



**Chambre régionale des comptes
du Nord-Pas-de-Calais**

LES CHAMBRES REGIONALES ET TERRITORIALES DES COMPTES FRANCAISES ET L'AUDIT DES NOUVELLES FORMES DE FINANCEMENT ET DE DELEGATION DES TACHES PUBLIQUES

Faire ou faire faire, en droit, c'est une question que les collectivités locales françaises ne peuvent pas se poser pour chacune des tâches publiques qu'elles assument. La loi dispose en effet qu'il existe des «*services qui, par leur nature ou par la loi, ne peuvent être assurés que par la collectivité elle-même*» (Article L 1412-2 du code général des collectivités territoriales). Parmi ces tâches, on peut certainement citer la tenue de l'état-civil ou les pouvoirs de police mais une définition plus précise du contenu de ce noyau dur conduirait à de longues considérations juridiques. Une approche pragmatique est donc préférable.

Elle conduit à distinguer les services publics dits «*administratifs*» et les services publics dits «*industriels et commerciaux*». Les services publics administratifs concernent, par exemple, la gestion d'un équipement culturel ou des missions sociales ; ils sont généralement confiés à des associations par une convention conclue avec la collectivité concernée. Ces conventions, généralement, ne constituent toutefois pas une «*délégation de service public*» au sens du droit français comme du droit européen. La question est importante car, en cas de délégation de service public au sens strict, les chambres régionales des comptes disposent de pouvoirs spécifiques de contrôle. Il se trouve que, dans le domaine des services publics locaux industriels et commerciaux, le contrat de délégation est impératif et très largement pratiqué.

Les chambres régionales des comptes disposent donc sur ce sujet d'une expérience d'audit intéressante et c'est pourquoi, après avoir précisé la nature de ces services et les conditions du contrôle, je consacrerai cet exposé à présenter la méthodologie utilisée et à souligner les leçons que l'on peut tirer des synthèses nationales d'audit opérées.

1 – la nature des services publics industriels et commerciaux, la délégation et les pouvoirs des CRTC

11 – SPIC et délégation : une alliance historique

C'est sous le Second Empire et autour de la question de la distribution de l'eau que s'est structurée la spécificité française. En France, en effet, la délégation de services est très largement majoritaire, à l'inverse de la gestion directe (la régie). L'histoire l'explique : nommé en 1853 à la Préfecture de Paris, le baron Haussmann impose, avec le concours de l'ingénieur Belgrand, la séparation du service de l'alimentation en eau et du service de l'assainissement et lance les grands travaux qui représentent toujours une part essentielle des infrastructures ; la même année, le 14 décembre 1853, à l'initiative de Napoléon III, la

Compagnie générale des eaux est créée, et reçoit immédiatement mission de réaliser et de gérer le service des eaux de Lyon, puis, dès 1860, celui de Paris.

La modernisation du service public s'est donc accompagnée de la naissance, encouragée par l'Etat, de grandes entreprises qui ont vocation à gérer, pour le compte des collectivités, les équipements publics réalisés par ces dernières ou par eux-mêmes, pour le compte du concédant. Ce schéma, né dans le secteur de l'eau, s'est répété à l'occasion de la mise en place de chacun des nouveaux services à la population, liés à la révolution industrielle. Ainsi, un traité de «concession municipale», dénomination ancienne de la délégation est signé dès 1855, à Paris, pour la distribution du gaz destiné aux lampadaires d'éclairage. Puis vient le tour des transports urbains (tramway de Valenciennes en 1881), des déchets (arrêté du préfet Eugène Poubelle à Paris en 1884 et premier centre de traitement en 1896), de la distribution de l'électricité (concession de Bourgneuf (Creuse) en 1886). Le mouvement continue aujourd'hui et la délégation de service public est utilisée dans les secteurs les plus variés, dès lors que la possibilité d'une rémunération sur l'utilisateur apparaît, ainsi, en matière de stationnement urbain, de restauration collective, d'équipements sportifs, culturels ou événementiels.

Les premières sociétés nées au XIX^e siècle ont su utilisées cette dynamique. Regroupées, elles sont devenues, pour certaines, les premiers acteurs mondiaux du secteur, ainsi VEOLIA (ancienne Compagnie générale des eaux) ou Suez- Lyonnaise des Eaux ; d'autres, nationalisées en 1936 ou 1945 ont contribué à former la SNCF, EDF ou GDF. En effet, au fur et à mesure des progrès techniques, il est apparu que certains de ces services nécessitaient, d'un point de vue technique, un pilotage national, notamment en matière d'interconnexions de réseaux. Certains d'entre eux, par exemple le transport d'électricité (par opposition à la distribution) ou le transport ferroviaire inter-cités (par opposition au transport urbain) sont donc devenues des compétences nationales et non des compétences des communes ou de leurs groupements mais la question peut évoluer (transports ferroviaires régional de voyageurs, Internet haut débit, téléphonie sans fil).

Ce rappel serait incomplet si l'on ne précisait pas un dernier point. Les services énumérés sont des services de réseau. En dehors des grandes villes, la rentabilité n'est pas assurée, sauf à faire supporter à l'utilisateur un prix qui serait fonction de la dispersion de l'habitat et des coûts de raccordement et de desserte qui en découlent. Pour répondre aux besoins des populations vivant en zone de faible densité, les communes se sont donc regroupées en « syndicats », c'est-à-dire en espaces de solidarité au sein desquels le prix payé par l'utilisateur est fonction d'un coût moyen et non du coût marginal. Dans ces conditions, les services publics locaux, et, au premier chef, la distribution d'électricité constituent un des leviers historiques de la coopération intercommunale.

12 – le contrat et les compétences des CRTC

Les modes de relation entre collectivité et délégataire relèvent traditionnellement de trois grandes formules. La concession constitue la plus ancienne forme de la délégation. Dans une concession, le délégataire (ou concessionnaire), pour une durée fonction de la nature des investissements, finance et réalise les ouvrages qui reviendront à la collectivité en fin de contrat ; il gère le service à ses risques et périls et perçoit, sur les usagers, les redevances. La collectivité peut toutefois subventionner le concessionnaire pour couvrir les coûts d'exigences

de service public particulières (compensation de tarifications sociales dans les transports urbains, par exemple).

L'affermage intéresse les cas, fréquents aujourd'hui (85% dans le domaine de l'eau²), où l'essentiel des investissements a déjà été réalisé. Le délégataire (fermier) gère, la collectivité investit. Le fermier perçoit donc deux redevances : l'une d'exploitation, l'autre dite part communale, à reverser à la collectivité, à raison des investissements opérés. Enfin, la régie intéressée consiste à faire exploiter le service par un délégataire, qui perçoit les redevances et en conserve un montant, sa rémunération, composée d'une part fixe et d'une part fonction des résultats d'exploitation. En pratique, toutefois, on observe aujourd'hui rarement des contrats « purs » ; les régimes retenus associent part d'affermage et part de concession, bail « emphytéotique » (18 à 99 ans) sur le domaine public et convention d'exploitation non détachable etc ..

Quelles que soient ses caractéristiques, le contrat ne décharge pas la collectivité de sa responsabilité à l'égard du service et des citoyens/usagers. Il lui incombe donc de contrôler son délégataire ; à cette fin, celui-ci lui doit un rapport dont la loi a précisé les formes :

- les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du service public
- une analyse de la qualité de celui-ci
- une annexe précisant les conditions d'exercice

Pour la plupart des grands secteurs, des règles complémentaires ont été édictées, ainsi en matière d'indicateurs de la qualité de l'eau. En outre, des cahiers de charge type existent, notamment pour la distribution d'électricité (depuis 1888). Enfin, les instances de normalisation comptables ont produit diverses recommandations. Cette importante production normative facilite bien évidemment l'audit, dans la mesure où elle fournit un référentiel.

Les CRTC, qui sont compétentes pour l'audit des communes et de leurs groupements ont reçu, au surplus, en 1995, un droit spécifique, très vite contesté par un grand délégataire, la Compagnie générale des eaux mais confirmé par le Conseil d'Etat³ : « *La chambre régionale des comptes peut également dans le cadre du contrôle des comptes de l'autorité délégante, vérifier auprès des délégataires de service public les comptes qu'ils ont produits aux autorités délégantes.* » Il faut bien comprendre que ce droit n'est pas un droit à contrôler le délégataire (l'entreprise) mais, exclusivement, les comptes qu'il rend. En dépit de ces limites, la possibilité ainsi offerte a permis de développer une méthodologie d'audit intéressante, dans le respect de la définition légale de l'audit public local qui a été adopté, aux termes de longs débats, par les parlementaires. L'audit public local, dénommé « examen de la gestion » « *porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en oeuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations* » (code des juridictions financières). On distinguera donc les trois axes, dans la méthodologie mise en oeuvre

² Rapport public « la gestion des services de l'eau et de l'assainissement » décembre 2003 P 8

³ avis du 20 mai 1998

2 – la méthodologie d’audit et les enseignements tirés des contrôles

21 – la régularité des actes de gestion

Le contrôle de régularité est le premier contrôle auquel les CRTC se sont livrées. Il comporte deux branches : la régularité de la passation, puis, pendant l’exécution du contrat, la vérification du respect des garanties démocratiques (obligation d’informer, exercice du droit de contrôle par la collectivité délégante).

S’agissant des modalités de passation, on sait que le droit interne comme le droit communautaire imposent, en la matière, des obligations de transparence et de respect de l’égalité entre les candidats, moindres qu’en matière de marchés publics : une publicité préalable suivie d’une libre négociation conduite par le maire au lieu d’un appel d’offres soumis à l’appréciation d’une commission de l’assemblée délibérante. Or, la différence entre la délégation et le marché de prestation de services tient seulement au fait qu’en matière de délégation, le risque ou, à tout le moins, un risque, reste à charge du délégataire. Certaines CRTC ont donc analysé la nature du contrat pour estimer que l’absence de risques en faisait un marché de prestations qui aurait donc dû faire l’objet d’une procédure de passation plus ouverte, où l’assemblée délibérante était davantage impliquée. Cet axe a souvent été mis en œuvre mais apparaît de moins en moins opérant. Ainsi, en décembre 2003, la synthèse des contrôles opérés a donné lieu à un rapport public particulier de la Cour des comptes. Cette synthèse constate les progrès enregistrés depuis la synthèse précédente (1997) et relève : « *les avancées les plus visibles sont incontestablement celles qui se sont traduites par la systématisation de la mise en concurrence des délégataires et la renégociation plus fréquente des contrats de délégation*⁴ ».

De la même façon, s’agissant du contrôle démocratique, le même rapport note : « *l’information des élus et des usagers s’est notablement améliorée, avec la généralisation des rapports annuels* ». La synthèse consacrée à l’audit du service des transports urbains de voyageurs (rapport public avril 2005) fait la même constatation : « *rare sont les cas où le délégataire n’a pas observé en matière de reddition du rapport annuel les obligations que lui imposent les dispositions légales* »⁵. Les contrôles réguliers pratiqués par les CRTC ont-elles contribué à ce résultat ? Qu’on me permette de le croire ; de fait, depuis l’avis précité du Conseil d’Etat, les délégataires ont appris à accepter le contrôle et les délégants ont renforcé leurs moyens de contrôle. De fait, l’enjeu du contrôle s’est déplacé : formellement, les obligations sont respectées mais il peut arriver, comme le note la CRC Provence- Alpes - Côte d’Azur, en matière de délégation de restauration collective que « *l’opacité et la confusion des éléments comptables et statistiques fournis par les délégataires aux collectivités ne favorisent pas l’exercice des contrôles incombant à l’autorité délégante* »⁶. L’analyse de l’équilibre du contrat devient essentielle.

22- l’économie des moyens : l’économie du contrat

Les contrôles à opérer en la matière reposent sur les comptes produits par le délégataire. Leur audit doit tenir compte de la nature du contrat, (concession ou affermage) qui détermine la part respective du poids des investissements. En tout état de cause, l’exercice est délicat,

⁴ rapport cité P. 12

⁵ rapport publics « les transports urbains » avril 2005 P 101

⁶ rapport public Cour des comptes 2003 p 649

parce qu'il convient de bien saisir les caractéristiques techniques du service qui déterminent à la fois les charges, les recettes, donc l'équilibre du contrat pour la collectivité et le prix à l'utilisateur. Les difficultés rencontrées peuvent se résumer autour des points suivants :

- L'imputation des charges : périmètre de la délégation et périmètre du compte . La société délégataire appartient généralement à un grand groupe, privé ou public qui dispose de services régionaux et a souvent créé son propre maillage territorial d'exploitation. Il convient alors de s'assurer des méthodes qui permettent d'isoler le compte exact correspondant au périmètre de l'autorité délégante au sein d'un ensemble plus vaste ou différent correspondant au périmètre technique de l'unité d'exploitation de la société délégante (souvent dénommée la « maille »). Le cas a été observé dans les comptes de la distribution d'électricité (délégataire : EDF) ; il explique les difficultés qu'a eues la SNCF à établir un compte, par région (qui ne sont pas ses régions d'exploitation) pour le transport régional de voyageurs ; c'est aussi une question essentielle pour comprendre un contrat d'eau que d'établir la cartographie des délégations voisines de celle étudiée : de fait, dès lors qu'il s'agit de réseau, l'intérêt du contrat, pour le délégataire, tient à l'économie d'ensemble autour d'un captage. A Dourdan (Essonne)⁷, la CRC d'Ile de France a pu accéder aux comptes des délégations voisines gérées par une même entité ; elle a constaté que leur quote part de frais généraux avait été baissée et celle de Dourdan diminuée.

En effet, on peut distinguer trois niveaux, au dessus du périmètre de la délégation. Le niveau de l'antenne locale, qui est généralement le niveau des charges de personnel, travaillant sur une ou plusieurs délégations voisines ; le niveau régional qui est celui de la tenue de la comptabilité et l'administration ; enfin le niveau national du groupe, de la recherche et développement, de la formation etc ..A chaque niveau correspond une quote-part de frais généraux. Or, la compétence de la CRC (comme le droit de contrôle du délégant) s'arrête aux comptes du délégataire. En d'autres termes, s'assurer que le compte est bien le compte de la délégation et parvenir à éclaircir les éléments de détermination des charges courantes constitue un premier axe, lourd, de contrôle. A l'occasion du contrôle de la délégation du service de l'eau à Toulouse, la CRC de Midi-Pyrénées avait ainsi constaté que 29% des charges seulement étaient directement vérifiables dans la comptabilité du délégataire, 71% relevant de mécanismes de répartition extra – comptables dont 35% sur base forfaitaire (répartition à la valeur ajoutée au sein du groupe)⁸. Pour modeste qu'elle soit, la part vérifiable mérite cependant intérêt

- Les aspects techniques : la connaissance des coûts

De nombreux contrats de délégation, notamment dans le secteur des transports urbains, comportent une clause de « garantie de recettes », à charge de la collectivité, garantie qui correspond à la différence entre les recettes encaissées et les recettes que le délégataire aurait dû percevoir, si l'utilisation du service avait été égale aux prévisions minimales sur lesquelles est fondé le contrat. Dans ces conditions, la vérification des recettes perçues est essentielle. On prendra l'exemple d'une délégation de transports urbains à Cambrai (Nord).⁹ La CRC a

⁷ rapport public « la gestion des services de l'eau et de l'assainissement » P 40

⁸ Rapport d'observations définitives CRC Midi Pyrénées commune de Toulouse mars 2004

⁹ Rapport d'observations définitives CRC Nord Pas de Calais mars 2005

procédé tout d'abord à un contrôle de billetterie. Celui-ci a fait apparaître une différence en moins de 7% entre la sommation des journaux de vente et le montant porté au rapport du délégataire, le non respect des décisions de l'autorité délégante d'augmenter les tarifs et des incohérences dans la comptabilité du stock de billets entre la sortie du « magasin » central et les entrées aux différents comptoirs et guichets.

Bien évidemment, la connaissance des coûts facturés est également essentielle, notamment pour l'usager. Elle nécessite toutefois une bonne connaissance technique de l'économie du secteur. Ainsi, dans l'exemple précédent, la CRC a voulu vérifier le nombre de km effectivement parcourus. Pour ce faire, elle a utilisé les enregistrements techniques internes et recherché la cohérence avec la consommation de gazole et les relevés de compteurs des bus. L'opération n'est pas si simple, car il convient de comprendre les usages de la profession qui sont certes mentionnés au contrat, mais dans des termes peu explicites. En l'occurrence, il s'agit du « haut le pied » (méthode de décompte du trajet retour dépôt) qui conduit à modifier les données brutes. Celles-ci corrigées, la CRC a obtenu le chiffre « professionnel » des km facturables. Elle a alors pu constater que les km facturés leur étaient supérieurs d'environ 9%. Dans le cas de la restauration collective en PACA¹⁰, le mécanisme est d'une autre nature. Le délégataire a le droit d'utiliser les cuisines mises en place pour fournir des repas à des clients extérieurs. Toutefois, le prix du repas facturé à cette clientèle extérieure n'intègre ni la dépense d'investissement ni les charges de structure ou les frais généraux qui sont dès lors exclusivement répartis entre les usagers publics. Chaque type de délégation exige donc une approche spécifique au service, qui entre dans la logique économique et recherche les mécanismes mis en œuvre, généralement issus de la connaissance accumulée par de grands groupes, fondés au XIX^e siècle. Lorsque la délégation est une concession ou comprend une part liée à l'investissement, les enjeux sont encore plus importants.

- Les investissements et leur amortissement

D'une façon générale, on peut observer que les contrats de concession se sont souvent accompagnés d'un défaut d'intérêt du délégant pour le patrimoine qui doit lui revenir et pour les méthodes d'amortissement qui sont mises en œuvre afin d'en assurer, en fin de contrat, le « bon retour » selon l'expression contractuelle en vigueur. La logique des contrats d'eau signés au début des années 1990 comportait ainsi le provisionnement de sommes réservées au renouvellement du réseau afin d'une remise en bon état en fin de contrat. Les montants en étaient d'autant plus importants que les délégataires avaient fait avalisé la notion de « garantie de renouvellement », présentée comme une provision destinée à couvrir un risque de travaux (non précisés) qui pourraient s'avérer nécessaires pour la continuité du service. Il s'agissait donc en quelque sorte d'une prime d'assurance, qui restait acquise au délégataire, dès lors qu'elle n'avait pas joué. Ce mécanisme qui a singulièrement renchéri le prix de l'eau mais fait une partie de la fortune de l'ancienne Compagnie générale des Eaux comme de la Lyonnaise, a été vigoureusement dénoncé par les juridictions financières françaises¹¹, relayées par

¹⁰ rapport public 2003 P. 654

¹¹ voir rapport cité décembre 2003 P 43

la presse. En juin 2001, l'association des maires de France a proposé un cahier de charges type qui peu à peu s'impose et distingue clairement le renouvellement patrimonial et le renouvellement fonctionnel.

De fait, c'est la mobilisation des élus, dès lors qu'ils ont pu être sensibilisés à la bonne comptabilisation de l'actif, qui fait avancer la clarté des contrats de concession. On peut ainsi noter qu'une expertise technique conduite par deux syndicats départementaux de distribution d'électricité a relevé une différence entre les inventaires comptables et les inventaires physiques de plus de 23% dans un cas, de 42% dans l'autre.¹² Elle s'explique notamment par les méthodes utilisées par le concédant (EDF), méthode FIFA (first in, first out) méthode statistique théorique, appliquée à un territoire concret, chargé d'une histoire patrimoniale.

23- les résultats obtenus : la qualité du service

Il reste beaucoup à faire, en matière de contrôle de l'économie du contrat, en particulier dans le domaine de l'étude des coûts et de la formation du prix à l'utilisateur. Mais les CRC ont déjà engagé l'étape suivante et ont commencé à définir une méthodologie de l'appréciation des résultats. Il s'agit pour elles de dépasser les critères purement quantitatifs pour s'intéresser à la qualité du service rendu. De ce point de vue, le rapport public de février 2002 portant sur « *la préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne* » a certainement un rôle. Ce rapport utilisait en effet la définition réglementaire de la qualité des eaux pour déterminer les axes de contrôle et l'efficacité des programmes de reconquête.

A sa suite, le rapport particulier consacré aux transports urbains a proposé, pour ce secteur, une synthèse des résultats obtenus dans le contrôle de qualité, articulé autour des éléments suivants : rapidité et fréquence du service (temps de vitesse commerciale, temps d'attente aux arrêts, continuité du service), déplacements de périphérie à périphérie, évaluation de la satisfaction de la clientèle¹³. Les contrôles opérés ont montré que ces critères n'étaient pas toujours suffisamment pris en compte, par le délégant, dans le contrat initial, par exemple à Annecy où aucune exigence ne figure au contrat. Les CRC ont aussi souligné les cas où les dispositions du contrat, spécifiant des critères précis et prévoyant des pénalités en cas de non respect, existent mais ne sont pas mises en œuvre, par exemple à Clermont-Ferrand ou à Caen, jusqu'à une date récente. L'objectif des CRC est donc de contribuer à sensibiliser à ces données, dès la phase de négociation du contrat puis, au fil de son exécution.

*

* *

Avec le contrôle des délégations de SPIC, les CRC ont donc acquis une expérience certaine en matière d'audit du faire faire, aussi bien quant à la régularité que de l'économie des moyens ou de l'évaluation des résultats. L'enjeu prochain pourrait consister à savoir transplanter ce savoir pour le contrôle futur du « partenariat public privé », autorisé depuis l'automne 2004 et en cours de diffusion dans les collectivités, qui constitue, en quelque sorte, une concession, appliquée aux services publics administratifs (hôpitaux, lycées etc).

¹² rapport public 2001 P 747

¹³ rapport cité P 91 et sq