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 et des politiques publiques locales. À ce titre, leurs rapports d'observations formulent des préconisations, dont certaines revêtent, en particulier, la forme de recommandations.

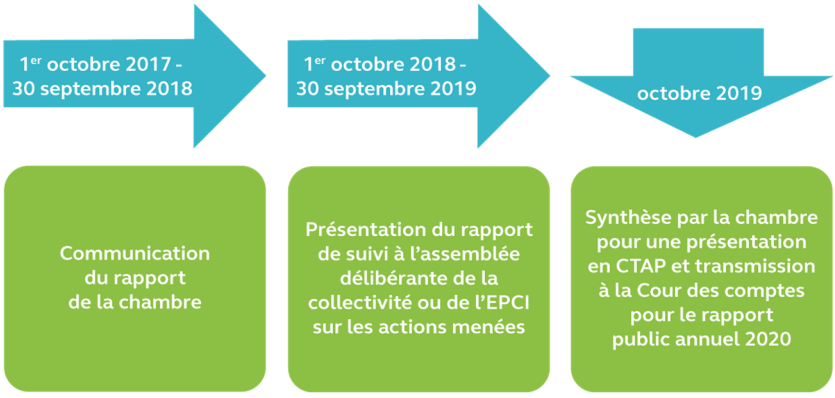
Conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF), introduites par l'article 107 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRé »), dans un délai d'un an à compter de leur présentation à l'assemblée délibérante, 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.

Destinataires de ces rapports, les CRTC en adressent une synthèse à la Cour, en particulier s'agissant du suivi de leurs recommandations, lequel fait l'objet d'une présentation dans le rapport public annuel, conformément au deuxième alinéa de l'article L. 143-9 du CJF.

I - Les rapports de synthèse du suivi des recommandations des CRTC

Conformément à la loi, la période retenue cette année par les chambres régionales et territoriales des comptes, pour déterminer les collectivités et EPCI concernés par le suivi de leurs recommandations, courait **du 1er octobre 2017 au 30 septembre 2018**, période au cours de laquelle les rapports d'observations définitives, objets du suivi, ont été présentés à l'assemblée délibérante.

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



Source : Cour des comptes

Les synthèses établies par chaque CRTC sont présentées aux conférences territoriales de l'action publique (CTAP). Dans chaque région est en effet instituée une CTAP qui, selon l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements.

Ces synthèses établies par les CRTC reposent en principe sur l'exploitation des **rapports de suivi reçus des ordonnateurs**, sans que la chambre ait mené de nouvelles investigations, ni contredit avec eux. Toutefois, dans certains cas, des éclaircissements ou compléments ont pu être sollicités, dès lors que la qualité de ces rapports détermine l'appréciation du suivi des recommandations.

A - Les conditions d'application de la loi

Durant la période retenue, **348 rapports d'observations définitives (ROD)** étaient concernés.

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

CRTC	Nombre de rapports soumis à l'obligation de suivi sur la période	Nombre de rapports de suivi transmis par les collectivités	% des rapports transmis	Nombre de recommandations effectivement suivies
Auvergne-Rhône-Alpes	35	35	100 %	**178**
Bourgogne-Franche-Comté	12	12	100 %	**54**
Bretagne	12	12	100 %	**77**
Centre-Val de Loire	15	15	100 %	**60**
Corse	1	0	0 %	**0**
Grand Est	25	25	100 %	**171**
Hauts-de-France	36	34	94 %	**312**
Île-de-France	37	37	100 %	**276**
Normandie	23	17	74 %	**123**
Nouvelle-Aquitaine	51	50	98 %	**321**
Occitanie	40	40	100 %	**199**
Pays de la Loire	18	18	100 %	**92**
Provence-Alpes-Côte d'Azur	25	23	92 %	**106**
Guadeloupe	3	2	67 %	**31**
Guyane	1	0	0 %	**0**
La Réunion et Mayotte	6	5	83 %	**76**
Nouvelle-Calédonie	5	4	80 %	**78**
Polynésie française	3	3	100 %	**28**
Total	**348**	**332**	**95 %**	**2 182**

Source : Cour des comptes

Les CRTC ont reçu **332 rapports de suivi des ordonnateurs**, lesquels fondent les synthèses de chaque CRTC qui viennent elles-mêmes alimenter la présente synthèse du rapport annuel. Celle-ci porte, au total, sur **2 182 recommandations** effectivement suivies.

16 ordonnateurs n'ont pas satisfait à l'obligation légale de transmission de leur rapport de suivi : la région Hauts-de-France, la collectivité territoriale de Guyane (973), les départements de l'Eure (27) et de la Guadeloupe (971), la métropole Aix-Marseille-Provence (13), la communauté d'agglomération région Dieppoise (76), la communauté de communes du Pays Fertois (61), la communauté intercommunale du nord de la Réunion (974) et les communes des Andelys (27), de Bruay-la-Buissière (62), de Calvi (2B), de Léry (27), de Mortain puis Mortain-Bocage (51), de Port-de-Barques (17), de La Penne-sur-Huveaune (13) et de Maré (Nouvelle-Calédonie).

En 2019, des **communications du Procureur général (CPG)** avaient été adressées aux 20 ordonnateurs qui, comme en faisait état le précédent rapport annuel, n'avaient pas satisfait à cette obligation légale, s'agissant des recommandations formulées entre le 1er octobre 2016 et le 30 septembre 2017.

Les CRTC continueront à procéder, à chacun de leurs contrôles, au **rappel de cette obligation légale**.

1 - La qualité des rapports de suivi

De manière générale, en l'absence de prescriptions particulières quant à leur forme et à leur contenu, les rapports des ordonnateurs se caractérisent par leur **diversité**. De surcroît, pour les seules CRC de métropole, le nombre moyen de recommandations par rapport a varié du simple (4 en Centre-Val de Loire) au double (9,2 en Hauts-de-France), ce qui a nécessairement eu une incidence sur le contenu et la qualité des rapports de suivi.

En tout état de cause, il ressort des synthèses des CRTC que **les ordonnateurs ont, dans l'ensemble, satisfait à leurs obligations de suivi** des recommandations et ont convenablement informé les membres de leurs assemblées délibérantes. Ce troisième exercice se caractérise même par une amélioration tendancielle de la qualité des rapports de suivi.

82 % des rapports reçus par la CRC Normandie présentent ainsi les mesures réalisées pour chaque recommandation. Dans sa synthèse, la CRC Bretagne constate, quant à elle, que les rapports de suite appuyés de pièces justificatives représentaient 58 % des rapports qu'elle a reçus ; cette part atteint 70 % en Nouvelle-Aquitaine (50 % pour l'exercice précédent). Enfin, plusieurs organismes ont même entendu rendre compte du suivi de simples observations (et non pas de recommandations) comme, par exemple, les communes de Biarritz (64) ou de Sées (61).

Quelques CRTC, comme la chambre territoriale Nouvelle-Calédonie ou les chambres régionales Bourgogne-Franche-Comté, Guadeloupe, Grand Est et Réunion, déplorent toutefois le **manque d'éléments chiffrés dans certains rapports**, des **affirmations insuffisamment étayées**, voire des explications qui ne portent pas sur la mise en œuvre des recommandations figurant dans le ROD.

2 - Le classement des recommandations

La nomenclature retenue par les CRTC permet de classer les recommandations de deux manières.

En premier lieu, il est possible de distinguer **les recommandations liées à la régularité de celles relatives à la performance de la gestion**. Sur les 2 182 recommandations ayant donné lieu à des rapports de suivi, 59 % avaient ainsi pour objet de rappeler les règles applicables, tandis que 41 % 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 de recommandations**		**En % du nombre de recommandations**	
	2016-2017	**2017-2018**	**2016-2017**	**2017-2018**
Régularité	1 121	1 296	57 %	59 %
Performance	830	886	43 %	41 %
Total	**1 951**	**2 182**	**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 également à ressortir des synthèses : d'une part, celles relatives à **la gouvernance et l'organisation** (renforcement du contrôle interne, mise en place d'un règlement de service, conventionnement etc.) ; d'autre part, celles

visant à accroître **la qualité de la prévision et de l'exécution budgétaire** (en fonctionnement comme en investissement).

En second lieu, les recommandations, de régularité comme de performance, peuvent être réparties **par domaine** en distinguant 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 de recommandations suivies**		**En % du nombre de recommandations**	
	2016-2017	**2017-2018**	**2016-2017**	**2017-2018**
Achat	104	106	5 %	4 %
Comptabilité	535	605	27 %	28 %
Gouvernance et organisation	404	404	21 %	19 %
Situation financière	150	187	8 %	9 %
Gestion des ressources humaines	442	476	23 %	22 %
Situation patrimoniale	122	120	6 %	5 %
Relations avec les tiers	194	284	10 %	13 %
Total	**1 951**	**2 182**	**100 %**	**100 %**

Source : Cour des comptes

Plus de 28 % des recommandations suivies concernaient la **comptabilité**. Lors de 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 sur les comptes, ainsi qu'à la fiabilité des analyses de la situation financière des collectivités concernées. Elles font aussi peser un risque sur la gestion, certaines irrégularités ayant une incidence directe sur la qualité de la gestion financière.

Les recommandations concernant la **gestion des ressources humaines** représentaient une part importante de l'ensemble des recommandations suivies (22 %). 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 collectivités.

Enfin, 19 % des recommandations 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.).

B - La prise en compte des recommandations

1 - Près de 70 % de recommandations mises en œuvre totalement ou partiellement

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

Cette année, **74,9 %** des recommandations suivies par les chambre **ont été mises en œuvre totalement ou partiellement,** soit parce qu'elles sont en cours de mise en œuvre (26 %), soit parce qu'elles ne le sont que de manière incomplète (4,5 %).

Tableau n° 4 : cotation des recommandations suivies en 2016, 2017 et 2018

Cotation	Nombre de recommandations suivies		En % du nombre de recommandations	
	2016-2017	**2017-2018**	**2016-2017**	**2017-2018**
Totalement mise en œuvre	802	969	41,1 %	44,4 %
Mise en œuvre en cours	611	567	31,3 %	26 %
Mise en œuvre incomplète	126	99	6,5 %	4,5 %
Non mise en œuvre	331	402	17 %	18,4 %
*Devenue sans objet**	45	58	2,3 %	2,7 %
Refus de mise en œuvre	36	87	1,8 %	4 %
Total	**1951**	**2 182**	**100 %**	**100 %**

Source : Cour des comptes

** 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*

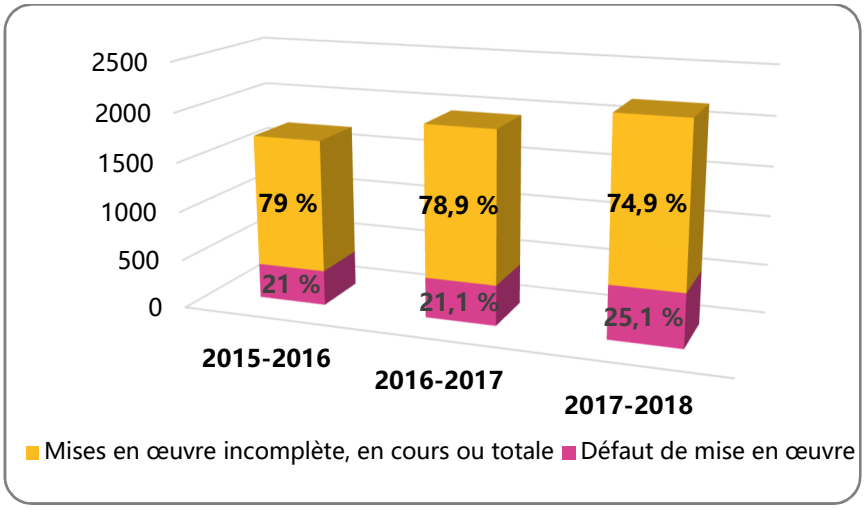
Il convient de rappeler que les 2 182 recommandations suivies ne sont pas toutes de même nature, ni de même importance. Un taux de près de **74,9 % de mise en œuvre totale, en cours ou incomplète** (78,9 % l'exercice précédent) ne saurait occulter le fait que des recommandations essentielles peuvent parfois ne pas avoir été suivies.

Les recommandations non mises en œuvre

Les recommandations non mises en œuvre se répartissent entre trois cas de figure :

- l'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir la volonté de le faire. Aucun commencement d'exécution n'est toutefois mis en avant, ni étayé ;
- l'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires et ne précise pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ;
- l'organisme contrôlé n'a pas réalisé le suivi, voire n'a même pas fait référence à la recommandation dans son rapport présentant les suites apportées au rapport de la chambre.

Graphique n° 1 : cotation des recommandations suivies sur trois exercices



Source : Cour des comptes

Sans préjudice des vérifications effectuées à l'occasion de ce suivi, seuls les futurs contrôles, par les CRTC 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 parfois brefs**.

Ainsi, le suivi fait apparaître que des évolutions interviennent dans certains cas très rapidement après la formulation des recommandations par les chambres. Dans quelques domaines, en effet, il est possible d'agir vite pour obtenir des résultats tangibles ; c'est le cas par exemple de la **comptabilité**.

Le suivi immédiat des recommandations

Certaines recommandations des chambres sont, en outre, mises en œuvre de manière immédiate, pendant la phase de deux mois de contradiction 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 reprises dans le rapport définitif de la chambre.

Dans sa synthèse, la CRC Pays de la Loire souligne ainsi que, sur les 18 organismes concernés en 2019, sept avaient mis en œuvre, dans ce délai de deux mois, au moins une des recommandations les concernant.

D'autres recommandations, impliquant des **réformes structurelles**, demandent nécessairement 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 près de 4 % d'entre elles, font l'objet d'un **refus explicite** de la part des collectivités concernées.

Le suivi des recommandations formulées par les CRTC en 2017-2018 permet d'illustrer chacune de ces situations : mise en œuvre, complète ou partielle, et absence de mise en œuvre.

2 - Des exemples de recommandations totalement mises en œuvre

44,4 % des recommandations ont pu être considérées par les CRTC comme **totalement mises en œuvre** (41,1 % sur le précédent exercice).

C'est le cas notamment d'un grand nombre d'exemples concernant la comptabilité et la **fiabilité des comptes**. Le département de la Vendée (85) et la commune de Saint-Nazaire (44) ont ainsi mis en œuvre des mesures portant sur la constitution ou la reprise des provisions pour risques et charges. Le département du Val-de-Marne (94) ou la commune de Sainte-Rose à La Réunion (974) ont créé des budgets annexes recommandés par les chambres. La commune de Tours (37) a, quant à elle, adopté un règlement budgétaire et financier qui détaille la gestion pluriannuelle des crédits d'investissement puis délibéré sur les durées d'amortissement.

La mise en œuvre d'autres recommandation a, par ailleurs, permis de corriger certains dysfonctionnements en matière de **gestion des ressources humaines**. En Auvergne-Rhône-Alpes, par exemple, la commune de Feurs (42) a adopté un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). La commune d'Issoire (63) s'est quant à elle mise en situation de refondre son régime indemnitaire mais aussi de respecter la durée légale du temps de travail ainsi que la réglementation des heures supplémentaires.

Des recommandations ont en outre été suivies dans de **nombreux autres domaines de la nomenclature** retenue par les juridictions financières. La commune de La Crèche (79) a ainsi réalisé avec son intercommunalité la mutualisation de certains **achats publics**.

En matière de **gouvernance**, le conseil municipal de la commune de Koné en Nouvelle-Calédonie (988) s'est prononcé sur le rapport écrit de ses représentants au conseil d'administration des sociétés d'économie mixte dont la commune est actionnaire.

On peut aussi relever de nombreux cas de communes ou d'EPCI ayant mis en œuvre des préconisations portant sur la **fiabilisation de l'actif** : Lille (59), Soissons (02), Béthune (62), communauté de communes du Pays de Valois (60), communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin (62), Saint-Nazaire (44), Saint-Maximin-la-Sainte-Baume (83), Le Pertuis (43), La-Valette-du-Var (83), Villefranche-sur-Mer (06), Saint-Gratien (93), Le Blanc-Mesnil (93) ou communauté de communes Gascogne Toulousaine (32).

S'agissant des **performances**, il convient de mentionner, d'une part, le redressement des comptes de la commune d'Auriol (13) grâce à une réduction des investissements et à une réorganisation des services, d'autre part, la mise en place d'un système de tarification des cantines scolaires plus efficace par la communauté de communes de la Brenne-Val de Creuse (36). Enfin, on peut citer, dans le domaine des relations avec les tiers, l'établissement d'un formulaire unique de demande de subvention par la communauté de communes du Cœur d'Ostrevent (59).

3 - 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 toutefois 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 **26 % de leurs recommandations** était **encore en cours** et, d'autre part, que, pour **4,5 %** 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.

En premier lieu, pour être suivies, certaines recommandations impliquent **une négociation qui n'avait pas encore abouti** à la date 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.

La CRC Nouvelle-Aquitaine avait ainsi recommandé à la commune de Bordeaux (33) de réviser le montant de la redevance d'occupation du stade Chaban-Delmas en fonction des avantages qu'en retire l'utilisateur. Arguant de l'équilibre financier du club professionnel de football et dans l'attente d'une réponse ministérielle, la commune a seulement, pour le moment, inclus une part variable de 2 % sur les recettes de billetterie. La redevance prévue pour 2018 devrait tout de même doubler par rapport à 2017.

En deuxième lieu, lorsque **le processus de mise en œuvre était engagé mais inabouti** (constitution d'un groupe de travail, lancement d'une étude, etc.), les CRTC ont classé la recommandation dans la catégorie « mise en œuvre en cours ». Ainsi, la commune de Tergnier (02) a chiffré la valorisation des mises à disposition d'agents municipaux à des associations mais sans préciser si les modifications ont été apportées aux conventions.

En troisième et dernier lieu, certaines mesures envisagées par les CRTC se révèlent, en pratique, **complexes à mettre en œuvre** comme, par exemple, le déploiement du schéma directeur informatique de la commune de Pontivy (56). Un tel projet qui nécessite de faire appel à des prestataires extérieurs, peut se révéler difficile à faire aboutir dans un délai d'un an.

Tout en tenant compte des raisons qui expliquent que ces recommandations apparaissent comme en cours ou partiellement mises en œuvre, il serait souhaitable 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.

4 - Des exemples de recommandations non mises en œuvre

Dans des cas qui demeurent quand même relativement nombreux (18,4 % 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.

Sur le dernier exercice, on constate, de manière générale, une légère hausse de la part des recommandations non mises en œuvre. En Occitanie en particulier, elles représentent 30 % des recommandations contre 19 % l'année précédente.

Comme indiqué dans la synthèse de cette chambre, les raisons peuvent être très diverses avec des éléments de réponse jugés parfois dilatoires par la CRC, comme dans le cas de la commune de Bagnères-de-Bigorre (65) sur la mise en œuvre du temps de travail légal ou, plus ponctuellement, du fait d'une imprécision alléguée de la formulation des recommandations de la chambre, comme dans le cas de celles tendant à « une plus grande maîtrise » des dépenses de fonctionnement adressées à la commune de Vernet-les-Bains (66).

Dans d'autres cas, pour 87 d'entre elles, soit 4 % des recommandations suivies, il y a un refus explicite de mise en œuvre.

Ainsi, à La Réunion, la commune de Saint-Denis a indiqué n'avoir pas souhaité mettre en place une comptabilité analytique pour améliorer la facturation des services funéraires au regard de la modestie du budget en cause. En Polynésie, le maire de la commune de Faa'a (987) n'a pas voulu suivre la recommandation qui invitait la collectivité à assurer l'équilibre de certains budgets annexes par une tarification adaptée et a demandé de « retirer » cette obligation légale d'équilibre, qu'il estime irréalisable par les communes de Polynésie française.

CONCLUSION

74,9 % des recommandations des CRTC ont été mises en œuvre totalement ou partiellement dans le cadre du délai d'un an fixé par la loi. *Ce bilan d'application de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières est donc satisfaisant, la cible à atteindre étant fixée à 75 % pour l'ensemble des juridictions financières.*

De manière générale, l'analyse des rapports présentant 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. À ce titre, on peut relever que certains organismes ont 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.

Des enseignements peuvent être tirés de cette troisième restitution. La systématisation des bonnes pratiques de certaines collectivités (en Bretagne, en Normandie ou ailleurs) serait par exemple souhaitable.

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