

## **La communication et la publicité des observations des chambres régionales des comptes**

### **Le cas des contrôles thématiques**

Les vérifications opérées par les CRC peuvent non seulement porter sur une large gamme des activités d'une collectivité locale, comme développé dans l'exposé précédent de M. PAGES, mais aussi porter sur une activité précise des collectivités soumises à leur contrôle. L'approche du contrôle sera donc thématique. Il peut s'agir de l'examen d'évaluation d'une fonction (la gestion du personnel), d'une politique d'intervention de la collectivité (la formation professionnelle dans le cas des Régions) ou d'une activité de service public (le service local de l'eau)

L'approche thématique est utilisée pour les grandes collectivités territoriales comme, par exemple, les régions, les départements, la commune de PARIS, les grandes villes ou un établissement public local comme l'Assistance publique - Hôpitaux de PARIS. L'approche de la gestion sera faite « par appartements ».

Les interventions des chambres se manifestent par deux types de communications :

- un **rapport d'observations** sur la collectivité locale concernée, qui fait suite à une procédure d'examen de la gestion, dans les mêmes conditions que celles précisées par M. PAGES ;
- un **avis**, lorsqu'elle a été saisie par le préfet sur un marché public ou une délégation de service public.

Le présent exposé ne développera pas ce dernier point, bien qu'il conduise, en un temps limité (un mois), à se prononcer par exemple sur l'exécution d'un contrat passé par la collectivité pour l'exploitation d'un de ses services publics. Cette demande d'avis a parfois conduit des CRC, à la lumière des anomalies mises à jour, à approfondir le travail par un examen de la gestion, ce qui permet d'élargir le champ du contrôle.

#### **1. - Le cadre des contrôles thématiques :**

##### **1.1. – le contrôle « ciblé » de certaines collectivités :**

Le contrôle thématique se rencontre dans deux cas principaux :

- l'examen de certaines collectivités importantes nécessite de procéder par « appartements » et dans ce cas la communication des observations ne diffère pas sensiblement de la situation exposée par M. PAGES ;
- les enquêtes nationales ou régionales sur un thème particulier de gestion, nécessitant plusieurs références afin d'en tirer des conclusions généralisables.

C'est ce dernier point que je vais développer. Dans le cas des communes, il s'agit le plus souvent d'activités de service public, donc avec une dimension économique comme dans le cas des services publics industriels et commerciaux. Quelques chambres régionales des comptes ont un champ d'action, en nombre de collectivités significatives, suffisamment large pour mener des enquêtes thématiques propres. Je citerai, parmi les cas récents, celles d'Ile-de-France ou de Provence-Alpes-Côte-d'Azur sur la gestion de la restauration collective par les communes. Mais l'enquête thématique type est celle menée au niveau national, faisant collaborer plusieurs chambres régionales des comptes sur un thème commun.

### **1.2. – les enquêtes communes des juridictions financières :**

Les enquêtes communes s'établissent autour d'un thème, donnant lieu au point fort du contrôle de la gestion d'une collectivité, voire même l'unique matière de ce contrôle.

Il s'agit donc d'une activité programmée donnant lieu à diffusion d'un guide de vérification, d'où une démarche normalisée de contrôle. Tel a été le cas récent de l'enquête menée par une vingtaine de CRC sur la gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement, qui va aboutir à la publication d'un **rapport public** particulier de la Cour des comptes, qui est la forme la plus élaborée des communications des juridictions financières. Un tel rapport permet en effet de tirer des leçons générales de l'examen de cas particuliers (au cas présent, plus de 200 rapports d'observations ont fourni la matière du rapport public, même si seules une cinquantaine de collectivités sont citées).

Deux exemples sont particulièrement illustratifs de l'enquête qui a été menée pour la gestion des services publics locaux de l'eau et de l'assainissement :

- l'examen mené sur la commune de SAINT-ETIENNE, où ces services publics étaient confiés par contrat à une entreprise privée ;
- celui dont a été l'objet le SYNDICAT INTERDEPARTEMENTAL D'ASSAINISSEMENT DE L'AGGLOMERATION PARISIENNE, qui assure en gestion directe l'exploitation des stations de traitement des eaux usées et des grands ouvrages de transport des eaux usées pour PARIS et sa banlieue au sens large.

Ces vérifications font suite à un précédent examen effectué environ 5 ans auparavant.

### **1.3. – l'enquête sur la gestion des services locaux d'eau et d'assainissement :**

Une enquête a été menée sur la gestion des services d'eau et d'assainissement par les collectivités locales, travail qui a intéressé une vingtaine de chambres régionales des comptes. Ce travail s'est effectué avec une méthodologie commune (un guide d'enquête) fournie aux CRC pour homogénéiser autant que possible l'approche de vérification, sans cependant aller jusqu'à une stricte normalisation de la démarche de contrôle. Cette enquête s'est effectuée sous la supervision d'un groupe de quelques magistrats, avec des correspondants dans chaque juridiction participant activement aux travaux. Les correspondants ont été consultés à chaque étape de progression de l'enquête.

Faisant suite à un rapport précédent publié en 1997 ayant eu un retentissement certain, un rapport public particulier de la Cour des comptes sur la gestion des services locaux d'eau et d'assainissement va paraître prochainement.

## **2. - Les observations des contrôles thématiques :**

### **2.1. – le contenu des observations :**

Dans les deux cas pris pour illustrer mon propos, des constantes méthodologiques ont permis de dégager des points forts dans les conclusions de la vérification :

- les suites données aux précédentes observations (il s'agit, d'une part, de montrer une continuité dans l'action des juridictions financières et, d'autre part, de mesurer l'impact positif de la vérification antérieure : la collectivité a-t-elle tenu compte des observations pour se réformer ?) ;
- les aspects financiers ;
- les aspects organisationnels ;
- enfin, le service rendu, tout particulièrement à l'utilisateur final.

Les observations sont, bien entendu, non directives pour les collectivités qui les reçoivent. Elles sont une révélation des dysfonctionnements observés, non un ordre d'y mettre fin.

Elles peuvent insister, dans le cas d'un service public industriel et commercial et en outre des points précités, sur :

- l'organisation de la collectivité : comment assure-t-elle son rôle d'autorité organisatrice du service ;
- le mode de gestion du service : gestion directe ou gestion confiée à un tiers ;
- le contrat, lorsque le service a été délégué à une société privée ou un établissement public ;
- les rapports des collectivités entre elles ; la plupart des services d'eau et d'assainissement, par exemple, ne peuvent être gérés qu'au niveau d'une agglomération, de moins en moins au niveau de ses subdivisions communales.

### **2.2. – le but des contrôles thématiques :**

Le but des contrôles thématiques est de faire le point aussi exhaustif que possible des différents aspects de la gestion d'une activité majeure d'une collectivité. Il s'agit de porter un regard extérieur sur la gestion, en s'appuyant sur des références nationales fournies par des banques de données et le cumul d'expérience des diverses juridictions financières. Le but, non encore pleinement atteint, est d'évaluer l'activité en cause, en allant au-delà des aspects de régularité pour aborder de la façon la plus pertinente possible les aspects de risque, plus particulièrement financiers et économiques.

Les observations faites sur une collectivité peuvent aussi déclencher la vérification des collectivités qui lui sont liées. C'est ainsi que l'étude du cas du SIAAP a déclenché une vérification d'une collectivité avec qui il était lié : le département du VAL-DE-MARNE au travers de sa Direction de l'eau et de l'assainissement.

### **2.3. – Le contenu de la communication :**

Le rapport d'observation comprend, au moins :

#### **- l'examen des suites :**

Traditionnellement, les CRC examinent les suites données à leurs précédentes observations. Ainsi, dans le cas des services d'eau et d'assainissement où sont miss en lumière de nombreuses anomalies et au vu de l'importance des enjeux financiers, les chambres font un examen périodique pour s'assurer de l'amélioration de la gestion.

A SAINT-ETIENNE, il a été vérifié si les budgets annexes d'eau et d'assainissement avaient été rétablis et si un contrôle du délégataire avait été mis en place.

Dans le cas du SIAAP, cet examen de suivi a concerné l'évolution des statuts de l'établissement, celle de ses relations conventionnelles avec d'autres collectivités ou avec les distributeurs d'eau chargés de percevoir la principale ressource du syndicat. Sur ce dernier point, la mise en place d'un contrôle a été notée. Durant la vérification, l'amorce d'une refonte des relations avec, notamment, l'une des collectivités a aussi été noté.

#### **- une opinion sur les aspects financiers :**

Les aspects d'équilibre financier font bien entendu l'objet d'une attention particulière. A cet égard, les opérations des services d'eau et d'assainissement sont obligatoirement présentés dans un compte particulier : à savoir dans le cadre de budgets annexes de la commune ou d'établissement spécialisés de coopération intercommunale,

Dans le cas du SIAAP, l'équilibre général est bon et bénéficie, en matière d'investissement, d'importantes recettes de transfert. A ce titre, l'équilibre financier d'un programme d'investissement particulièrement lourd a été examiné : il a été constaté que celui-ci peut être mené « sans devoir faire évoluer trop fortement à la hausse la redevance interdépartementale d'assainissement », principale ressource de l'établissement.

A SAINT-ETIENNE, les comptes annexes de l'eau et de l'assainissement avaient été supprimés en 1992 ; l'intervention de la Chambre en 1996 les a fait rétablir en 1997. Le dernier contrôle a permis de noter que des charges indues étaient portées à ces comptes tandis que des recettes ne leur étaient pas imputées.

L'évolution du prix de l'eau fait aussi l'objet d'une attention vigilante. Ainsi, le rattrapage des retards d'équipement en matière d'assainissement explique une partie des hausses de prix observées, tant à SAINT-ETIENNE que pour le SIAAP. A SAINT-ETIENNE, où ce prix est particulièrement élevé, des clauses contractuelles sont particulièrement pénalisantes, comme l'indexation du prix à certains facteurs d'évolution dont la progression est plus forte que le niveau général des prix à la consommation.

Dans le cas du SIAAP, l'organisation complexe de l'assainissement, avec trois ou quatre niveaux de redevance d'assainissement, entraîne une variation notable de la facturation de ce service selon les communes desservies, avec conséquence sur le prix global de l'eau.

**- un regard sur les aspects organisationnels :**

Les observations concernent tant la structuration interne de la collectivité que ses relations avec d'autres entités.

En matière d'**organisation interne**, l'examen va porter sur l'adéquation des moyens de l'organisme à la mission à assurer.

Dans le cas de SAINT-ETIENNE, qui a confié l'exploitation de ses services d'eau et d'assainissement à une entreprise, il a été constaté tant la mauvaise organisation du service chargé du contrôle de l'exploitant que l'insuffisance du contrôle exercé par la commune sur l'exploitant de ses services.

Quant au SIAAP, pour des raisons historiques, il n'avait pas de réelles fonctions de gestion des ressources humaines : en effet, il assurait sa tâche avec du personnel (1.400 agents) d'une autre collectivité (celui de la Ville de PARIS), donc dans une situation de dépendance avec de grosses difficultés pour ajuster, tant en nombre qu'en qualité, le nombre d'agents à ses besoins.

A SAINT-ETIENNE, si la commune avait créé un service chargé du contrôle de l'exploitant de son service d'eau, le fonctionnement de ce service a montré de nombreuses défaillances : manque de permanence du personnel chargé du contrôle technique, mauvaise liaison entre le service technique et celui chargé du contrôle financier (le premier ayant omis de transmettre au second les rapports fournis par l'exploitant).

De plus en plus, les grands services publics se gèrent au niveau de l'unité urbaine géographique qu'est l'agglomération, ce qui conduit à examiner les **relations entre collectivités**.

En Région parisienne, le SIAAP n'a compétence que sur la partie aval (les usines de traitement des eaux usées) du système d'assainissement d'un ensemble intéressant plus de 8 millions d'habitants. L'ensemble constitué par les services de collecte des eaux usées de plus de 300 communes, avec 4 départements gérant des ouvrages groupant ces eaux, est mal coordonné et le SIAAP en subi les conséquences, avec des contraintes fortes d'exploitation et de financement. Il doit en effet pouvoir traiter, par temps de pluie, les volumes d'eaux parvenant dans ses ouvrages, en évitant l'arrivée d'eaux polluées dans le milieu naturel. Or, au lieu d'être pris en charge sur le budget général des communes, donc par les contribuables de l'impôt local, le suréquipement induit par les eaux pluviales sur les ouvrages construits et gérés par le SIAAP est à la charge de l'utilisateur de l'eau.

A SAINT-ETIENNE, malgré la création d'une communauté d'agglomération, chargée de la coopération entre les communes, la complexité du réseau d'assainissement (complexité technique mais surtout juridique, avec une multiplicité des modes de gestion, de contrats et d'exploitants) n'a pas permis une unification de la gestion de ce service public.

Quant au service de l'eau potable, il est assuré dans une grande part de l'agglomération par le service délégué de la commune centre, et ce dans des conditions juridiques incertaines, sources de contentieux devant les tribunaux. Un de ces contentieux par exemple, a entraîné l'abandon par SAINT ETIENNE d'une recette de 2,4 millions d'euros pour des ventes d'eau à une autre commune, qui en a contesté le montant. Là encore, une gestion à l'échelle de l'agglomération s'impose.

**- le service rendu :**

L'examen de la collectivité insiste sur les carences qualitatives :

- manque de moyens : saturation des stations d'épuration, capacités de traitement insuffisante notamment par temps de pluie (SIAAP) ou déficience du système d'assainissement (SAINT-ETIENNE) ;
- manque de protection de la ressource en eau (protection des captages, station d'alerte), absence d'interconnexion avec les réseaux voisins, (SAINT-ETIENNE).

Cet aspect du travail de vérification prend de plus en plus de place. Les travaux les plus récents des chambres régionales des comptes insistent d'ailleurs sur la définition d'indicateurs de performance permettant la mesure objective de cette qualité, avec des liens mis entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus, que l'exploitation des services d'eau et d'assainissement soit assurée par des entreprises ou par un service d'une collectivité publique.

**3. - La publicité des contrôles thématiques :**

**3.1. – Le rapport d'observations :**

Je ne développerai pas la communication à partir du rapport d'observation, dont le rayonnement est limité à la collectivité et qui a été exposé par mon collègue PAGES.

**3.2. – Le rapport public de la Cour des comptes :**

Le meilleur rendement des contrôles thématiques peut être obtenu lorsque le résultat de l'enquête menée est publié dans le cadre d'un rapport public de la Cour des comptes. Cette publicité des observations peut prendre deux formes :

- l'insertion au rapport annuel de la Cour des comptes, où le thème enquêté est traité en quelques dizaines de pages au milieu d'autres aspects de l'activité des juridictions financières ;
- le rapport public particulier, avec une centaine de pages entièrement consacrées au thème enquêté, accompagnées des réponses des personnes morales (ministères, collectivités, sociétés) intéressées.

L'effet peut être important tant sur la gestion des collectivités, qu'elles aient fait partie de l'échantillon de l'enquête ou non, que sur l'évolution des lois et des règlements nationaux. Ainsi, un rapport public particulier sur l'eau et l'assainissement, publié en 1997, a eu un réel impact sur la prise de conscience, par les collectivités et les autorités nationales, ainsi que par le public et la presse, des grands enjeux de la politique de l'eau en France.

- - -

Couronnement d'une enquête thématique riche menée par la plupart des chambres régionales des comptes, un nouveau rapport public particulier sur la gestion des services d'eau et d'assainissement est sur le point de paraître. Il résulte d'un travail mené à partir de plus de 200 examens de gestion, dont une cinquantaine sont expressément cités tels ceux du SIAAP et de SAINT-ETIENNE. Il a donné lieu, pour sa confection à des

rencontres avec la direction chargée de l'environnement de la Communauté européenne, avec des services ministériels français (intérieur, environnement, avec des élus ainsi que des syndicats professionnels. Alors que l'enquête initialement prévue était un simple rapport de suivi, la richesse de la matière a conduit à déborder de l'épure originelle pour aborder la transition vers une démarche évaluative.

Nos contacts nous ont fait comprendre que le document était attendu par les élus et les divers acteurs du secteur de l'eau et de l'assainissement. Il propose des mesures pour clarifier la gestion de ce secteur (normalisation des comptes de délégation et du rapport du délégataire), en améliorer le fonctionnement concurrentiel et le service rendu à l'utilisateur afin que ce dernier bénéficie d'un service de qualité à un prix qui lui soit supportable, surtout s'il a été clairement informé des enjeux économiques et environnementaux.

**Ch. BERNINGER**  
**Président de section**  
**à la chambre régionale des comptes**  
**de Haute-Normandie**