



Paul HERNU

Conseiller maître honoraire de la Cour des comptes

Le suivi des recommandations des chambres régionales des comptes sur la gestion des collectivités locales

Mots-clés : finances locales - contrôle de la gestion - chambres régionales des comptes - rapport d'observations définitives - suivi des recommandations - Cour des comptes

La loi NOTRe du 7 août 2015 a organisé un suivi des recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes sur la gestion des collectivités territoriales : rapport de l'exécutif de la collectivité et synthèse des rapports par la Chambre. La synthèse établie par la Cour des comptes présente un bilan assez satisfaisant qui pourrait être amélioré par une sanction effective de ces obligations et par une plus grande publicité donnée aux rapports des Chambres.

La mission d'information des citoyens confiée aux chambres régionales ou territoriales des comptes (CRTC) s'exprime au moyen de la publication de rapports d'observations définitives faisant état du résultat de leurs contrôles exercés sur la gestion des collectivités territoriales, des établissements publics locaux, des organismes exerçant des activités d'intérêt local et recevant leur concours financier et des organismes partenaires du service public local.

En leur qualité d'instances juridictionnelles, les CRTC ne disposent que d'un pouvoir limité de sanction directe des infractions constatées

dans les gestions publiques locales, applicable aux seuls contrôles que les comptables publics doivent exercer sur l'exécution des dépenses et des recettes. Ce pouvoir de sanction directe, ne peut être utilisé qu'exceptionnellement, dans le cadre d'une procédure de gestion de fait, à l'encontre des actes des ordonnateurs des collectivités ou des établissements publics locaux qui s'immiscent dans la gestion du comptable public.

Les résultats des contrôles des CRTC s'expriment donc principalement dans le cadre d'une mission d'information des citoyens et sous la forme d'observations sur la gestion des collectivités,

établissements publics et organismes contrôlés, même si, dans certaines occasions, ces contrôles, détectant des faits susceptibles d'être qualifiés pénalement, peuvent alors faire l'objet d'un signalement au procureur de la République à qui appartient seul l'initiative d'éventuelles poursuites pénales.

Par leurs contrôles, les CRTC ne disposent donc pas ordinairement d'un pouvoir de sanction directe à l'égard des responsables des gestions publiques locales, à l'exception des comptables publics, car la mission légale qui leur a été confiée est d'abord et de façon prédominante une mis-

sion d'information des citoyens à qui il revient d'apprécier, en dernier ressort, la qualité de la gestion de ces responsables.

C'est la raison pour laquelle le législateur a renforcé récemment cette mission d'information en prévoyant que les observations formulées par les CRTC soient, au même titre que celles formulées par la Cour des comptes, assorties de recommandations sur la régularité et la performance des gestions publiques locales et fassent l'objet d'un suivi rendu public dans le rapport annuel de la Cour des comptes.

1 Le cadre juridique appliqué à la formulation des recommandations de gestion par les CRTC

A. Le rappel des textes

La mission d'information sur la gestion publique locale a été renforcée par l'article 107 de la loi sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015, codifié à l'article L. 243-9 du code des juridictions financières, qui énonce les dispositions suivantes pour les chambres régionales des comptes :

« Dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

Le même type de dispositions est transposé aux chambres territoriales des comptes dans la deuxième partie du livre II de la partie législative du code des juridictions financières.

L'article L. 143-9 du code des juridictions financières dispose pour sa part que : « Le rapport public annuel (de la Cour des comptes) comporte une présentation des suites données aux observations et recommandations de la Cour des comptes et des chambres régionales et ter-

ritoriales des comptes, établie sur la base de comptes rendus que les destinataires de ces observations ont l'obligation de leur fournir ».

Les dispositions précitées chargent ainsi les CRTC d'une mission de suivi des recommandations qu'elles émettent en complément de leurs observations de gestion. Elles ne concernent pas les suites données aux autres contrôles, tels les avis de contrôle des actes budgétaires et les jugements sur les comptes des comptables publics.

Par ailleurs, elles ne s'appliquent qu'aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, soit les régions, les départements, les métropoles, les communautés urbaines, d'agglomération ou de communes et les communes. Elles excluent donc, par principe, une large partie des contrôles de gestion réalisés par les CRTC, sur les hôpitaux, les offices publics de l'habitat, les sociétés d'économie mixte, les syndicats intercommunaux à vocation unique ou multiple, les établissements publics locaux d'enseignement, les chambres consulaires, les associations et les comptes de délégation des entreprises délégataires de service public.

B. La procédure à suivre

Le maire ou le président de la collectivité territoriale, ou de l'EPCI à fiscalité propre, a l'obligation, dans le délai d'un an suivant la communication à son assemblée délibérante du rapport d'observations définitives de la chambre régionale ou territoriale des comptes, de présenter à cette assemblée un rapport sur les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre.

Les actions mentionnées dans ce rapport peuvent donc être rattachées directement aux observations formulées, mais le plus souvent, elles se situent dans la suite d'une recommandation complétant l'observation. Cette recommandation a pour objet d'indiquer l'action attendue au regard de l'observation formulée, mais elle évite d'entrer dans le détail de la solution à apporter pour y satisfaire afin de ne pas tomber dans une forme d'immixtion dans la gestion de la collectivité ou de l'établissement.

À réception des rapports de suites sur les observations et les recommandations, il appartient au président de la chambre régionale ou territoriale des comptes de faire une synthèse annuelle de l'ensemble des rapports qui lui ont été communiqués dans son ressort territorial.

Cette synthèse comporte trois parties.

La première partie situe le champ couvert par la synthèse par rapport au périmètre d'intervention de la chambre et par rapport à l'ensemble des contrôles réalisés dans l'année considérée, notamment de tous ceux qui ont fait l'objet d'un rapport d'observations définitives, ce qui permet de préciser le champ de couverture de la synthèse. Dans cette partie, il est aussi précisé dans quelles conditions les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre ont satisfait à leur obligation de compte rendu sur les suites apportées aux contrôles.

Dans une deuxième partie, sont présentées les suites données aux recommandations de la chambre, en précisant le classement des recommandations par nature et par domaine de ges-

tion, leur degré de mise en œuvre, complète ou en cours, incomplète, ainsi que celles qui n'ont pas été mises en œuvre ou dont la mise en œuvre a été refusée.

Enfin, une troisième partie présente les suites données aux observations qui n'ont pas été accompagnées d'une recommandation.

La synthèse du président de la chambre, arrêtée après délibération de la collégialité des magistrats, emprunte ensuite deux voies différentes et complémentaires.

Dans un premier temps, elle est présentée par le président de la chambre régionale ou territoriale des comptes à la Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP) territorialement compétente au niveau de chaque région ou de chaque territoire. En application de l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales les CTAP peuvent, en effet, débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de leurs compétences par les collectivités territoriales et leurs groupements.

Puis, dans un second temps, comme précisé par l'article L. 243-9 du code des juridictions financières précité, la synthèse des CRTC est transmise à la Cour des comptes pour être publiée dans son rapport annuel, de telle façon que les citoyens aient la possibilité d'être tenus informés, non seulement de la teneur des contrôles des CRTC, mais surtout de leurs résultats et de leur efficacité par les suites qui leur ont été données pour l'amélioration, tant de la régularité, que de la performance de la gestion des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre.

2 La publication des recommandations des CRTC dans le rapport annuel de la Cour des comptes publié en février 2020

Les synthèses publiées dans ce rapport annuel couvrent les rapports d'observations définitives présentés aux assemblées délibérantes du 1er octobre 2017 au 30 septembre 2018, pour lesquels les exécutifs locaux ont disposé d'un délai d'un an, du 1er octobre 2018 au 30 septembre 2019 pour opérer cette présentation.

La synthèse des synthèses publiée par la Cour des comptes, la troisième du genre depuis sa première mise en œuvre en 2018, comporte deux parties traitant, d'une part, des conditions d'application de la loi par les exécutifs locaux et de la classification des recommandations, d'autre part, des conditions de leur prise en compte.

A. Les conditions d'application de la loi et la classification des recommandations

La Cour constate que, sur 348 rapports d'observations définitives recouvrant la période concernée, 332 rapports, soit 95 % du total, ont donné lieu à transmission d'un rapport de suivi de la part des exécutifs locaux, seize d'entre eux n'ayant pas satisfait à l'obligation légale de transmission.

On peut regretter que l'absence de respect de cette obligation ne soit assortie d'aucune sanction financière, voire administrative ou quasi-pénale sous la forme d'amende, que ce soit à l'en-

contre de la collectivité ou de l'établissement, ou personnelle à l'encontre de son exécutif. L'obstacle à la transparence de la gestion publique locale, ainsi opposé par l'absence de présentation et/ou de transmission par les exécutifs locaux des rapports de suites données aux observations et recommandations des CRTC, constitue, en effet, une infraction grave au regard du principe constitutionnel, inscrit à l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, reconnaissant à la Société le droit de demander

compte à tout agent public de son administration et donc à tout citoyen d'être complètement et précisément informé des conditions et des résultats de cette administration.

Les synthèses établies par les CRTC font ressortir que, pour la période concernée de 2017 à 2018 et sur les 332 rapports transmis, 2 182 recommandations ont fait l'objet d'un suivi effectif, contre 1 951 pour la période précédente de 2016 à 2017.

Le classement par nature de ces recommandations est présenté dans le tableau ci-après.

Classement	Nombre de recommandations		En % du nombre de recommandations	
	2016-2017	2017-2018	2016-2017	2017-2018
Régularité	1 121	1 296	57 %	59 %
Performance	830	886	43 %	41 %
TOTAL	1 951	2 182	100 %	100 %

Source : Cour des comptes.

Ce tableau marque la prédominance des recommandations en matière de régularité, qu'elles portent sur la fiabilité des comptes et la qualité de l'information financière, ou sur la gestion de ressources humaines. Ces recommandations comptent, en effet, pour 57 % du total en 2016-2017 et même pour 59 % en 2017-2018.

Les recommandations portant sur la qualité ou la performance de la gestion, qu'il s'agisse, par exemple, de la qualité de la gouvernance et de l'organisation, ou de la qualité des prévisions et de l'exécution budgétaires, comptent donc pour 43 % du total en 2016-2017 et 41 % en 2017-2018. Il ne faut pas y voir une préférence donnée par les CRTC au contrôle de régularité, mais plutôt

le fait que beaucoup d'aspects du contrôle de la gestion commencent par un contrôle de régularité et que, par voie de conséquence, les observations et les recommandations résultant de ce dernier s'ajoutent souvent à celles formulées sur les autres aspects de la gestion locale. Par ailleurs, les observations et recommandations, hors aspect régularité, concernent souvent des fonctions ou des opérations recouvrant des domaines larges et assez complexes, ce qui réduit leur nombre par la vastitude du champ couvert.

Le domaine ou la matière sur laquelle portent les recommandations suivies sont précisées dans le tableau ci-après.

Domaine concerné	Nombre de recommandations		En % du nombre de recommandations	
	2016-2017	2017-2018	2016-2017	2017-2018
Comptabilité	535	605	27 %	28 %
Gestion des ressources humaines	442	476	23 %	22 %
Gouvernance et Organisation	404	404	21 %	19 %
Relations avec les tiers	194	284	10 %	13 %
Situation financière	150	187	8 %	9 %
Situation patrimoniale	122	120	6 %	5 %
Achats	104	106	5 %	4 %
TOTAL	1 951	2 182	100 %	100 %

Source : Cour des comptes.

Ce classement, purement quantitatif, ne peut indiquer, par lui-même, l'importance des recommandations par domaine de contrôle. En effet, dans un domaine donné, l'impact des contrôles peut apparaître relativement faible au regard du nombre des recommandations formulées, mais beaucoup plus fort au regard de leur portée appréciée selon l'importance ou la sévérité des mesures correctrices qu'elles appellent. Il en est ainsi, par exemple, dans le domaine des achats, où les suites données aux recommandations peuvent se traduire par une restructuration de fond en comble de la fonction et des processus d'achats. De même, les observations et les recommandations formulées en cas de situation financière dégradée, peuvent demander toute une série de mesures correctrices qui risquent de contraindre la gestion budgétaire, parfois sur plusieurs exercices en cas de nécessité, par exemple, de réaliser d'importantes économies sur les dépenses de fonctionnement.

Mais il n'en demeure pas moins qu'au cours des deux dernières périodes, l'importance de la part quantitative des recommandations dans les deux domaines de la comptabilité et de la gestion des ressources humaines, représentant à eux deux 50 % de leur nombre total au cours des deux dernières périodes considérées, reflète assez bien, au cours de ce laps de temps, les priorités de contrôles des CRTC.

En effet, la priorité conférée au contrôle de la comptabilité correspond à la volonté des Pouvoirs publics d'améliorer la fiabilité des comptes

locaux, dans le cadre de l'expérimentation en cours de la certification des comptes, ou plus généralement du dispositif et des outils de fiabilisation des comptes mis à disposition par le comité national de fiabilité des comptes publics locaux.

Quant à la priorité accordée au contrôle de la gestion des ressources humaines (GRH), elle répond à l'objectif de rappeler aux collectivités et aux établissements publics locaux l'obligation de respecter la durée légale annuelle du temps de travail et, plus largement, la nécessité de mieux maîtriser l'évolution de la masse salariale dans un contexte d'encadrement pour les collectivités et établissements les plus importants, ou d'appel à limitation pour les autres, de la progression des dépenses de fonctionnement.

B. Les conditions de prise en compte des recommandations

Selon la synthèse des synthèses publiée par la Cour des comptes, établie sur la base des 332 rapports de suivi émanant des exécutifs locaux concernés, 74,9 % du nombre total des recommandations, émises au titre des rapports d'observations définitives des CRTC communiqués à leur assemblée délibérante par les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre au cours de la période allant du 1^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2018, ont été totalement ou partiellement mises en œuvre.

Le tableau ci-après donne un bilan plus précis des conditions de cette mise en œuvre.

Cotation	Nombre des recommandations suivies		En % du nombre de recommandations	
	2016-2017	2017-2018	2016-2017	2017-2018
Totalement mises en œuvre	802	969	41,1 %	44,4 %
Mise en œuvre en cours	611	567	31,3 %	26,0 %
Mise en œuvre incomplète	126	99	6,5 %	4,5 %
Non mises en œuvre	331	402	17,0 %	18,4 %
Refus de mises en œuvre	36	87	1,8 %	4,0 %
Devenues sans objet	45	58	2,3 %	2,7 %
TOTAL	1 951	2 182	100 %	100 %

Source : Cour des comptes.

Ce tableau fait ressortir une diminution de 4 points du taux des recommandations totalement ou partiellement mises en œuvre, avec un taux de 74,9 % au cours de la période 2017-2018, contre 78,9 % au cours de la période précédente.

Cette baisse s'explique par le pourcentage des recommandations dont la mise œuvre est en cours ou incomplète, qui diminue, respectivement, de 5,3 points et de 2 points, alors que le taux de celles totalement mises en œuvre augmente, au contraire, de 3,3 points.

Globalement, le niveau des suites totales ou partielles données aux observations et recommandations des CRTC, qui se situe à près des trois quarts du total, demeure donc très satisfaisant, d'autant plus que la plupart des recommandations devenues sans objet, à hauteur de 2,3 %, puis de 2,7 % sur les deux périodes, ont pu être satisfaites entre la réception des observations provisoires et la communication des observations définitives à l'assemblée délibérante.

De surcroît, toutes les recommandations non mises en œuvre, à hauteur de 17 %, puis de 18,4 % sur les deux périodes, ne manifestent pas forcément une mauvaise volonté de la part des exécutifs locaux concernés. Parmi ceux-ci, en effet, beaucoup ont reconnu ne pas avoir pris les mesures correctrices nécessaires, tout en affirmant la volonté de le faire dès que possible. Seule une minorité n'a donc pas exprimé cette volonté ou n'a même assuré aucun suivi des recommandations.

Par contre, d'autres exécutifs locaux sont allés plus loin dans l'absence de suite donnée, en exprimant clairement leur refus de donner une suite aux recommandations. Ces refus, dont le pourcentage est passé de 1,8 % à 4 % entre les deux périodes, auxquels s'ajoutent l'absence de volonté de donner une suite aux recommandations de la part de certains exécutifs locaux qui ne les ont pas mises en œuvre, ainsi que l'absence de transmission du rapport de suites par seize exécutifs locaux, entachent le bilan des suites données aux recommandations qui, de très satisfaisant, ressort satisfaisant, sans plus.

Il convient de relever enfin qu'il s'agit là d'un simple bilan établi sur le papier, puisque la procédure de compte rendu des suites données par les exécutifs locaux ne prévoit aucun contrôle par les CRTC de la véracité de ce compte rendu dans les mois qui suivent, ce contrôle n'intervenant qu'à l'occasion du prochain contrôle de gestion appelé à se dérouler quatre à cinq ans après la formulation par les CRTC de leurs observations définitives et des recommandations qui les accompagnent.

La mission d'information des citoyens sur la régularité et la performance de la gestion des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre, confiée aux CRTC, a été nettement renforcée au moyen de la publication, depuis 2018, dans le rapport annuel de la Cour des comptes, des suites données à leurs observations et recommandations.

Toutefois, ce renfort n'apparaît encore que partiel au regard de l'attente des citoyens d'accroître et de conforter la transparence de la gestion publique locale.

En effet, l'absence de sanction financière, administrative ou quasi-pénale sous forme d'amende, à l'encontre des collectivités, des établissements, ou des exécutifs locaux refusant de donner une suite aux recommandations, ne donne pas sa pleine efficacité en la matière aux dispositions de la loi sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République et conduit à renouveler la question : que signifie une obligation légale non assortie d'une sanction ?

À moins que la seule sanction attendue soit, en définitive, celle donnée par le citoyen. Mais encore faut-il que l'information soit mise à sa portée dans les meilleures conditions.

À cet égard, celles-ci ne paraissent pas toutes réunies.

Il convient de relever ici que le rapport de synthèse sur les suites données aux recommandations, établi par le président de la chambre régionale ou territoriale des comptes et arrêté après délibération de la collégialité de ses membres, ne fait l'objet que d'une présentation à la Conférence Territoriale de l'Action Publique. Ledit rapport ne donne lieu à aucune publication au niveau local, susceptible d'être relayée par la presse locale pour lui donner un véritable écho chez les citoyens intéressés à connaître, au-delà des observations et recommandations de la chambre, les suites qui leur ont été apportées, en vue d'avoir une opinion plus précise et plus juste sur la qualité de la gestion de leur collectivité territoriale ou de leur établissement public de résidence.

Les nouvelles dispositions se limitant à un renvoi des rapports de synthèse des CRTC à la Cour des comptes pour une publication dans son rapport annuel, n'assurent pas cette communication de proximité, mais se traduisent par une dilution du contenu de ces rapports, largement anonymisé, dans le Tome II de ce rapport annuel, sans que, de ce fait, une communication spécifique puisse réellement être mise à la portée des citoyens directement intéressés par la gestion locale qui les concerne. ■