

Tadeusz Dobek
Chambre régionale des comptes à Bydgoszcz

**NOUVELLES FORMES D'OCTROI DE MANDATS ET
DE FINANCEMENT DES TACHES PUBLIQUES :
UN DEFI POUR LES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES EN POLOGNE**

En Pologne, les collectivités locales financent la majorité des tâches de service public dont elles sont investies par leurs propres recettes, des subventions ainsi que des subsides de l'Etat. Etant donné l'insuffisance de ces ressources, les collectivités locales font appel dans une large mesure et de plus en plus souvent, comme autorisé par la loi, à différents types d'organisations ne relevant pas du secteur des finances publiques, notamment des personnes morales, mandatées pour gérer ces tâches. A cet effet, elles utilisent le potentiel financier de ces organisations tout en mobilisant de nouveaux fonds, via par exemple l'émission de titres ou le recours à des ressources étrangères.

L'une de ces possibilités consiste à réaliser des investissements de service public, impliquant l'utilisation d'une « licence de construction » telle que prévue par la législation sur les marchés publics, – procédure par laquelle le mandataire exécute le mandat en utilisant ses propres ressources et reçoit à titre de paiement le droit d'utiliser la structure réalisée (et dans le même temps d'en retirer des bénéfices) pour une période fixée par contrat. De même, l'utilisation des ressources du secteur privé pour l'exécution de tâches d'ordre public s'effectue dans le cadre d'un partenariat dit « public-privé », à savoir une coopération entre une entité publique et une organisation privée conformément à un contrat commercial.

Indépendamment des possibilités susmentionnées, les collectivités locales peuvent également confier les tâches de service public dont elles ont la responsabilité à des institutions spécialisées ou organisations non gouvernementales, ne relevant pas du secteur des finances publiques, conformément à la loi du 23 avril 2003 sur les activités d'utilité publique et les associations d'intérêt général.

A l'appui d'un exemple, je souhaite présenter les tâches et les responsabilités des chambres régionales des comptes lorsqu'elles se trouvent confrontées à ces nouvelles formes d'octroi de mandats et modes de financement des tâches d'ordre public.

La loi autorise les collectivités locales à mandater des organisations ne relevant pas du secteur des finances publiques pour exécuter certaines tâches. L'examen des recettes de certaines organisations non gouvernementales a ainsi fait apparaître une part considérable de subventions publiques locales. Les moyens fournis par les collectivités locales représentent la

deuxième source de financement des organisations non gouvernementales et correspondent à 16,5 % de l'ensemble des recettes de ces dernières.

En Pologne, plus de 50 000 organisations non gouvernementales sont répertoriées. L'activité principale d'environ 60 % de ces organisations est liée aux sports, au tourisme, à la récréation ou aux loisirs. D'autres secteurs d'activité comme l'éducation, les services sociaux et l'assistance sociale, la culture et les arts, la santé ou encore l'écologie sont également représentés. Les collectivités locales apportent en priorité leur soutien aux activités visant à promouvoir l'éducation physique et les sports, les arts et la culture, la sauvegarde du patrimoine culturel et les activités de loisirs pour les enfants et les jeunes, en plus de leurs domaines d'intervention obligatoires. Il est à noter que la coopération entre les collectivités locales et les organisations mandatées pour exécuter certaines tâches d'ordre public a commencé il y a seulement quelques années. Par conséquent, le montant des subventions versées à ces organisations est négligeable et les fonds ne représentent qu'une faible part du budget des collectivités locales. L'octroi de subventions à des organisations ne relevant pas du secteur public est un domaine d'activité délicat, susceptible de générer de graves irrégularités, voire de favoriser l'émergence de mécanismes de corruption.

En outre, les collectivités locales polonaises ne disposent pas toujours des ressources financières suffisantes pour couvrir les besoins. La pression sociale obligeant à mener à bien toutes les tâches les incitent à chercher de nouvelles sources de financement sous forme de crédit, d'emprunt ou d'émission d'obligations. En Pologne, la tendance des collectivités locales à obtenir des fonds issus de l'émission d'obligations est en constante hausse. Cependant, la loi ayant fixé des restrictions en matière d'endettement (la dette ne doit pas excéder 60 % du budget) et d'amortissement de cette dette (15 % des recettes), les collectivités locales ont créé des entreprises ou des structures affiliées pour leur confier l'exécution de leurs tâches (à savoir la gestion de l'eau, le traitement des eaux usées, la gestion de bâtiments municipaux, les transports municipaux, les routes communales ou les centres de loisirs municipaux).

L'octroi par les collectivités locales de tâches d'utilité publique à diverses entreprises s'observe principalement dans les grandes villes. En qualité de personnes morales indépendantes, ces entreprises peuvent souscrire des crédits, contracter des emprunts, émettre des obligations en leur nom et pour leur propre compte. Depuis peu, les activités publiques sont financées dans une large mesure par le budget européen. En 2006, ces fonds ont permis de financer 20 % des investissements effectués par les collectivités locales polonaises.

En Pologne, les chambres régionales des comptes sont à la fois des institutions de contrôle et de surveillance. En qualité d'autorité de surveillance, elles sont donc amenées, par exemple, à

veiller au respect de la législation en vigueur. Pour cela, elles examinent diverses procédures (élaboration ou modification d'un budget, contraction d'un crédit, emprunt ou émission d'obligations) ainsi que les modalités d'attribution de subventions par les collectivités locales en faveur d'organisations ne relevant pas du secteur public. Lorsqu'elles constatent une infraction à la loi, les chambres sont habilitées à invalider tout ou partie de la procédure examinée et des réglementations y afférentes.

Par ailleurs, dans le cas des crédits, emprunts et émissions d'obligations, les équipes chargées du contrôle évaluent la capacité de l'organisme à rembourser ces différentes formes de dettes (intérêts inclus). Les chambres ont également la possibilité d'émettre un avis négatif, ce qui entrave le recours au crédit ou à l'emprunt et l'émission d'obligations. L'avis émis par les chambres peut donc être considéré comme un contrôle anticipé (contrôle *a priori*).

Une toute autre activité des chambres consiste à vérifier la gestion financière des collectivités locales, c'est-à-dire l'exécution du budget : recherche de fonds, contraction de crédits ou d'emprunts, émission d'obligations et affectation des fonds correspondants, sans oublier l'échéancier du remboursement de dettes.

Les inspecteurs des chambres régionales des comptes sont chargés de détecter les éventuelles irrégularités liées à l'obtention ou à l'affectation de ressources publiques par les collectivités locales. Leurs tâches s'inscrivent donc dans le cadre de contrôles intégrés portant sur la gestion financière des dites collectivités. Ces contrôles doivent être réalisés au moins une fois tous les quatre ans.

En 2007, les chambres régionales des comptes et la cour suprême des comptes examinent de concert, conformément au traité sur la coopération de 2002, les mandats attribués par les collectivités locales à des organisations ne relevant pas des finances publiques. Une attention particulière est accordée au respect des règles et procédures en vigueur en matière d'attribution de mandats et de subventions, puis à la gestion des fonds débloqués par les collectivités locales. Les contrôles concernent à la fois les collectivités locales et les organisations percevant des subventions locales. L'octroi de tâches publiques à des organisations non gouvernementales implique un transfert de fonds en dehors du secteur public. Par conséquent, les contrôles visent principalement à vérifier dans quelle mesure l'intérêt public est préservé et à s'assurer que :

- les mandats sont attribués dans le respect des procédures en vigueur
- les contrats négociés préservent l'intérêt public
- l'exécution des contrats et l'utilisation des subventions se font de manière appropriée.

Il est important de souligner que le recours croissant à de nouvelles formes d'octroi de mandats et de financement des tâches publiques par les collectivités locales polonaises constitue un véritable défi pour les chambres régionales des comptes chargées de les contrôler.