

1

Le contenu des lettres d'observations définitives des chambres régionales et territoriales des comptes

Le législateur a souhaité que la partie du rapport public de la Cour des comptes consacrée aux collectivités territoriales soit précédée d'observations relatives notamment à l'activité des chambres régionales des comptes. C'est pour répondre à ce souhait que le présent rapport public, comme celui de 1999, comporte une analyse du contenu des lettres d'observations des juridictions financières sur la gestion des organismes qu'elles contrôlent. Communicables au public depuis la loi du 15 janvier 1990, ces documents, dont le nombre est compris entre 750 et un millier chaque année, constituent progressivement des éléments de référence sur le contrôle que les chambres régionales des comptes exercent sur la gestion des responsables locaux.

Les observations des chambres régionales et territoriales des comptes sur la gestion des organismes qu'elles contrôlent sont formulées à l'issue d'une procédure contradictoire rigoureuse imposant au magistrat rapporteur d'avoir un entretien de fin de contrôle avec l'ordonnateur concerné et celui qui était en fonction au cours des exercices examinés, avant que le président de la chambre ne leur adresse une lettre contenant une rédaction provisoire des observations arrêtées par une formation collégiale et sollicitant leurs réponses ou réactions. Sont également destinataires de ces observations provisoires, pour ce qui les concerne, outre les anciens ordonnateurs, les personnes susceptibles d'être mises en cause. Ce n'est qu'après réception des réponses et, le cas échéant, audition des intéressés à leur demande, que la chambre arrête ses observations définitives, destinées à être portées à la connaissance des assemblées délibérantes.

Le recours à de nouveaux instruments de communication, notamment le CD ROM édité par le Journal officiel entre 1996 et 1998, puis l'ouverture du site Internet des juridictions financières (www.ccomptes.fr), où les lettres d'observations définitives sont librement consultables, permet au public d'avoir connaissance de ces travaux. Le volume et le nombre des lettres d'observations (plus de 6.000 ont été répertoriées depuis 1993) implique néanmoins de se livrer périodiquement à quelques analyses plus synthétiques.

En 1999, les chambres ont adressé 807 lettres d'observations définitives aux responsables des organismes locaux dont elles ont examiné la gestion.

Dans le cadre du présent rapport, l'analyse est centrée sur les seules observations adressées en 1999 à des dirigeants qui sont des élus locaux, à l'occasion de l'examen de la gestion des collectivités et établissements publics qu'ils dirigent, ou des organismes de droit privé, sociétés d'économie mixte ou associations, qui s'y rattachent. Ils ont reçu 83 % des lettres d'observations définitives dans les chambres, les autres communications ayant été adressées à des organismes dont les dirigeants ne sont pas des élus : hôpitaux, autres établissements sanitaires ou sociaux, offices publics d'HLM, établissements publics locaux d'enseignement...

Un ensemble de 413 lettres d'observations définitives adressées en 1999¹⁵⁴ à des ordonnateurs locaux élus a été analysé. Il est ainsi composé :

¹⁵⁴ 413 lettres d'observations définitives produites en 1999 qui avaient acquis le caractère communicable à l'automne 1999, début de la préparation du présent rapport public, sur un total final de 643 (collectivités locales, EPCI et satellites) ou de 807 si l'on ajoute aux lettres adressées aux dirigeants élus des précédents organismes celles qui ont été envoyées à des organismes dont les dirigeants ne sont pas des élus (offices d'HLM, hôpitaux...)

Organismes destinataires	Nombre de LOD produites en 1999 et analysées	%
Communes	202	48.91
Départements	16	3.87
Régions	3	0.73
Établissements publics de coopération intercommunale (communautés urbaines, communautés ou syndicats de communes) ou syndicats mixtes	74	17.92
Établissements publics départementaux (services départementaux d'incendie et de secours, régies départementales...)	15	3.63
Établissements publics communaux (centres communaux d'action sociale, caisses de crédit municipales, régies autonomes...)	20	4.84
Sociétés d'économie mixte locales et filiales de sociétés d'économie mixte locales	40	9.69
Associations de la loi de 1901	39	9.44
Cas particuliers (TOM)	4	0.97
Total	413	100

L'échantillon analysé (413 lettres) représente 64 % des 642 lettres d'observations adressées en 1999 aux collectivités et établissements publics locaux dirigés par des élus, ainsi qu'à leurs organismes satellites de droit public ou privé.

La première partie de l'analyse s'attache à rendre compte des principaux thèmes traités dans les lettres d'observations définitives de l'échantillon. La seconde s'attache plus particulièrement à résumer les observations relatives aux relations que les organismes contrôlés entretiennent avec des personnes morales de droit privé. Pour mémoire, une troisième partie se borne à rappeler que de nombreuses observations concernent la gestion d'établissements publics de coopération intercommunale. Ces observations sont en effet analysées dans une insertion spécifique.

I. – Les sujets abordés dans les lettres d'observations définitives

A. – Portée et limites de l'analyse

Comme l'avait déjà souligné le rapport public de 1999, l'analyse des observations de gestion faites par les chambres ne permet pas de formuler un diagnostic complet sur les gestions locales. Au surplus, ces observations sont le fruit de contrôles qui ne visent

pas à collecter des indications décrivant les gestions locales avec une ambition statistique, même si, au terme d'enquêtes conjointes à plusieurs chambres régionales des comptes et centrées sur un domaine particulier (eau et assainissement, voirie, etc.), les juridictions sont parfois en mesure de fournir des informations qui s'y apparentent.

La consultation des lettres d'observations définitives adressées aux seuls collectivités, établissements et organismes locaux fournit cependant un éclairage sur des phénomènes dont la fréquence mérite d'être soulignée et commentée.

Si l'on procède à une classification sommaire des principaux ensembles de sujets abordés par les chambres régionales des comptes, on constate sans surprise une forte présence de quatre thèmes à caractère récurrent, d'une chambre et d'une région à l'autre:

Nombre de lettres ayant abordé au moins une fois le thème cité :

Thème	Nombre (sur un total de 413).	Pourcentage
Analyse de la situation financière	330	77 %
Marchés et commande publique	209	48 %
Gestion des services publics industriels et commerciaux	160	37 %
Gestion du personnel	173	40 %

On remarque ensuite une fréquence significative d'observations portant sur les relations des collectivités et établissements publics avec des organismes privés « satellites » (associations de la loi de 1901, sociétés d'économie mixte), étant précisé que ce thème est abordé non seulement, ce qui va de soi, dans les lettres adressées à ces organismes de droit privé, mais encore dans un nombre élevé de lettres dont sont destinataires des collectivités ou des établissements publics. Sur l'échantillon au complet (413 lettres, dont celles adressées aux SEM et aux associations), ces relations sont respectivement abordées dans 109 (associations) et 80 cas (SEM).

Les phénomènes relevés dans le précédent rapport public, sur un échantillon différent (lettres adressées à tous organismes sauf les établissements publics de coopération intercommunale pendant deux

années, 1997 et 1998¹⁵⁵) se retrouvent donc une deuxième fois mis en évidence¹⁵⁶.

A côté de ces grandes séries d'observations, l'analyse de l'échantillon témoigne de l'importance croissante d'un ensemble moins structuré de remarques diverses, d'une ampleur certaine dans la mesure où près d'une lettre sur deux, soit 242, contient au moins une observation qui ne se rattache pas aux grandes catégories précédentes.

En ce sens, les lettres d'observations ne font que refléter l'extrême diversité des problèmes auxquels sont confrontés les élus locaux, et l'étendue de leurs attributions depuis les lois de décentralisation. Certains thèmes reviennent néanmoins plus fréquemment que d'autres. Ainsi en va-t-il des questions de l'urbanisme et de l'aménagement foncier (48 cas sur 413 lettres), du thème de la sécurité juridique, notamment en matière de partage ou de transfert de compétences entre organismes publics, ou en matière de respect des obligations liées aux fonctions électives (jeu des délégations de signature, partage des tâches entre l'ordonnateur et l'assemblée délibérante) ou encore du thème du respect des obligations budgétaires et comptables, notamment en ce qui concerne l'information des assemblées délibérantes (fourniture d'annexes à leur intention).

Quelques observations diverses concernent un sujet qui est abordé par les chambres depuis de nombreuses années : la réticence de quelques responsables locaux à favoriser le recouvrement de créances par les comptables publics. Apparaissent également, mais avec une fréquence plus mesurée, les observations portant sur une prise de risque malheureuse en matière d'intervention économique, avec des passifs supportés au titre d'ateliers relais ou d'équipements financés sans retour sur investissement.

¹⁵⁵ L'échantillon analysé dans le rapport public de 1999 comportait 864 lettres adressées, en 1997 et 1998, à 610 communes, 53 départements, 64 offices publics d'HLM et offices publics d'aménagement et de construction, 137 hôpitaux et autres établissements publics sanitaires et sociaux. L'analyse aujourd'hui présentée a porté sur la seule production disponible de l'année 1999, et a été centrée sur les collectivités territoriales -communes, départements, régions-, les établissements publics locaux et les organismes privés contrôlés ou financés par des collectivités territoriales, essentiellement sociétés d'économie mixte et associations (413 lettres d'observations définitives).

¹⁵⁶ Voir rapport public 1999, p. 611.

B. – L'orientation des observations: contrôle de régularité, contrôle d'efficacité

Les observations des chambres régionales des comptes mêlent trois types d'approches :

- l'analyse de la situation financière de l'organisme vérifié ;
- l'examen de la régularité des opérations contrôlées;
- l'appréciation des conditions de l'utilisation des fonds publics, ou contrôle de l'efficacité, orienté vers l'évaluation des performances des gestions locales.

Si l'on isole les observations relevant de l'analyse financière, qui sont le fruit du recours à un appareillage conceptuel et technique relativement universel, et qui relèvent plutôt du registre du constat et du diagnostic d'ensemble, il peut être intéressant de rechercher, des deux approches restantes, laquelle est la plus représentée dans les observations des chambres régionales des comptes.

L'examen de la totalité des observations formulées (hors situation financière) a montré que les chambres formulaient environ deux observations sur la régularité pour une portant sur l'économie ou l'efficacité de la gestion examinée.

Il ne peut s'agir que d'une approche de la tonalité donnée par les chambres à leurs observations de gestion, eu égard aux difficultés méthodologiques de l'exercice, du fait non seulement de la diversité des sujets abordés par les chambres régionales des comptes, mais aussi de l'impossibilité de distinguer, dans nombre de cas, les deux approches, tant elles sont liées, la régularité étant un auxiliaire de l'efficacité. Cette difficulté est particulièrement présente dans le cas des observations relatives à la commande publique, où des constatations portant sur le non respect des règles de mise en concurrence édictées par le code des marchés publics, à connotation très juridique, sont également marquées par une appréciation critique des résultats obtenus par les gestionnaires à travers les surcoûts éventuellement supportés par la collectivité du fait de cette absence de mise en concurrence. Il en va de même en matière de délégations de service public, où peuvent se mêler étroitement un préjudice en termes d'intérêt public (durée excessive d'une convention ou contribution exagérée de la collectivité délégataire à l'équilibre du service) et une défaillance en matière de respect de règles juridiques (absence de mise en compétition avant sélection du délégataire ou prise en charge par le

budget principal de concours destinés aux budgets annexes des services délégués).

L'évaluation ainsi tentée confirme toutefois l'importance accordée par les chambres à l'examen de la régularité de la gestion des organismes qu'elles examinent. A cet égard, pour traditionnel qu'il soit, le contrôle de la régularité des opérations des collectivités territoriales par les chambres régionales des comptes se voit parfois reprocher de constituer un échelon supplémentaire de contrôle de légalité : une observation de la chambre régionale des comptes soulevant une irrégularité dans l'attribution d'un marché public ou d'un complément de rémunération, par exemple, provoque fréquemment une réponse de l'organisme contrôlé faisant valoir que les actes correspondants, devenus exécutoires, n'ont pas fait l'objet d'un déferé préfectoral au titre du contrôle de légalité à la suite de leur transmission au représentant de l'État. Quand une chambre découvre, au cours d'un contrôle, l'existence d'un acte irrégulier, la circonstance qu'il soit exécutoire et exécuté ne lui interdit cependant pas de le mentionner dans une lettre d'observations définitives. Son devoir est en effet d'inciter, pour l'avenir, la collectivité à se conformer dans sa gestion aux lois et règlements en vigueur.

La consultation de l'échantillon analysé permet de constater que les chambres régionales des comptes s'expriment également, quoique moins fréquemment, sur l'efficacité de la gestion des responsables locaux.

Les appréciations qu'elles formulent à l'issue de la phase contradictoire de leur procédure portent, par exemple, sur une utilisation malencontreuse de fonds publics ou encore sur une carence dans la gestion d'une opération ayant connu un dépassement de coût ou une autre infortune.

C. – Analyse de la situation financière

Il est compréhensible que, dans un échantillon essentiellement consacré aux collectivités et établissements publics locaux, dont une majorité (49 %) de communes, les observations des chambres régionales des comptes abordent dans près de quatre cas sur cinq la situation financière des organismes examinés. Le constat exposé dans le précédent rapport public est ici largement confirmé : la pratique quasi générale des chambres consiste à faire part aux assemblées délibérantes des résultats de l'analyse financière de la collectivité,

sans que leurs observations comportent nécessairement une tonalité critique ou alarmiste. Il faut sans doute voir dans cette pratique quasi permanente le souhait des chambres de situer leurs observations par rapport aux enjeux les plus significatifs : par construction, l'analyse de la situation financière se fonde sur des données et des agrégats globalisés et débouche en général sur un diagnostic des marges de manoeuvre financières des organismes contrôlés, notamment leur fiscalité, leur endettement et leur capacité d'épargne.

La loi du 6 février 1992 et le décret du 27 mars 1993 visaient notamment à favoriser l'information des assemblées, à partir de l'obligation faite aux communes et établissements publics de plus de 3 500 habitants de publier en annexes à leurs documents budgétaires une série de ratios et indicateurs synthétiques. La Cour avait relevé, dans un rapport public particulier consacré en 1995 aux collectivités en graves difficultés financières, la mise en œuvre par les ministères de l'Intérieur et du Budget d'un dispositif d'alerte financière permettant de détecter au plus tôt les cas de collectivités exposées à de graves tensions financières, et de prendre en temps utile des mesures préventives.

En présence de ce dispositif qui permet d'informer les assemblées et les gestionnaires locaux, il est naturel que les remarques des chambres régionales des comptes, dans le cadre de l'examen de la gestion, ne comportent pas nécessairement une dimension d'alerte. Elles interviennent en général avec un inévitable recul. L'analyse montre toutefois que dans un nombre limité de cas, les observations formulées en la matière ne sont pas dépourvues de cette dimension. Il est vrai que les quelques observations des chambres régionales des comptes qui signalent un risque financier sont surtout destinées à des organismes qui ne sont pas directement soumis au contrôle d'une assemblée élue au suffrage universel direct, comme les sociétés d'économie mixte, les associations subventionnées, voire les syndicats de communes.

Au surplus, les analyses des chambres régionales des comptes font ressortir, dans une majorité de cas, une absence de déséquilibre ou de défaillance grave, signe supplémentaire de la bonne situation financière générale des collectivités et établissements publics locaux, en termes d'endettement, de capacité d'autofinancement et d'équilibre budgétaire. Leur constat confirme les indications publiées par l'INSEE et le ministère des Finances. Cet environnement globalement

équilibré ne doit pas être occulté par la mention de tensions ponctuelles dans des cas isolés.

Pour l'essentiel, les observations des chambres régionales des comptes qui portent sur la situation financière s'attachent à saisir les évolutions pluriannuelles des principaux indicateurs mesurant la capacité des collectivités à dégager chaque année une épargne à même de leur permettre de faire face à leurs engagements (remboursements d'emprunts, programmes d'investissement) sans déstabiliser leur situation patrimoniale.

Leurs analyses s'efforcent aussi d'éclairer les assemblées délibérantes sur les facteurs de risque décelés à l'occasion des contrôles et qui n'apparaissent pas de manière lisible et appropriée dans la comptabilité, comme les engagements « hors bilan » (crédit bail, contrats pluriannuels, engagements à l'égard d'associations ou de tiers créanciers) ou les risques latents (créances au recouvrement hasardeux, cautions, actifs inscrits au bilan dépourvus de valeur, etc.).

D. – Achats, marchés, commande publique

Les observations formulées sous cette rubrique ont en général un contenu critique : comme elles l'ont souligné dans le rapport public pour 1999¹⁵⁷, les chambres régionales des comptes constatent de manière récurrente des pratiques en matière de commande publique qui illustrent la réticence de certains décideurs locaux à faire pleinement jouer les règles de concurrence et de transparence. La tonalité de ces observations est pour l'essentiel tournée vers le contrôle de régularité, notamment de la conformité au code des marchés publics et aux règles relatives à la maîtrise d'ouvrage publique.

La présence, dans l'échantillon examiné cette année, des organismes intercommunaux et des sociétés d'économie mixte (SEM) ne modifie en rien le constat exposé en 1999. Une part significative des lettres adressées à des SEM en 1999 contient des critiques sur les modalités de passation des marchés ou sur l'exercice de la commande publique.

Quelques lettres d'observations abordent enfin le régime des relations entre les collectivités et des prestataires publics particuliers, comme les services déconcentrés de l'État (DDE, DDA chargées de

¹⁵⁷ Les pratiques anticoncurrentielles de certaines collectivités locales, p. 743.

missions rémunérées d'assistance technique et d'ingénierie), ou des partenaires à statut associatif bénéficiant de larges commandes publiques sans être exposés à la concurrence (cf. infra § II.A).

E. – Gestion du personnel

La Cour relevait dans le rapport public pour 1999 que les deux grandes catégories d'observations adressées aux élus locaux en matière de gestion du personnel territorial concernaient les modalités de recrutement et de rémunération des personnels contractuels d'une part, la régularité des avantages accordés à ces personnels d'autre part. Le constat formulé cette année confirme cette analyse. Plus de quatre lettres sur dix adressées aux maires et présidents d'établissements publics locaux abordent au moins une fois une question de ce type, tandis que presque toutes les lettres adressées aux responsables d'associations subventionnées, voire, dans une moindre mesure, aux présidents de SEM, signalent des irrégularités ou des excès en matière de dépenses de personnel.

Des exemples représentatifs de pratiques irrégulières et critiquables ont été ainsi relevés en 1999 à plusieurs reprises :

- financement irrégulier par les collectivités locales de cotisations salariales à des mutuelles,
- versement de primes sans respecter les critères légaux (primes informatiques, cumul entre indemnités horaires et indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires, etc.),
- cumuls d'avantages (indemnités pour travaux supplémentaires et logements de fonction, par exemple),
- indemnités de départ abusives (jusqu'à 800.000 F dans le cas d'un emploi spécifique de cabinet).

F. – Observations portant sur la gestion des services publics locaux

Près d'une lettre sur trois aborde, dans ses observations, les conditions de gestion des services publics locaux. Si quelques observations sont plutôt orientées vers des remarques de conformité budgétaire (existence ou absence de budgets annexes, nomenclatures utilisées : M14 au lieu de M 4, rôle financier de la commune dans l'équilibre du service), la plupart portent en fait sur des services dont

la gestion est confiée à des tiers, soit dans le cadre de délégations de service public (concessions, affermage), soit dans des cadres plus flous (dévolution à des associations notamment).

Les observations portant sur des délégations de service public sont toutefois les plus nombreuses, avec des enjeux financiers significatifs. C'est en général le mode de sélection du délégataire qui fait l'objet de remarques, les obligations de mise en concurrence instaurées par la loi du 29 janvier 1993 étant fréquemment contournées, notamment par l'intermédiaire d'avenants prolongeant abusivement l'exécution de contrats antérieurs, conservant à leurs bénéficiaires les clientèles captives que constituent les usagers de ces services publics. Les chambres s'intéressent également à l'appréciation des performances de la gestion déléguée, dans une optique tournée vers le contrôle de l'efficacité, ce qui implique d'avoir accès aux comptes et justifications produites par les délégataires, et de les exploiter, exercice encore marqué par de nombreuses difficultés. Une insertion spécifique du présent rapport est consacrée aux délégations de service public.

G. – Le thème des opérations d'aménagement et de l'urbanisme

Comme il a été indiqué plus haut, parmi les lettres d'observations des chambres régionales des comptes examinées en 1999, les opérations d'aménagement urbain, d'urbanisme ou de politique foncière ont été abordées à 48 reprises, soit à l'occasion de plus d'une lettre sur 10. Il est vrai que les gestions examinées ont porté sur une période marquée par le retournement puis l'aggravation de la crise de l'immobilier après 1990, origine de déconvenues pour les collectivités qui s'étaient engagées dans des programmes risqués, à travers des concessions de ZAC ou des acquisitions foncières mal appréhendées.

II. – Les relations avec les organismes de droit privé (associations et SEM)

A. – Associations

L'intérêt des chambres régionales des comptes pour les associations liées à des collectivités et établissements publics n'est

certes pas nouveau. Avant elles, la Cour des comptes avait largement exploré la problématique des relations entre des organismes privés à but non lucratif et les collectivités publiques, comme en témoigne, par exemple, l'arrêt « Dames patronnesses de la crèche de Levallois-Perret », délibéré le 10 juillet 1900, avant la publication de la loi du 1^{er} juillet 1901¹⁵⁸. Des remarques sur les associations bénéficiant de concours publics figurent de longue date dans ses rapports publics. Parallèlement, la Cour et les chambres régionales des comptes instruisent au plan contentieux, notamment lors des procédures de gestion de fait, diverses affaires où les associations liées aux collectivités locales occupent une place éminente.

Au-delà des avantages qu'offre pour une collectivité publique le recours à un organisme associatif pour accompagner et animer tel ou tel volet de son action, l'utilisation mal maîtrisée des facilités offertes par le régime très libéral du contrat d'association expose en effet les responsables de cette collectivité à d'importants désagréments, à la suite, par exemple, d'un défaut de contrôle de l'utilisation des fonds publics ou d'une participation à des opérations constitutives de gestion de fait.

Dans leurs lettres d'observations adressées en 1999 aux collectivités et établissements publics, comme aux associations elles-mêmes, les chambres régionales des comptes ont encore formulé de nombreuses critiques et mises en garde sur ce sujet. La sensibilité croissante des élus locaux aux risques qu'ils encourent d'être déclarés comptables de fait par les juridictions financières, n'a pas encore conduit à un renforcement généralisé du contrôle exercé par les collectivités territoriales sur les associations de la loi de 1901 qui bénéficient de concours publics ou qui sont impliquées dans des missions relevant du service public.

Les observations des chambres montrent la persistance de pratiques connues depuis longtemps comme irrégulières ou risquées :

- utilisation d'associations subventionnées pour verser au personnel territorial, et parfois aux élus locaux, des avantages et compléments de rémunération divers ;

¹⁵⁸ Cour des comptes, 3^{ème} chambre, - Dames patronnesses de la crèche de Levallois-Perret (Seine), 10 juillet 1900, recueil de jurisprudence de la Cour des comptes édité par le CNRS, années 1895-1900, p.193 à 202.

- cumuls d'emplois, une fonction au sein de la collectivité employeuse se superposant en toute illégalité à un emploi au sein de l'association soumise au droit privé ;

- mise à disposition de l'association des moyens de la collectivité publique sans convention ni information complète des assemblées délibérantes. Les moyens consistent en personnels, locaux et financements. Si cette mise à disposition est en général effectuée au bénéfice de l'association, un cas inverse a été relevé où les personnels d'une association sont mis à disposition de la commune.

- démembrement de services administratifs à travers le recours à des associations « transparentes », dont les organes de direction sont constituées d'élus ou de responsables locaux, et les moyens, fournis par la collectivité qui y dispose de la totalité des pouvoirs de direction et d'exécution.

A côté de ces phénomènes bien connus, un nombre significatif de lettres porte sur la situation d'associations prestataires de service bénéficiant par ailleurs de concours publics. Tel est le cas, par exemple, des agences d'urbanisme ou d'organismes voisins comme les C.A.U.E. (Conseil Architecture, Urbanisme et Environnement), ou encore des associations gestionnaires d'équipements sanitaires et sociaux, de foyers, d'ensembles touristiques ou culturels. L'intervention de ces structures pose des problèmes divers, avec la dissipation progressive des incertitudes qui pouvaient les préserver en matière d'application du code des marchés publics, de respect des règles de concurrence ou de fiscalité. La tendance à une banalisation du droit de la commande publique, sous l'impulsion des directives européennes, qui implique la renonciation à une certaine forme de préférence locale à l'égard d'organismes aidés, proches par leur histoire et leur personnel des collectivités donneuses d'ordres, comporte en germe des nécessaires régularisations, tant pour ces dernières que pour les associations prestataires.

B. – Sociétés d'économie mixte

La loi du 7 juillet 1983 avait adapté le régime juridique des sociétés d'économie mixte locales au cadre issu des lois de décentralisation, en posant notamment quelques principes majeurs : contrôle du capital et des pouvoirs par les collectivités actionnaires, fin des commissariats d'État exercés par les préfets dans les conseils d'administration et par les agents du Trésor public sur les comptes, obligation d'inscrire dans un cadre contractuel les relations entre les

sociétés d'économie mixte et les collectivités associées, obligations d'information et de communication de documents renforcées par rapport au droit des sociétés commerciales, possibilité de saisine des chambres régionales des comptes en cas de décisions susceptibles de comporter un risque pour les collectivités actionnaires.

Les chambres régionales des comptes ont, chaque année, consacré une part importante de leurs programmes de vérification à l'examen des comptes et de la gestion des sociétés d'économie mixte locales. Cette activité a donné lieu, en 1999, à 40 lettres d'observations, chiffre qui inclut les quelques lettres adressées à des SA ou SARL filiales de sociétés d'économie mixte, que les juridictions financières peuvent également examiner en application de l'article L.211.5 du code des juridictions financières. A ces observations directement adressées à des SEM doivent être ajoutées les remarques adressées à des collectivités portant sur leurs relations avec des SEM, sans que ces dernières aient fait elles-mêmes l'objet d'un contrôle spécifique de la part des chambres.

Plusieurs sujets sont abordés par les chambres régionales des comptes dans leurs observations :

- l'analyse de la situation financière des SEM est quasi systématique, ainsi que l'imbrication entre les résultats des SEM et les finances des collectivités associées (garanties d'emprunt, couverture de déficit, apports en capital, avances...).

- nombre d'observations portent sur les relations juridiques entre la SEM et les collectivités publiques actionnaires, relations souvent marquées par une absence ou une vacuité du cadre conventionnel en principe exigé par la loi. Parfois, si un dispositif contractuel existe entre elles, c'est son application effective qui est imparfait : les comptes, les décisions des instances de direction ne sont pas transmis, les rapports d'activité sont omis.

- les relations entre les SEM et leurs fournisseurs font l'objet de critiques, portant notamment sur les obligations de mise en concurrence. Se pose en particulier la question des commandes passées par les SEM à leurs actionnaires privés, souvent eux-mêmes prestataires de service.

- un thème récurrent concerne les relations des SEM avec des organismes apparentés. Dans certains cas, des remarques concernent les relations entre une SEM sans moyens opérationnels et des organismes spécialisés qui en assurent la gestion effective, sur la base de conventions qui les autorisent à centraliser la trésorerie de la SEM

ou leur confient des prestations d'assistance. A l'inverse, la SEM examinée peut elle-même se situer au centre d'un ensemble de sociétés filiales ou d'organismes associatifs avec lesquels elle a tissé des liens étroits qui peuvent altérer la capacité des collectivités partenaires à mesurer l'étendue et le résultat de ses activités.

- de nombreuses observations ponctuelles figurent dans les lettres des chambres. Du fait même de la diversité du champ des activités et des situations locales où évoluent les sociétés d'économie mixte, elles sont très variées. A côté des cas classiques de SEM d'aménagement, confrontées aux problèmes d'une zone d'aménagement concertée ou d'une zone industrielle, les chambres ont examiné des gestionnaires de parking, de cinéma, d'équipement touristique, un organisateur de festival musical, des exploitants de services publics tels que collecte, tri et traitement d'ordures ménagères, abattoirs, restauration collective, immeubles locatifs, etc. Il a ainsi été relevé la participation éphémère d'une commune au capital d'une société étrangère ainsi que quelques cas de cumuls abusifs d'emplois public et privé ou des incertitudes sur la situation juridique de certains personnels agissant au sein d'une SEM mais relevant de la collectivité.

Le caractère récurrent des observations formulées par les chambres régionales des comptes illustre, à sa manière, les limites du cadre établi par la loi du 7 juillet 1983. L'économie mixte apporte en principe souplesse et liberté d'action. Elle peut toutefois aussi exposer les collectivités publiques à des déconvenues, ou favoriser des pratiques irrégulières sources de contentieux comme de difficultés financières, illustrées par les observations des chambres régionales des comptes. A cet égard, deux domaines sont particulièrement concernés :

- *le régime* de la commande publique, sous les effets conjugués de la loi du 29 janvier 1993 sur la prévention de la corruption, qui a rendu applicables aux sociétés d'économie mixte locales des procédures du code des marchés publics, et de la loi du 5 février 1995, qui a institué des modalités de publicité et de transparence pour la sélection des entreprises bénéficiant de délégations de service public. Délégations de service public et fournitures de prestations de service constituent deux des domaines majeurs d'intervention des sociétés d'économie mixte. Si les chambres ont à l'occasion relevé des exemples de collectivités ayant, à l'occasion du renouvellement de certains contrats d'exploitation de service public, organisé une mise en compétition où leur SEM se trouvait en concurrence avec des

entreprises purement privées, leurs observations montrent plutôt qu'en général, la position privilégiée des SEM locales est rarement remise en cause par la collectivité mère.

- les modalités de rémunération des dirigeants et employés des sociétés d'économie mixte constituent un autre domaine où des situations insatisfaisantes sont relevées par les chambres.

Les SEM sont en principe tenues par la loi de transmettre au représentant de l'État leurs comptes et procès verbaux d'assemblées ou de conseils d'administration. La méconnaissance de cette obligation contribue à expliquer que prospèrent les phénomènes observés par les chambres, notamment dans les deux domaines précités.

Annoncée par le ministre de la fonction publique et la réforme de l'État en 1996, la réflexion sur la modification de la loi sur les sociétés d'économie mixte n'a pas abouti à une réforme. Un projet de loi en ce sens, déposé par le Gouvernement en avril 2000, a été retiré le mois suivant de l'ordre du jour du Parlement.

III. – Les observations portant sur les groupements de collectivités

Les observations des chambres régionales des comptes accordent une place importante aux opérations accomplies par des organismes intercommunaux, qui sont chaque année destinataires de nombreuses lettres d'observations.

En 1999, les chambres ont adressé 74 lettres à des établissements publics de coopération intercommunale¹⁵⁹.

Du fait de leur nouveauté relative, les communautés d'agglomération, instituées par la loi du 12 juillet 1999, n'ont pas encore fait l'objet d'observations de gestion.

A côté d'observations « classiques », portant sur le respect des règles de la commande publique ou sur les dépenses de personnel, les établissements publics de coopération intercommunale appellent des

¹⁵⁹ Syndicats intercommunaux à vocation multiple, syndicats intercommunaux à vocation unique, districts, communautés de communes, communautés de villes, communautés urbaines, syndicats mixtes. Les établissements publics communaux (centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, régies autonomes, offices de tourisme publics...) ou départementaux (services départementaux d'incendie et de secours, régies départementales, ...) ne sont pas inclus dans cette rubrique.

remarques en soi, sur le plan juridique, pour ce qui touche aux conflits de compétence ou d'attribution avec les collectivités membres ou d'autres groupements intervenant dans des domaines voisins et, sur un plan plus économique, pour ce qui relève de l'appréciation de leurs performances dans la conduite des opérations ou des services publics qui leur sont confiés. Une insertion spécifique du présent rapport leur est consacrée.