que la gratuité était de mise pour les manifestations de rue et que, concernant les événements payants, l'exonération tarifaire relevait d'une « politique sociale » et était destinée à favoriser « les partenariats ».

*

Conclusion générale

Parmi les recommandations suivies cette année par les CRTC, 79 % ont été totalement mises en œuvre ou sont en cours de mise en œuvre, dans le cadre du délai d'un an fixé par la loi NOTRÉ du 7 août 2015. De manière générale, l'analyse des rapports présentant les suites apportées aux recommandations témoigne des efforts fournis par les organismes contrôlés, dans un délai relativement bref, et met en lumière les améliorations de gestion réalisées en réponse à ces recommandations.

Si des progrès restent encore à faire, nombre de réponses ont souligné les stratégies positives de changement engagées par les collectivités contrôlées. À ce titre, peut être relevé le fait que certains organismes contrôlés ont même rendu compte, dans leurs rapports de suivi, d'actions entreprises en réponse à des observations de gestion qui n'avaient pas donné lieu, formellement, à recommandation.

Ce bilan d'application de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières – dont les dispositions sont propres aux CRTC et aux organismes qui relèvent de leur champ de compétence – apparaît, dans ces conditions, relativement satisfaisant.

Des enseignements peuvent néanmoins être tirés de cette deuxième restitution. La systématisation des bonnes pratiques relevées dans le présent chapitre serait souhaitable, notamment s'agissant des justifications et de la documentation fournies par les organismes dans leurs réponses. De même, des calendriers de mise en œuvre des recommandations pourraient utilement donner davantage de consistance aux intentions manifestées, lorsqu'aucune mesure concrète n'a encore été prise.

Pour ce qui les concerne, les chambres régionales et territoriales des comptes veilleront à poursuivre leur réflexion visant à améliorer la formulation de leurs recommandations, afin d'en améliorer le traitement et d'en faciliter le suivi.