



Synthèse annuelle

sur

LES SUITES DONNEES  
AUX OBSERVATIONS et  
RECOMMANDATIONS DE  
LA CHAMBRE

ART. L.243-9

DU CODE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

2016 - 2017

# SOMMAIRE

SYNTHESE.....	3
AVANT-PROPOS.....	6
1 L'ACTIVITE DE LA CHAMBRE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR .....	7
2 LES CONDITIONS D'APPLICATION DE LA LOI.....	7
2.1 Le nombre de comptes rendus reçus .....	7
2.2 Le contenu des comptes rendus.....	8
2.3 Les modalités d'analyse des rapports de suites .....	9
3 L'ANALYSE DES SUITES DONNEES AUX RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE.....	9
3.1 Le classement des recommandations par nature et par domaine.....	9
3.2 Sur les recommandations de régularité .....	10
3.3 Sur les recommandations de performance de la gestion .....	11
3.4 Le degré de mise en œuvre des recommandations .....	11
3.4.1 Des recommandations totalement ou en cours de mise en œuvre .....	14
3.4.2 Des recommandations à la mise en œuvre incomplète.....	15
3.4.3 Des recommandations non mises en œuvre.....	15
3.4.4 Des refus de mise en œuvre de certaines recommandations .....	16
3.4.5 Des recommandations devenues sans objet.....	16
4 LES REPOSES AUX OBSERVATIONS DE GESTION.....	16
CONCLUSION .....	17
ANNEXE.....	17

## SYNTHESE

### 1. Un suivi des observations et recommandations que le législateur a renforcé depuis 2012 pour la Cour des comptes, et 2015, pour les chambres régionales des comptes

Soucieuses de toujours mieux rendre compte des résultats et de l'efficacité de leurs interventions, la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRC), chargées de s'assurer du bon emploi des deniers publics, se sont attachées depuis plusieurs années à mettre en place un suivi des observations et recommandations qu'elles formulent dans leurs rapports.

Cette pratique a été renforcée par le législateur qui a obligé à partir de 2012 les organismes qui sont contrôlés par la Cour des comptes et à partir de 2015, pour ceux qui le sont par les chambres régionales des comptes, à leur transmettre des rapports de suites, à charge pour ces dernières d'en faire une synthèse et de la rendre publique.

Ainsi, la Cour des comptes consacre la deuxième partie de son rapport public annuel, remis au Président de la République en février de chaque année, au suivi des actions entreprises par les organismes contrôlés.

### 2. Une synthèse locale établie par les CRC sur la base des rapports de suites présentés par les exécutifs devant leur assemblée

Pour les CRC, cette action se double d'une synthèse locale présentée, par le président de la chambre, devant la conférence territoriale de l'action publique créée par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM).

Pour contraindre davantage les organismes, le législateur (loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRE) a exigé que les rapports de suites des observations et recommandations des CRC soient présentés devant leur assemblée délibérante dans le délai d'un an après la publication du rapport de la CRC.

Ce dispositif ne vise que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. En sont donc exclus les syndicats, tous les organismes satellites des collectivités territoriales (SEM, SPLA, associations, etc.), les établissements publics hospitaliers, les EHPAD etc.

#### ***Une synthèse qui concerne seize organismes, deux n'ayant pas satisfait à leurs obligations***

La CRC Provence-Alpes Côte d'Azur se livre pour la deuxième fois à cet exercice de synthèse. Cette dernière porte sur les 16 rapports de suites reçus entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et le 30 septembre 2018 ; les communes d'Avignon et de Montclar, pourtant concernés par le dispositif, n'ont pas satisfait à leurs obligations.

### ***Un dispositif déclaratif pas toujours appuyés de pièces justificatives***

La loi prévoit une procédure déclarative qui ne fait pas l'objet d'une instruction. La juridiction se réserve la possibilité de vérifier, à l'occasion de ses prochains contrôles, la réalité des actions que les organismes concernés ont indiqué avoir entreprises à la suite de ses observations et recommandations.

La forme des rapports de suites reçus est plutôt satisfaisante. A l'exception d'un seul organisme qui a présenté un rapport très lacunaire, tous les autres ont communiqué des rapports spécifiques, reprenant de façon exhaustive les suites données aux recommandations. Certains ont complété leurs réponses sur les observations de gestion qui n'avaient pas donné lieu à recommandation.

Cependant, la chambre regrette que seule la moitié des organismes ait appuyé leurs réponses de pièces justificatives (délibérations de leur assemblée délibérante, protocole d'accord, guide de la commande publique, etc.) attestant de leur volonté de mettre en place les actions engagées à la suite des recommandations de la chambre.

### ***Les suites données aux recommandations de la chambre***

Les 98 recommandations issues des 16 rapports pris en considération portent pour **59 %** d'entre elles sur des **sujets de régularité** et **41 %** relèvent de la **performance** en visant la qualité de la gestion, sans que l'application de la règle soit mise en cause.

La chambre estime que leur **taux moyen de mise en œuvre ou en cours d'exécution** s'élève à **64 %** avec un taux satisfaisant de 71 % en matière de ressources humaines qui représentent 40 % des recommandations. Ainsi deux communes (Aix-en-Provence, Laragne-Montéglin) se sont mis en conformité, au début de l'année 2018, avec la législation **sur le temps de travail** porté à sa durée légale de 1 607 heures, ce qui, pour la commune d'Aix-en-Provence, lui aurait permis d'aménager les horaires de certains services pour les adapter aux besoins des usagers et devrait contribuer à réduire le nombre d'heures supplémentaires. La commune d'Istres dit s'être dotée d'une gestion automatisée, ce qui devrait l'aider à porter, à terme, le temps de travail à 1 607 heures.

Un travail a été engagé pour mettre fin à la mise à disposition irrégulière de personnel (communes de Saint-Raphaël et de Marignane) et, certaines communes (Aix-en-Provence et Istres) s'efforcent de procéder à la régularisation des contractuels recrutés selon des conditions non conformes à la législation.

Une convention de mutualisation de certains services (ressources humaines, formation, archives, documentation, etc.) a été conclue entre la communauté d'agglomération Var Estérel Méditerranée et la commune de Saint Raphaël, et un schéma de mutualisation des services a été élaboré en juin 2016 au sein de la communauté d'agglomération de Durance Luberon Verdon.

Les recommandations **qui n'ont pas été mises en œuvre (18 %)** n'ont pas nécessairement fait l'objet d'un refus mais résultent de la priorité donnée à certains projets qui peut conduire à reporter leur réalisation. Par exemple, pour la communauté d'agglomération Durance Luberon Verdon, la définition d'une prospective financière et d'un plan pluriannuel d'investissements lui semble préalable à l'élaboration d'un pacte financier souhaité par la chambre ; la commune de Hyères-les-Palmiers

considère que la nouvelle organisation du temps de travail pourrait être réglée dans le cadre du passage à la Métropole (de Toulon) ; la commune d'Isle-sur-la-Sorgue estime qu'au vu des incertitudes sur ses finances, l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissements est guère envisageable

Deux organismes ont **refusé de mettre en œuvre une des recommandations** qui leur avaient été préconisées ; la commune d'Istres a indiqué ne pas souhaiter modifier sa politique tarifaire en matière événementielle, considérant qu'il s'agit d'un choix de gestion et la commune de Hyères-les-Palmiers a fait valoir que la valorisation des aides en nature aux associations était trop contraignante.

### ***Les suites données aux observations de la chambre***

Si certains organismes contrôlés se sont « limités » aux suites apportées aux recommandations de la chambre, d'autres ont complété leur réponse sur certains points précis qui avaient donné lieu à des observations sans pour autant avoir conduit à des recommandations.

A l'exception d'une commune (Marignane) qui a ainsi précisé qu'elle ne donnerait pas de suites favorables considérant les 30 jours de congés comme un acquis social, la plupart ont ainsi fait le point sur les suites apportées aux observations (par exemple la commune de Vars qui a engagé une réflexion sur ses relations avec l'office de tourisme et les sociétés d'économie mixte qui exploitent le domaine skiable), en soulignant qu'elles ont été appréhendées comme source de progrès, donnant lieu, dans certains cas à l'audit de certains services.

## AVANT-PROPOS

L'article 107 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, 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* ».

Le suivi des recommandations et la publication des travaux de la Cour des Comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes répondent aux normes professionnelles imposées aux auditeurs du secteur public approuvées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). La norme ISSAI 300 prévoit que « les auditeurs doivent veiller à formuler des recommandations constructives susceptibles de contribuer de façon significative aux faiblesses ou aux problèmes mis à jour lors de l'audit ».

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, les juridictions financières se sont dotées de normes professionnelles pour se conformer à ces normes internationales. Parmi celles-ci, les normes III-95, III-96 et III 97 posent le principe de suivi annuel des recommandations rendues publiques.

Le nouveau dispositif légal, introduit par la loi Notre, est une étape supplémentaire du processus de suivi des observations formulées par les chambres régionales et territoriales des comptes. Il parachève la démarche engagée depuis quelques années par les chambres régionales et territoriales des comptes qui débute chaque nouveau contrôle des comptes et de la gestion, par un examen des décisions et des mesures prises par l'organisme pour mettre en œuvre les recommandations, mais aussi les observations du rapport précédent.

La loi du 7 août 2015 a donné une nouvelle dimension à cette démarche en organisant la restitution des suites données aux recommandations par l'organisme contrôlé, d'abord devant son assemblée délibérante, puis devant la chambre et enfin devant la conférence territoriale de l'action publique.

La présente synthèse a été délibérée le 7 novembre 2018 par la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, statuant en formation plénière, à la lumière des rapports de suivi produits entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et le 30 septembre 2018 par les ordonnateurs des collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre qui ont présenté devant leur assemblée délibérante des rapports d'observations définitives entre le 1<sup>er</sup> octobre 2016 et le 30 septembre 2017.

# **1 L'ACTIVITE DE LA CHAMBRE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR**

En 2017, près de 2 900 organismes publics relevaient de la compétence de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, dont 83 par délégation de la Cour des comptes (dont 61 établissements publics hospitaliers) pour un montant total de recettes de fonctionnement de près de 29,3 milliards d'euros. 40 % (11,6 milliards d'euros) sont « captés » par sept organismes (région, départements des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône et du Var, Assistance publique des hôpitaux de Marseille (APHM), ville de Marseille et métropole d'Aix-Marseille-Provence), qui disposent d'un budget de fonctionnement supérieur à 1 milliards d'euros.

Le délai moyen d'une procédure d'examen de la gestion d'un organisme varie de 16 à 18 mois dont trois mois sont incompressibles en raison des délais de procédures imposés par le code des juridictions financières. Il en résulte que les rapports rendus publics par la chambre en 2017 portent essentiellement sur des contrôles engagés en 2015 et 2016 et finalisés en 2017.

Le suivi de la mise en œuvre des recommandations pour la chambre régionale des comptes PACA a porté sur 18 rapports. Il ne représente cependant qu'une partie de l'activité de la chambre qui contrôle des organismes ne relevant pas du périmètre prévu par le législateur pour ce suivi tels que les hôpitaux et les sociétés publiques. La chambre a donc produit plus de 35 rapports cette année-là.

L'activité quotidienne de la CRC a également attiré à la participation à des enquêtes nationales comme celle sur les temps d'activité périscolaire, le contrôle des cliniques privées ou encore des services d'incendie et de secours.

Dans son rôle d'accompagnement des organismes en difficultés financières, et sur saisine préfectorale, elle a également produit 28 avis budgétaires destinés soit à rétablir l'équilibre budgétaire soit à examiner un contrat ou une dépense considérée comme obligatoire.

Dans le cadre de sa mission originelle, le contrôle des comptes des comptables publics, la chambre a rendu 44 jugements portant soit sur le recouvrement des recettes publiques, soit le paiement irrégulier de dépenses publiques.

Pour assurer l'ensemble de ses missions, la chambre a disposé de 73 agents dont 28 magistrats, 24 vérificateurs et 21 personnels d'appui au contrôle et de soutien. L'examen de la gestion représente près de 55 % du temps de travail des équipes de contrôles, le contrôle des comptes des comptables publics, 25 %, et le contrôle budgétaire, 5 %.

## **2 LES CONDITIONS D'APPLICATION DE LA LOI**

### **2.1 Le nombre de comptes rendus reçus**

Pour ce deuxième rapport de synthèse, la période retenue est celle du 1<sup>er</sup> octobre 2016 au 30 septembre 2017.

Au cours de cette période, 30 rapports d'observations définitives ont été rendus publics par la chambre dont 18 concernent les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération communale à fiscalité propre concernés par le dispositif.

Afin d'appeler l'attention des ordonnateurs, la chambre leur a adressé deux courriers afin de leur rappeler les dispositions légales, lors de l'envoi du rapports d'observations définitives, et trois mois avant le 30 septembre 2018.

En réponse, la chambre a reçu seize rapports de suivi qui fondent la présente synthèse. Il s'agit en l'espèce des organismes suivants :

- commune d'Aix-en-Provence,
- commune Le Lauzet Ubaye,
- commune de Hyères-les-Palmiers,
- commune de Laragne-Montéglin,
- commune de l'Isle-sur-la-Sorgue,
- commune d'Istres,
- commune de Marignane,
- commune de Méolans-Revel,
- commune d'Ollioules,
- commune de Puget-sur-Argens,
- commune de Saint Raphaël,
- commune de Vars,
- communauté d'agglomération Var Estérel Méditerranée,
- communauté d'agglomération Durance Luberon Verdon,
- communauté de communes du Golfe de Saint Tropez,
- communauté de communes Sud-Sainte-Baume.

Malgré une troisième relance au début du mois de septembre 2018, deux organismes n'ont pas satisfait à leur obligation : les communes de Montclar et d'Avignon.

## **2.2 Le contenu des comptes rendus**

D'une manière générale, pour cette deuxième synthèse, les ordonnateurs se sont attachés à indiquer des éléments de contexte qui les ont conduits à suivre ou non les recommandations formulées par la chambre ; la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez, la communauté d'agglomération Var Estérel Méditerranée (CAVEM), celle de Durance Luberon Verdon, les communes d'Aix-en-Provence, de Hyères-les-Palmiers, de Laragne-Montéglin et de Marignane étant les plus complets ; celle de Méolans-Revel la plus laconique.

Près de la moitié d'entre eux a également produit, à l'appui de leurs affirmations, des documents attestant des actions entreprises (délibérations, règlement intérieur, protocoles, lettres de dénonciation de contrat, etc.).

Si la chambre note une amélioration par rapport au premier rapport de synthèse où seul un tiers des organismes avait accompagné leurs rapports de pièces justificatives, elle regrette que plus de la moitié n'aient pas cru devoir le faire malgré la demande qui leur a été faite dans les lettres de relance.

## 2.3 Les modalités d'analyse des rapports de suites

La présente synthèse repose sur la seule lecture des rapports et des pièces y annexées reçus des ordonnateurs des organismes concernés par le dispositif de suivi des observations et recommandations, prévu à l'article L. 243-9 du code des juridictions financières.

Sur la base des documents communiqués, la chambre s'est attachée à analyser le degré de mise en œuvre de suivi des recommandations sans toutefois avoir porté une appréciation sur leur effectivité. Elle souligne qu'ils n'ont pas fait l'objet d'un contrôle ni d'une vérification sur place.

Néanmoins, la juridiction se réserve la possibilité de vérifier, à l'occasion de prochains contrôles, la matérialité des actions que les organismes ont indiquée avoir mis en place.

A la différence de l'année dernière, la chambre constate que si les rapports qui lui ont été adressés ont essentiellement porté sur le suivi de ses recommandations, qui couronnent certaines de ses observations qu'elle juge particulièrement importantes, elle relève que certains organismes se sont attachés à décliner les suites apportées aux observations qui n'avaient pas donné lieu à formulation de recommandations.

La synthèse expose ainsi 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.

## 3 L'ANALYSE DES SUITES DONNEES AUX RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE

La chambre a publié au cours de la période de référence comprise entre le 1<sup>er</sup> octobre 2016 et le 30 septembre 2017, 30 rapports d'observations définitives dont 18 sont concernés par le dispositif de la loi NOTRE. Pour ces 18 rapports, elle a formulé 110 recommandations.

En l'absence de réponse des communes d'Avignon et de Montclar, seules 98 recommandations ont été prises en compte dans la synthèse, ce qui représente une moyenne de six recommandations par organisme ; leur nombre pouvant varier d'une (commune Le Lauzay Ubaye) à 21 (commune d'Istres).

### 3.1 Le classement des recommandations par nature et par domaine

En application des dispositions de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, le contrôle des comptes et de la gestion, exercé par les chambres régionales des comptes, des organismes portent d'une part sur la régularité des actes de gestion et d'autre part sur l'économie des moyens mis en œuvre ainsi que sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'organe délibérant de l'organisme contrôlé.

Ces deux types d'observations sont repris dans les recommandations qui sont classées selon leur nature : **la régularité** lorsqu'elles ont pour objet de rappeler la loi ou le règlement ; **la performance** lorsqu'elles portent sur la qualité de la gestion sans que l'application de la règle soit mise en cause.

**Tableau n°1 : classement des recommandations par nature**

Classement	Nombre de recommandations	Pourcentage
Régularité	58	59 %
Performance	40	41%
Total	98	100%

Source : chambre régionale des comptes Provence-Alpes- Côte d'Azur

Sur les 98 recommandations, 59 % ont concerné la régularité et 41 %, la performance.

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

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

Classement	Nombre de recommandations	Pourcentage
Achat	11	11,2%
Compatibilité	12	12,2%
Gouvernance et organisation interne	15	15,3%
Situation financière	6	6,1%
Gestion des ressources humaines	38	38,8%
Situation patrimoniale	6	6,1%
Relations avec les tiers	10	10,2%
Total	98	100,0%

Source : chambre régionale des comptes Provence-Alpes- Côte d'Azur

Un peu moins de la moitié des 98 recommandations porte sur la gestion des ressources humaines (38). Les dépenses de personnel représentent entre 50 et 60 % des dépenses de fonctionnement des organismes contrôlés, ce qui explique la récurrence de ce thème traité dans les contrôles et le nombre élevé de recommandations **en ressources humaines** qui en découlent.

### **3.2 Sur les recommandations de régularité**

Un peu moins de la moitié des 58 recommandations de régularité concernent la gestion des ressources humaines (27 recommandations) ; les autres sont assez dispersées : 12 sur la comptabilité, cinq sur la gouvernance et l'organisation interne, cinq sur la fonction « Achats », quatre sur les relations avec les tiers, trois sur la situation financière, et deux sur la situation patrimoniale.

Les recommandations en **matière de ressources humaines** aboutissent à constater les mêmes errements d'un organisme à l'autre : au non-respect de la durée légale de travail et à l'irrégularité des primes et indemnités versées se sont ajoutées cette année des recommandations relatives aux heures supplémentaires (dépassement du plafond mensuel des 25 heures, heures supplémentaires rémunérées au lieu d'être compensées par un temps de repos), recrutement irrégulier de contractuels, mise à disposition non conforme de personnels, etc.

Les observations qui ont conduit à ces recommandations ont quelquefois donné lieu à une évaluation du coût des irrégularités (par exemple, pour la commune d'Aix-en-Provence, le coût du non-respect de la durée légale du travail a été estimé à 3,3 M€ *a minima*, soit l'équivalent de 71 emplois (sur un peu plus de 2000 personnes).

Les recommandations sur **la tenue de la comptabilité** visent essentiellement la fiabilisation des comptes (tenue d'une comptabilité d'engagement et son corollaire la comptabilisation des restes à réaliser, constitution de provisions, informations financières insuffisantes, valorisation patrimoniale, absence de suivi des emprunts garantis, etc.).

Cette approche systématique de la fiabilité des comptes est le préalable nécessaire à l'analyse de la situation financière des organismes contrôlés. Les observations, voire les recommandations qui en découlent, permettent ainsi de souligner que les résultats adoptés par les assemblées délibérantes ne retracent pas la réalité et sont souvent surévalués.

Les recommandations relatives à la **gouvernance et à l'organisation interne** rappellent aux organismes la nécessité de mieux formaliser les délibérations de leur assemblée délibérante quand elles portent sur des sujets délicats (commune d'Istres, recommandations 1 et 2) ou l'obligation de présenter les rapports relatifs à l'activité de leurs satellites (commune de Vars) ou de prendre des délibérations relatives au remisage des véhicules de service (commune de Hyères-les-Palmiers).

Celles sur les **achats** insistent sur le respect du principe de mise en concurrence (commune de Méolans Revel, communauté d'agglomération Var Estérel Méditerranée) et d'une analyse des offres rigoureuse (commune de Saint-Raphaël).

### **3.3 Sur les recommandations de performance de la gestion**

Les 40 recommandations de performance portent pour la moitié d'entre elles, réparties à part presque égale entre la gestion des ressources humaines (11 recommandations) et la gouvernance et l'organisation interne (10 recommandations). Le reste est assez épars.

Au travers de ces recommandations, et malgré leur diversité, la chambre conseille aux organismes de mettre en place des outils de gestion destinés à les aider à mieux maîtriser leurs choix budgétaires.

Ainsi, en matière de **gestion des ressources humaines**, la chambre a invité les ordonnateurs à davantage piloter la masse salariale en étant attentifs à la qualité du recrutement (commune d'Istres, d'Aix-en-Provence, de Marignane), au volume des heures supplémentaires et, en développant une gestion prévisionnelle des emplois et des carrières (commune d'Aix-en-Provence). Une mutualisation des ressources humaines est fortement recommandée pour une commune (Saint-Raphaël) et deux communautés d'agglomération (Var Estérel Méditerranée et Durance Luberon Verdon).

Une meilleure définition des besoins en matière **d'achats** a été préconisée pour les communes de Saint Raphaël et d'Isle sur la Sorgue et le recours à des procédures permettant de faire davantage jouer la concurrence a été recommandée à la communauté d'agglomération Var Estérel Méditerranée.

### **3.4 Le degré de mise en œuvre des recommandations**

En l'absence de dispositions réglementaires d'application des dispositions introduites à l'article L. 243-9 du CJF par la loi NOTRE, les juridictions financières ont classé les recommandations selon leur degré de mise en œuvre (totalement mise en œuvre, en cours, incomplet, non mise en œuvre et refus de mise en œuvre). Le tableau ci-après expose les règles employées pour les classer :

**Tableau n°3 Méthode de classement des recommandations**

Cotation	Méthodologie
Totalement mise en œuvre	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions ou 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	L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et indique un commencement d'exécution. L'organisme affirme, de plus, avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.
Mise en œuvre incomplète	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.
Non mise en œuvre	Deux cas de figure sont distingués : <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'organisme contrôlé indique de ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir la volonté de le faire. Aucun commencement d'exécution n'est mis en avant ;</li> <li>- L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires et ne précise pas avoir le souhait de le faire à l'avenir .</li> </ul>
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.

Source : Cour des comptes

Pour en apprécier le degré de mise en œuvre, la chambre s'est heurtée à quelques difficultés d'analyse ; les réponses apportées n'ayant pas toujours permis de les classer aisément. Ainsi, en est-il des réponses aux deux premières recommandations adressées à la commune d'Istres<sup>1</sup>. L'ordonnateur laisse entendre qu'elles sont sans fondement car déjà mises en œuvre avant leur formulation par la chambre.

De même, lorsque la réponse est laconique (commune de Méolans-Revel « nous nous efforçons d'appliquer du mieux possible cette prescription » à propos la notation de l'analyse des offres).

La difficulté tient aussi à la formulation de certaines recommandations « de performance ». Ainsi, en est-il de celles qui invitent les organismes à améliorer le pilotage de leurs investissements [suivi fiable des autorisations de programmes et crédits de paiements - commune d'Istres -, amélioration du taux d'exécution budgétaire – communauté d'agglomération Durance-Luberon-Verdon - ], ou à maîtriser la masse salariale (Istres) ou bien à globaliser les besoins pour optimiser les mises en concurrence (communes de Saint-Raphaël, d'Isle-sur-la Sorgue, communauté d'agglomération Var Estérel Méditerranée).

Seule une vérification sur place permettra d'en apprécier leur effectivité.

<sup>1</sup> Recommandation n°1 : Mettre en œuvre la procédure de prise en charge de la protection fonctionnelle des élus dans le respect des règles légales et jurisprudentielles applicables.

Recommandation n° 2 : Assurer la sécurité juridique des délibérations du conseil municipal en faisant en sorte qu'aucun conseiller municipal potentiellement intéressé ne prenne part au débat et au vote.

**Tableau n°4 : Cotation globale des recommandations suivies**

Cotation	Nombre de recommandations	Pourcentage
Totalement mise en œuvre	38	38,8 %
Mise en œuvre en cours	25	25,5 %
Mise en œuvre incomplète	13	13,3 %
Non mise en œuvre	18	18,4 %
Devenue sans objet	2	2 %
Refus de mise en œuvre	2	2 %
Total	98	100 %

Source : chambre régionale des comptes PACA

Un peu plus de 64 % (précisément 64,3 %) des recommandations ont été ou étaient en cours de mise en œuvre. Ce taux est porté à 77,6 % en comptant les recommandations dont la mise en œuvre est incomplète.

**Tableau n°5 : degré de mise en œuvre par nature**

Classement	Nombre de recommandations							En % du nombre de recommandations							Total
	Total	Totalement mise œuvre	Mise œuvre en cours	Mise en œuvre incomplète	Non mise œuvre	Devenue sans objet	Refus de mise en œuvre	Totalement mise œuvre	Mise œuvre en cours	Mise en œuvre incomplète	Non mise œuvre	Devenue sans objet	Refus de mise en œuvre		
Régularité	58	23	12	10	12	1	0	39,7	20,7	17,2	20,7	1,7	0,0	100,0%	
Performance	40	15	13	3	6	1	2	37,5	32,5	7,5	15,0	2,5	5,0	100,0%	
<b>Total</b>	<b>98</b>	<b>38</b>	<b>25</b>	<b>13</b>	<b>18</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>38,8</b>	<b>25,5</b>	<b>13,3</b>	<b>18,4</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>	<b>100,0%</b>	

Source : chambre régionale des comptes PACA

Le suivi des recommandations est mieux satisfait pour celles de performance (70 %) que pour celles en matière de régularité (60 %). En revanche, il est comparable (77 %) après prise en compte des recommandations dont la mise en œuvre est incomplète.

**Tableau n°6 : degré de mise en œuvre par domaine**

Classement	Nombre de recommandations							En % du nombre de recommandations							Total
	Total	Totalement mise œuvre	Mise œuvre en cours	Mise en œuvre incomplète	Non mise œuvre	Devenue sans objet	Refus de mise en œuvre	Totalement mise œuvre	Mise œuvre en cours	Mise en œuvre incomplète	Non mise œuvre	Devenue sans objet	Refus de mise en œuvre		
Achat	11	6	1	2	2	0	0	54,5	9,1	18,2	18,2	0,0	0,0	100,0%	
Compatibilité	12	7	1	1	3	0	0	58,3	8,3	8,3	25,0	0,0	0,0	100,0%	
Gouvernance et organisation interne	15	5	3	3	1	2	1	33,3	20,0	20,0	6,7	13,3	6,7	100,0%	
Situation financière	6	1	1	2	2	0	0	16,7	16,7	33,3	33,3	0,0	0,0	100,0%	
Gestion des ressources humaines	38	14	13	4	7	0	0	36,8	34,2	10,5	18,4	0,0	0,0	100,0%	
Situation patrimoniale	6	3	2	0	1	0	0	50,0	33,3	0,0	16,7	0,0	0,0	100,0%	
Relations avec les tiers	10	2	4	1	2	0	1	20,0	40,0	10,0	20,0	0,0	10,0	100,0%	
Total	98	38	25	13	18	2	2	38,8	25,5	13,3	18,4	2,0	2,0	100,00%	

Le taux des recommandations non mises en œuvre n'excède pas 33 %, ce qui se traduit par un taux de recommandations mises en œuvre plutôt satisfaisant, de 67 % à 83 % selon le domaine.

La chambre pourrait se féliciter du taux de 71 % atteint pour les recommandations relatives à la gestion des ressources humaines, taux d'autant plus satisfaisant que ces dernières représentent près de 40 % des recommandations totales (38/98).

### 3.4.1 Des recommandations totalement ou en cours de mise en œuvre

Sur les 98 recommandations, 39 % ont été mises en œuvre (38/98) et 26 % sont en cours de mise en œuvre (25/98).

Ces deux taux peuvent être considérés comme satisfaisants un an après l'envoi du rapport d'observations définitives d'autant que plus d'un tiers (35/98) d'entre elles concernent des rappels à la réglementation portant sur des domaines variés.

Sur les 38 recommandations en matière de ressources humaines, 27 ont été suivies d'effet.

Ainsi, en est-il des recommandations sur **le temps de travail porté à sa durée légale de 1607 heures** par les communes d'Aix-en-Provence au 1<sup>er</sup> février 2018 et de Lagagne-Montéglin au mois de mars 2018.

La chambre se félicite de l'effet vertueux du respect de la loi puisque la réflexion engagée à cette occasion aurait permis à la commune d'Aix-en-Provence d'aménager les heures d'ouverture des services pour les adapter aux besoins des usagers. La commune a également estimé qu'associé à la gestion automatisée du temps de travail, pouvoir être ainsi, en mesure de réduire le volume des heures supplémentaires.

De même, la commune d'Istres a indiqué avoir mis en place un contrôle automatisé, ce qui devrait l'aider à, terme, à porter à 1 607 le temps de travail de ses agents.

Les communes de Saint-Raphaël et de Marignane ont indiqué avoir engagé un travail pour mettre fin à la mise à disposition irrégulière de personnel ; les communes d'Aix-en-Provence et d'Istres s'efforceraient de procéder à la régularisation des contractuels recrutés selon des conditions non conformes à la réglementation. La commune d'Aix-en-Provence a ainsi indiqué avoir été, pour le conservatoire, plus sélective dans le recrutement de contractuels, et, pour les écoles et le service du

nettoisement, elle s'est efforcée de « déprécariser » en nommant près de 80 contractuels en qualité de stagiaires.

La communauté d'agglomération Var Estérel Méditerranée fait valoir qu'elle a conclu avec la commune de Saint-Raphaël une convention de mutualisation de certains services (RH, formation, archives, documentation, etc.) et celle de Durance Luberon Verdon dit s'être dotée d'un schéma de mutualisation des services en juin 2016.

Sur les 11 recommandations relatives à la fonction « **Achats** », sept ont été exécutées ou sur étaient sur le point de l'être y compris celle assez originale de résilier les contrats de maîtrise d'œuvre et de travaux sur un lotissement particulier, la commune de Lauzet-Ubaye ayant produit à l'appui de sa réponse les lettres de résiliation et d'acceptation des résiliations.

Les recommandations relatives à la définition d'une **stratégie** : communes de Saint-Raphaël (relations avec l'office du tourisme), d'Istres (maîtrise de la masse salariale), communauté de communes du Golfe de Saint Tropez (promotion du tourisme) ou **la mise en place d'outils de pilotage** (commune d'Aix-en-Provence – procédure de recrutement des contractuels – rééquilibrage des heures supplémentaires rémunérées/compensées -, de Marignane – suivi des effectifs, procédure de recrutement -), ou **l'exercice effectif de compétences** (communauté de communes du Golfe de Saint Tropez) requièrent nécessairement plusieurs années pour être opérationnelles, ce qui explique qu'elles ont été classées parmi les recommandations en cours de réalisation.

### 3.4.2 Des recommandations à la mise en œuvre incomplète

La mise en œuvre incomplète des recommandations a été déduite du silence gardé par les organismes sur une ou plusieurs parties des recommandations. Ainsi la commune d'Aix-en-Provence annonce avoir travaillé sur le plan de mobilité interne, première prémisses de la recommandation mais n'évoque pas la seconde relative au plan prévisionnel de départ à la retraite sur trois ans. Il en est de même pour la communauté Durance Luberon Verdon qui se positionne sur les outils de contrôle interne mais pas sur ceux de contrôle de gestion. La CAVEM indique sa démarche en matière d'analyse des candidatures sans faire état de sa position sur l'allotissement des marchés ou le recours des marchés à bons de commandes.

### 3.4.3 Des recommandations non mises en œuvre

La chambre relève que 18 % (18 recommandations) de ses recommandations ne sont pas mises en œuvre, plus d'un an après le rapport d'observations définitives. Plus du tiers de ces recommandations (7) portent sur la gestion des ressources humaines.

Pour certains organismes, le défaut de mise en œuvre ne résulte pas d'une absence de volonté mais de la priorité accordée à certains projets repoussant la mise en œuvre de certaines actions et recommandations : pour la communauté d'agglomération Durance Luberon Verdon, la définition d'une prospective financière et d'un plan pluriannuel d'investissements lui semble préalable à l'élaboration d'un pacte financier souhaité par la chambre ; la commune de Hyères-les-Palmiers souhaite que la nouvelle organisation du temps de travail soit réglée dans le cadre du passage à la Métropole (de Toulon) ; la commune d'Isle-sur-la-Sorgue considère qu'au vu des incertitudes sur ses finances, l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissements est guère envisageable.

Pour d'autres, la réflexion débute (commune d'Isle-sur-la-Sorgue pour la durée du temps de travail et la mise en place de sa gestion automatisée), ou le sujet n'est pas encore d'actualité ; ainsi en est-il

de la commune de Marignane qui repousse à 2020 l'installation d'une gestion automatisée du temps de travail.

Après avoir expliqué que l'application d'une recommandation serait trop onéreuse (recensement physique des biens nécessitant selon elle l'emploi d'un agent à temps plein pendant plusieurs mois), la commune de Puget-sur-Argens a indiqué qu'elle s'efforcera d'y consacrer du temps, en 2018.

Enfin, pour d'autres, les actions entreprises ne permettent pas de considérer qu'elles répondent directement aux recommandations de la chambre.

Ainsi, le protocole d'accord du temps de travail adopté au mois d'avril 2018 par le conseil municipal de la commune d'Istres ne correspond pas à la demande de la chambre de mise en place de cycles de travail, les options offertes de temps de travail (35, 36 ou 37 heures par semaine) et l'application d'horaires fixes ou variables ne pouvant s'y substituer.

#### **3.4.4 Des refus de mise en œuvre de certaines recommandations**

La chambre relève deux refus de mise en œuvre de ses recommandations. Le premier concerne une demande visant à optimiser le taux de couverture des dépenses par les recettes du secteur événementiel. La commune d'Istres a fait valoir que la gratuité était de mise pour les manifestations de rue et que pour les événements payants, l'exonération tarifaire relevait d'une « politique sociale » ou était destinée à favoriser « les partenariats ».

Le second provient de la commune d'Hyères-les-palmiers qui a estimé que la valorisation des aides en nature accordées aux associations était trop contraignante.

#### **3.4.5 Des recommandations devenues sans objet**

Deux recommandations sont devenues sans objet dont celle adressée à la commune de Saint-Raphaël, la reprise en régie de son service de stationnement sur la voirie n'étant plus d'actualité, la possibilité de confier à un tiers contractant étant devenu possible depuis le 1er janvier 2018.

## **4 LES REPONSES AUX OBSERVATIONS DE GESTION**

Si certains organismes contrôlés se sont « limités » aux suites apportées aux recommandations de la chambre, d'autres ont complété leur réponse sur certains points précis qui avaient donné lieu à des observations sans pour autant avoir conduit à des recommandations. Ils portent essentiellement sur la qualité des comptes (communes de Laragne-Montéglin, Vars), la situation financière (communes de Laragne-Montéglin, Marignane, communauté de communes Sud Sainte Baume), l'absentéisme (commune de Hyères-les-Palmiers), les relations avec les tiers (réflexion engagée par la commune de Vars sur ses relations avec l'office de tourisme et les sociétés d'économie mixte qui exploitent le domaine skiable), le contrôle des régies (commune de Vars, non exécuté)

La commune de Marignane a indiqué vouloir mettre en œuvre des mesures correctrices dans les domaines qui n'avaient pas donné lieu à recommandation à savoir ceux de la fiabilité des comptes, des ressources humaines, des relations avec les associations et de la commande publique. Pour une observation, le maire a indiqué qu'il ne souhaitait pas revenir sur l'acquis social que constituent les

30 jours de congés. Pour d'autres, il assume ses choix de gestion mais indique vouloir auditer certains services au vu des observations de la chambre (IHTS, astreintes et primes versées à la police municipale).

La commune d'Ollioules pour laquelle ne restait aucune recommandation car mise en œuvre à la suite de l'envoi du rapport d'observations provisoires, a souhaité faire le point sur les suites apportées aux observations de la chambre « qui ont été appréhendées comme des pistes de progrès » tant sur la fiabilité des comptes (absence de provision) et les ressources humaines (irrégularité de deux primes).

## CONCLUSION

La chambre régionale des comptes Provence-Alpes Côte d'Azur relève en définitive que seuls 2 % des recommandations formulées ont fait l'objet d'un refus de mise en œuvre. Les recommandations mises en œuvre et en cours de mise en œuvre (soit 64 % d'entre elles) traduisent une amélioration de la gestion publique locale sur les points en question. La chambre observe notamment un taux de mise en œuvre de 71 % pour les recommandations relatives à la gestion des ressources humaines, taux d'autant plus satisfaisant que ces dernières représentent près de 40 % des recommandations totales. Les collectivités ont en effet largement investi le champ des ressources humaines qui constitue un levier important d'économie dans un contexte de finances publiques contraintes.

La chambre se satisfait ainsi du dialogue qui a pu se créer avec les collectivités volontaires pour avancer sur la voie de la régularité et de la performance des finances publiques locales.

La juridiction financière reconnaît, en particulier, le travail des collectivités ayant transmis l'ensemble des informations permettant d'attester la bonne mise en œuvre des recommandations. Les recommandations en cours de mise en œuvre auront vocation à faire l'objet d'un suivi l'an prochain afin de vérifier que l'objectif poursuivi a bien été atteint.

La chambre entend enfin approfondir cet exercice afin de pleinement remplir sa mission constitutionnelle de garante de la bonne gestion des deniers publics locaux, participant au respect de l'article XV de la Déclaration des droits de l'homme et de citoyen : « *La société [ayant] droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

## ANNEXE

N° Contrôle	Contrôle	Date d'envoi du ROD2	Date d'AR	Date de communicabilité	Date de relance	Date de réception du rapport	Observations
2015-0068	EG-commune Le Lauzet-Ubaye-2009-2014	12/10/2016	13/10/2016	21/10/2016	15/09/2017	19/07/2018	Conseil municipal le 13/09/2018
2015-0077	EG-commune de Méolans-Revel-2009-2014	19/09/2016	20/09/2016	02/11/2016	15/09/2017	30/10/2017	Conseil municipal du 07/11/2017
2015-0108	EG-communauté de communes Sud Sainte-Baume 2010-2014	14/10/2016	17/10/2016	21/11/2016	15/09/2017	26/10/2017	Conseil communautaire du 09/10/2017
2015-0105	EG-commune d'Ollioules 2011-2015	10/11/2016	15/11/2016	28/11/2016	15/09/2017	10/11/2017	Délibération du CM le 30/10/2017
2015-0081	EG-commune de Montclar-2009-2014	29/11/2016		10/12/2016	15/09/2017		
2015-0086	EG-Communauté d'agglomération Durance Lubéron Verdon Agglomération (DLVA)-	28/12/2016	13/01/2017	31/01/2017	03/04/2018	04/04/2018	CM du 20/03/2018
2015-0111	EG-commune de Puget-sur-Argens-2010-2015	21/11/2016	22/11/2016	08/02/2017	28/12/2017	13/02/2018	Projet de délibération
26/02/2018						Délibération du conseil municipal le 21/02/2018	
2015-0119	EG-commune de Saint-Raphaël-2008-2015	19/01/2017	23/01/2017	23/02/2017	28/12/2017	02/03/2018	CM du 22/02/2018
2015-0128	EG-Communauté d'Agglomération Var-Estère-Méditerranée (CAVEM)-2010-2015	13/02/2017	14/02/2017	24/02/2017	28/12/2017	19/02/2018	CM du 12/02/2018
2015-0026	EG-commune de Marignane-2010-2014	24/01/2017	25/01/2017	21/03/2017	28/12/2017	07/02/2018	CM du 22/01/2018
2014-0097	EG-commune de Vars-2009-2012	07/02/2017	08/02/2017	23/03/2017	28/12/2017	28/03/2018	CM du 19/03/2018
2015-0233	EG-commune d'Avignon-2006-2014	07/02/2017	08/02/2017	29/03/2017	28/12/2017		
2016-0163	EG-commune de Laragne-Montéglin-2010-2015	02/03/2017	03/03/2017	03/04/2017	28/12/2017	05/03/2018	CM du 22/02/2018
2015-0016	EG-commune d'Aix-en-Provence-2009-2015	19/06/2017	20/06/2017	20/07/2017	24/05/2018	27/07/2018	Conseil municipal le 16/07/2018
2015-0030	EG-commune d'Istres-2007-2015	01/08/2017	01/08/2017	07/08/2017	24/05/2018	06/08/2018	CM du 26/07/2018
2016-0133	EG-commune de l'Isle-sur-La Sorgue-2010-2015	26/07/2017	01/08/2017	29/08/2017	04/06/2018	05/06/2018	DOB
						26/07/2018	Présentation en CM le 22/06/2018
2016-0174	EG-commune de Hyères-les-palmiers-2010-2015	19/06/2017	20/06/2017	08/09/2017	04/06/2018	04/07/2018	Courrier informant d'un rapport de suite présenté en CM courant septembre 2018. Rapport présenté en CM le 14/09/2018
2016-0093	EG-Communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez-2013-2014	07/07/2017	10/07/2017	27/09/2017	04/06/2018	28/09/2018	CM du 26/09/2018
18	<b>rapports d'observations définitives concernés</b>					16	