HAL
open science

# Le contrôle des satellites municipaux

Pierre Foncillas

## To cite this version:

Pierre Foncillas. Le contrôle des satellites municipaux. Comptabilité et stratégies, May 1992, France. pp.cd-rom. hal-00823012

**HAL Id: hal-00823012**

**https://hal.science/hal-00823012v1**

Submitted on 19 Sep 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Comptabilité et stratégie
Chapitre 6 - Management public, stratégie et contrôle de gestion

# Le contrôle des satellites municipaux

**Pierre Foncillas**
Mairie de Bordeaux

SECRETARIAT GENERAL

Contrôle de Gestion

## LE CONTROLE DES SATELLITES MUNICIPAUX

### 1 - La satellisation : un phénomène ancien

Les années 1970 ont vu le foisonnement des associations paramunicipales de gestion, qu'une ville comme NICE, par exemple, a poussé à son paroxysme.

Les années 1980 furent celles des Sociétés Mixtes Locales, portées par la mode du Maire entrepreneur et celle des "Grands Projets".

Les années 1990 semblent être, là comme ailleurs, celles des affaires. Dans le domaine de la gestion financière locale, chacun sent bien qu'il y a l'avant et l'après ANGOULEME.

L'une des causes de la quasi-faillite de cette Ville tient précisément à la dispersion des risques sur plusieurs sociétés d'économies mixtes, conduisant à une opacification des comptes qui aurait empêché les prêteurs de connaître l'ampleur des engagements financiers réels de la Ville.

Une mesure - très imparfaite, mais rapide - du degré de débudgétisation propre à une commune peut être de rapporter le total des dépenses dites de "transfert" (chapitres 64 = Participations et Prestations pour tiers et 65 = Allocations et Subventions) aux dépenses de Personnel (chapitre 61) ce qui rapporte très approximativement le poids des activités déléguées (et non sous-traitées) à celles directement produites.

Pour l'ensemble des Communes de France, le résultat est éloquent dans sa stabilité :

| | |
|---|---|
| 1979 | 51,1 % |
| 1983 | 50,7 % |
| 1988 | 50,8 % |

Mais le même coefficient varie beaucoup plus en fonction de la taille de la Commune.

Ainsi pour l'année 1988, le ratio s'établissait en fonction de la strate démographique :

| | |
|---|---|
| - de 10 000 habitants | 61,2 % |
| - de 10 à 20 000 " | 38,8 % |
| - de 20 à 50 000 " | 36,3 % |
| - de 50 à 100 000 " | 39,2 % |

| | | |
|---|---|---|
| - de 100 à 300 000 | " | 51,1 % |
| - + de 300 000 | " | 62,5 % |

Le chiffre élevé atteint dans les petites Communes illustre vraisemblablement le développement de l'appartenance aux structures inter-communales et le faible nombre de personnel employé.

En revanche, il est clair que le ratio des villes importantes traduit - entre autres - le développement de structures satellites, notamment associatives.

On sait, en effet, que le degré de "satellisation" (ou de débudgétisation) atteint parfois un niveau proche de 100 %. Ce peut-être le cas des secteurs culturels, socioculturels ou sportifs. Le nombre et l'importance des budgets annexes varient également selon les Villes ainsi que, par exemple, le poids relatif du Centre Communal d'Action Sociale selon qu'il gère ou pas l'aide sociale facultative.

Le ratio de la Ville de BORDEAUX, 30,1 % pour 1991, traduit bien sa position de Ville Centre de Communauté Urbaine (à fiscalité propre), impliquant une sur représentativité des secteurs sportifs et culturels conservés en gestion directe et le faible poids de la gestion déléguée, non confiée à des associations, mais plutôt à l'économie mixte ce que le ratio ne peut refléter.

**2 - Les raisons de la satellisation**

Elles sont multiples et plus ou moins avouables :

Ces dernières années, les Villes ont eu à répondre à une forte demande en équipements urbains, demande née des effets cumulés de l'urbanisation et d'une diversification des besoins des citadins.

Les Services Publics pris en charge par les Collectivités se sont peu à peu accrus, en nombre et en poids : aux importants services industriels et commerciaux "traditionnels" - assainissement, collecte et élimination des ordures ménagères, production et distribution d'eau potable, transports en commun - se sont ajoutés les équipements liés aux activités de loisir ou aux actions dans les domaines économiques, culturels et sociaux.

Dans ces domaines, les besoins se segmentent de plus en plus, et les réponses des Services Publics "attrape tout" de plus en plus inadéquates. D'où l'apparition de nouvelles réponses plus satisfaisantes émanent d'entreprises privées, d'associations ou de groupes de voisinage.

Parallèlement, le champ de décision des Elus quant au choix d'un mode de gestion s'est étendu : les lois de la décentralisation de 1982, la suppression de l'encadrement des prix mise en oeuvre depuis 1986, la reconnaissance par le Conseil d'Etat de la possibilité pour les Collectivités Locales de déléguer à des personnes privées la gestion de certains services publics administratifs au même titre que celle d'un service public industriel et commercial (circulaire de l'Intérieur du 7 Août 1987), toute l'évolution du droit accorde aux Elus et Techniciens des latitudes de choix de plus en plus grandes en ce qui concerne les modalités de gestion des services municipaux.

Mais, à bien analyser les motivations profondes de ceux - Elus et Fonctionnaires - qui mettent en place ces structures dans leurs villes, on découvrirait probablement, entre autres, le souci d'une gestion plus souple qui échappe aux contraintes de la comptabilité publique, la volonté de se dégager du contrôle, jugé pesant et souvent formaliste, de l'assemblée délibérante, la nécessité, enfin, de mieux rémunérer les Cadres en les faisant échapper en partie du cadre statutaire de la fonction publique locale.

Certes ce dernier argument est justifiable encore que la situation évolue lentement. En revanche, les deux premiers vont dans un sens exactement inverse aux objectifs recherchés par tout système de comptabilité publique que rapportait avec force, en juin 1990, Michel CHARASSE lors de l'installation du Comité consultatif pour la réforme des comptabilités locales :

- assurer le respect des choix et priorités de l'assemblée délibérante

- garantir la transparence de l'information

- faciliter un contrôle efficace de l'utilisation des fonds publics.

Les arguments de souplesse, si souvent évoqués, n'ont que peu de valeur sur le strict plan de la gestion locale. Les règles de la comptabilité publique permettent déjà de procéder à tous les types d'opérations financières nécessaires (le paiement en espèces d'un orchestre le jour de sa prestation par exemple).

Le projet de réforme M14 qui sera présenté cette année améliorera la lisibilité des comptes locaux et au delà, donnera une meilleure photographie de la situation financière de la collectivité, par la prise en compte de son patrimoine et de ses engagements financiers.

Bien entendu, l'utilisation pertinente de toutes les possibilités des instructions comptables suppose déjà de les connaître. Cela ne peut pas être le cas sans une solide formation administrative et une bonne entente avec le comptable qui devrait jouer un rôle formateur essentiel.

Enfin, il semble que de nombreux gestionnaires de villes moyennes et grandes ont quelque peu joué, ces dernières années les apprentis sorciers.

Certaines villes ont développé à outrance un réseau de SEM aux participations croisées, avec des intentions où se mêlent le souhait de récompenser tel ami fidèle en lui donnant une présidence (en tournant ainsi la limitation des indemnités des Elus) et la volonté de mieux contrôler les données financières de tel programme en l'isolant.

D'autres ont multiplié les associations de gestion, selon le phénomène bien connu de la "lasagne" à savoir que chacune de ses structures s'est dotée, à sa création, de son propre appareil, qui une fois atteint l'objectif (souvent limité dans le temps) cherche généralement à tout prix à se pérenniser. D'où de nombreux doubles emplois, la constitution de petits fiefs parfois parasites, l'éclatement de la sphère communale et son incapacité à s'adapter à un environnement en changement constant.

De sorte que, au bout de quelques années, le Maire ou le Secrétaire Général ressent la désagréable impression de ne plus maîtriser ni la politique municipale, ni les outils censés appliquer cette politique. Surtout lorsque leurs banquiers, dont ils dépendent beaucoup plus qu'on ne le pense généralement, compte tenu du caractère structurel et permanent de l'endettement d'une commune viennent lui demander de mettre de l'ordre dans les structures.

**3 - Le contrôle des satellites**

Le contrôle est pris ici dans les trois fonctions suivantes :

a) le contrôle réglementaire au sens de la vérification de la conformité des textes constitutifs (missions, organes, contrats...) ou réglementaires ou législatifs auxquels est soumis l'organisme.

b) le contrôle évaluation au sens d'évaluation de la productivité ou efficience (rapports entre les moyens et les résultats) et de l'efficacité (rapport entre les résultats et les objectifs retenus) et les niveaux.

c) le contrôle régulation qui s'entend au sens cybernétique, c'est à dire la maîtrise du pilotage de l'organisme, impliquant une mesure des écarts pour analyse et les actions correctrices...

**a priori**

car le satellite, quel qu'il soit, n'a nullement le pouvoir divinatoire de transformer par un coup de baguette juridico-financier un projet utopique ou mal monté en bon programme porteur de développement pour un territoire.

Au début est le projet et sa crédibilité reste la condition préalable à tout montage de structure juridique et financière support.

Elémentaire dites-vous !!! bien évidemment, mais autant rappeler quelques bases qui à l'observation des faits semblent moins partagées que le bon sens populaire.

Dans le système français actuel où les évolutions économiques et sociales vont plus vite que la réforme des textes juridiques, il importe de nous convaincre de l'absence de structure idéale.

**et a posteriori**

à condition que les documents (prévus par les textes) soient produits et en temps utile et que les comptes rendus soient explicites.

Ainsi, existe-t-il une confusion très fréquente entre les recettes définitives telles que les ventes ou subventions et les ressources de trésorerie comme les emprunts et les avances des collectivités elles-mêmes dont le remboursement constituera une charge ultérieure.

De la sorte, l'équilibre, apparent des comptes d'exploitation peut masquer des déficits parfois considérables.

**4 - La prise de risques dans une Société d'Economie Mixte Locale**

Les particularités de la répartition du capital ne modifient pas la logique privée de la Société Anonyme qui est une logique à risques.

Cet élément fondamental du risque en économie privée nous amène avant tout montage de SEM à nous poser 4 questions :

a) les responsables des Collectivités Locales ont-ils conscience de cette prise de risques ?

b) les investisseurs privés participent-ils au risque ou investissent-ils dans la société en la considérant comme un placement sur du fait des cautions publiques apportées ?

c) les études de marchés susceptibles de minimiser le risque ont-elles été effectuées ?

d) toutes les parties sont-elles prêtes à assumer le risque financier en cas d'échec (règlement financier du passif de la SEML ou dissolution) ?

Si sur toutes ces interrogations subsistent des zones d'ombre il y aura lieu de s'orienter soit vers une structure moins risquée de droit public soit vers une association, de préfiguration moins coûteuse, et qui se transformera en SEML lorsque toutes les études auront été réalisées et les interrogations levées.

L'"affectio societatis" est le terme juridique définissant la volonté des partenaires d'une société de mettre des moyens en commun pour poursuivre leur objet social.

Ce qui est clair pour les sociétés commerciales (on investit en capital pour produire ou vendre et faire des bénéfices et du profit) est beaucoup plus obscur dans le cadre des SEML.

Pour les Collectivités Locales l'"affectio societatis" se traduit certes par des participations en capital mais surtout sur le projet porté par la SEML, à l'abandon d'une partie de ses prérogatives de puissance publique en optant pour le droit commun.

On ne peut avoir le beurre et l'argent du beurre : les souplesses du droit privé et l'autorité du droit public.

Pour une collectivité locale, participer à une SEML, c'est accepter de se remettre dans le droit commun avec tous les risques qui y sont liés et en particulier celui de la concurrence et du marché.

Pour les privés, l'"affectio societatis" est lié à leur capacité à accepter l'objet de la SEML tel que défini par ses textes constitutifs "toute activité d'intérêt général".

Les discours sur le partenariat ne manquent pas mais la réalité des intentions est peut être autre.

Dans l'esprit de certains investisseurs proposer une SEML est parfois une bonne méthode pour tester à moindres risques un projet, voire prendre des options sur du foncier avec un débours minimum. Car décider un projet d'aménagement ou une stratégie de développement est un acte politique (même s'il est entouré des conseils de tous les professionnels nécessaires).

Constituer une SEML est un choix technique eu égard à des données objectives :

- une étude de marché

- les coûts de constitution de la SEML

- les frais de fonctionnement incompressibles

- les comptes d'exploitations prévisionnels.

Dans la constitution et le fonctionnement de la SEML, l'équilibre entre le politique et le technique est un élément majeur de réussite.

- Que le politique s'impose et il obérera le dynamisme de la société et sa capacité de développement.

- Qu'à l'inverse il s'efface et laisse faire, la rentabilité prendra le pas sur l'intérêt général qui a été à l'origine de la création de la SEML.

**Perspectives**

A l'échelon national, apparait un débat où deux thèses s'affrontent :

- d'une part, les tenants de la priorité à donner à la technique comptable, qui induirait une forte normalisation entre les collectivités elles-mêmes (c'est le sens de la M14 qui remplacerait la M11 et la M12) et entre la collectivité et ses satellites.

Imposée nécessairement, mais le Gouvernement a prévu prudemment quatre années d'expérimentation, cette normalisation ne serait pas un progrés en termes de management mais assurerait une parfaite cohérence vis à vis de l'extérieur.

- d'autre part, les partisans de l'approche en termes de mesure de risques et de contrôle de gestion qui s'adapterait mieux, au delà de quelques normes générales comme la prise en compte des amortissements et provisions et la fourniture obligatoire de certains états annexes (patrimoine, garanties d'emprunt) aux spécificités locales et aux méthodes de management propre à chaque équipe municipale.

Mais entre le libéralisme affirmé de l'Europe des 12 et les discours franco-français sur l'économie mixte, il y a comme un hiatus.

A terme, l'ensemble du secteur para-public ou para-associatif se trouvera confronter à une concurrence légitimée par l'ouverture européenne. Il s'agi d'un défi qui exigera des choix difficiles et incontournables.

A quelque mois de l'échéance, finis les marchés captifs et acquis, les rentes de situations par statuts, connaissances ou réseaux informels.

C'est aussi la dignité et le génie de ces structures d'assumer un intérêt général avec l'aiguillon du marché et de la concurrence. Cela suppose donc :

- d'avoir une approche très professionnelle du rôle et des fonctions qu'elles peuvent jouer.

- de les considérer comme des outils de haute technologie (juridique et financière) avec lequel on ne fait pas joujou pour sa publicité personnelle ou la satisfaction de quelques électeurs.

- de se mettre en situation de marché et de concurrence à l'horizon 93, avec tout le sérieux qu'exige la prise en compte de l'autre.