



SYNTHÈSE ANNUELLE

SUITES DONNÉES AUX OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Campagne 2023

Synthèse des rapports de suites présentés en assemblée délibérante
ou en conseil d'administration ou de surveillance
à partir du 1^{er} janvier 2023
et relatifs aux observations définitives présentées en assemblée délibérante
ou en conseil d'administration ou de surveillance
entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2022

Articles L. 243-9 et L. 243-9-1 du code des juridictions financières

Le présent document a été délibéré par la Chambre le 27 mars 2024

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE.....	3
INTRODUCTION.....	6
1 Les recommandations formulées en 2022 et suivies en 2023	8
1.1 L'activité de la chambre en 2022.....	8
1.2 Les grands enjeux de l'action publique couverts par les observations et recommandations de la chambre dans ses rapports soumis au suivi des suites	9
1.3 Les contrôles assujettis au suivi des suites	10
2 Le suivi des observations et recommandations prévu par le code des juridictions financières	14
2.1 Les rapports de suivi communiqués à la chambre	14
2.1.1 Les rapports transmis et les absences de transmission	14
2.1.2 Le contenu général des rapports de suivi	15
2.1.3 Les réponses aux observations ne relevant pas de recommandations	16
2.1.4 La soumission préalable à l'assemblée délibérante.....	17
2.2 Le taux de mise en œuvre des recommandations.....	17
2.2.1 La mesure du degré de mise en œuvre des observations et des recommandations.....	17
2.2.2 Nombre de recommandations concernées	18
2.2.3 Typologie des recommandations	19
2.2.4 Degré de mise en œuvre des recommandations	21
2.2.5 Classement selon la nature	26
2.2.6 Classement selon le domaine.....	26
3 La participation de la chambre au débat public.....	28
3.1 L'impact des enquêtes régionales et nationales pour les acteurs locaux	28
3.2 La contribution de la chambre à l'amélioration de la qualité de la gestion publique locale	29
TABLE DES ANNEXES	31

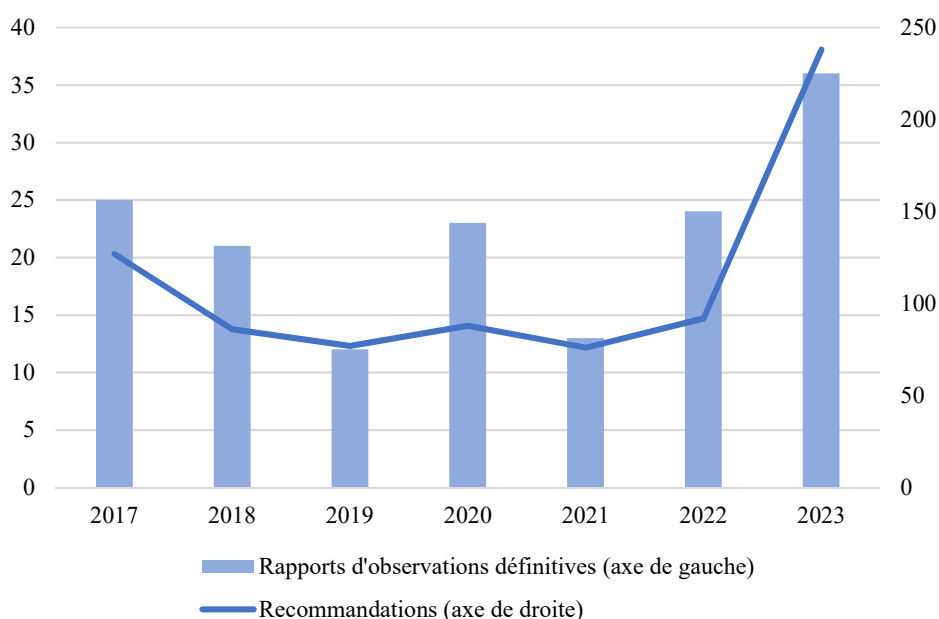
SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes (CRC) Bretagne inscrit ses travaux dans une démarche visant à faire progresser la qualité de la gestion publique locale.

La loi du 7 août 2015 dite loi « NOTRé » (nouvelle organisation territoriale de la République) en introduisant l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF), a donné une nouvelle impulsion à cet objectif en consacrant le suivi formalisé des observations et des recommandations par les collectivités territoriales et leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. La loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite loi « 3DS ») a ajouté un article L. 243-9-1 qui étend ce suivi aux entreprises publiques locales.

Dans ce cadre, la CRC Bretagne a complété ses observations en formulant 238 recommandations offrant des pistes d'amélioration aux organismes contrôlés sur la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2022.

Graphique n° 1 : Nombre de rapports et de recommandations concernés par le suivi des suites



Source : chambre régionale des comptes Bretagne.

Entités concernées

Les entités soumises à l'obligation de donner suite aux observations et recommandations de la chambre comprennent les collectivités territoriales¹, les établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre² et les entreprises publiques locales³. Leurs ordonnateurs ou leurs représentants sont tenus, dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à leur assemblée délibérante ou à leur conseil d'administration ou de surveillance, de présenter à ces mêmes instances un rapport récapitulant les actions entreprises à la suite des observations et recommandations de la chambre.

33 rapports de suivi des suites ont été produits à la chambre par les 36 organismes concernés par un rapport d'observations. Trois organismes ayant fait l'objet de recommandations au cours de l'année 2022 ne lui ont pas adressé ce rapport de suites. À l'inverse les trois collectivités ayant fait l'objet d'observations sans recommandations, ainsi que la société d'économie mixte, concernée pour la première fois par cette obligation, ont bien établi un rapport de suites.

La chambre réitère le constat d'une hétérogénéité des justifications produites à l'appui des réponses reçues. Alors que certains ordonnateurs s'astreignent à étayer substantiellement leurs affirmations, d'autres ne font parvenir aucune pièce justificative ou en volume restreint. Les rapports eux-mêmes sont d'un degré de précision contrasté.

Des recommandations d'une grande diversité

Les recommandations des chambres régionales recouvrent un champ varié. Certaines concernent au premier chef la gestion interne de l'organisme (régime indemnitaire, tenue de la comptabilité, programmation des travaux et des investissements, etc.), tandis que d'autres touchent à la vie de la cité (vie de l'intercommunalité, subventionnement des associations, entretien du patrimoine, tarifs des services publics). Toutes, néanmoins, ont vocation à concourir au bon usage des deniers publics.

Les recommandations sont classées selon leur nature, soit qu'elles aient trait à la régularité de la gestion, c'est-à-dire au respect du droit applicable, soit qu'elles aient trait à la performance, contribuant à l'efficacité et à l'efficience de l'action publique locale. Pour cette campagne, environ six recommandations sur dix portaient sur la régularité de la gestion, tandis que près de quatre sur dix concernaient sa performance.

Le classement des recommandations par domaine⁴ reflète pour partie les thèmes de contrôle de la chambre.

¹ Communes, départements, région.

² Communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles.

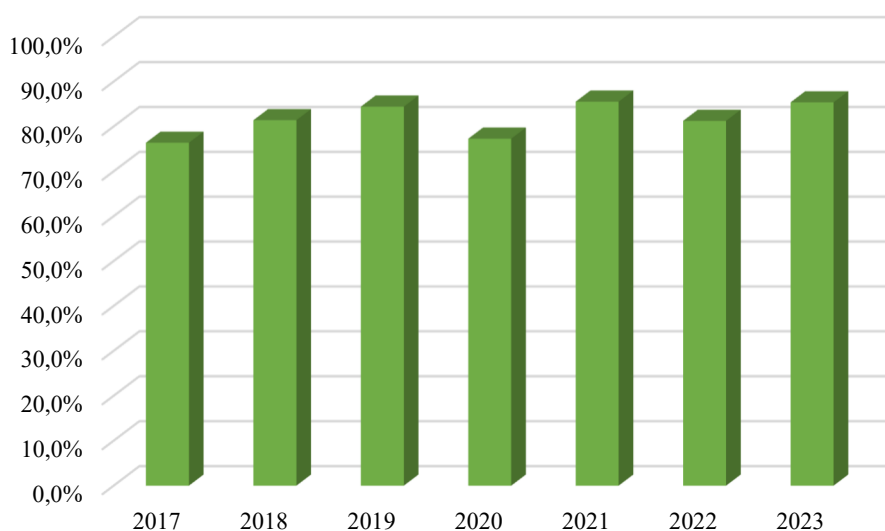
³ Sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales, sociétés d'économie mixte à opération unique.

⁴ Sept domaines définis nationalement : achat, comptabilité, gouvernance et organisation interne, situation financière, gestion des ressources humaines, situation patrimoniale, relations avec les tiers.

Suites données aux recommandations de la chambre

Parmi les 213 recommandations examinées dans la présente synthèse, 85,4 % étaient complètement ou partiellement mises en œuvre à la date de présentation des rapports de suite. Ce niveau est conforme à la moyenne régionale haute. Il est d'autant plus significatif qu'il porte sur un nombre de recommandations suivies en nette progression lors de cette campagne et qu'il comprend une proportion plus importante de recommandations complètement mises en œuvre. Il témoigne ainsi d'une bonne appropriation du travail et des recommandations de la chambre, de même que d'une adéquation de ces dernières à la réalité des entités dont la gestion est examinée. Enfin, certaines recommandations formulées par la chambre ne figurent pas au présent rapport, dès lors qu'elles ont été mises en œuvre par la collectivité pendant l'instruction ou la phase de contradiction.

Graphique n° 2 : Proportion des recommandations complètement ou partiellement mises en œuvre



Source : chambre régionale des comptes Bretagne.

Les suites intéressantes données aux recommandations de la chambre peuvent concerner des changements structurels importants décidés à l'occasion du contrôle de la chambre, mais peuvent aussi aller au-delà des préconisations de cette dernière. Certaines entités entament un travail d'ampleur, concernant nombre de dimensions différentes de leur action et de leur fonctionnement.

Suites données aux observations

La chambre relève que 18 des 32 rapports de suites qui lui ont été transmis comprennent également un suivi des mesures mises en œuvre des seules observations, ce qui est en nette augmentation par rapport aux exercices précédents. Cette évolution renforce l'intérêt de l'intervention de la chambre, car les observations qui ne donnent pas lieu à recommandation peuvent être nombreuses et avoir trait à des enjeux significatifs.

INTRODUCTION

La présente synthèse s'inscrit dans le cadre du suivi des recommandations que les chambres régionales des comptes formulent lors de leurs contrôles des comptes et de la gestion. Introduit par la loi du 7 août 2015 dite « loi NOTRé » (nouvelle organisation territoriale de la République), l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF) dispose en effet que, *« dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».*

La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « loi 3DS ») a ajouté au CJF un article L. 243-9-1 qui dispose que, *« dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une société relevant du titre II du livre V de la première partie du code général des collectivités territoriales, le représentant de la société présente à ce conseil d'administration ou de surveillance un rapport sur 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. Il est également communiqué à l'organe exécutif de toute collectivité territoriale ou de tout groupement qui détient une participation dans le capital de la société et inscrit à l'ordre du jour de la prochaine réunion de l'assemblée délibérante, pour que celle-ci délibère sur ce rapport. Cette délibération est communiquée à la chambre régionale des comptes ».*

Ainsi, le dispositif de suivi ne concerne pas l'ensemble des organismes soumis au contrôle de la chambre, mais uniquement :

- depuis 2017, les collectivités territoriales (communes, départements, régions) et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ;
- à compter du 22 février 2022 (date d'entrée en vigueur de la loi « 3DS »), les sociétés d'économie mixte (SEM), les sociétés publiques locales (SPL) et les sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP).

Le suivi des observations et recommandations complète des pratiques préexistantes dans les chambres régionales des comptes, consistant notamment à formuler des recommandations d'amélioration en régularité ou en performance et à en vérifier la mise en œuvre lors du contrôle suivant. Cette pratique est ainsi formalisée et confortée à l'égard, d'une part, des ordonnateurs, puisque ceux-ci doivent désormais consigner dans un rapport les mesures qu'ils ont prises, d'autre part, des chambres régionales des comptes qui peuvent ainsi mesurer le degré de mise en œuvre de leurs observations et recommandations et, enfin, à l'égard des citoyens puisque les résultats de ce suivi sont rendus publics dans les synthèses annuelles réalisées par la chambre régionale puis par la Cour des comptes.

Le suivi des recommandations et observations s'inscrit dans la démarche de contrôle du bon usage des deniers publics et a vocation à renforcer l'effet utile des rapports rendus par les juridictions financières. Dans cette perspective, l'analyse des suites données aux observations et recommandations accroît la portée des rapports adressés aux organismes concernés.

1 LES RECOMMANDATIONS FORMULEES EN 2022 ET SUIVIES EN 2023

1.1 L'activité de la chambre en 2022

L'article L. 211-3 du code des juridictions financières (CJF) confie une mission de contrôle des comptes et de la gestion aux chambres régionales des comptes.

- Cette mission s'exerce d'abord à l'égard d'organismes soumis aux règles de la comptabilité publique. Au 31 décembre 2022, la chambre régionale des comptes de Bretagne était ainsi compétente pour examiner la gestion de 2 701 organismes soumis aux règles de la comptabilité publique, représentant, avec les comptes annexes, un total de plus de 20,7 milliards d'euros de recettes de fonctionnement.

Cet ensemble regroupe, à cette même date, la région, les 4 départements, les 431 structures intercommunales (dont les 2 métropoles et les 15 agglomérations), les 1 209 communes, 143 hôpitaux et établissements et services sociaux et médicaux sociaux et 913 autres personnes morales de droit public : groupements d'intérêt public, services d'incendie et de secours, centres d'action sociale, caisses des écoles, établissements publics d'enseignement ou culturels, offices de tourisme, centres départementaux de gestion, etc.

- La mission de contrôle des comptes et de la gestion peut aussi s'exercer à l'égard des organismes dépourvus de comptable public, en application des articles L. 211-6 à L. 211-10 du code des juridictions financières. Ces organismes comprennent les entreprises publiques locales (sociétés d'économie mixte et sociétés publiques locales), les associations subventionnées, les cliniques, les établissements sociaux et médico-sociaux de tous statuts, certains établissements publics nationaux (comme les organismes consulaires, par délégation de la Cour des comptes).

Au cours de l'année 2022, la chambre a publié 45 rapports d'observations définitives, destinés à 47 organismes, dans le cadre de son contrôle des comptes et de la gestion. Elle a également publié des synthèses régionales sur les centres routiers départementaux et sur les suites apportées aux observations et recommandations de la chambre. Enfin, elle a été saisie pour rendre 3 avis budgétaires.

Sa mission de contrôle des comptes et de la gestion a permis à la chambre de contribuer à plusieurs enquêtes communes des juridictions financières en 2022 : sur l'intercommunalité, sur l'organisation territoriale des soins de premier recours, sur la gestion quantitative et qualitative de la ressource en eau et sur le spectacle vivant. Sur le plan régional, la chambre a procédé à des contrôles coordonnés sur les collèges publics des quatre départements bretons, ainsi que sur leurs systèmes d'information, a examiné plusieurs satellites de collectivités territoriales dans le domaine culturel et a poursuivi l'examen de blocs communaux (intercommunalités et leurs communes, notamment commune-centre), notamment sous l'angle de l'aménagement, et l'étude de la politique des déchets.

La chambre continue enfin de participer à l'expérimentation nationale de la certification des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements.

1.2 Les grands enjeux de l'action publique couverts par les observations et recommandations de la chambre dans ses rapports soumis au suivi des suites

Les 36 rapports d'observations définitives faisant l'objet d'un suivi des suites apportées aux observations et recommandations traitent notamment des points suivants.

En matière comptable, les observations et recommandations portent d'abord sur :

- le respect du principe d'annualité ;
- la mise en place d'une comptabilité d'engagement ;
- la concordance des inventaires physique et comptable et des documents du comptable et de l'ordonnateur ;
- le renseignement exhaustif des annexes budgétaires ;
- la gestion des budgets annexes (nécessité d'en créer ou d'en supprimer ; exhaustivité ; autonomie et compte au Trésor).

En ce qui concerne la gouvernance et l'organisation interne, les préconisations de la chambre s'intéressent principalement :

- aux éléments stratégiques comme les projets de territoire ou la définition de l'intérêt communautaire ;
- à la confection des rapports d'orientation budgétaire et de programmes pluriannuels d'investissement ;
- aux délégations internes ;
- aux schémas directeurs des systèmes d'information, point de plus en plus présent dans les préconisations de la chambre.

Dans le domaine de la GRH, les remarques de la chambre concernent essentiellement :

- le temps de travail, mais davantage dans la dimension des conditions d'octroi des congés et autorisations d'absence qu'en termes de durée légale affichée ;
- la mise en œuvre du Rifseep, notamment du complément indemnitaire ;
- la cohérence entre effectifs budgétaires et effectifs pourvus ;
- la compréhension et la réduction de l'absentéisme.

Pour ce qui est de la situation patrimoniale, les observations et recommandations de la chambre s'attachent surtout :

- au diagnostic et à la connaissance du patrimoine (immobilier, mobilier, informatique) et de son état ;
- à la définition de programmes pluriannuels d'entretien et de maintenance ou de stratégies et schémas directeurs sectoriels.

En matière de relations avec les tiers, les préconisations de la chambre visent principalement :

- la bonne information des citoyens par la mise à disposition de toutes les informations requises, de nature budgétaire, financière, patrimoniale, contractuelle... ;
- la gestion des conventions.

Plus généralement, c'est l'omission des outils de suivi, de compte rendu et de bilan qui est notamment soulignée dans les recommandations de régularité.

Les recommandations de performance s'articulent autour de :

- l'adoption de documents stratégiques et de schémas directeurs, allant notamment dans le sens de la mutualisation ;
- l'élaboration d'outils de diagnostic, de planification et de pilotage (programmes pluriannuels d'investissement, plans d'entretien, gestion prévisionnelle, etc.) ;
- la mise en place d'outils de suivi et de contrôle interne (règlements, indicateurs, formalisation de procédures, etc.).

1.3 Les contrôles assujettis au suivi des suites

La présente campagne (dite « campagne 2023 ») de synthèse des rapports de suite couvre les rapports de suite soumis⁵ par les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à leurs assemblées délibérantes depuis le 1^{er} janvier 2023 (et normalement avant le 31 décembre 2023) et relatifs aux rapports d'observations définitives (ROD) présentés⁶ aux mêmes assemblées entre le 1^{er} janvier 2022 et le 31 décembre 2022.

Elle porte aussi sur les rapports de suite soumis⁷ par les sociétés d'économie mixte à leur conseil d'administration ou de surveillance depuis le 1^{er} janvier 2023 (et normalement avant le 31 décembre 2023) et relatifs aux rapports d'observations définitives (ROD) présentés⁸ aux mêmes assemblées entre le 22 février 2022 (date d'entrée en vigueur de l'article L. 243-9-1 du CJF) et le 31 décembre 2022.

En application de ces bornes temporelles, au titre de la campagne 2023,

- 35 collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et
- 1 société d'économie mixte (SEM)

étaient tenus de procéder au suivi des suites des observations et des recommandations, formulées dans autant de rapports.

Les communes et les EPCI concernés représentaient environ 14 % du total de la population bretonne (couverte par ailleurs entièrement par les contrôles de la région et des quatre départements). L'ensemble des entités publiques concernées représentait plus de 27 % des recettes de fonctionnement de l'ensemble des organismes soumis aux règles de la comptabilité publique.

⁵ Conformément à l'article L. 243-9 du CJF.

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

⁷ Conformément à l'article L. 243-9-1 du CJF.

⁸ En application de l'article L. 243-8-1 du CJF.

**Tableau n° 1 : Organismes soumis à l'obligation de présentation et de transmission d'un rapport de suivi des suites données
aux observations et recommandations de la chambre dans le cadre de la campagne 2023**

Collectivité	Dpt	Population légale (habitants)	Recettes 2022 BP + BA (euros)	Enquête thématique éventuelle	Recommandations formulées
Région : 1 rapport					
Région Bretagne	29	3 394 567	1 427 179 115	Politique portuaire	Oui
Départements : 4 rapports					
Département des Côtes-d'Armor	22	605 917	719 489 904	Situation financière et centres routiers	Oui
Département du Finistère	29	921 638	984 859 058	Situation financière et centres routiers	Oui
Département d'Ille-et-Vilaine	35	1 098 325	1 125 640 458	Situation financière et centres routiers	Oui
Département du Morbihan	56	768 687	857 162 215	Situation financière et centres routiers	Oui
EPCI à fiscalité propre : 7 rapports					
CA Quimperlé Communauté	29	56 069	71 322 330		Oui
CA du Pays de Landerneau-Daoulas	29	49 277	24 451 175		Oui
CC Leff Armor Communauté	22	31 592	29 061 871		Oui
CC du Pays de Landivisiau	29	33 303	15 370 407		Oui
CC Montfort Communauté	35	26 134	11 039 920		Oui
CC de Belle-Ile-en-Mer	56	5 528	10 897 266	Iles du Ponant	Oui
CC Roi Morvan Communauté	56	24 533	12 017 402		Oui
Communes : 23 rapports					
Saint-Brieuc	22	45 614	78 946 086		Oui
Plérin	22	15 189	22 408 541		Oui
Paimpol	22	7 500	11 258 039		Oui
Quintin	22	2 977	3 057 488		Oui
Trégueux	22	8 619	11 242 022		Oui
Beaussais-sur-Mer	22	4 233	5 875 677		Oui
Quimperlé	29	12 782	14 793 161		Oui
Ouessant	29	853	2 822 653	Iles du Ponant	Oui
Guerlesquin	29	1 313	1 455 575		Oui

Collectivité	Dpt	Population légale (habitants)	Recettes 2022 BP + BA (euros)	Enquête thématique éventuelle	Recommandations formulées
Landivisiau	29	9 512	13 224 001		Oui
Saint-Renan	29	8 553	9 053 036		Oui
Garlan	29	1 083	848 909		Non
Betton	35	12 959	12 098 999		Oui
Fougères	35	21 247	31 716 732		Oui
Chartres-de-Bretagne	35	8 377	13 074 633		Oui
Ercé-près-Liffré	35	2 024	1 793 115		Oui
Maen Roch	35	5 188	4 684 810		Oui
Saint-Léger-des-Prés	35	306	259 547	Contrôle financier flash	Non
Lorient	56	59 317	104 259 832		Oui
Groix	56	2 331	4 611 764	Iles du Ponant	Oui
Sarzeau	56	9 152	17 477 087		Oui
Ile-d'Houat	56	222	1 006 717	Iles du Ponant	Oui
Val d'Oust	56	2 863	2 764 649	Equipement funéraire	Non
SEM : 1 rapport					
Théâtre National de Bretagne	35	-	10 029 286		Oui

Sources : chambre régionale des comptes Bretagne. Insee pour la population légale 2021 (sauf EPCI : recensement RP2020).

CA : communauté d'agglomération. CC : communauté de communes. Dpt : département. BP : budget principal. BA : budgets annexes.

Les évolutions du nombre de rapports de suites attendus sont principalement la résultante de la nature des organismes initialement soumis au contrôle, qui ne sont pas tous concernés par l'obligation de suivi des suites, comme les syndicats mixtes ou intercommunaux, les hôpitaux, les établissements sociaux et médico-sociaux ou les associations.

Tableau n° 2 : Bilan des ROD concernés par l'obligation de suivi

Campagne :	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre de ROD concernés	25	21	12	23	13	24	36

Source : chambre régionale des comptes Bretagne.

2 LE SUIVI DES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS PREVU PAR LE CODE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

2.1 Les rapports de suivi communiqués à la chambre

2.1.1 Les rapports transmis et les absences de transmission

Sur les 36 rapports de suites attendus (dont 33 se rapportent à des ROD ayant formulé des recommandations), 33 ont été transmis à la chambre (dont 30 correspondant à des ROD ayant formulé des recommandations).

Tableau n° 3 : Rapports de suites attendus et rapports effectivement transmis à la chambre

	Rapports avec recommandations	Rapports sans recommandations	Nombre total de rapports de suites
Organismes soumis à l'obligation de présenter un rapport de suites	33	3	36
Réponses obtenues	30	3	33

Source : chambre régionale des comptes Bretagne.

Les petites communes ayant fait l'objet des 3 ROD ne contenant pas de recommandations ont toutes établi un rapport de suites. Les entités n'ayant pas adressé de rapport de suites à la chambre à la date de confection du présent rapport sont, outre une petite commune (Guerlesquin), deux organismes de grande taille (le département d'Ille-et-Vilaine et Leff Armor Communauté, qui prévoyait de présenter le rapport de suites à son conseil communautaire en avril 2024).

Tableau n° 4 : Bilan des rapports de suites effectivement transmis à la chambre

Campagne :	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre de rapports de suites transmis à la chambre	21	21	11	16	11	21	33
Proportion par rapport aux ROD concernés	84 %	100 %	92 %	70 %	85 %	88 %	92 %

Source : chambre régionale des comptes Bretagne.

Deux rapports de suites relevant de la campagne 2022 ont en outre été transmis à la chambre, trop tardivement pour pouvoir être pris en compte dans la synthèse précédente. Cet élément contribue toutefois à améliorer encore la proportion de rapports de suites finalement présentés aux assemblées délibérantes. Il s'agit de : Saint-Brieuc Armor Agglomération, qui a mis en œuvre complètement ou partiellement 8 des 13 recommandations contenues dans le rapport de la chambre et rend compte d'actions à la suite de 6 observations ; Lannion Trégor Communauté, qui rend compte d'une suite donnée à une observation, à la suite d'un rapport thématique sur la lutte contre la prolifération des algues vertes qui ne contenait pas de recommandation.

2.1.2 Le contenu général des rapports de suivi

La présente synthèse est bâtie sur une base déclarative. Elle repose sur l'exploitation des rapports que la chambre a reçus des ordonnateurs des organismes concernés.

S'agissant des justifications produites, le constat peut être de nouveau fait d'une hétérogénéité dans les réponses reçues.

Toutefois, la campagne 2023 montre une très nette amélioration de la situation globale. En effet, 21 des 33 rapports de suites reçus par la chambre comportaient des éléments justificatifs, soit dans la délibération de présentation du rapport ou en annexe attachée à celle-ci, soit sous forme de pièces justificatives à l'appui. Cette proportion de 64 % est clairement supérieure aux résultats constatés lors des campagnes antérieures : 40 % lors de la campagne 2022, 36 % pour la campagne 2021, 44 % pour la campagne 2020 et 42 % pour la campagne 2019.

Il faut y voir, notamment, l'effet de l'effort de pédagogie de la chambre, dont les courriers de rappel invitent systématiquement les ordonnateurs à étayer leurs rapports de suites des pièces justificatives pertinentes témoignant des actions entreprises.

Même lorsqu'elles sont présentes, la qualité et la pertinence des pièces jointes restent cependant inégales, certaines ne répondant pas ou très partiellement au contenu du rapport de la chambre.

La qualité des réponses n'est pas proportionnelle à la taille de l'organisme concerné. Ainsi, les départements du Finistère et du Morbihan, comme la commune de Lorient, n'ont pas apporté de pièces justificatives, cette dernière produisant en outre un rapport particulièrement succinct, passant même sous silence 3 des 11 recommandations qui lui avaient été adressées.

Il en est de même du rapport produit par la commune de Beaussais-sur-Mer, pourtant destinataire de 14 recommandations et d'observations importantes et denses. Pour sa part, le département des Côtes-d'Armor a rédigé un propos uniquement littéraire, mêlant recommandations et observations au fil d'un même texte.

A l'inverse, les petites communes de Saint-Léger-des-Prés, Garlan et Val d'Oust, ont non seulement établi un rapport des suites apportées aux observations, sans qu'elles soient destinataires de recommandations, mais ont produit des pièces justificatives pertinentes. Leurs rapports de suites s'avèrent détaillés et riches, retraçant la situation d'ensemble de la commune et contextualisant les mesures prises.

Le rapport de suites produit par la commune de Chartres-de-Bretagne, étayé, est également très circonstancié et argumenté dans ses développements et dans son approche des différents points contenus dans le rapport de la chambre. Il s'apparente à une sorte de nouvelle réponse détaillée, dans une poursuite du dialogue avec la chambre.

La communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer a également réalisé un rapport circonstancié et détaillé. Les changements opérés dans sa gestion montrent que le rapport d'observations de la chambre a constitué une véritable feuille de route pour une remise en ordre générale.

Le cas de rapports de suivi très généraux et peu détaillés n'est donc pas lié à la taille de la collectivité ni à sa capacité interne de traitement.

L'appropriation du suivi des observations et des recommandations de la chambre

Plusieurs entités concernées ont confectionné un outil, plus ou moins complet, de suivi des recommandations qui leur avaient été adressées. Ainsi, la commune de Sarzeau a adopté une présentation en « actions réalisées » et « restant à réaliser », en précisant les échéances. Si la commune de Plérin a également adopté une présentation en « prévisions » et « réalisations », elle n'a cependant pas fourni de réponse précise à chacune des recommandations.

De même la commune de Paimpol a établi un tel tableau, précisant le degré de mise en œuvre des recommandations (totalement mise en œuvre, « en cours », « pas commencé ») assorti d'un code couleur, mais sans adresser à la chambre les pièces justifiant de ces actions.

Enfin le tableau de suivi mis en place par la communauté de communes du Pays de Landivisiau concerne non seulement le degré de mise en œuvre des recommandations mais également celui de certaines observations.

2.1.3 Les réponses aux observations ne relevant pas de recommandations

Sur les 33 rapports de suites transmis, 19 ont apporté une réponse à au moins une observation, soit 58 %, ce qui représente une proportion significativement supérieure aux années précédentes (45 % lors de la campagne 2022 et moins de 10 % lors de la campagne 2021). Cette tendance permet de prolonger le travail de la chambre, de lui conférer davantage d'impact, en enrichissant notablement les suites apportées par les organismes contrôlés, au bénéfice du citoyen, de son information et des services qui lui sont rendus.

Lorsque les observations ont fait l'objet d'un suivi, elles le sont de manière variable, succinctement (région Bretagne pour sa politique portuaire, commune de Quintin) ou de manière beaucoup plus vaste : Montfort Communauté a ainsi traité l'ensemble des observations, au même niveau d'importance que les recommandations.

Il convient de souligner que parmi les 14 organismes qui n'ont pas effectué de suivi des suites apportées aux observations, certains disposent de la taille et des ressources internes nécessaires pour le faire. A titre d'exemple, le département du Finistère, la communauté d'agglomération Quimperlre Communauté ou les communes de Lorient et Fougères se sont limitées au traitement des recommandations.

2.1.4 La soumission préalable à l'assemblée délibérante

2.1.4.1 Le délai de présentation des rapports de suivi des suites

Si le CJF ne donne pas à la chambre une compétence de contrôle du respect de ses articles L. 243-9 et L. 243-9-1 à cet égard, la chambre note que dans 18 cas sur 33 les rapports de suivi ont été soumis à l'assemblée délibérante dans le délai légal. Les deux tiers des rapports de suites ont été présentés entre un mois avant et un mois après le délai légal ; la moyenne des rapports a été présentée 383 jours après la présentation du ROD en assemblée délibérante et la médiane 364 jours après.

La communauté de communes de Landerneau-Daoulas a présenté son rapport de suites avec 11 mois de retard, ce qui est le maximum parmi les organismes ayant respecté l'obligation de réaliser un rapport et de le présenter à leur assemblée délibérante.

2.1.4.2 L'absence de présentation préalable à l'assemblée délibérante

Si le CJF ne donne pas non plus à la chambre une compétence de contrôle du respect de ses articles L. 243-9 et L. 243-9-1 à cet égard, aucun cas d'absence de présentation préalable à l'assemblée délibérante n'est à relever, situation ponctuellement constatée en 2020, 2021 et 2022.

2.1.4.3 L'existence de débats sur le rapport de suites

Les procès-verbaux des assemblées délibérantes ne font pas référence à des débats, sauf dans le cas de la commune d'Ouessant. Plusieurs élus ont questionné le maire sur la mise en œuvre des recommandations, mais en ont aussi profité pour interroger sur l'état d'avancement de dossiers connexes ou faire part de questions ou de propositions sur des points en lien avec les recommandations, mais les dépassant.

2.2 Le taux de mise en œuvre des recommandations

2.2.1 La mesure du degré de mise en œuvre des observations et des recommandations

Les observations de la chambre ne sont pas automatiquement traduites en recommandations, notamment parce qu'elles peuvent recevoir plusieurs solutions alternatives, qu'elles relèvent d'une stratégie de l'organisme qui n'entre pas dans le champ de compétence de la chambre, qu'elles dépendent d'éléments extérieurs sur lesquels l'organisme n'a pas de prise ou que les mesures qu'elles requièrent ne sont pas mesurables.

Les suites apportées aux observations de la chambre qui n'ont pas été traduites en recommandations sont intégrées de manière qualitative dans la dernière partie de la présente synthèse.

Le degré de mise en œuvre des recommandations est mesuré au moyen d'un mécanisme de cotation permettant d'évaluer l'adéquation entre les mesures prises par l'organisme et l'atteinte des objectifs fixés dans la recommandation. Ce système de classification distingue :

- Mise en œuvre complète : les actions entreprises sont satisfaisantes au regard des objectifs fixés même lorsque tous les effets ne se sont pas encore manifestés ;
- Mise en œuvre partielle : les objectifs sont partiellement atteints, soit que l'organisme se trouve sur une trajectoire orientée vers une mise en œuvre complète, notamment lorsque les mesures à prendre s'étalent sur plusieurs années, soit qu'il n'ait pas démontré son intention de les remplir totalement ;
- 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.

Deux cotations ont vocation à décrire des configurations particulières :

- Refus de mise en œuvre : l'organisme a explicitement manifesté 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.

2.2.2 Nombre de recommandations concernées

Certaines recommandations sont mises en œuvre dès la période de contradiction, avant que la chambre ne formule ses observations définitives, et n'entrent pas dans le champ du suivi. Ce fut le cas pour 17 recommandations lors de la campagne 2023 (soit près de 7 % des recommandations initialement formulées dans les rapports provisoires).

Pour cette campagne et pour le seul suivi des recommandations (objet des statistiques nationales établies par la Cour des comptes⁹), 33 ROD comprenaient 238 recommandations. Les 30 rapports de suites effectivement transmis à la chambre devaient effectuer le suivi de 213 recommandations. Le nombre de recommandations par rapport s'échelonne de 1 à 14.

Ce volume est particulièrement élevé. Il résulte d'un nombre plus important de contrôles d'organismes entrant dans le champ des articles L. 243-9 et L. 243-9-1 du CJF et d'une moyenne de recommandations par rapport plus élevée. L'orientation de l'activité de la chambre vers des petites collectivités en difficulté et vers des problématiques de régularité et de probité explique également ce niveau historiquement haut.

⁹ En l'absence de recommandation, les ROD ne sont pas inclus dans la base interne aux juridictions financières de suivi des recommandations, Asur, et ne sont pas comptabilisés dans le cadre de la synthèse nationale de suivi des suites.

Tableau n° 5 : Rapports et recommandations concernés par l'obligation de suivi des suites apportées aux recommandations

Campagne :	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre de ROD concernés par l'obligation de suivi des seules recommandations	25	21	12	16	11	21	33
Nombre de recommandations concernées	127	86	77	88	76	92	238
Nombre moyen de recommandations par ROD	5,1	4,1	6,4	5,5	6,9	4,4	7,2

Source : chambre régionale des comptes Bretagne.

2.2.3 Typologie des recommandations

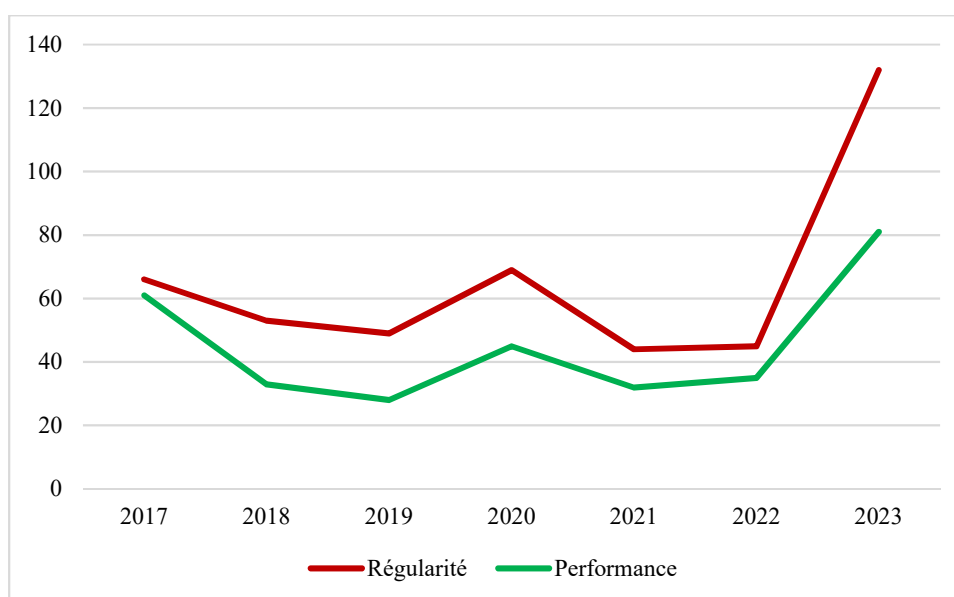
2.2.3.1 Classement par nature

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

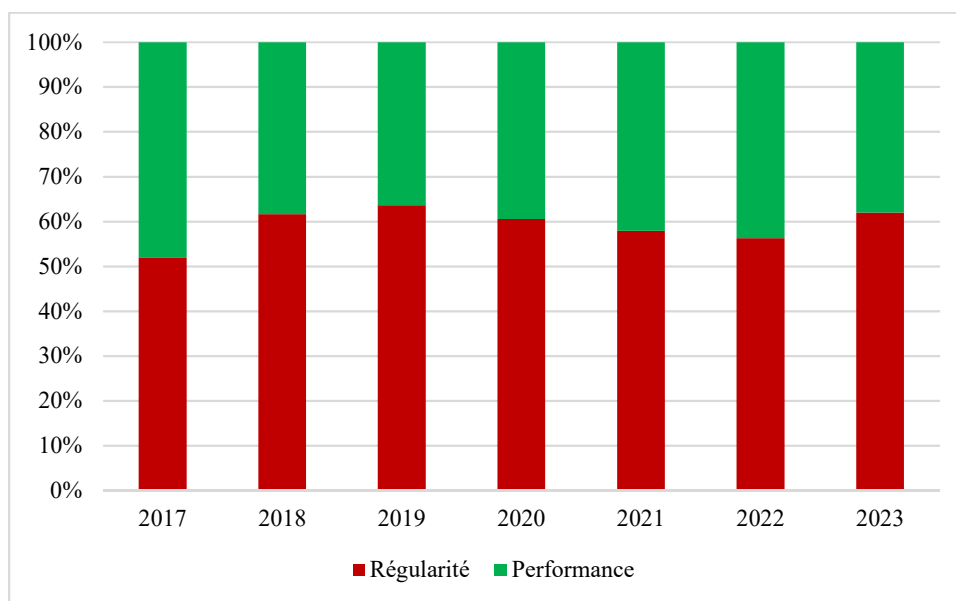
- Régularité : elles prescrivent le respect de la règle de droit, y compris en matière budgétaire et comptable (respect des nomenclatures) ;
- Performance : elles concernent l'efficacité et l'efficience de l'action publique, la qualité de la gestion.

Sur les 213 recommandations formulées par la chambre et effectivement suivies par les organismes contrôlés, 132 portaient sur la régularité de la gestion et 81 sur la performance, confirmant la répartition habituelle qui oscille sur le long terme autour de 60/40. La programmation de contrôles centrés sur les questions de régularité et de probité, comme l'examen des situations de collectivités de plus petite taille, contrôlées pour la première fois par la chambre, ont pu contribuer à une diminution relative des recommandations de performance, qui restent toutefois à un niveau significatif.

Graphique n° 3 : Recommandations suivies, par nature, en volume



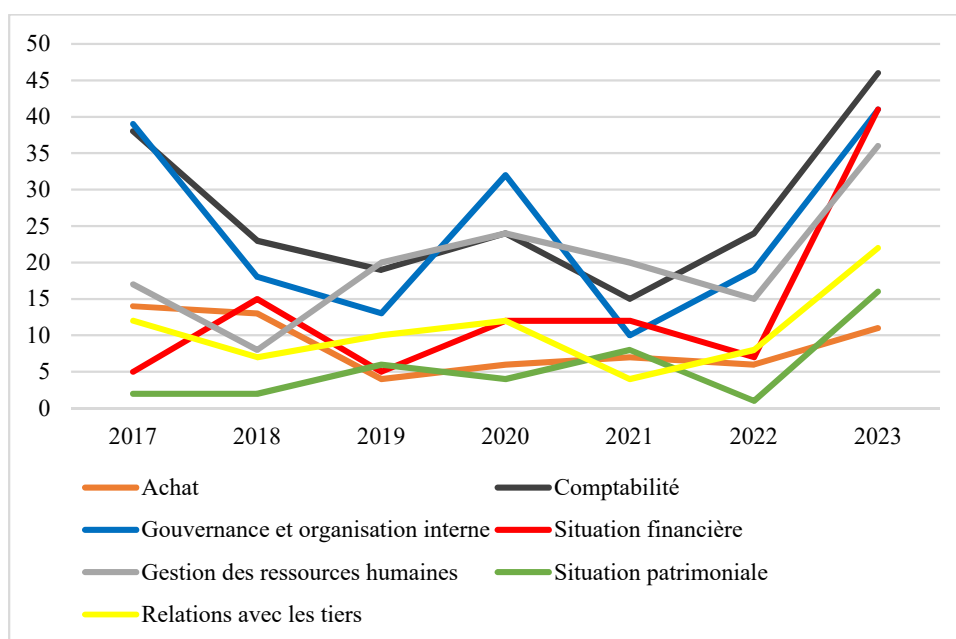
Source : chambre régionale des comptes.

Graphique n° 4 : Recommandations suivies, par nature, en proportion

Source : chambre régionale des comptes.

2.2.3.2 Classement par domaine

Les recommandations sont également classées selon l'un des sept grands domaines dans lesquels elles sont formulées. Les données sont présentées en annexe.

Graphique n° 5 : Recommandations suivies, par domaine, en volume

Source : chambre régionale des comptes.

La répartition des recommandations par domaine traduit d'abord les choix de programmation et de contrôle de la chambre. En outre, la taille limitée de l'échantillon peut amplifier les évolutions d'une année à l'autre.

Cependant, il apparaît que la comptabilité et la gouvernance restent des thèmes importants de recommandation, ainsi que la gestion des ressources humaines (GRH), pourtant en baisse sous l'effet de la généralisation du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) et du meilleur respect des durées légales de temps de travail.

La thématique financière est de nouveau davantage représentée, en conséquence notamment du choix de contrôler des plus petites collectivités en difficulté financière et de consacrer une des thématiques de contrôle des quatre départements à l'analyse de leur situation financière.

De manière logique, les recommandations de régularité sont nettement majoritaires en comptabilité (38 contre 8 pour les recommandations de performance). Elles prédominent également en matière de GRH (29 contre 7), mais aussi de relations avec les tiers (18 contre 4). La répartition est plus équilibrée en matière :

- d'achats (6 contre 5), confirmant un plus grand respect des règles en la matière mais aussi l'effet d'un assouplissement de ces règles ;
- de gouvernance et d'organisation interne (19 contre 22), domaine dans lequel les considérations de performance sont logiquement plus importantes ;
- de situation financière (20 contre 21).

Les recommandations de régularité sont en revanche très nettement minoritaires en matière de situation patrimoniale (2 contre 14), domaine où ce sont les objectifs de performance qui s'affirment comme prioritaires dans les remarques de la chambre.

2.2.4 Degré de mise en œuvre des recommandations

2.2.4.1 Une mise en œuvre complète ou partielle à hauteur de 85,4 %

La proportion de recommandations dont la mise en œuvre est complète ou partielle atteint 85,4 %, proche du meilleur niveau constaté depuis 2017 et avec une amélioration de la part des recommandations complètement mises en œuvre au sein de ce total.

Il se confirme que le minimum enregistré en 2020 a bien été la conséquence du contexte particulier (contraintes à l'occasion de la crise sanitaire, calendrier électoral), affectant une partie de la période de mise en œuvre possible des recommandations.

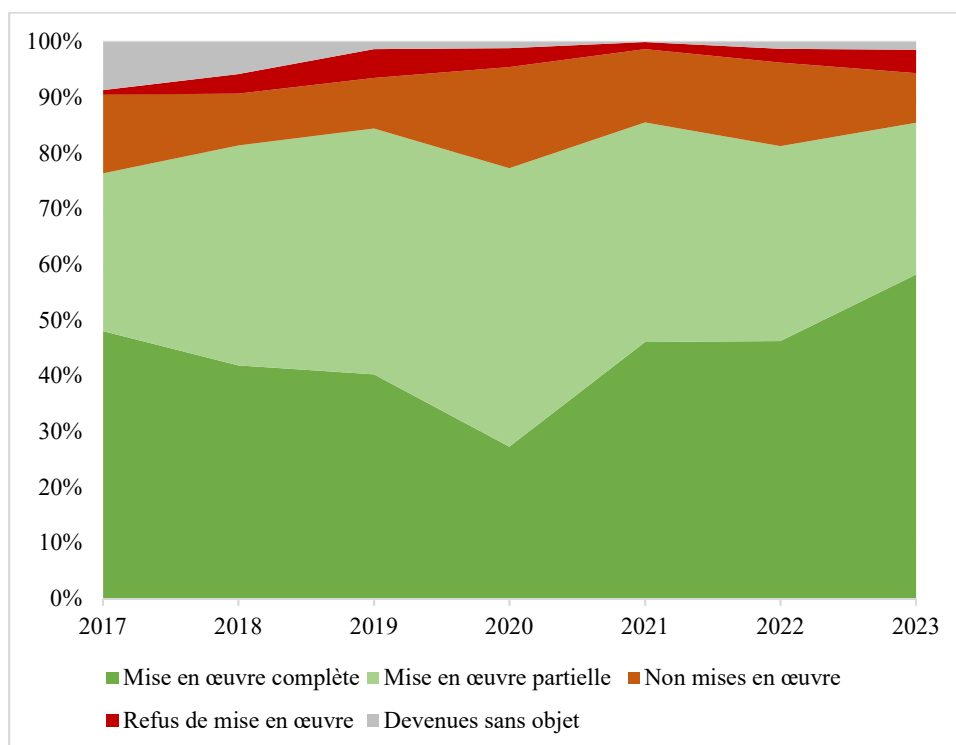
Il convient également de rappeler que certaines recommandations peuvent nécessiter plus d'une année pour leur mise en œuvre, ce qui explique en partie le volume de recommandations partiellement ou non mises en œuvre.

Tableau n° 6 : Cotation globale du degré de mise en œuvre des recommandations, en nombre et en pourcentage

Campagne :	2017		2018		2019		2020	
Mise en œuvre complète	61	48,0 %	36	41,9 %	31	40,3 %	24	27,3 %
Mise en œuvre partielle	36	28,3 %	34	39,5 %	34	44,2 %	44	50,0 %
Sous-total	97	76,3 %	70	81,4 %	65	84,5 %	68	77,3 %
Non mise en œuvre	18	14,2 %	8	9,3 %	7	9,1 %	16	18,2 %
Devenue sans objet	11	8,7 %	5	5,8 %	1	1,3 %	1	1,1 %
Refus de mise en œuvre	1	0,8 %	3	3,5 %	4	5,2 %	3	3,4 %
Total	127	100,0 %	86	100,0 %	77	100,0 %	88	100,0 %
Campagne :	2021		2022		2023			
Mise en œuvre complète	35	46,1 %	37	46,3 %	124	58,2 %		
Mise en œuvre partielle	30	39,5 %	28	35,0 %	58	27,2 %		
Sous-total	65	85,6 %	65	81,3 %	182	85,4 %		
Non mise en œuvre	10	13,2 %	12	15,0 %	19	8,9 %		
Devenue sans objet	0	0,0 %	1	1,2 %	3	1,4 %		
Refus de mise en œuvre	1	1,3 %	2	2,5 %	9	4,2 %		
Total	76	100,0 %	80	100,0 %	213	100,0 %		

Source : chambre régionale des comptes.

Graphique n° 6 : Recommandations suivies, par degré de mise en œuvre, en proportion



Source : chambre régionale des comptes.

2.2.4.2 Caractéristiques d'une mise en œuvre complète ou partielle

La catégorie des mises en œuvre complètes ou partielles se caractérise par sa grande hétérogénéité.

- *La mise en œuvre peut se situer au stade de la concertation ou de la préparation.*

La commune de Chartres-de-Bretagne, invitée à se doter d'un schéma directeur informatique, a été gênée par la vacance et la difficulté de recrutement sur le poste de responsable du service informatique. Elle a toutefois fait réaliser des audits sur ses équipements, ses réseaux et sa sécurité et a adhéré à la convention RGPD du centre de gestion.

De même, le département du Finistère indique dans son rapport de suites que son programme pluriannuel d'investissements est en cours d'élaboration.

- *La mise en œuvre peut être en cours car elle nécessite l'intervention d'un tiers, qui a son propre rythme.*

L'exemple classique est celui de la mise en cohérence de l'inventaire tenu par l'ordonnateur avec l'état de l'actif du comptable public. La mise en œuvre complète de la recommandation dépend donc aussi de ce dernier et le travail est en donc en cours pour ce qui est des communes de Sarzeau ou de Trégueux.

Le Pays de Landivisiau attend les résultats de la mission d'un bureau d'études sur les pistes possibles de mutualisation avec les communes, pour pouvoir définir une stratégie et mettre en place de nouvelles actions, comme recommandé par la chambre.

- *La mise en œuvre peut être en cours car elle nécessite du temps, plusieurs étapes successives et des moyens ou procédures divers, que même une année entière peut ne pas suffire à mettre en place ou à activer.*

Pour établir un diagnostic, un suivi et une programmation analytiques et pluriannuels afin d'adopter une stratégie de gestion, d'entretien, d'amélioration et d'utilisation du patrimoine, comme le lui recommandait la chambre, la commune de Maen Roch est ainsi en cours de mise en œuvre, ayant déjà recruté une nouvelle directrice des services techniques, réalisé un état des lieux, défini un calendrier de travaux et d'interventions de maintenance en conseil municipal et élaboré un programme de rénovation énergétique.

Roi Morvan Communauté a bien établi, avec les communes concernées, des fiches d'identité complètes sur la consistance, la situation juridique, l'état des zones d'activités économiques mises à disposition, mais, au moment du rapport de suites, il manquait encore la formalisation des signatures et la validation par les conseils municipaux.

La commune de Quintin a d'abord élaboré un schéma directeur immobilier et énergétique, avant de faire adopter par son conseil municipal un programme pluriannuel d'investissements.

- *La mise en œuvre peut en revanche être effective, mais n'être pas encore pleinement suivie d'effet.*

Pour l'intégration dans les budgets annexes de l'ensemble des charges relatives à la réalisation des lotissements, la commune de Trégueux a inclus dans le prix de vente une part correspondant à la valorisation des ressources humaines communales. La valorisation ne sera donc effective complètement qu'à la fin de l'opération.

La commune de l'Ile-d'Houat s'est préparée à prévoir dans ses marchés publics de travaux l'obligation de rapatriement des gravats sur le continent et à respecter les règles de la commande publique pour ses achats de fioul domestique, comme le lui demandait la chambre. Toutefois, de tels marchés n'ont pas encore été lancés au moment du rapport de suites, en raison des échéances de renouvellement et de la petite taille de la commune.

- *En matière de mise en œuvre complète, il peut arriver que l'organisme ne soit pas réellement convaincu mais mette quand même en œuvre une recommandation, illustrant l'effet que peuvent avoir l'action de la chambre et la publicité de ses travaux.*

Un exemple de préconisation de la chambre, au bénéfice de l'usager, malgré des réticences de l'organisme contrôlé

La commune de Fougères a ainsi diminué ses tarifs d'eau et d'assainissement, que la chambre lui demandait d'adapter à la réalité des charges pesant sur ces services, mais en insistant sur le fait que sa situation budgétaire le lui permettait.

De même, le département du Morbihan pratique le rattachement exhaustif des charges et des produits, mais considère son impact limité, alors qu'il représente 4 % du résultat de fonctionnement.

La commune d'Ouessant souligne que l'adoption d'un plan pluriannuel d'investissements, recommandée par la chambre dans une optique de performance, n'est pas obligatoire pour une commune de sa taille, avant d'annoncer qu'elle en a néanmoins préparé un, soumis à son conseil municipal. La commune de Groix a adopté un positionnement identique.

- *La recommandation de la chambre peut également être mise en œuvre avec des outils et selon des modalités plus larges, accroissant encore l'intérêt des observations de la chambre.*

Ainsi, la communauté de communes de Landerneau-Daoulas avait été invitée par la chambre à élaborer un schéma directeur des systèmes d'information. Elle a d'abord établi un état des lieux et, projetant une mutualisation avec les communes membres, elle envisage d'aboutir à un schéma directeur commun, allant ainsi au-delà des préconisations initiales de la chambre.

La commune de Plérin a effectué un travail global sur toutes ses provisions, allant au-delà de la recommandation de la chambre, qui portait sur la constitution de provisions pour couvrir le risque de devoir engager des travaux de sécurisation de falaises privées.

- *Enfin, le travail de la chambre aboutit parfois à des changements structurels majeurs, dépassant la recommandation stricto sensu, ce qui légitime pleinement son intervention.*

Un exemple de transformation plus globale d'une politique publique locale et de l'organisation, induite par une préconisation de la chambre

La chambre avait recommandé à la communauté de communes de Landerneau-Daoulas d'améliorer la qualité de l'information apportée aux élus sur le déséquilibre du financement de la gestion des déchets. L'intercommunalité a révisé sa gestion des déchets, en augmentant la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, en présentant spécifiquement le secteur à l'occasion du budget primitif et du compte administratif, en recrutant un contrôleur de gestion en charge notamment d'analyser le service et changeant de logiciel de gestion financière, pour disposer d'un outil plus adapté.

Au-delà du programme pluriannuel des travaux et de l'entretien de son patrimoine que la chambre lui demandait de mettre en place, la commune de Fougères indique qu'elle a lancé un plan de réduction des consommations énergétiques et une politique de densification de l'occupation de ses locaux et de gestion active de ses biens (ce que la chambre préconisait d'ailleurs dans ses observations, mais sans formalisation de recommandations).

La commune d'Ercé-près-Liffré a bien mis en place une comptabilité d'engagement, comme demandé par la chambre. Mais elle annonce également la mise en œuvre d'une comptabilité analytique, pour mieux connaître ses coûts et aboutir à la définition d'indicateurs de gestion (suivant en cela l'orientation générale des conclusions de la chambre).

2.2.4.3 Absence de mise en œuvre

- Les recommandations non mises en œuvre concernent d'abord des réponses vagues de la part des organismes concernés : la simple définition d'une perspective future, la mention de discussions, d'une réflexion ou d'une étude interne en cours mais sans plus de précision.
- Des collectivités peuvent considérer que la recommandation appelle des modifications préalables qui en diffèrent la réalisation ou que d'autres recommandations sont prioritaires dans le champ concerné.
- Une absence de mise en œuvre peut être justifiée par un motif extérieur, qui n'est pourtant pas dirimant, mais que la collectivité considère comme suffisant pour ne pas suivre la recommandation.
- L'entité contrôlée peut ne pas mettre en œuvre, en contestant l'ampleur du problème ou la pertinence de la recommandation, sans forcément qu'il s'agisse d'un refus d'agir.
- Des cas de refus explicite de mise en œuvre existent enfin, pour des motifs d'ordre principalement politique ou humain, la contestation technique ou juridique avec allégation d'impossibilité de mise en œuvre étant plus rare.

2.2.5 Classement selon la nature

Tableau n° 7 : Degré de mise en œuvre selon la nature des recommandations

	Mise en œuvre complète		Mise en œuvre partielle		Non mise en œuvre		Devenue sans objet		Refus de mise en œuvre		Total	
Régularité	85	64,4 %	29	22,0 %	12	9,1 %	0	0,0 %	6	4,5 %	132	100,0 %
Performance	39	48,1 %	29	35,8 %	7	8,6 %	3	3,7 %	3	3,7 %	81	100,0 %

Source : chambre régionale des comptes.

Contrairement à la campagne 2022 atypique sur ce point, la campagne 2023 montre un degré de mise en œuvre complète plus important pour les recommandations de régularité que pour celles de performance. En effet, la mise en œuvre semble plus difficile en performance car comprenant souvent des objectifs moins directs et délimités, nécessitant des moyens plus variés et présentant une mesure plus délicate à effectuer.

Les recommandations en régularité sont plus précises à mesurer et plus à même d'être totalement mises en œuvre, tandis qu'en performance, l'action correctrice peut être à la fois plus aisée à enclencher mais aussi plus délicate à faire aboutir, la mise en œuvre pouvant être multiforme, progressive et demander davantage de temps.

2.2.6 Classement selon le domaine

Tableau n° 8 : Degré de mise en œuvre selon le domaine des recommandations

	Mise en œuvre complète		Mise en œuvre partielle		Non mise en œuvre		Devenue sans objet		Refus de mise en œuvre		Total	
Achat	7	63,6 %	3	10,9 %	1	9,1 %	0	0,0 %	0	0,0 %	11	100,0 %
Comptabilité	27	58,7 %	9	19,6 %	7	15,2 %	2	4,3 %	1	2,2 %	46	100,0 %
Gouvernance et organisation interne	21	51,2 %	10	24,4 %	3	7,3 %	1	2,4 %	6	14,6 %	41	100,0 %
Situation financière	25	61,0 %	12	29,3 %	4	9,8 %	0	0,0 %	0	0,0 %	41	100,0 %
Gestion des ressources humaines	22	61,1 %	11	30,6 %	1	2,8 %	0	0,0 %	2	5,6 %	36	100,0 %
Situation patrimoniale	6	37,5 %	9	56,3 %	1	6,3 %	0	0,0 %	0	0,0 %	16	100,0 %
Relations avec les tiers	16	72,7 %	4	18,2 %	2	9,1 %	0	0,0 %	0	0,0 %	22	100,0 %

Source : chambre régionale des comptes.

La faible taille des différentes sous-catégories échantillonnées doit amener à beaucoup de prudence dans les interprétations possibles.

Les tendances qui semblent émerger lors de cette campagne 2023 sont un degré de mise en œuvre (complète ou partielle) moindre en matière de comptabilité (déjà constaté dans les trois campagnes précédentes), ou gouvernance/organisation interne (où le degré de refus de mise en œuvre est le plus élevé), l'état moins avancé des réalisations complètes en matière de situation patrimoniale.

Souvent plus précises et plus exigeantes dans leurs modalités de réalisation et dans la mesure de leur mise en œuvre, les recommandations en matière de comptabilité touchent au cœur de métier des organismes contrôlés, qui peuvent alors se considérer plus en mesure d'en moduler l'application, et doivent aussi tenir compte de l'intervention d'un acteur tiers (le comptable). La gouvernance s'avère naturellement le domaine où la sensibilité politique ou sociale des actions à mettre en place est la plus importante. En matière patrimoniale, les mesures sont plus lourdes et moins rapides à mettre en œuvre et l'horizon temporel est logiquement plus éloigné.

3 LA PARTICIPATION DE LA CHAMBRE AU DEBAT PUBLIC

3.1 L'impact des enquêtes régionales et nationales pour les acteurs locaux

Les quatre rapports d'observations adressés aux départements bretons ont fait l'objet, pour cette campagne 2023, de rapports de suites communiqués à la chambre par trois départements, l'Ille-et-Vilaine n'en ayant pas fait parvenir.

L'exemple de l'enquête régionale sur les centres routiers départementaux : comparaisons transversales et exhaustives et partage des bonnes pratiques

Sur la base de ses rapports d'observations, portant sur l'échantillon complet des quatre départements, et d'une synthèse thématique régionale, la chambre a pu comparer les différentes modalités de gestion de leurs centres routiers par les départements, sujet à fort enjeu financier, puisque le secteur des routes représente le troisième budget le plus important des collectivités départementales après l'action sociale et la gestion des collèges. De plus, les départements gèrent plus de 23 % du réseau routier breton, lequel connaît une sollicitation croissante avec le dynamisme démographique de la Bretagne. Grâce à ses contrôles coordonnés et au parangonnage que ceux-ci et le rapport thématique régional ont permis, la chambre a mis en valeur les bonnes pratiques et a identifié les marges de progression au sein de chacun des quatre départements.

Alors que le réseau nécessite un entretien régulier, le Finistère avait moins investi dans la deuxième moitié des années 2010. Le Morbihan a adopté une stratégie pluriannuelle complète. Le Finistère et l'Ille-et-Vilaine ont défini des niveaux de service, mais les Côtes-d'Armor étaient dépourvues de schéma directeur et de plans d'exécution. Désormais, les rapports de suites reçus par la chambre témoignent d'une harmonisation et d'un rapprochement des pratiques en matière de stratégie, d'objectifs et de programmation des investissements comme des interventions, avec l'adoption par chacun d'éléments exemplaires présents dans les autres départements.

La chambre a également préconisé une extension des bonnes pratiques en matière d'organisation. Afin de maîtriser les coûts, les départements, à l'exception du Finistère, se sont lancés dans une rationalisation de leur réseau de centres d'exploitation, fondée notamment sur le regroupement des centres de taille insuffisante, qui n'a entraîné aucune dégradation du niveau de service. L'effort est donc à poursuivre et devrait s'élargir à une plus grande mutualisation des moyens matériels et immobiliers. La chambre a également invité à l'annualisation du temps de travail des agents des routes, afin de mieux s'adapter aux variations d'activité, d'optimiser leur présence sur le terrain et de réduire le coût des heures supplémentaires (élevé en Ille-et-Vilaine). La chambre a enfin souligné la possibilité de transférer certaines routes dont l'intérêt départemental n'était plus avéré, car d'importance trop limitée, ou prises dans l'extension des zones urbaines.

Sur les cinq rapports d'observations consacrés à la thématique des îles du Ponant, quatre étaient concernés par le suivi des suites, le dernier portant sur l'Association des îles du Ponant.

L'exemple de l'enquête régionale sur les îles du Ponant : une meilleure connaissance et une diffusion des pratiques face à des enjeux comparables

La chambre a réalisé le contrôle de l'Association des îles du Ponant et de quatre collectivités insulaires (communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer, communes d'Ouessant, de Groix, de l'Ile-d'Houat), ce qui a lui a permis de publier une synthèse régionale sur ce thème.

Attractives, les îles sont en effet confrontées à des défis similaires : surcoûts, contraintes sur les ressources, pressions sur les espaces naturels, nécessité d'équipements publics surdimensionnés pour faire face à l'afflux saisonnier de touristes (les résidences secondaires étant nettement plus nombreuses que les résidences principales), difficultés de logement et de maintien des activités permanentes (en raison du coût du foncier et de l'exiguïté territoriale). Les soutiens publics, directs et indirects, permettent de dégager des situations financières équilibrées, mais certains services restent déficitaires (déchets, transports...).

Pour y faire face, la chambre a invité à une meilleure organisation interne (délégations, programmation, respect des procédures d'achat), au développement accru des coopérations et des mutualisations de ressources, humaines comme techniques, et à une meilleure gestion des services (notamment en budgets annexes).

Les rapports de suites élaborés par les collectivités concernées témoignent de nettes améliorations en gestion et de la recherche de pistes nouvelles pour l'équilibre et le bon fonctionnement des services publics insulaires.

L'ensemble de ces travaux a eu un impact significatif sur les acteurs locaux, qui ont pu disposer de données et pratiques juridiques et organisationnelles supplémentaires et comparatives, entre collectivités confrontées à des enjeux similaires.

3.2 La contribution de la chambre à l'amélioration de la qualité de la gestion publique locale

Les préconisations de la chambre visent régulièrement à améliorer l'information des citoyens comme des élus.

Renforcer l'information des élus et des citoyens

20 des 238 recommandations formulées aux organismes assujettis à leur suivi lors de cette campagne y sont consacrées :

Il s'agit d'abord du respect des obligations de publication des procès-verbaux des assemblées délibérantes, des informations comptables, budgétaires et financières, des données relatives aux subventions et aux marchés publics, des tarifs, des rapports sur le prix et la qualité des services publics principaux (eau, assainissement, déchets...).

Il s'agit ensuite de s'assurer de la réalité, de la fiabilité et de l'exhaustivité des documents produits : annexes budgétaires (en particulier sur les effectifs, la dette, les engagements hors bilan, les aides en nature), état des effectifs, inventaire et diagnostic de l'immobilier et des équipements.

Il s'agit enfin de mieux et davantage rendre compte, au travers par exemple de comptes rendus annuels de zones d'activités ou d'aménagement, ou d'un rapport d'orientation budgétaire intégrant des données pluriannuelles, une évolution prévisionnelle de la dette, une analyse des budgets annexes et des opérations d'aménagement ou de lotissement, un état des délégations de service public.

Par ses recommandations, la chambre contribue à des améliorations des services publics locaux bénéficiant au citoyen de manière directe et immédiatement visible, comme en matière tarifaire ou de déchets.

Adapter les tarifs à la réalité des charges à financer

Les prix de l'eau et de l'assainissement ont ainsi été diminués en 2022 à Fougères, sur la préconisation de la chambre de les adapter au niveau des charges réelles, de fonctionnement et d'investissement, pesant sur ces deux services publics, sans effet de thésaurisation inutile de la part de la collectivité. Une recommandation similaire avait été faite à la commune de Maen Roch, en matière d'assainissement, celle-ci ne la mettant toutefois en œuvre que de manière incomplète.

Ce type de remarque sur le niveau des tarifs et l'accumulation de réserves excessives au regard des investissements prévus, revient régulièrement dans les rapports de la chambre, y compris à l'égard de syndicats mixtes et intercommunaux, pour lesquels la chambre formule des recommandations et des observations mais qui ne sont pas astreints à en effectuer le suivi.

Mieux gérer les déchets dans les territoires insulaires

Dans le cadre des problématiques de gestion des déchets spécifiques aux îles, la chambre a également préconisé l'évacuation de dépôts sauvages de gravats et l'obligation pour les entreprises titulaires de marchés de travaux publics de rapatrier les gravats sur le continent (commune de l'Ile-d'Houat), ou le suivi de la volumétrie des déchets verts et des gravats et le respect de la réglementation sur le stockage des déchets demeurant sur l'île (commune d'Ouessant). Ces recommandations sont mises en œuvre ou en cours de l'être, apportant ainsi une amélioration sensible pour le quotidien et l'environnement des habitants insulaires.

TABLE DES ANNEXES

Annexe n° 1.	Classement des recommandations par domaine.....	32
--------------	---	----

Annexe n° 1. Classement des recommandations par domaine

Tableau n° 9 : Classement des recommandations par domaine, en nombre et en pourcentage

Campagne :	2017		2018		2019		2020	
Achat	14	11,0 %	13	15,1 %	4	5,2 %	6	5,3 %
Comptabilité	38	29,9 %	23	26,7 %	19	24,7 %	24	21,1 %
Gouvernance et organisation interne	39	30,7 %	18	20,9 %	13	16,9 %	32	28,1 %
Situation financière	5	3,9 %	15	17,4 %	5	6,5 %	12	10,5 %
Gestion des ressources humaines	17	13,4 %	8	9,3 %	20	26,0 %	24	21,1 %
Situation patrimoniale	2	1,6 %	2	2,3 %	6	7,8 %	4	3,5 %
Relations avec les tiers	12	9,4 %	7	8,1 %	10	13,0 %	12	10,5 %
Total	127	100,0 %	86	100,0 %	77	100,0 %	114	100,0 %
Campagne :	2021		2022		2023			
Achat	7	9,2 %	6	7,5 %	11	5,2 %		
Comptabilité	15	19,7 %	24	30,0 %	46	21,6 %		
Gouvernance et organisation interne	10	13,2 %	19	23,8 %	41	19,2 %		
Situation financière	12	15,8 %	7	8,8 %	41	19,2 %		
Gestion des ressources humaines	20	26,3 %	15	18,8 %	36	16,9 %		
Situation patrimoniale	8	10,5 %	1	1,3 %	16	7,5 %		
Relations avec les tiers	4	5,3 %	8	10,0 %	22	10,3 %		
Total	76	100,0 %	80	100,0 %	213	100,0 %		

Source : chambre régionale des comptes.



Chambre régionale des comptes Bretagne
3, rue d'Arbrissel
C.S. 64231
35042 Rennes Cedex

www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne