



**SYNTHESE 2018 SUR LES SUITES DONNEES
AUX RECOMMANDATIONS DE LA
CHAMBRE DES COMPTES BRETAGNE**

En application de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières

2017-2018

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE	2
INTRODUCTION.....	4
1 L'ACTIVITE DE LA CHAMBRE EN 2017	5
2 METHODOLOGIE ADOPTEE POUR LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS	6
2.1 Le périmètre du suivi des recommandations en 2018.....	6
2.1.1 Bornes temporelles	6
2.1.2 Organismes concernés	6
2.2 Traitement des réponses.....	8
2.2.1 Méthode adoptée par la chambre.....	8
2.2.2 Contenu des comptes rendus	9
3 LES SUITES DONNEES AUX RECOMMANDATIONS	10
3.1 Typologie des recommandations	10
3.1.1 La distinction entre recommandations en régularité et en performance.....	10
3.1.2 Le classement des recommandations par domaine.....	11
3.2 Le degré de mise en œuvre des recommandations.....	12
3.2.1 Classement des recommandations par degré de mise en œuvre.....	12
3.2.2 Les recommandations totalement mises en œuvre ou en cours de mise en œuvre	15
3.2.3 Les recommandations incomplètement mises en œuvre	16
3.2.4 Absence de mise en œuvre	17
4 LES REPONSES AUX OBSERVATIONS	18
4.1 Observations ayant entraîné des transformations structurantes	18
4.2 Observations ayant induit des ajustements ciblés	18
5 CONCLUSION	20
ANNEXES	21

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Bretagne inscrit ses travaux dans une démarche visant à faire progresser la qualité de la gestion publique locale. A ce titre, elle formule des observations¹ et recommandations² offrant des pistes d'amélioration à destination des organismes contrôlés. L'article 107 de la loi NOTRÉ du 7 août 2015 a donné une nouvelle impulsion à cette contribution en consacrant le suivi des observations et recommandations.

Processus pour la campagne 2018 de suivi

Les entités bretonnes concernées par le suivi des observations et recommandations dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion sont les collectivités territoriales³ ainsi que les établissements de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre⁴. En application de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières, codifiant l'article 107 de la loi NOTRÉ, les ordonnateurs de ces entités sont tenus, dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à leur assemblée délibérante, de présenter dans un rapport les actions entreprises à la suite des recommandations de la chambre.

Ces rapports de suites sont communiqués à la chambre qui en fait annuellement la synthèse. Celle-ci est ensuite présentée par la présidente lors de la conférence de l'action publique territoriale (CTAP) avant d'être transmise à la Cour des comptes pour alimenter son rapport public annuel. Le présent document constitue la deuxième synthèse établie par la chambre.

Qualité des réponses reçues

Chacun des vingt organismes soumis à l'obligation de présenter un rapport de suites devant leur assemblée délibérante s'y est conformé. En plus de ces vingt entités, une commune est rattachée à la présente campagne. Au total, ce sont donc les actions entreprises par vingt-et-un organismes à la suite des observations et recommandations de la chambre qui sont examinées dans la présente synthèse. Ces vingt-et-une entités se composent de quatre départements, neuf communes et huit EPCI à fiscalité propre.

S'agissant des justifications produites, la chambre fait le constat d'une grande hétérogénéité dans les réponses reçues. Certains organismes ont ainsi fourni une pièce justificative à l'appui de chaque recommandation tandis que d'autres n'en ont fourni aucune. Des marges d'amélioration significatives subsistent donc pour certains lorsqu'il s'agit d'étayer leurs réponses.

¹ Les observations sont les constats positifs, neutres ou critiques qui composent un rapport d'observations définitives (ROD 2).

² Les recommandations sont des préconisations faites en régularité ou en gestion. Elles sont identifiées et numérotées à part dans un rapport d'observations définitives (ROD 2).

³ Communes, départements et la région.

⁴ Communautés de communes, communautés d'agglomération et métropoles.

Suites données aux recommandations de la chambre

Parmi les 86 recommandations traitées dans la présente synthèse, 73,3 % d'entre elles (soit 63) étaient totalement ou en cours de mise en œuvre.

Les recommandations sont classées selon deux modalités complémentaires : la première distingue les recommandations en régularité (respect des normes juridiques) de celles en performance (efficacité de l'action publique). Environ 62 % des recommandations relevaient de la régularité et 38 % se rapportaient à la performance de la gestion. La proportion de recommandations totalement ou en cours de mise en œuvre est équivalente en régularité et en performance, respectivement 74 % et 73 %.

Une modalité complémentaire de classement des recommandations consiste à les ordonner par domaine⁵. Trois domaines rassemblent 65 % des recommandations : la comptabilité, la gouvernance et la gestion des ressources humaines. Si la gouvernance fait apparaître un taux de mise en œuvre totale ou en cours élevé (78 %), ce taux est plus faible en comptabilité (70 %). La gestion des ressources humaines se révèle un cas à part dans la mesure où elle affiche un pourcentage de recommandations complètement ou en cours de mise en œuvre dans la moyenne (73 %) mais assorti d'un taux de refus et de non mise en œuvre significatif (20 %).

Suites données aux observations

Pour ce qui est des observations, la chambre relève que 14 des 21 organismes ayant communiqué un rapport de suites ont répondu à une observation ou plus, soit les deux tiers.

Si, dans la plupart des cas, les observations ont donné lieu à des ajustements ciblés, il est notable que certaines ont entraîné des transformations structurantes pour l'organisme concerné.

⁵ Les sept domaines sont achat, comptabilité, gouvernance, gestion des ressources humaines, situation financière, relations avec les tiers et situation patrimoniale.

INTRODUCTION

Le suivi des recommandations et observations s'inscrit dans une démarche de contrôle du bon usage des deniers publics et a vocation à renforcer l'effet utile des rapports rendus par la Cour des comptes ainsi que par les chambres régionales et territoriales des comptes. Dans cette perspective, l'analyse des suites données aux observations et recommandations renforce la portée des rapports adressés aux organismes concernés.

La présente synthèse résulte de l'application des dispositions de l'article 107 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) qui prescrit aux chambres régionales des comptes de suivre les recommandations qu'elles formulent dans le cadre de leurs contrôles des comptes et de la gestion. Cet article 107, codifié à l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF), dispose en effet : « 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 ».

Ainsi, le dispositif de suivi ne concerne pas l'ensemble des organismes soumis au contrôle de la chambre mais uniquement les collectivités territoriales (communes, départements, régions) et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Pour ces organismes, le suivi des recommandations complète une pratique préexistante dans les chambres régionales des comptes qui consistait à formuler des recommandations d'amélioration en régularité ou en performance. L'article 107 de la loi NOTRe formalise et conforte cette pratique, aussi bien à l'égard des ordonnateurs, puisque ceux-ci doivent désormais consigner dans un rapport les mesures qu'ils ont prises, que des chambres régionales des comptes qui peuvent ainsi suivre le degré de mise en œuvre de leurs observations et recommandations et, enfin, des citoyens puisque les résultats de ce suivi sont rendus publics⁶.

La chambre régionale des comptes Bretagne a présenté sa première synthèse de suivi des recommandations en mars 2018 à la conférence territoriale de l'action publique (CTAP). A cette occasion, elle avait exposé les suites données à 127 recommandations adressées à vingt-et-un collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre : elle relevait que 72 % de ses recommandations étaient en cours ou totalement mises en œuvre.

⁶ Ces résultats, transmis par chaque chambre à la Cour des comptes, sont synthétisés et présentés dans le rapport public annuel. Ils sont également mis en ligne sur le site internet des juridictions financières.

1 L'ACTIVITE DE LA CHAMBRE EN 2017

Fin 2017, les entités soumises aux missions juridictionnelles⁷ et de contrôle des comptes et de la gestion confiées à la juridiction se composaient de 851 organismes parmi lesquels la région Bretagne, les quatre départements bretons, 399 structures intercommunales dont deux métropoles, 126 communes ainsi que 78 hôpitaux et établissements sociaux et médico-sociaux. Ces entités et leurs budgets annexes totalisaient des recettes de fonctionnement cumulées de 14,7 milliards d'euros.

Au cours de l'année 2017, la chambre a notifié 36 rapports d'observations définitives dans le cadre de son contrôle de la gestion. Dans le cadre de ses autres missions, elle a rendu 13 jugements sur les comptes des comptables publics et a été saisie à quatre reprises pour rendre un avis budgétaire au préfet.

Dans sa mission de contrôle des comptes et de la gestion, la chambre a participé aux enquêtes communes suivantes en association avec la Cour des comptes : l'incidence des dépenses sociales sur la situation financière des départements, les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), les dépenses scolaires du bloc communal et les opérations funéraires. D'autre part, l'année 2017 a marqué l'achèvement de deux enquêtes sur des thèmes régionaux : les ports de plaisance bretons et les aéroports de Bretagne.

Au titre de sa participation à l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements, la chambre a réalisé un diagnostic global d'entrée du syndicat départemental d'énergies du Morbihan.

⁷ La mission de contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics peut se combiner à l'examen de la gestion pour ces 851 organismes. Par ailleurs, la chambre peut contrôler les comptes et la gestion de certains organismes ne relevant pas de sa compétence juridictionnelle, en particulier les entités de droit privé (associations, sociétés d'économie mixte).

2 METHODOLOGIE ADOPTEE POUR LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

2.1 Le périmètre du suivi des recommandations en 2018

2.1.1 Bornes temporelles

Sont concernés par la présente synthèse les rapports d'observations définitives (ROD2) de la chambre présentés par l'ordonnateur compétent à son assemblée délibérante pour qu'elle en débatten⁸ entre le 1^{er} octobre 2016 et le 30 septembre 2017.

Les ordonnateurs disposant d'un délai d'un an à compter de la présentation à l'assemblée délibérante du rapport d'observations définitives⁹ pour ensuite présenter à cette même assemblée un rapport sur les suites données aux recommandations, la présente synthèse examine lesdits rapports présentés l'assemblée délibérante compétente entre le 1^{er} octobre 2017 et le 30 septembre 2018.

Schéma n° 1 : Déroulé chronologique du suivi des recommandations (campagne 2018)



Source : Chambre régionale des comptes Bretagne

2.1.2 Organismes concernés

2.1.2.1 Vingt entités tenues de communiquer un rapport de suite

Entre le 1^{er} octobre 2016 et le 30 septembre 2017, vingt-trois collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre ont vu leur ordonnateur présenter le rapport d'observations définitives (ROD 2) concernant sa gestion devant son assemblée délibérante. Cependant, trois de ces organismes n'avaient plus d'existence légale au 1^{er} janvier 2017. Il s'agit de trois anciennes communautés de communes : celle du pays de Matignon, celle du pays Glazik, et de Louvigné communauté. Les communes de ces trois établissements intercommunaux ont en effet rejoint des communautés d'agglomération.

⁸ En application de l'article L.243-6 du code des juridictions financières pour les collectivités territoriales et de l'article L.243-8 du même code pour les EPCI à fiscalité propre.

⁹ Conformément à l'article L.243-9 du code des juridictions financières.

Ces trois communautés de communes ayant été dissoutes avant le délai qui leur était imparti pour présenter un rapport sur les suites données aux recommandations devant leur assemblée délibérante (du 1^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2018), elles n'entrent pas dans le champ du suivi de la présente synthèse. Néanmoins, Fougères agglomération, dans laquelle la communauté de communes de Louvigné s'est fondue, a fait parvenir un rapport de suite à titre facultatif. Le rapport d'observations définitives de la chambre ne comprenant aucune recommandation, Fougères agglomération a répondu à quatre observations de la chambre. Il ressort du rapport de suites transmis que les quatre observations sont devenues sans objet en raison de l'intégration de Louvigné communauté dans Fougères agglomération :

- Fougères agglomération estime que cette intégration a écarté les risques financiers pointés dans deux observations concernant Louvigné communauté (soutenabilité de la dette et coût de la construction d'infrastructures d'entreprise) ;
- Deux observations avaient trait à des compétences désormais exercées par Fougères agglomération (gestion de logements sociaux et assainissement des eaux usées).

Pour cette raison, le rapport de suites de Fougères agglomération n'est pas comptabilisé parmi les 20 rapports de suites devant être obligatoirement présentés à l'assemblée délibérante.

En définitive, sont concernés par l'obligation de présenter un rapport sur les suites données aux recommandations de la chambre les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre dont l'ordonnateur a présenté un rapport d'observations définitives (ROD2) à son assemblée délibérante entre le 1^{er} octobre 2016 et le 30 septembre 2017. En faisant application de ces bornes temporelles, les 20 collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre suivants étaient tenus de procéder au suivi des recommandations au titre de la campagne 2018 :

- Les quatre conseils départementaux de Bretagne :
 - Côtes d'Armor (597 397 habitants¹⁰) ;
 - Finistère (905 855 habitants) ;
 - Ille-et-Vilaine (1 032 240 habitants) ;
 - Morbihan (741 051 habitants).
- Huit communes :
 - Carnac (4 332 habitants) ;
 - Pleurtuit (6 604 habitants) ;
 - Plonéour-Lanvern (6 200 habitants) ;
 - Plouezec (3 349 habitants) ;
 - Plougastel-Daoulas (13 633 habitants) ;
 - Saint-Malo (47 670 habitants) - budget annexe des ports de plaisance ;
 - Vannes (55 527 habitants) ;
 - Vitré (18 171 habitants).

¹⁰ La population indiquée pour ces organismes est issue des données de la DGFIP disponibles sur le site internet www.collectivites-locales.gouv.fr à la rubrique *comptes individuels des collectivités*. Elle correspond au dernier exercice disponible (2016 ou 2017).

- Huit EPCI à fiscalité propre :
 - Vannes agglomération (170 144 habitants) ;
 - Vitré communauté (81 467 habitants) ;
 - Lannion-Trégor-communauté (104 079 habitants) ;
 - Communauté de communes du Roi Morvan (26 508 habitants) ;
 - Communauté de communes de Ploermel (43 942 habitants) ;
 - Communauté de communes du Pays des Abers (41 165 habitants) ;
 - Communauté de communes de Haute Cornouaille (15 380 habitants) ;
 - Communauté de communes d'Auray-Quiberon-Terre-Atlantique (87 511 habitants).

2.1.2.2 Un organisme rattaché à la campagne 2018 : la commune de Combourg

La commune de Combourg, bien que relevant de la campagne 2017 dans la mesure où son maire avait présenté le rapport d'observations définitives de la chambre le 13 juillet 2016, est rattachée à la campagne 2018. En effet, le rapport de suivi de l'exécutif n'étant parvenu que le 2 octobre 2017 à la chambre, il n'avait pu être traité dans la synthèse 2017¹¹.

En ajoutant cette commune aux vingt organismes déjà mentionnés, ce sont les suites données par vingt-et-une entités aux observations et recommandations de la chambre qui seront examinées dans la présente synthèse.

2.2 Traitement des réponses

2.2.1 Méthode adoptée par la chambre

2.2.1.1 Mesure du degré de mise en œuvre des recommandations

Le degré de mise en œuvre des recommandations de la chambre est mesuré grâce à un mécanisme de cotation qui permet d'évaluer l'adéquation entre les mesures prises par l'organisme et l'atteinte des objectifs fixés dans la recommandation. Cette classification distingue :

- Mise en œuvre totale : les actions entreprises par l'entité sont satisfaisantes au regard des objectifs fixés même si tous les effets ne se sont pas encore manifestés ;
- Mise en œuvre en cours : les objectifs ne sont pas encore atteints mais l'organisme se trouve sur une trajectoire orientée vers une mise en œuvre complète, notamment en présence de mesures à prendre s'étalant sur plusieurs années ;
- Mise en œuvre incomplète : les objectifs ne sont que partiellement atteints sans que l'organisme ne puisse démontrer son intention de les remplir totalement ;

¹¹ De ce fait, Combourg n'était pas intégrée aux statistiques de suivi de la synthèse 2017.

- Non mise en œuvre : soit l'organisme s'est borné à prendre acte de la recommandation sans prendre de dispositions, soit la mise en œuvre est très insuffisante.

Le détail du référentiel utilisé pour classer le suivi selon l'un de ces quatre degrés de mise en œuvre figure à l'annexe n°1.

D'autre part, deux cotations ont vocation à décrire des configurations particulières :

- Refus de mise en œuvre : l'organisme a explicitement fait part son intention de ne pas donner suite à la recommandation concernée ;
- Devenue sans objet : 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.

2.2.1.2 Processus interne

L'exploitation des réponses des ordonnateurs, en particulier des pièces justificatives, vise à garantir la fiabilité du suivi sans pour autant réaliser un complément d'instruction à cette occasion.

S'agissant des relances, la chambre a mené une campagne graduelle de rappel par courrier qui s'est échelonnée de juin 2017 à juillet 2018. Par ailleurs, des relances téléphoniques ont été effectuées pour les quatre départements et pour plusieurs communes.

2.2.2 Contenu des comptes rendus

2.2.2.1 Qualité des rapports de suite et de leurs pièces justificatives

S'agissant des justifications produites, la chambre fait le constat d'une grande hétérogénéité dans les réponses reçues. Certains organismes ont ainsi fourni une pièce justificative à l'appui de chaque recommandation tandis que d'autres n'en ont fourni aucune. Des marges d'amélioration significatives subsistent donc pour nombre d'organismes s'agissant des pièces justificatives.

Il peut être noté que certains ordonnateurs ont déployé des efforts de pédagogie à l'attention de leur assemblée délibérante. Le rapport de suites du conseil départemental du Morbihan faisait ainsi un rappel des évolutions législatives accompagnées d'un commentaire sur les intentions du législateur et il distinguait les recommandations des observations tout en rappelant l'importance de répondre aux observations significatives.

2.2.2.2 Suites données aux observations

A la différence des recommandations, qui sont individualisées dans les rapports d'observations définitives, les observations correspondent à tous les constats faits par la chambre. C'est pourquoi, les observations font l'objet d'un suivi uniquement qualitatif sur une base essentiellement déclarative.

Sur les 21 organismes ayant communiqué un rapport de suites, 14 d'entre eux ont répondu à une observation ou plus, soit les deux tiers. Dans le cas des conseils départementaux, un seul n'a répondu qu'aux seules recommandations, celui du Finistère ; les réponses consacrées aux observations ayant donné lieu à des développements nourris de la part des trois autres départements.

Dans certains cas, les organismes ont consacré des développements plus nourris aux observations qu'aux recommandations. C'est le cas de la communauté de communes de Ploërmel qui a répondu brièvement à une recommandation sur la gestion de son service public d'assainissement non collectif (SPANC) et plus longuement à une observation sur la délégation accordée à son président en matière d'emprunt (voir *infra*).

3 LES SUITES DONNEES AUX RECOMMANDATIONS

3.1 Typologie des recommandations

3.1.1 La distinction entre recommandations en régularité et en performance

3.1.1.1 La proportion de recommandations en régularité s'élève à 62 %.

Les recommandations formulées par la chambre se répartissent en deux catégories en fonction de leur nature :

- **Régularité** : elles rappellent la règle de droit, y compris en matière comptable (respect des nomenclatures) et budgétaire ;
- **Performance** : elles concernent l'efficacité et l'efficience de l'action publique.

Sur les 86 recommandations ayant donné lieu à une réponse des organismes concernés, 53 d'entre elles, soit 61,6 % du total, portaient sur la régularité et 33, soit 38,4 %, sur la performance.

Tableau n° 1 : Classement des recommandations par nature

Recommandations	Nombre	Part dans le total
En régularité	53	61,6%
En performance	33	38,4%
TOTAL	86	100%

Source : Chambre régionale des comptes Bretagne

Par rapport à la campagne 2017, la proportion de recommandations en régularité a augmenté de 10 points dans la mesure où elle s'établissait à 52 % dans le précédent rapport de synthèse. Ce pourcentage de 62 % de recommandations en régularité dans la présente synthèse correspond en réalité à la tendance longue : sur la période 2013-2017, la chambre a en effet formulé 59 % de recommandations en régularité.

3.1.2 Le classement des recommandations par domaine

Les recommandations, en régularité comme en performance, peuvent se diviser en fonction de l'un des sept domaines d'action sur lesquels elles portent. Sont ainsi distinguées les recommandations liées aux achats, à la comptabilité, aux ressources humaines, à la gouvernance interne, à la situation financière, à la situation patrimoniale et aux relations avec les tiers.

Tableau n° 2 : Classement des recommandations par domaine

Domaine	Nombre	Pourcentage
Achat	13	15,1%
Comptabilité	23	26,7%
Gouvernance et organisation interne	18	20,9%
GRH	15	17,4%
Situation financière	8	9,3%
Situation patrimoniale	2	2,3%
Relations avec les tiers	7	8,1%
TOTAL	86	100%

Source : Chambre régionale des comptes Bretagne

La **comptabilité**, entendue au sens large comme la qualité de l'information budgétaire et financière, forme le domaine rassemblant le plus grand nombre de recommandations. Celles-ci, qui s'élèvent à 23 - soit 26,7 % au total – relevaient toutes de la régularité. Dix d'entre elles concernaient l'application des règles comptables proprement dites (tenue de l'inventaire, rattachement des produits et des charges, provisionnements, encaisse des régies) dont le non-respect opacifie la situation financière réelle de l'organisme. Onze autres se rapportaient à la gestion budgétaire (fiabilité des restes à réaliser, annexes du compte administratif, périmètre des budgets annexes, évaluation des dépenses dans le budget primitif, utilisation des fonds de concours). Enfin, deux recommandations avaient spécifiquement trait à l'information délivrée à l'assemblée délibérante lors du débat d'orientation budgétaire (Vannes agglomération et communauté de communes du Roi Morvan).

Les 18 recommandations, soit 20,9 % du total, relatives à la **gouvernance et à l'organisation interne** se caractérisent par leur diversité. Par exemple, trois d'entre elles concernaient des aspects organisationnels des EPCI, en l'occurrence la mutualisation avec leurs communes membres, tandis que deux autres portaient sur la démocratie locale à travers l'information délivrée à l'assemblée délibérante. Une forte proportion d'entre elles (71 %) concernaient la performance.

La **gestion des ressources humaines** regroupe 15 recommandations. Huit d'entre elles relevaient des irrégularités en matière de temps de travail. Ces huit recommandations se divisent en deux moitiés : quatre se rapportaient à des dispositifs spécifiques (octroi de congés d'ancienneté, jours de fractionnement) tandis que quatre autres rappelaient de façon générique l'obligation légale de respecter la durée annuelle de 1 607 heures. Parmi les sept autres recommandations, trois relevaient de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC).

3.2 Le degré de mise en œuvre des recommandations

3.2.1 Classement des recommandations par degré de mise en œuvre

3.2.1.1 Degré de mise en œuvre global des recommandations

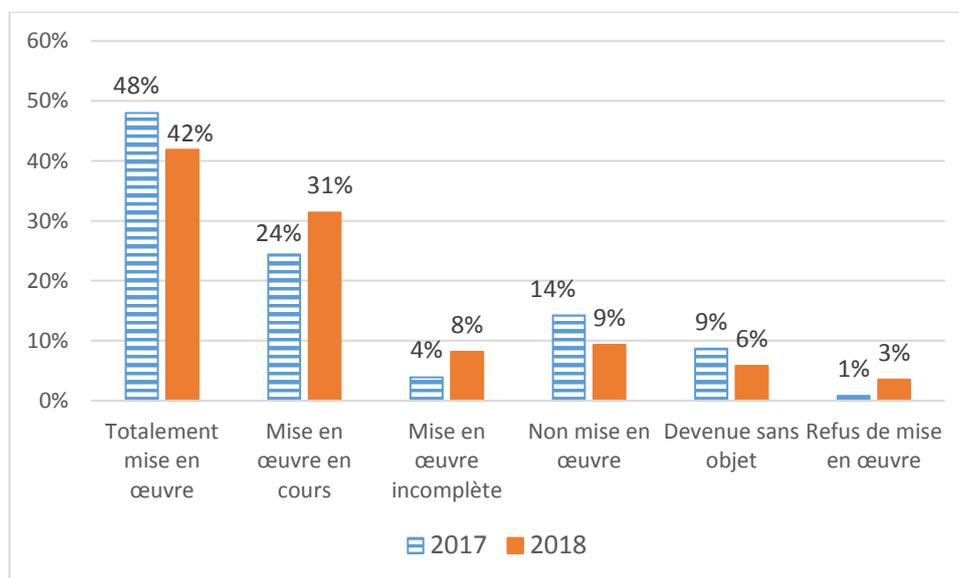
En 2018, 41,9 % des recommandations suivies ont fait l'objet d'une mise en œuvre totale et 31,4 % d'une réalisation en cours. Au total, 73,3 % des recommandations sont donc totalement ou en cours de mise en œuvre.

Tableau n° 3 : Degré de mise en œuvre

Cotation	Nombre	Pourcentage
Totalement mise en œuvre	36	41,9%
Mise en œuvre en cours	27	31,4%
Mise en œuvre incomplète	7	8,1%
Non mise en œuvre	8	9,3%
Devenue sans objet	5	5,8%
Refus de mise en œuvre	3	3,5%
TOTAL	86	100%

Source : Chambre régionale des comptes Bretagne

Ces résultats sont comparables¹² à ceux observés lors de la campagne de suivi menée en 2017 (voir graphique n°1). A l'échelle de la Bretagne, la proportion de recommandations totalement et en cours de mise en œuvre affiche une relative stabilité en passant de 72,4 % à 73,3 % entre 2017 et 2018. Toutefois, le pourcentage de recommandations entièrement mise en œuvre en 2018, qui se monte à 42 %, est en recul par rapport à 2017 où il atteignait 48 %. Pour autant, cette proportion reste plus élevée que celle constatée à l'échelle nationale en 2017 qui s'établissait à 39,5 %. Plus largement, la proportion de recommandations totalement ou en cours de mise en œuvre s'élevait à 72 % au niveau national en 2017.

Graphique n° 1 : Comparaison du degré de mise en œuvre des recommandations suivies en 2017 et 2018 par la CRC Bretagne

Source : Chambre régionale des comptes Bretagne

¹² La portée de cette comparaison doit néanmoins être relativisée compte tenu du nombre restreint de recommandations dans les synthèses 2018 (86) et 2017 (127).

3.2.1.2 Degré de mise en œuvre par nature

Les proportions de recommandations totalement et en cours de mise en œuvre sont comparables en régularité (73,6 %) et en performance (72,7 %). En revanche, deux cotations font apparaître des écarts importants par nature :

- Sept des huit recommandations non mises en œuvre concernent la régularité : cette prédominance s'explique majoritairement par deux recommandations portant sur le temps de travail, une sur le versement d'une prime annuelle et par deux autres sur la mise en place d'une comptabilité d'engagement ;
- Quatre des cinq recommandations devenues sans objet relèvent de la régularité : cette proportion résulte des changements de périmètre de budgets annexes (deux recommandations), d'un transfert de compétence et de la modification d'un règlement intérieur auquel une recommandation se référait.

Tableau n° 4 : Degré de mise en œuvre par nature

Cotation	Régularité	en %	Performance	en %
Totalement mise en œuvre	21	39,6%	15	45,5%
Mise en œuvre en cours	18	34,0%	9	27,3%
Mise en œuvre incomplète	2	3,8%	5	15,2%
Non mise en œuvre	7	13,2%	1	3,0%
Devenue sans objet	4	7,5%	1	3,0%
Refus de mise en œuvre	1	1,9%	2	6,1%
TOTAL	53	100 %	33	100 %

Source : Chambre régionale des comptes Bretagne

3.2.1.3 Degré de mise en œuvre par domaine

La mesure du degré de mise en œuvre par domaine apparaît pertinent pour quatre d'entre eux dans la mesure où ils réunissent un nombre suffisamment élevé de recommandations¹³ : achat (13), comptabilité (23), gouvernance (18) et gestion des ressources humaines (15). De ces quatre domaines, celui des achats représente le nombre le plus élevé de recommandations totalement ou en cours de mises en œuvre avec 92 % tandis que cette proportion n'est que de 70 % dans le cas de la comptabilité. La gouvernance et l'organisation interne se situent, quant à elles, à un niveau supérieur à la moyenne de recommandations totalement ou en cours de mise en œuvre avec 78 % (voir tableau n°5).

¹³ Le degré de mise en œuvre par nature en nombre absolu figure en annexe.

La gestion des ressources humaines (15), si elle affiche un pourcentage de recommandations complètement ou en cours de mise en œuvre dans la moyenne (73 %), se distingue par la proportion élevée de recommandations non mises en œuvre (20 %) en raison de deux d'entre elles portant sur le temps de travail et une autre sur le versement d'une prime annuelle.

Tableau n° 5 : Degré de mise en œuvre par domaine

Cotation	achat	comptabilité	gouvernance	GRH	relations avec les tiers	situation financière	situation patrimoniale
Totalement mise en œuvre	38%	43%	56%	33%	43%	38%	0%
Mise en œuvre en cours	54%	26%	22%	40%	0%	25%	100%
Mise en œuvre incomplète	0%	4%	6%	0%	29%	38%	0%
Non mise en œuvre	8%	13%	6%	20%	0%	0%	0%
Devenue sans objet	0%	9%	6%	0%	29%	0%	0%
Refus de mise en œuvre	0%	4%	6%	7%	0%	0%	0%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : Chambre régionale des comptes Bretagne

3.2.2 Les recommandations totalement mises en œuvre ou en cours de mise en œuvre

3.2.2.1 Recommandations totalement mises en œuvre

Le nombre de recommandations entièrement mises en œuvre s'établit à 36, soit 41,9 % du total. Cette proportion peut néanmoins être sensiblement plus élevée pour certains organismes : la commune de Plonéour-Lanvern a ainsi totalement mis en œuvre cinq des neuf recommandations la concernant, soit 55,5 %.

La mesure du degré de mise en œuvre d'une recommandation ne se pose pas dans les mêmes termes selon qu'elle concerne la régularité ou la performance. En régularité, il s'agit de mettre en place des dispositifs obligatoires ou de mettre fin à d'autres non conformes à la réglementation en vigueur. Ainsi, le conseil départemental du Finistère a supprimé dans une délibération le dispositif irrégulier dit du « mois cadeau » pour les agents partant à la retraite à compter du 1^{er} mars 2018.

En performance, une recommandation est considérée comme complètement mise en œuvre quand elle remplit de façon suffisante les objectifs fixés. La chambre considère ainsi que Lannion-Trégor-communauté a totalement mis en application la recommandation lui enjoignant d'évaluer à l'aide d'objectifs chiffrés et mesurables sa politique touristique en insérant des indicateurs d'activité et financiers, dans la convention signée en 2017 avec l'office du tourisme communautaire, indicateurs qui seront évalués annuellement à travers son rapport d'activités.

3.2.2.2 Recommandations en cours de mise en œuvre

Le nombre de recommandations en cours de mise en œuvre s'élève à 27, soit 31,4 % du total.

Les rythmes de mise en œuvre de ces recommandations se trouvent échelonnés dans le temps pour plusieurs types de raisons parmi lesquelles :

- Des changements structurels qui impliquent des délais de réalisation sur plusieurs années : par exemple, les recommandations portant sur la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) imposent une démarche pluriannuelle dont les effets se manifestent à long-terme ;
- La complexité technique qui exige de progresser pas à pas : c'est le cas de trois recommandations portant sur le rapprochement de l'actif et de l'inventaire qui appelle des opérations méthodiques et chronophages de régulation ;
- Le temps de concertation pour les mesures intéressant directement les agents, notamment sur la durée du travail.

Une recommandation en cours de mise en œuvre peut induire des changements significatifs sur le fonctionnement d'une entité. La commune de Plonéour-Lanvern s'est ainsi engagée dans l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement séquencé en deux étapes : la première a consisté à affiner les tableaux de suivi déjà existants en interne et la seconde dans la réalisation de trois analyses financières (rétrospective, prospective et fiscale) afin de projeter ses investissements à moyen-terme.

3.2.3 Les recommandations incomplètement mises en œuvre

Le nombre de recommandations incomplètement mises en œuvre s'élève à 7, soit 8,1 % du total.

La mise en œuvre incomplète de certaines recommandations résulte le plus souvent de recommandations composites. La chambre avait par exemple recommandé à Vannes agglomération de contrôler plus étroitement l'exécution d'une délégation de service public (DSP) sur trois points : le contenu du rapport d'activité, le calcul de la redevance versée par le délégataire et le remboursement des dépenses d'investissement liées aux missions régaliennes. Or, Vannes agglomération n'a pas mis en œuvre le volet concernant le remboursement des dépenses d'investissement.

3.2.4 Absence de mise en œuvre

3.2.4.1 Recommandations non mises en œuvre

Le nombre de recommandations non mises en œuvre s'élève à 8, soit 9,3 % du total.

Dans la campagne 2018, une recommandation a été cotée non mise en œuvre lorsque :

- L'entité n'a pas manifesté d'intention de mettre en œuvre la recommandation : c'est le cas de la commune de Plougastel-Daoulas qui n'a pas supprimé le dispositif irrégulier des congés d'ancienneté malgré une recommandation en ce sens ;
- Des retards techniques ont empêché d'amorcer une réalisation des objectifs fixés : Vitré communauté a ainsi indiqué ne pas encore avoir déployé une comptabilité d'engagement exhaustive en raison de retards dans le déploiement de la version en ligne d'un logiciel.

3.2.4.2 Les refus de mise en œuvre

La chambre constate trois refus de mise en œuvre dont deux émanant du conseil départemental de l'Ille-et-Vilaine. Les trois recommandations correspondantes concernaient chacune un domaine différent :

- Dans le domaine comptable, le conseil départemental de l'Ille-et-Vilaine a refusé d'inscrire les restes à réaliser dans ses documents budgétaires estimant que le mode gestion pluriannuel des crédits en autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP) l'en dispense. Reprenant son argumentation déployée dans la réponse aux observations définitives de la chambre, le département estime que l'inscription de restes à réaliser irait à l'encontre du principe de gestion pluriannuelle des engagements ;
- Dans le champ des ressources humaines, le conseil départemental de l'Ille-et-Vilaine a opposé un refus à la recommandation d'adapter les effectifs budgétés aux effectifs pourvus. En effet, la chambre avait relevé un écart d'environ 90 postes ce qui nuit à l'information de son assemblée délibérante sur la création effective de postes dans l'organisme. Cependant, l'ordonnateur estime ce différentiel indispensable à sa marge de manœuvre, notamment pour redéployer des postes sur des secteurs jugés prioritaires ;
- En matière de gouvernance, la chambre avait adressé une recommandation à Vannes agglomération¹⁴ concernant l'instruction du droit des sols. Elle avait en effet constaté que cette communauté d'agglomération prenait déjà en charge l'instruction pour le compte des communes membres sans que celles-ci ne se voient refacturer ce service. Or, une prestation de même nature se révélait payante lorsqu'elle était réalisée pour une commune n'appartenant pas à cette intercommunalité. La chambre recommandait ainsi à Vannes agglomération de mettre en place un service commun pour l'instruction du droit des sols qui facturerait indistinctement les communes qu'elles soient membres ou non. En réponse, cette intercommunalité a indiqué vouloir préserver le principe de gratuité de cette prestation aux communes membres au motif qu'elle était réalisée à titre gratuit lorsqu'elle était encore assurée par l'Etat.

¹⁴ devenue depuis lors Golfe du Morbihan-Vannes agglomération à la suite de l'intégration de la communauté de communes de la Presqu'île de Rhuys

4 LES REPONSES AUX OBSERVATIONS

4.1 Observations ayant entraîné des transformations structurantes

Les actions entreprises en lien avec des observations formulées par la chambre sont susceptibles d'avoir une incidence significative pour les citoyens ou pour l'organisme concernés.

La commune de Combourg fournit un exemple d'une action majeure entreprise suite à une observation de la chambre. En effet, la chambre avait relevé que le prix de l'eau était élevé sur le territoire communal par rapport à la moyenne bretonne et que les budgets annexes eau potable et assainissement faisaient apparaître des excédents, qui plus est en progression. Sur la base de ce constat, la chambre invitait la commune à élaborer une programmation pluriannuelle des investissements en fonction de laquelle la redevance communale serait fixée ou, à défaut, de revoir le niveau des redevances facturées aux usagers. Dans sa réponse, la commune indique avoir pris acte de l'observation de la chambre et, par voie de conséquence, réduit sa part de redevance de sorte que le prix de l'eau (distribution d'eau potable et assainissement réunis) a diminué de près de 9 % pour les usagers en 2017.

Une observation peut également venir compléter une recommandation. Ainsi, la chambre avait recommandé à Vitré communauté d'adopter un schéma de mutualisation et, d'autre part, avait relevé que la mutualisation avait été limitée sur la période sous contrôle notamment du fait de la préférence de l'organisme pour des mises en réseau de compétences au détriment de services communs. En réponse à cette observation, cette communauté d'agglomération, qui avait déjà engagé une réflexion à ce sujet, a non seulement mis en place un schéma de mutualisation mais a aussi conduit un projet de réorganisation des services autour de deux axes : le partage des locaux pour accueillir l'administration partagée et la création de services communs.

4.2 Observations ayant induit des ajustements ciblés

Des observations peuvent aussi avoir pour effet d'appeler l'attention d'un organisme sur des marges d'amélioration sur une question spécifique. Par exemple, la chambre avait relevé le caractère particulièrement large de la délégation accordée au président de la communauté de communes de Ploërmel en matière d'emprunt et de ligne de trésorerie. En effet, cette délégation était très peu précise quant aux caractéristiques des emprunts pouvant être souscrits par le président et n'était pas délimitée dans le temps. A la suite de cette observation, la communauté de communes a communiqué une délibération dressant une liste limitative des caractéristiques des emprunts souscrits par le président sur délégation et conférant une durée d'un an à ladite délégation.

Le département des Côtes-d'Armor fournit un exemple de correctifs ciblés pris en lien avec des risques pointés dans un rapport d'observations définitives. Dans le rapport adressé à ce département, la chambre avait relevé les risques financiers induits par ses participations dans deux sociétés d'économie mixte. Comme suite à ces observations, le conseil départemental indique que l'une des deux sociétés d'économie mixte (la SEM Armor) qui gérait les équipements du forum de Trégastel a été reprise par Lannion-Trégor-communauté et que la seconde (la SEM Centre d'étude et de revalorisation des algues) a fait l'objet d'une recapitalisation afin d'éviter qu'elle ne se retrouve en cessation de paiement.

En matière de dépenses sociales, sujet ayant donné lieu à une enquête commune entre la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes, deux départements bretons ont donné suite aux observations sur leur gestion :

- Le conseil départemental des Côtes-d'Armor a répondu à deux observations concernant ses partenariats. Il s'agissait d'une part de la convention avec la CAF pour assurer le contrôle des allocataires du RSA et, d'autre part, du renforcement du contrôle exercé sur des associations qui travaillaient dans l'accompagnement. De nouvelles conventions ont été conclues en ce sens ;
- Le conseil départemental de l'Ille-et-Vilaine a répondu à des observations concernant ses outils de gestion. L'un d'eux a été affiné pour tenir compte des suspensions de délai en raison d'hospitalisation ou d'hébergement pour les demandes d'APA. Un référentiel a été mis en place pour mieux suivre et prioriser les interventions du département à destination des allocataires du RSA. Enfin, le conseil départemental a fait l'acquisition d'une application transverse interopérable à la suite de l'observation de la chambre sur la refonte du système d'information (SI) social, notamment pour éviter les doubles saisies.

5 CONCLUSION

Il ressort de la présente synthèse que 73 % des recommandations de la chambre ont été totalement ou sont en cours de mise en œuvre dans les délais fixés par l'article L.243-9 du code des juridictions financières. Ainsi, le taux de mise en œuvre se situe à un niveau comparable à celui de 2017 où il s'établissait à 72 %.

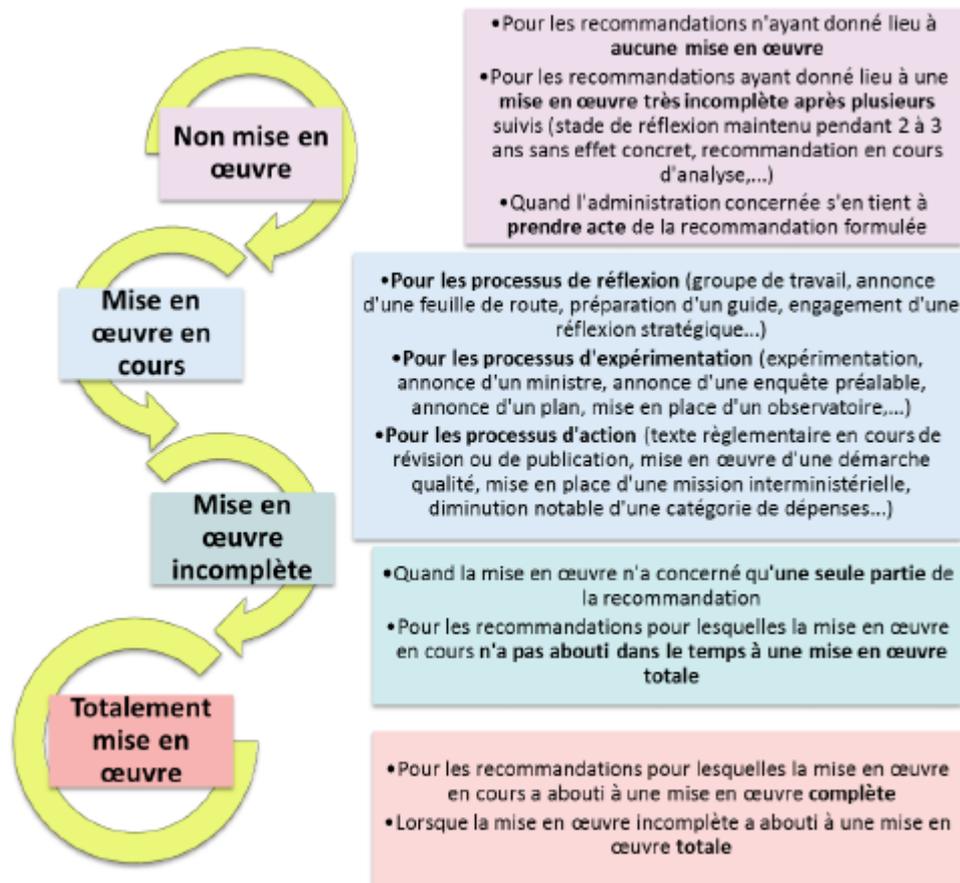
Cet indicateur témoigne de la cessation d'irrégularités relevées et de l'amélioration de la qualité de la gestion de ces organismes. Ainsi, les recommandations ont permis de mettre fin à certaines irrégularités en matière de régime indemnitaire, de temps de travail et d'information de l'assemblée délibérante. Elles ont également impulsé une meilleure formalisation des relations avec des entités tierces et une clarification des projections pluriannuelles. Pour autant, la chambre relève que le respect de la durée annuelle du temps de travail n'est pas effectif partout et que des marges d'amélioration subsistent en matière de fiabilité comptable.

A l'avenir, la chambre invite les organismes contrôlés à joindre systématiquement des pièces justificatives à l'appui des actions entreprises pour faciliter la mesure de leur effectivité. De son côté, la chambre veillera à la clarté de ses observations et recommandations ainsi qu'à assurer un traitement homogène de ces dernières lors de leur suivi.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Cotations du degré de mise en œuvre des recommandations.....	22
Annexe n° 2.	Degré de mise en œuvre par nature	23

Annexe n° 1. Cotations du degré de mise en œuvre des recommandations



Annexe n° 2. Degré de mise en œuvre par nature

Cotation	achat	comptabilité	gouvernance	GRH	relations avec les tiers	situation financière	Situation patrimoniale
Totalement mise en œuvre	5	10	10	5	3	3	
Mise en œuvre en cours	7	6	4	6		2	2
Mise en œuvre incomplète		1	1		2	3	
Non mise en œuvre	1	3	1	3			
Devenue sans objet		2	1		2		
Refus de mise en œuvre		1	1	1			
TOTAL	13	23	18	15	7	8	2