

CHAMBRE REGIONALE DES
COMPTES
DE PICARDIE

12 NOV. 1992

Le Président

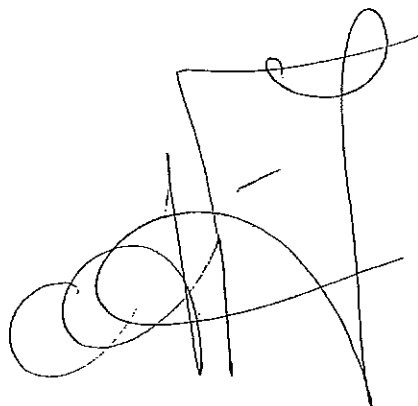
MD/BA
65 526

Monsieur le Président,

Par lettre en date du 13 février 1992, vous m'avez transmis les réponses qu'appelaient, de votre part, les observations provisoires que la Chambre avait formulées à la suite de l'examen des comptes et de la gestion de l'Agence de Développement de l'Oise (ADO) portant sur les exercices 1986 à 1989.

Après avoir pris connaissance de cette réponse, la Chambre a arrêté le texte des observations définitives dont vous trouverez ci-joint un exemplaire et dont copie est adressée, pour information, à Monsieur le Préfet de l'Oise.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



Anne FROMENT-MEURICE

Monsieur Jean-François MANCEL
Président de l'Agence de Développement
de l'OISE (ADO)
2 rue Gambetta
994
009 BEAUVAIS CEDEX

OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LES COMPTES DE L'AGENCE DE DEVELOPPEMENT DE L'OISE

1 - La situation juridique de l'Agence

Depuis la création de l'Agence, en juillet 1986, deux importantes décisions du juge administratif ont sanctionné les irrégularités persistantes de la situation juridique de l'ADO.

A la suite de ces deux décisions, et pour en tenir compte, des modifications ont été apportées par le Conseil Général, en 1987 et 1990, aux missions qu'il avait confiées à l'ADO et à la composition de ses organismes dirigeants.

Dans sa lettre d'observations provisoires, transmise le 15 octobre 1991 au Président de l'Agence, la Chambre a considéré que ces réformes demeuraient insuffisantes et que la situation juridique de l'ADO devait être, sans délai, mise en conformité avec les règles du droit public, en particulier celles qui concernent la procédure budgétaire et l'emploi des fonds publics.

A la suite de cette lettre, le Conseil Général, dans sa séance du 31 janvier 1992, a décidé que les conditions d'emploi des fonds qu'il allouait annuellement à l'Agence seraient fixées par contrat, et son Président a transmis à la Chambre le projet de convention relatif à l'année 1992.

Avant d'examiner si ce nouveau dispositif juridique est conforme aux demandes de régularisation exprimées par la Chambre dans sa lettre d'observations provisoires, il convient de rappeler la situation juridique antérieure et les irrégularités qu'elle comportait.

A - la situation juridique de l'Agence avant la lettre d'observations provisoires de la Chambre.

C'est par une décision du 13 octobre 1986 que le Conseil Général a confié à l'ADO la mission d'assurer, d'après les termes mêmes de cette décision, "l'impulsion, la coordination et la cohérence de toutes les actions concourant au développement départemental".

L'assemblée a, en conséquence, par une seconde décision, transféré à l'ADO la totalité des crédits d'interventions économiques du département.

Cette décision budgétaire impliquait que l'ADO attribuât elle-même les aides aux projets de développement et aux entreprises en difficulté.

Ces deux délibérations du Conseil Général ont été déclarées illégales et, en conséquence, annulées par le Tribunal Administratif d'Amiens, le 1er décembre 1987. Le juge a en effet considéré que "le Conseil Général de l'Oise ne pouvait légalement confier à l'Agence Départementale de l'Oise, association régie par la loi de 1901, compétence en matière d'interventions économiques, notamment pour l'attribution des aides aux projets de développement et des aides aux entreprises en difficulté".

Mais, peu de temps avant cette décision du juge administratif, le 27 novembre 1987, le Conseil Général avait de lui-même modifié le dispositif d'attribution des aides. Il avait en effet confié à son bureau le pouvoir de choisir, en dernier ressort, les bénéficiaires des aides et il avait limité l'intervention de l'ADO à la seule instruction des dossiers.

Le Conseil Général a estimé que cette modification, que le juge administratif ne pouvait pas connaître, mettait en conformité avec la loi la délégation à l'ADO des compétences du Conseil Général en matière d'interventions économiques.

Il a donc considéré qu'il avait répondu par avance aux critiques du juge administratif et que la décision de celui-ci, devenue caduque, n'appelait aucune autre réforme des relations juridiques entre le département et l'Agence de développement de l'Oise.

Le Conseil Général a ainsi laissé se créer un vide juridique inacceptable.

En effet, la décision du 27 novembre 1987 prise par le Conseil Général peu de temps avant le jugement du Tribunal administratif d'Amiens, ne portait que sur la délégation à l'ADO de l'instruction des dossiers d'aides, alors que c'est la décision du 13 octobre 1986, celle qui a été annulée par le Tribunal administratif, qui définissait l'ensemble des missions confiées à l'ADO.

Ainsi, à l'exception de l'instruction des dossiers d'aides, c'est sans titre légal que, depuis la décision du juge administratif d'Amiens, l'ADO exécute les missions qu'elle remplit pour le compte du département et pour lesquelles elle perçoit une subvention du Conseil Général, même si, comme le Président de l'ADO l'a rappelé à juste titre dans sa lettre de réponses aux observations provisoires de la Chambre, le Conseil Général a délibéré à maintes reprises, après cette décision du Tribunal Administratif, sur les activités de l'ADO, qu'il ne pouvait en conséquence, ignorer.

Cette observation n'est pas seulement formelle. Il appartenait en effet au Conseil Général de délibérer à nouveau sur l'ensemble des compétences qu'il entendait confier à l'ADO, compte tenu de l'interprétation de la loi faite par le Tribunal administratif, et de prendre une nouvelle décision dont la légalité aurait pu être à nouveau contestée devant le juge administratif.

Car, en réalité, la décision du Tribunal administratif d'Amiens avait une portée beaucoup plus grande que celle qui lui a été implicitement donnée par le Conseil Général.

Ce n'est pas seulement la délégation à l'ADO de la distribution des aides que le Tribunal a déclarée illégale.

Le juge administratif a aussi censuré le caractère trop général de la mission confiée à l'ADO.

Il n'a pas admis que le Conseil Général délègue à un organisme privé l'exécution des interventions économiques du département sans avoir, au préalable, par ses délibérations, défini les principes de ces interventions, les modalités générales de leur mise en oeuvre, et les contrôles qu'il entendait exercer.

Il a ainsi fait application au cas des interventions économiques du département, du principe général de droit public qui interdit à une collectivité publique de déléguer l'organisation fondamentale d'un service public dont il a la charge.

Il est vrai, cependant, que le Conseil Général avait pris soin, lorsqu'il a créé l'Agence, de s'assurer un pouvoir indirect sur les décisions et les actions de l'ADO.

D'une part, les ressources de l'Agence provenaient exclusivement d'une subvention du département. D'autre part, ses organes dirigeants étaient constitués d'une large majorité de conseillers généraux.

Mais, pour deux raisons principales, ce contrôle indirect du département sur les activités de l'ADO, ne pouvait légalement se substituer à la définition par le Conseil Général lui-même des interventions économiques du département.

La première raison est que les principes généraux des interventions économiques du département doivent être fixés par l'assemblée plénière dans ses délibérations, et non par une représentation de celle-ci dans les organes dirigeants d'une association.

Il convient de rappeler, en effet, que l'article 48 de la loi du 2 mars 1982 pose des conditions de principe à l'intervention économique des départements -respect de la liberté du commerce et de l'industrie, de l'égalité des citoyens devant la loi ainsi que des règles de l'aménagement du territoire- qu'il leur appartient de garantir. Or la Chambre a été frappée de constater qu'aucune réflexion de portée générale sur le développement de l'Oise n'avait été élaborée, ni a fortiori débattue sur la ligne de conduite à déterminer en matière d'interventions économiques, à partir d'une appréciation de la situation économique du département.

De plus, le soutien des départements aux communes constitue une part importante de leur action économique ; ils exercent par là même un pouvoir d'influence et d'orientation nécessitant que le Conseil Général conserve sa propre capacité d'analyse et de décision.

Le Conseil Général de l'Oise, informé a posteriori des actions engagées par l'ADO au coup par coup en l'absence d'une politique générale d'intervention qu'il aurait lui-même définie, est à cet égard dessaisi illégalement de ses compétences.

La seconde raison est que ces associations, sans autonomie réelle, permettent, dans de nombreux cas, aux collectivités publiques de tourner les règles de droit public.

Dans les cas les plus flagrants, de tels démembrements du service public au moyen d'associations para-administratives fictives, sont considérés par le juge administratif et le juge des comptes comme de véritables services administratifs relevant, en dépit de leur apparence juridique, du droit public.

C'est ce qu'a fait le Conseil d'Etat dans son arrêt du 26 janvier 1990.

Il a considéré en effet que l'ADO devait "être regardée comme ayant la nature d'un service du Conseil Général", et, en conséquence, il a annulé l'élection au conseil municipal de Chantilly de son directeur général, en application de la loi du 30 décembre 1988 sur les inéligibilités de certains agents des départements et des régions.

Après cet arrêt, le Conseil Général a, de nouveau, pris des mesures pour tenter de régulariser la situation juridique de l'Agence. Il a ainsi donné une autonomie plus grande à l'ADO.

Mais en dépit de ces mesures, la dépendance de l'ADO à l'égard du Conseil Général reste encore très forte. Ainsi le Président du Conseil Général est Président de l'ADO, le conseil d'administration, qui est composé de 31 membres, compte dix neuf conseillers généraux ; sur les huit membres du bureau, quatre sont conseillers généraux et, enfin, la subvention versée par le Conseil Général à l'ADO représente plus de 80 % de ses ressources totales.

D'ailleurs, l'Agence est présentée, dans ses propres publications, et dans celles du Conseil Général, comme un organisme du département, créé par lui et à son service exclusif.

Il est clair, en outre, que cette dépendance étroite de l'ADO à l'égard du département sera maintenue tant que la mission qui lui sera confiée sera de se substituer au Conseil Général dans la définition de sa politique d'intervention économique.

Le Président du Conseil Général l'a, à maintes reprises, répété à cette assemblée, pour apaiser les craintes de certains de ses membres de voir l'Agence s'émanciper progressivement de la tutelle du département.

En conclusion de ces développements, la Chambre a considéré sans sa lettre d'observations provisoires, que la situation juridique de l'ADO était irrégulière pour deux raisons, tout à fait liées. D'une part, la mission de service public qu'elle exécute pour le compte du département est trop générale pour que le Conseil Général soit autorisé à la déléguer à un organisme privé. D'autre part, l'Agence n'est pas, en réalité, un organisme privé, c'est une association para-administrative fictive qui doit être regardée comme un service du département soumis aux règles du droit public.

La Chambre a donc estimé que le Conseil Général devait rapidement régulariser les relations juridiques entre le département et l'ADO, soit en réintégrant dans ses propres services les missions que l'Agence exécute pour son compte, soit en lui fixant, par convention, les attributions précises qui lui sont déléguées, les moyens qu'elle doit mettre en oeuvre pour les exécuter, les résultats qu'elle doit obtenir et compte tenu du coût estimé de chacune de ces missions, la rémunération qui lui sera accordée.

Faute de quoi, la Chambre serait amenée par une déclaration de gestion de fait, à rétablir les formes budgétaires régulières qui exigent que le Conseil Général détermine lui-même, par ses délibérations, les principes généraux de ses interventions économiques et les moyens appropriés de les mettre en oeuvre, et qui impliquent également que soient pleinement respectées les règles d'emploi et de contrôle des fonds publics.

La Chambre a en effet relevé que la gestion de l'ADO au cours de la période examinée avait été dispendieuse, pour des actions dont l'intérêt, dans le cadre de l'action économique du département, était souvent discutable, et dont la mise en oeuvre était parfois improvisée.

Elle avait par ailleurs souhaité que l'ADO obtienne le remboursement de certaines dépenses indûment payées.

B - Les décisions relatives à l'ADO prises par le Conseil Général à la suite de la lettre d'observations provisoires de la Chambre.

A la suite de cette lettre d'observations provisoires, de nouvelles relations juridiques entre le Conseil Général et l'ADO ont été mises en place.

D'une part, les principes généraux devant commander ces relations juridiques ont été définis par le Conseil Général.

D'autre part, l'application de ces principes dès 1992 a donné lieu à l'établissement d'un projet de convention pour cet exercice.

1. Les principes

a) Une convention annuelle : le "contrat d'objectif".

Le Conseil Général a décidé dans sa séance du 31 janvier 1992 d'associer, chaque année, à l'octroi de la subvention du département à l'Agence, une convention dite "contrat d'objectif", conclue entre l'Agence et le Département et destinée à clarifier leurs relations et à définir périodiquement les objectifs que le Département fixe à l'ADO.

La procédure d'adoption de ce contrat d'objectif doit se dérouler, compte tenu des calendriers budgétaires et comptables des deux organismes, en deux temps : définition préalable des orientations de l'activité de l'Agence et du contenu du "contrat d'objectif" annuel lors du vote du budget primitif du département suivie d'une redéfinition plus précise de ces orientations lors du vote de la première décision modificative, après l'établissement par l'ADO d'un rapport très détaillé et très précis sur l'ensemble des actions menées l'année précédente.

b) Une charte fixant les orientations générales des interventions économiques du département.

Par ailleurs, le Conseil Général devait débattre, dans le courant de l'année 1992, des orientations générales de ses interventions économiques.

Il est prévu qu'au terme de cette délibération, l'assemblée adopte une "charte" fixant les principes et les objectifs de ses actions pour le développement du département.

C'est dans le cadre de cette charte que les "contrats d'objectif" annuels conclus avec l'ADO devront ultérieurement s'inscrire.

La Chambre a pris acte de ces décisions.

2. Le projet de "contrat d'objectif" pour l'année 1992.

Un projet de "contrat d'objectif" pour 1992 a été transmis à la Chambre, qui a pris acte, qu'ainsi, ce ne sera plus sans titre juridique que l'Agence exécutera désormais les missions de service public qui constituent l'essentiel de son activité, sous réserve que l'Agence ne soit pas une association transparente.

La Chambre a procédé à l'examen de ce contrat d'objectif. Il lui est apparu qu'il ne répondait que très partiellement aux observations provisoires de la Chambre sur les quatre points essentiels suivants :

- définition des missions confiées à l'ADO
- diversification des ressources de l'ADO et contrôle de l'emploi de la subvention
- mise en concurrence des fournisseurs ou prestataires de services de l'ADO
- reversement de la subvention à d'autres organismes et rémunération du personnel.

a) les missions confiées à l'ADO

Les missions confiées à l'ADO restent insuffisamment définies, notamment dans le domaine de l'instruction des dossiers de demandes d'aides (la procédure d'instruction et les critères d'analyse des demandes n'étant pas précisés par le Conseil Général) et dans le domaine de la prospection d'entreprises (la définition des entreprises à prospecter restant trop vague).

Par ailleurs, l'organisation des programmes de promotion du département, notamment les "nuits de feu" et le salon "s'implanter", dont la Chambre considère qu'elle ne rentre pas dans l'objet statutaire de l'ADO (cf infra), est néanmoins maintenue dans l'ensemble des missions confiées à l'ADO.

La Chambre a souhaité que la décision du Conseil Général d'élaborer une "charte" destinée à définir les principes de ses actions en matière de développement économique et d'inscrire les futurs "contrats d'objectif" dans le cadre de cette charte permette de clarifier et de préciser les objectifs assignés à l'Agence.

b) Diversification des ressources de l'ADO et contrôle de l'emploi de la subvention.

La subvention du Conseil Général représente toujours une part prépondérante (82,7 %) des ressources du budget prévisionnel pour 1992 de l'ADO annexé à la convention. Son montant reste global, alors que la Chambre avait considéré dans sa lettre d'observations provisoires, que la subvention devait être répartie selon les missions déléguées à l'ADO, afin que le Conseil Général puisse en contrôler, dans des conditions satisfaisantes, les divers emplois. (Pratiquement, cela implique que le budget prévisionnel de l'ADO fasse clairement la distinction entre les différentes activités de l'association). La subvention du Conseil Général demeurant la source presque unique de financement de l'ADO, la Chambre a, par ailleurs, relevé que l'article 5 du projet de convention, qui prévoit que toute modification substantielle de son budget prévisionnel doit être approuvée par le bureau du Conseil Général, confirme, s'il en était besoin, l'extrême dépendance de l'Agence à l'égard du Conseil Général.

c) Mise en concurrence des fournisseurs ou prestataires de services de l'ADO.

L'association s'engage, dans l'article 11 de ce projet de convention, à respecter les principes d'appel à la concurrence prévus par le code des marchés publics.

Cependant, elle se laisse la possibilité d'avoir recours aux fournisseurs ou prestataires de services du Département, sans mise en concurrence, si ceux-ci s'engagent, par écrit, à lui offrir les mêmes conditions que celles prévues dans les marchés départementaux exécutoires.

La Chambre a considéré que cette dernière stipulation n'était pas conforme au code des marchés publics qui exclut que la mise en concurrence des fournisseurs et prestataires de services des collectivités publiques porte, même indirectement, sur des fournitures et prestations destinées à des tiers.

Elle a noté, par ailleurs, que cette clause du projet de convention traduisait, une nouvelle fois, la grande dépendance de l'ADO à l'égard du département.

d) Reversement de la subvention à d'autres organismes et rémunération du personnel.

La convention comporte trois clauses ayant pour objet de mettre fin à des irrégularités ou abus financiers antérieurs graves et constants, qui avaient été particulièrement critiqués dans la lettre d'observations provisoires de la Chambre (et qui seront repris ultérieurement dans le corps de la présente lettre d'observations définitives).

- . non reversement par l'ADO de la subvention à d'autres organismes.
- . établissement d'un état des effectifs par référence aux catégories d'agents publics.
- . rémunération des agents de l'Agence selon les règles de la fonction publique, compte tenu de l'équivalence définie par l'état des effectifs ci-dessus mentionné.

La Chambre a relevé que les règles de rémunération des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités locales ne s'appliqueront qu'aux futurs recrutements ; pour les contrats en cours, l'ADO s'engage seulement à ce que les augmentations de traitements ne soient pas supérieures à celles de la fonction publique territoriale. Un autre mode de régularisation, pourtant plus adapté à la véritable situation juridique de ces agents, aurait consisté à bloquer leurs salaires jusqu'à ce qu'ils retrouvent le niveau de ceux de la fonction publique. La Chambre regrette qu'il n'ait pas été retenu.

La Chambre a considéré, en conclusion, que ces régularisations juridiques, qui étaient absolument nécessaires n'étaient pas suffisantes.

L'extrême dépendance administrative de l'Agence à l'égard du Conseil Général, la nature de service public des missions qui lui sont confiées, les graves abus financiers qui ont été commis depuis sa création et qui ont été rendus possibles par le fait que l'Agence, financée essentiellement par des fonds publics, n'est pas soumise au droit public, notamment à ses règles budgétaires et comptables, devraient conduire le Conseil Général à réintégrer à brève échéance l'Agence dans les services du Département.

La Chambre regrette que l'ADO n'ait pas obtenu, excepté dans deux cas limités (cf infra p 17 et 22) le remboursement, par ceux qui en avaient bénéficié, des emplois irréguliers de la subvention publique (qui seront mentionnés dans la suite de cette lettre). Elle n'a pu s'assurer, qu'à l'avenir, les dépenses de l'Agence soient soumises à des contrôles présentant des garanties aussi sûres que celles qu'offre, pour des fonds publics, le système de la comptabilité publique.

C'est pourquoi la Chambre souhaite que le Conseil Général procède de lui-même, dans les meilleurs délais, à la réintégration de l'Agence dans les services du département et elle prend acte des déclarations du Directeur des services du Conseil Général chargé de ce dossier au rapporteur de la Chambre, selon lesquelles cette régularisation devrait être prochainement proposée à l'assemblée délibérante, pour s'abstenir au terme du présent contrôle, de l'imposer par la voie de la déclaration de gestion de fait.

2 - Les frais de personnel

a) Traitements et indemnités accessoires

Les augmentations de salaires des agents de l'ADO sont décidées par le Président. Elles sont accordées sans rigueur.

* Ainsi, après deux augmentations de 25,7 % et 18,9 % intervenues en juillet 1987 et janvier 1989, le salaire brut mensuel de Monsieur Eric WOERTH, Directeur Général de l'Agence jusqu'en février 1990, a été porté de 23.400 F en juin 1986, date de son recrutement, à 35.000 F en janvier 1989. Cette rémunération était encore la sienne au moment de sa démission. A cette rémunération mensuelle, il convient d'ajouter les trois primes de fin d'année de 23.400 F, 29.418 F et 29.418 F qui lui ont été versées au titre des exercices 1986, 1987 et 1988. Monsieur Eric WOERTH disposait également d'une voiture de fonction, ce qui n'était pas prévu dans son contrat de travail, et comme son domicile, situé à Chantilly, est éloigné du siège de l'Agence, les frais d'essence pris en charge par l'ADO ont été coûteux pour les finances de celle-ci. En 1988, par exemple, leur montant a été de 15.060 F. La chambre a également relevé qu'en stricte application de son contrat, Monsieur Eric WOERTH aurait dû percevoir au titre de l'exercice 1986, compte tenu de la date de son recrutement, une prime au plus égale à la moitié de celle dont il a bénéficié, qui s'est élevée à 23.400 F.

* Monsieur SUISSE-GUILLAUD a été embauché en avril 1987 en qualité de Directeur Adjoint. Son salaire mensuel, initialement de 14.781,00 F a été porté à 14.850,00 F en janvier 1988. (le Président de l'ADO, dans sa réponse à la lettre d'observations provisoires de la Chambre a cru relever une erreur matérielle dans le calcul du salaire initial de Monsieur SUISSE-GUILLAUD, qui aurait été de 19.470 F et non de 14.781 F. En réalité, il n'en est rien. Le montant indiqué par la Chambre, doit s'entendre hors prime alors que celui mentionné par le président de l'ADO comprend une prime d'intéressement de fin d'année, prime prise en compte ci-dessous par la Chambre). Un an après son recrutement, en avril 1988, il a été accordé à Monsieur SUISSE-GUILLAUD une augmentation de 41,98 %, puis, deux ans après cette première revalorisation, en février 1990, une nouvelle augmentation de 13,8 % lui a été à nouveau octroyée. Ainsi, en trois ans, le salaire de Monsieur SUISSE-GUILLAUD a été augmenté de 62,37 %. En février 1990, Monsieur SUISSE-GUILLAUD est devenu Directeur de l'Agence. Il a bénéficié, trois mois après sa nomination à ce poste, d'une augmentation de salaire de 20,8 %, puis, cinq mois après celle-ci, d'une nouvelle augmentation de 20,6 %.

Au total, entre avril 1987 et octobre 1990, la rémunération de Monsieur SUISSE-GUILLAUD a été relevée de 14.781 F à 35.000 F, soit une progression de 137 %. Il lui a été également versé des primes annuelles, pour des montants variant selon les années entre 42.000 F et 53.000 F. En octobre 1990, compte tenu de ces primes, le salaire annuel brut perçu par Monsieur SUISSE-GUILLAUD peut être estimé à environ 450.000 F, ce qui est sans commune mesure avec la rémunération qu'il percevrait s'il était fonctionnaire, et supérieur d'au moins 100.000 F par an aux salaires moyens de recrutement proposés pour des postes semblables par d'autres collectivités publiques, d'après les informations tirées de la presse et fournies par Monsieur SUISSE-GUILLAUD lui-même.

Le Président de l'ADO dans sa réponse à la lettre d'observations provisoires de la Chambre a prétendu que le salaire du Directeur de l'Agence était peu différent des salaires des fonctionnaires territoriaux détachés occupant des postes de responsabilité dans des organismes comparables à l'ADO.

Selon ses propres termes, en effet, : "ceux-ci perçoivent dans leur corps d'origine, pour des sujets âgés de 40 à 45 ans un traitement de 20.000 F des primes de rendement (38 % pour les administrateurs territoriaux), de responsabilité (15 %), de détachement (15 %) et un treizième mois, soit une rémunération annuelle globale de + 400.000 F, voisine de celle accordée aux cadres de l'ADO, pour lesquels la sécurité de l'emploi n'existe pas".

La Chambre conteste cette évaluation qui cumule abusivement les régimes indemnitaires de périodes différentes.

Avant 1991 (année de parution du décret fixant, en application de la loi du 26 janvier 1984 modifiée, le régime indemnitaire applicable aux fonctionnaires territoriaux) le seul élément de comparaison de portée générale auquel il est possible de se référer est le régime indemnitaire des personnels communaux, puisque le régime de rémunération des personnels des conseils généraux n'était pas unifié.

Il ressort des textes alors en vigueur qu'un Administrateur Hors Classe détaché dans un emploi fonctionnel de secrétaire général d'une commune de plus de 400.000 h, bénéficiant d'un complément de rémunération (treizième mois), aurait perçu une rémunération nette annuelle de 288.439 F (mensuel brut au 1er janvier 1990 : 20.637,08 F ; indemnité de responsabilité mensuelle (15 %) : 3.095,56 F ; indemnité forfaitaire (IFTS) : 1.354,50 F ; prélèvements sociaux : 2.899,51 F ; soit 22.187,63 F mensuel net, qui, appliqué sur 13 mois, correspond à la rémunération nette annuelle de 288.439 F ci-dessus indiquée).

Après 1991, si l'on applique strictement le régime indemnitaire prévu par le décret du 6 septembre 1991 à un administrateur territorial hors classe percevant le salaire mensuel brut indiqué ci-dessus et bénéficiant d'une prime de détachement de 15 %, la rémunération annuelle de l'intéressé s'élève à 344.102 F. (Mensuel brut : 20.637,08 F ; indemnité de 38 % correspondant au taux de prime le plus élevé des administrateurs civils de l'Etat : 7.842,08 F ; indemnité de détachement de 15 % : 3.095,56 F ; prélèvements sociaux 2.899,51 F ; soit 28.675,22 F mensuel net qui, appliqué sur 12 mois, correspond à la rémunération nette annuelle de 344.102 F indiquée ci-dessus).

De ces deux exemples, il ressort que la rémunération nette dont bénéficiait le Directeur de l'ADO en 1990, soit 400.000 F, était très nettement supérieure (de 56.000 F au minimum) à la rémunération qu'aurait perçue un fonctionnaire territorial, cinq ans plus âgé que lui, en détachement sur son poste.

* En septembre 1988, un second poste de Directeur Adjoint a été créé pour lequel Monsieur Jacques LEBANNIER a été recruté. Sa rémunération initiale s'élevait à 19.000 F.

Il a perçu intégralement, au titre de l'exercice 1988, au cours duquel il n'a pourtant travaillé que trois mois, la prime annuelle, égale à un mois de son salaire, prévue par son contrat.

* Monsieur Michel MONNEHAY a été engagé en qualité de chargé de mission à compter du 1er décembre 1986. Son salaire de départ a été fixé à 9.000 F brut mensuel. En janvier 1990 sa rémunération s'élevait à 17.000 F brut mensuel. Il a en effet bénéficié de trois augmentations de salaire extrêmement fortes : 33,3 % en janvier 1988, 25,0 % en janvier 1989, 13,0 % en janvier 1990. En outre, bien que son contrat ne les prévoyât pas, des primes lui ont été régulièrement accordées : 13.000 F au titre de 1987, 16.000 F au titre de 1988 et 15.000 F au titre de 1990.

A la suite de la lettre d'observations provisoires de la Chambre, le Président de l'ADO a informé celle-ci qu'un avenant prévoyant cette prime avait été conclu avec l'intéressé.

La Chambre a pris acte de cette régularisation, intervenue à une date qui demeure cependant incertaine puisque deux avenants identiques lui ont été transmis, datés, respectivement, du 15 juin 1987 et du 18 novembre 1991.

* Le cas de Monsieur Frédéric VERGNE doit être traité à part. Il est employé comme bibliothécaire au Château de Chantilly. Il est chargé par l'ADO d'organiser, en tant que Directeur technique, les "Nuits de feux à Chantilly". L'Association lui a versé 46.632,83 F en 1988 et 64.330,00 F en 1989. Pour les "Nuits de feux" 1990, un contrat à durée déterminée a été conclu entre l'Association et Monsieur VERGNE. Il ressort des décomptes établis par l'Agence que la rémunération de Monsieur VERGNE, qui s'est élevée à 81.993,45 F pour les six mois s'étalant de janvier à juillet 1990, a été supérieure d'environ 15.000 F à celle qu'il aurait dû percevoir en application de son contrat et des règles du droit du travail relatives aux indemnités de congés payés et de fin de contrat à durée déterminée, soit un dépassement de 22,4 %.

* La Chambre a également relevé que l'ADO avait versé à Mme CHAMPIOT-BAYARD, mise à disposition de l'Agence par le département en 1986 et y exerçant les fonctions de secrétaire général, des remboursements de frais de déplacements s'élevant à 27.769 F en 1987, 30.314 F en 1988 et 40.400 F en 1989. Pour l'essentiel de leur montant, ces remboursements sont fallacieux et cachent en réalité des compléments de salaire interdits par la loi sur le cumul de rémunérations des fonctionnaires.

En réponse à la lettre d'observations provisoires de la Chambre, le Président de l'ADO a contesté le caractère fictif de l'objet de ces remboursements, qui avait pourtant été précédemment admis par le Directeur de l'ADO. A l'appui de son observation, la Chambre a tenu à apporter les deux compléments suivants :

- les déplacements de l'intéressée ne sont pas précisés dans les demandes de remboursements remplies par ses soins, contrairement à celles des autres agents de l'ADO (figure simplement l'inscription d'un montant forfaitaire sur une fiche mensuelle).

- les fonctions de secrétaire général de l'Agence ne justifient pas des déplacements aussi importants.

En conclusion, si au moment de la création de l'ADO les salaires de ses cadres, bien que supérieurs à ceux des agents de la fonction publique occupant des emplois comparables, n'apparaissaient pas exagérément élevés, leur niveau en fin de période, au terme d'une succession de revalorisations discrétionnaires et exorbitantes, surtout dans un contexte de contrôle étroit des salaires versés aux fonctionnaires, a été fermement critiqué par la Chambre.

Elle tient à rappeler les termes de la circulaire du 1er février 1988 du Ministre Délégué chargé de la réforme administrative et du Ministre Délégué chargé du Budget, adressée aux ministres et secrétaires d'Etat.

Cette circulaire recommande en effet à ses destinataires de veiller très attentivement à ce que les personnels des associations dites "para-administratives" ne bénéficient pas d'avantages supérieurs à ceux des agents de l'Etat exerçant des fonctions comparables. Elle précise que, pour cela "il conviendra en conséquence, pour toute association de caractère para-administratif, de demander que soit établi... un tableau des effectifs par référence aux catégories d'agents publics s'appliquant à l'ensemble des personnels (sauf exception dûment justifiée par la nature particulière des tâches accomplies) et d'appliquer des normes d'évolution des rémunérations au plus égales à celles qui sont fixées pour la fonction publique".

La Chambre a regretté l'absence de politique cohérente de gestion du personnel, dont témoigne la très grande diversité des contrats de travail. Elle a également critiqué l'extrême individualisation des salaires, primes et indemnités de licenciement, ainsi que la forte personnalisation de leurs augmentations au cours de la période contrôlée.

Le Président de l'ADO a contesté le bien fondé de cette critique générale. Selon les termes mêmes de sa réponse à la lettre d'observations provisoires de la Chambre :

"L'ADO n'est en effet pas une administration. Ses salariés viennent d'origines diverses, mais possèdent tous une solide formation ou une réelle expérience. Le principe est de verser à l'embauche un salaire en deça du marché, tout en tenant compte de la rémunération antérieure perçue par l'intéressé et de l'ajuster si le titulaire du poste s'y adapte parfaitement".

La Chambre estime que les augmentations de salaires dont ont bénéficié les agents d'encadrement de l'ADO, notamment son directeur actuel, sont trop importantes et trop fréquentes pour pouvoir être regardées comme des ajustements liés à l'adaptation des titulaires à leur poste.

b) La prime de fin de contrat de Monsieur Eric WOERTH

Après l'arrêt du Conseil d'Etat, ci-dessus mentionné, annulant son élection au conseil municipal de Chantilly, Monsieur Eric WOERTH, craignant à juste titre d'être également déclaré inéligible au Conseil Régional dont il était aussi membre, informait le Président de l'ADO de son intention de résilier son contrat d'engagement et d'abandonner son emploi dès le 8 février 1990. Le Président a accepté que Monsieur Eric WOERTH n'exécute aucun préavis et l'a ainsi libéré sans délai de toute obligation contractuelle.

En outre, "eu égard aux excellents résultats de l'ADO sous sa direction", selon ses propres termes, il a décidé de lui octroyer une prime de fin de contrat d'un montant égal à cinq mois de salaire, soit 175.000 F.

Dans sa lettre d'observations provisoires adressée au Président de l'ADO la Chambre a vivement critiqué l'octroi de cette prime qu'elle a qualifiée de pure libéralité.

Elle a, en outre, informé le Président de l'Agence que dans le cadre d'une déclaration de gestion de fait, elle n'accepterait pas ladite dépense et qu'en conséquence elle souhaitait que cette somme soit reversée à l'Agence par l'intéressé.

En réponse, le Président de L'ADO a soutenu, selon ses propres termes, que : "la prime de fin de contrat de M. Eric WOERTH provient des circonstances particulières selon lesquelles l'intéressé a été amené à quitter la direction de l'Agence, circonstances qui l'ont en effet empêché juridiquement de réaliser son préavis. En pratique, M. Eric WOERTH a cependant continué à travailler à plein temps à l'ADO jusqu'à fin juin afin de préparer sa succession dans les meilleures conditions. La "prime de départ" visait à anticiper ce fait. Elle n'est donc que la contrepartie d'un travail réellement effectué, jusqu'au Conseil d'Administration du 28 juin ayant procédé à la nomination de son successeur. Cette prime n'est donc en aucun cas une libéralité".

A l'appui de ces précisions, le Président de l'ADO a transmis à la Chambre deux documents :

- le contrat de M. WOERTH avec son nouvel employeur, BOSSARD CONSULTANT, duquel il résulte que M. WOERTH a pris son poste (à 80 %) chez celui-ci le 1er mai 1990.

- une attestation de cet employeur d'après laquelle celui-ci aurait accepté, compte tenu des compétences de M. WOERTH, qu'il ne commence à travailler réellement, (sauf à répondre à quelques appels d'offres), qu'à partir du 1er juillet, tout en étant payé dès le 1er mai.

Par ailleurs, M. WOERTH a tenu à faire savoir à la Chambre qu'il est aujourd'hui vice Président de l'ADO et qu'il lui consacre à ce titre une partie appréciable de son temps, sans rémunération ni remboursement de frais (sauf un téléphone portatif mis à sa disposition par l'ADO).

La Chambre prend acte des justifications du Président de l'ADO concernant les conditions tout à fait singulières du versement de cette prime et du recrutement de M. WOERTH par son nouvel employeur.

c) Honoraires

La Chambre a noté qu'il a été versé irrégulièrement des honoraires à M. COLONNA D'ISTRIA pour un montant de 45.000 F en 1988 et 67.500 F en 1989.

M. COLONNA D'ISTRIA est en effet Directeur adjoint du département et ces rémunérations lui auraient été accordées, d'après le Directeur de l'ADO, au titre "d'interlocuteur privilégié de l'ADO, d'interface entre l'ADO et le département".

Dans sa lettre d'observations provisoires, la Chambre a invité l'ADO à faire en sorte que ces honoraires, en réalité des compléments de rémunérations irréguliers, lui soient remboursés par la personne concernée.

En effet, si M. COLONNA D'ISTRIA est amené à traiter avec l'ADO, ce ne peut être que dans le cadre des fonctions qu'il exerce au département, fonctions pour lesquelles il perçoit déjà un traitement.

De plus, à supposer même qu'elles rétribuent un travail supplémentaire réel, ces rémunérations d'un fonctionnaire du Département par un organisme placé sous sa tutelle sont contraires aux lois.

Le Président de l'ADO n'a pu obtenir le remboursement de ces prétendus honoraires. Il a cependant transmis à la Chambre une lettre de Monsieur COLONNA D'ISTRIA par laquelle ce dernier lui faisait part de sa volonté de cesser, dès à présent, toute collaboration rémunérée avec l'Agence.

Par ailleurs, la Chambre a également relevé que les frais d'avocat de M. Eric WOERTH dans l'affaire qui l'a opposé en 1989 à M. BAHTIK devant le Conseil d'Etat, d'un montant de 9.000 F, ont été pris en charge indûment par l'ADO. Cette affaire avait en effet un caractère éminemment personnel puisqu'elle portait sur l'éligibilité de M. Eric WOERTH au conseil municipal de CHANTILLY.

Dans sa lettre d'observations provisoires, la Chambre a également demandé à l'Agence de se faire rembourser ces sommes par M. Eric WOERTH. Le Président de l'ADO, dans sa réponse, a fait valoir que le litige n'avait pas qu'un caractère personnel puisque c'était la structure même de l'ADO, sur laquelle le Conseil d'Etat avait été amené à se prononcer, qui était visée.

Il a également informé la Chambre qu'à la suite de son intervention M. WOERTH avait remboursé la moitié de ces frais d'avocat.

La Chambre, tout en prenant acte de ce remboursement partiel, maintient que ce litige, dans lequel l'Agence n'était pas partie, était une affaire qui n'intéressait que M. Eric WOERTH, à titre personnel.

3 - Les dépenses d'administration générale

a) La sous-location à l'OCIDO des locaux loués par l'Agence

L'ADO partage avec l'OCIDO les locaux loués par l'ADO le 15 novembre 1986. Les deux associations se répartissent la charge des frais de loyers, au prorata des surfaces occupées.

Or, contrairement à la clause "cession - sous-location" du bail conclu avec les propriétaires des lieux, cette sous-location n'a pas été autorisée expressément, et par écrit, par le bailleur. En outre, aucune convention de sous-location n'a été conclue entre l'ADO et l'OCIDO.

La Chambre a critiqué ces négligences juridiques dont les conséquences pourraient être graves en cas de litige ou de sinistre.

Le Président a informé la Chambre qu'à la suite de sa lettre d'observations provisoires cette situation avait été régularisée.

Par ailleurs, la Chambre a noté que, la part de l'OCIDO dans la totalité des frais d'aménagement des locaux s'est élevée à 276.274,21 F, et elle a observé que le Conseil d'Administration de l'ADO avait, sans raison apparente, annulé cette dette en 1987.

b) Les frais postaux et de téléphone

La Chambre a constaté une forte augmentation des frais de téléphone qui sont passés de 44.634 F en 1987 à 130.175 F en 1989. Cette croissance résulte, pour l'essentiel, du coût élevé des radio-téléphones. Trois postes sont aujourd'hui à la disposition des agents de l'ADO, dont l'un, portatif, a été attribué à Monsieur Eric WOERTH. L'Agence devrait parvenir à réduire ces charges qui, contrairement à ce qu'a prétendu le Président de l'Agence en réponse à la lettre d'observations provisoires de la Chambre, ont augmenté à un rythme beaucoup plus rapide que l'activité de l'Agence.

La Chambre a également noté le coût particulièrement élevé des frais postaux en 1988, soit 127.859 F, qui s'expliquerait, d'après le Président de l'Agence, par trois "mailings" exceptionnels réalisés dans le cadre de l'activité de prospection d'entreprises de l'ADO et de l'organisation des "Nuits de feu".

c) Les frais de déplacements, de missions et de réceptions

La Chambre a relevé que les dépenses de déplacements, de missions et de réceptions qui s'élevaient en 1989 à 740.250,00 F, soit 5 % du budget de l'association, étaient en forte croissance par rapport à 1986 (+ 724 %) et de manière plus significative par rapport à 1987 (+ 27,6 %).

Le Président de l'ADO a tenu à souligner, en réponse, que de tels frais étaient inhérents aux activités de l'ADO.

La Chambre a pris acte, cependant, que le Président indiquait également que ce poste de dépenses avait été ramené de 5 % à 2 % (compte 1991) du montant du budget de l'association.

S'agissant des frais de déplacements, la Chambre a noté la très vive augmentation des dépenses de transports en avion qui sont passées de 80.154 F en 1987 à 137.290 F en 1988 et 204.515 F en 1989 non compris les frais des deux voyages collectifs au Japon en 1987 et 1989, comptabilisés dans un autre poste.

La Chambre a regretté de n'avoir pu obtenir de l'ADO le détail exact de ces dépenses. En effet, la liste des déplacements établie par l'agence n'est pas complète, les billets d'avion ne sont pas, en général, conservés et les missions ne font pas l'objet d'un rapport, même succinct.

Le Président a indiqué à la Chambre qu'il prenait bonne note des remarques de la Chambre sur l'enregistrement et la conservation des pièces justificatives.

Par ailleurs, la Chambre, sans contester la nécessité de déplacements d'agents de l'ADO aux Etats-Unis, découlant de la décision de prospecter les entreprises de ce pays, a critiqué l'absence de souci d'économie dans l'organisation de ces nombreuses missions, souvent composées de plusieurs personnes et effectuées à des dates extrêmement rapprochées.

Elle a considéré, également, que l'organisation et le financement du voyage aux Etats-Unis, en 1989, d'un groupe de 15 personnes composé essentiellement de conseillers généraux, accompagnés de leurs épouses, qui ont remboursé les frais de leur voyage, ne rentraient pas dans les attributions de l'agence. Elle s'est interrogée dans sa lettre d'observations provisoires sur les raisons pour lesquelles un groupe de dix violoncellistes, la formation TEMPO DI CELLO, s'était joint au groupe d'élus, aux frais de l'agence, pour un montant de 87.850 F.

Elle n'a pas été pleinement convaincue par la réponse qui suit du Président de l'ADO : "La formation TEMPO DI CELLO, un des fleurons musicaux de l'Oise, a quant à elle, exécuté une série de concerts devant un parterre de chefs d'entreprises américains notamment à l'université de New-York, satisfaisant ainsi et pour un coût relativement modeste par rapport aux efforts déployés par d'autres collectivités locales, au double objectif de prospection d'entreprises U.S et de promotion à l'étranger de l'Oise".

Dans sa lettre d'observations provisoires, la Chambre a également considéré qu'un certain nombre de déplacements en avion du Président de l'ADO sur lesquels elle n'avait pu obtenir de précisions ne semblaient pouvoir être directement liés aux fonctions qu'il y exerce : trois voyages à Strasbourg en 1986, un voyage à Casablanca en 1987, des voyages à Nice, Genève, Casablanca, et Tunis en 1988.

Dans sa réponse le Président de l'ADO a apporté les précisions suivantes :

"Casablanca-Tunis"

Ces voyages concernaient des rencontres tant avec des chefs d'entreprises français installés dans les pays du Maghreb qu'avec des autorités nationales de ces pays, au plus haut niveau et concernaient le "retour au pays" de travailleurs immigrés.

Genève

Visite d'une entreprise de Plasturgie à la Roche sur Foron en Haute-Savoie implantée depuis à Ponchon.

Nice

Visite de Sophia-Antipolis, notamment de la filiale technologique d'une entreprise installée dans l'Oise.

Strasbourg

Contacts divers avec les autorités européennes et divers services pour examiner les modalités de collaboration éventuelle".

La Chambre prend acte de ces informations, qui lui ont été tardivement communiquées.

L'attention de la Chambre a également été attirée par le voyage effectué par le Président de l'ADO à MIAMI du 26 décembre 1989 au 16 janvier 1990, voyage qualifié de "confidentiel" dans les documents de l'ADO.

D'après les informations recueillies oralement auprès du Directeur de l'ADO, le Président de l'ADO se serait déplacé à MIAMI pour y rencontrer les dirigeants de MCA UNIVERSAL, entreprise affiliée à DISNEY, dont les locaux, constitués essentiellement de studios cinématographiques, avaient été détruits par le feu. Comme DISNEY s'était implanté dans l'Oise, il serait alors apparu aux dirigeants de l'ADO que l'hypothèse d'une installation de MCA dans le département devait être explorée. La DATAR refusant de se charger du dossier, qu'elle estimait trop important pour elle, puisqu'il portait sur 1.000 emplois, le Président de l'ADO aurait décidé d'approcher les dirigeants de MCA. Il aurait rencontré les dirigeants de l'entreprise les 26 et 27 décembre et aurait prolongé ces entretiens par un séjour d'ordre privé de deux semaines. Finalement, il est certain aujourd'hui que MCA ne s'implantera pas dans l'Oise.

La Chambre a critiqué l'improvisation de cette initiative, coûteuse pour l'Agence. Elle a regretté de ne pouvoir disposer d'aucun document écrit confirmant l'objet de ce déplacement et son intérêt pour l'ADO.

Le Président de l'ADO, dans sa réponse à la lettre d'observations provisoires de la Chambre, a indiqué que ce dossier, aujourd'hui suivi par la DATAR, devait se traduire par une très importante implantation en France.

Un autre exemple de la gestion dispendieuse de l'ADO est fourni par la décision prise en avril 1989 d'acheter à HELI AIR PROMOTION, pour une somme de 103.431,06 F, un crédit de 25 heures d'hélicoptère, même si cet achat était destiné, également, d'après le Président de l'ADO, à aider cette entreprise à s'installer dans l'Oise.

Ce crédit a été, par ailleurs, très approximativement géré.

C'est seulement en juin 1990, en effet, que le Directeur de l'Agence a exigé de la société HELI AIR PICARDIE que toute demande de vol soit accompagnée d'une lettre de commande signée par le Président de l'ADO ou par lui-même.

Ce contrôle paraissait en effet s'imposer. Ainsi, au début du mois d'août 1989, la société VIDEO-PIC a utilisé, pour le tournage d'un film sur l'Oise, avec l'accord de principe de l'Agence d'après son Président, les services de la société HELI AIR PICARDIE. Elle a payé en prélevant sur le crédit de l'ADO un nombre d'heures qui demeure inconnu. De même, le Conseil Général de l'Oise a, par lettre du 15 mai 1990, informé le secrétaire général de l'Agence qu'il avait utilisé un hélicoptère pendant sept à huit heures dans le cadre d'une opération "vaccination des renards". Ces heures ont été également prélevées sur le crédit de l'ADO, sans autorisation expresse de l'Agence.

Il n'a donc pas été possible à la Chambre d'obtenir un état récapitulatif détaillé des heures de vol consommées sur le contingent pré-payé par l'agence.

En ce qui concerne les frais de réception, ils sont également coûteux pour l'agence. Leur montant s'élevait en 1989 à 180.969 F. La Chambre a observé que près de la moitié de ces dépenses correspondait à des frais de restaurant du Président de l'ADO. Elle a, en particulier, relevé que tous les restaurants, sans exception, étaient situés à Paris, qu'ils comptaient parmi les plus réputés et les plus chers de la capitale, qu'aucune indication sur l'objet de la réception et les personnes conviées n'était jointe aux factures et que le prix par personne était élevé, fréquemment voisin de 1.000 F.

La Chambre n'a pas admis la réponse faite à cette observation par le Président de l'ADO qui a soutenu que les missions de l'Agence nécessitaient des entretiens, qualifiés de "conviviaux", avec, notamment, des chefs d'entreprises, des journalistes et des personnalités étrangères, entretiens qui devaient, d'après lui, se dérouler à Paris, la proximité de la capitale étant un des atouts majeurs de la politique de promotion du département.

La Chambre a noté, d'ailleurs, que les dépenses de cette nature n'apparaissaient plus, depuis son contrôle, dans les comptes de l'ADO.

La Chambre a aussi relevé qu'en 1988, quelques mois avant l'élection présidentielle, l'ADO recevait une invitation à un dîner organisé le 2 février 1988 "sous la présidence effective de Jacques CHIRAC". Elle s'est interrogée sur l'objet réel de cette manifestation baptisée "un dîner pour la France" et sur la nature exacte des contributions financières demandées. En effet, le carton d'invitation prévoyait deux types de réponses ainsi libellées :

1. "J'accepte votre invitation...."

2. "Je ne pourrai malheureusement pas assister au dîner pour la France, mais je souhaite à cette occasion vous envoyer ma contribution d'un montant de"

L'ADO a réservé 17 places ; il lui en a coûté 37.000 F. La Chambre a considéré, dans sa lettre d'observations provisoires, que ces dépenses étaient tout à fait étrangères aux missions de l'Agence et qu'il convenait qu'elle en obtienne le remboursement.

Dans sa réponse, le Président de l'ADO a maintenu que ces dépenses étaient, selon ses termes : "très directement liées à l'une des vocations de l'ADO : contribuer à l'amélioration de la performance des entreprises de l'Oise" puisque, grâce à ces dépenses : "des chefs d'entreprises de l'Oise ont pu s'entretenir avec le Premier Ministre au cours d'un dîner-débat ayant pour thème la situation économique du pays, ainsi qu'avec d'autres ministres en fonction à l'époque".

La Chambre n'a pas été convaincue par cette interprétation des faits. Elle a, par ailleurs, bien noté que le remboursement de ces dépenses, qu'elle avait demandé, avait été effectué.

4 - Les études et audits

- Sous couvert d'études, l'ADO attribue souvent, en fait, des subventions indirectes, méconnaissant ainsi les dispositions du décret-loi du 2 mai 1938 interdisant à toute association de reverser tout ou partie d'une subvention à d'autres associations, sociétés, collectivités ou oeuvres sans autorisation formelle du Ministre, visée par le contrôleur financier.

Cette règle prévue pour les subventions de l'Etat, qui assure que les subventions sur fonds publics sont strictement affectées à leur objet réel, doit être appliquée, aux adaptations près, aux subventions versées par les collectivités locales aux associations.

L'objet de ces études, dont la Chambre ne conteste ni le caractère économique ni le lien avec le département de l'Oise, est en effet dans certains cas extrêmement technique :

- Etude "Valpon" : "valorisation de produits provenant de la transformation industrielle des écarts, déchets et rebuts de pommes" réalisée par le groupement pour la valorisation des produits naturels.

- Etude "Brosse à cheveux" : "analyse fine du marché et des comportements face à la brosse" co-financée par la fédération française de la Brosserie.

Pour ces deux études l'ADO a versé respectivement 150.000 F et 57.876 F.

Leurs résultats sont manifestement inexploitable par l'ADO et leurs financements doivent être regardés comme des subventions indirectes à certains groupements de producteurs.

Le financement de l'étude "tabac blond" est également, en réalité, et d'après la convention elle-même, une subvention de 250.000 F accordée au Centre de Gestion, de Comptabilité et de Fiscalité Agricole de l'Oise, destinée à couvrir une partie du coût d'acquisition, par le centre, des matériels nécessaires à la mise au point d'une gestion informatisée de séchoirs à tabac.

La Chambre s'est interrogée sur la compétence du centre en question à mener à bien une telle expérimentation.

- Les audits de la Société d'Equipement du département de l'Oise (SEDO) et du Comité départemental du Tourisme (CDT), patronnés et financés par l'ADO dans le cadre de sa mission de "coordination des organismes départementaux", qui fait partie de son objet statutaire, appellent les remarques suivantes :

- L'AUDIT de la SEDO, réalisé en mars et avril 1989 par le cabinet BOSSARD CONSULTANT a coûté 243.131 F ; d'une qualité extrêmement médiocre, il est douteux qu'il ait pu être de quelque utilité à l'ADO ou au département.

- L'AUDIT du CDT par la SEDO a pris la forme d'une étude sur la politique touristique de la PICARDIE. Elle a donné lieu à la conclusion d'une convention entre l'ADO et la SEDO datée du 12 juin 1987, dont le préambule indique clairement que c'est le département qui a pris l'initiative de cette étude et qui en a déterminé les objectifs et le résultat attendus.

La Chambre, dès lors, s'explique mal l'intervention de l'ADO, qui n'a reçu aucune délégation, ni aucun mandat du département pour entreprendre cet audit. Elle rejoint l'appréciation portée à l'époque par le Trésorier-payeur général de l'Oise qui estimait que l'intervention de l'ADO avait permis irrégulièrement de s'affranchir du respect de la procédure des marchés publics qui s'imposait, compte tenu du montant de la convention égal à 632.968,20 F TTC.

En réalité, la réalisation de l'étude a été confiée par la SEDO à la SCET et à un cabinet privé, ce que la convention ne prévoyait pas. Par ailleurs, le contrat ne fixait pas, contrairement à ce qui est de règle en matière d'intervention d'une société d'économie mixte, le taux de la rémunération de celle-ci.

Les taux de rémunération des autres intervenants n'étaient pas non plus précisés.

Cette cascade d'intervenants n'a pu être que coûteuse pour le département et l'ADO.

Dans sa réponse à la lettre d'observations provisoires de la Chambre, le Président de l'ADO a indiqué que les résultats de ces deux audits, de la SEDO par BOSSARD CONSULTANT d'une part et du CDT par la SEDO d'autre part, avaient fait l'objet d'une mise en application. Il a également indiqué que l'ADO avait mené cette action dans le cadre de la mission de coordination des stratégies et des actions des organismes de développement économique du Département qui lui avait été confiée.

La Chambre a estimé que cette mission était, justement, de celles que le Conseil Général ne devait pas déléguer, car elle ne concernait pas seulement l'exécution de services publics mais touchait à leur organisation.

5 - Les frais de communication et de promotion

- L'édition de brochures, plaquettes, disquettes et dépliants assurant la promotion de l'Oise a coûté à l'ADO en 1988 et 1989 des sommes représentant respectivement 6,2 % et 4,0 % de son budget.

La Chambre a constaté qu'en 1987 les états de suivi budgétaire indiquent une dépense de 164.469,42 F alors que le montant des dépenses justifiées par des factures s'élève seulement à 161.606,67 F. Par ailleurs, ces dépenses sont, pour l'essentiel, constituées de remboursements à GCR des frais occasionnés par la fabrication aux Etats-Unis d'une brochure ADO en langue française. Cette prestation qui faisait normalement partie des obligations contractuelles de GCR aurait dû rester à sa charge.

La Chambre a également relevé que l'entreprise de communication et de promotion EURO2C et l'entreprise d'imprimerie ICA avaient bénéficié d'importantes commandes, sans aucune mise en concurrence :

- 205.000 F HT en 1988 à EURO2C pour la conception de la brochure "France",

- 173.720 F HT en 1989 à EURO2C pour la conception de la brochure "Tourisme" et encore 156.629 F pour la création du dépliant édité pour la soirée des "trois mille",

- 268.000 F HT en 1989 à l'entreprise ICA pour l'impression des 100.000 exemplaires de la brochure "Tourisme", auxquels doivent s'ajouter 242.655 F HT pour l'impression et la distribution du dépliant de la soirée des "trois mille".

L'ADO a, par ailleurs, eu exclusivement recours à la Société EURO2C pour ses principales campagnes d'affichage.

- Ainsi, en 1987, l'ADO a décidé d'organiser une campagne d'affichage pour le Conseil général de l'Oise sur le thème "dans l'Oise l'impôt vole bas : investissez, embauchez". La création de l'affiche, son impression et l'achat d'espaces ont été confiés, sans mise en concurrence, à EURO2C, en dépit du montant élevé de la prestation, qui a coûté 568.912,14 F.

Pour l'essentiel, d'après la facture d'EURO2C, la campagne s'est déroulée durant la seconde quinzaine d'août. Cette période aurait été choisie par l'Agence, d'après le Président de l'ADO, pour des raisons d'économie, la location des panneaux d'affichage étant alors meilleur marché, et pour des raisons d'efficacité, le département étant plus fréquenté par les investisseurs potentiels étrangers à la région au moment des migrations estivales. Le président a d'ailleurs indiqué à la Chambre que cette campagne était citée comme modèle dans le livre de référence sur la communication des collectivités locales : "la décentralisation à l'affiche".

La Chambre n'a pas été entièrement convaincue par ces arguments et elle déplore qu'une somme aussi importante ait été dépensée sans que cette action n'ait fait l'objet, ni d'une étude prévisionnelle, ni d'une analyse postérieure destinée à apprécier son efficacité réelle.

La Chambre a également constaté qu'EURO2C avait bénéficié, en 1986, toujours sans mise en concurrence, d'une commande de 548.720 F portant sur une campagne d'affichage du nouveau "logo" du département.

Dans sa réponse à la lettre d'observations provisoires de la Chambre, le Président de l'ADO a indiqué qu'EUROC2 et ICA étaient fournisseurs et prestataires de services du département, qui les avait choisies après mise en concurrence, et que leurs tarifs, leurs méthodes de travail et la qualité de leurs prestations étaient bien connus de l'Agence.

La Chambre a considéré que cette raison n'était pas suffisante pour que l'ADO s'abstienne de mettre en concurrence ses propres fournisseurs et prestataires de services et, qu'en outre, cette façon de procéder viciait les propres procédures de mise en concurrence du département puisque les entreprises retenues à l'issue de celles-ci bénéficiaient, en réalité, d'une demande supérieure à celle qui avait fait l'objet de ladite mise en concurrence.

Le Président a également informé la Chambre, qui en a pris acte, que l'ADO organisera désormais des mises en concurrence dans le respect du code des marchés publics.

- S'agissant des insertions publicitaires dans les journaux et périodiques, la Chambre a relevé que l'évolution sur la période considérée de ces dépenses totales était très irrégulière :

- . 68.000 F en 1986,
- . 199.000 F en 1987,
- . 850.000 F en 1988,
- . 169.000 F en 1989.

Le montant très élevé des dépenses afférentes à l'exercice 1988 est dû, pour partie, à un achat d'espaces dans le quotidien "les échos", ayant coûté 175.528 F, et à 10 versements de 29.650 F chacun, au journal le "Parisien". Ce journal s'était en effet engagé à publier régulièrement des articles de fond rédigés par l'ADO, couvrant une page entière de journal et portant sur des sujets économiques divers concernant l'Oise et les entreprises qui y sont implantées.

- Enfin l'ADO finance des dépenses diverses de promotion :

Les crédits pour les objets promotionnels ont été consacrés, pour l'essentiel, à l'achat de "T-SHIRT".

Ces "T-SHIRT", ornés du "logo" du département, sont gratuitement distribués lors des manifestations auxquelles l'ADO participe ou qu'elle organise. Leur confection a été confiée, à l'entreprise d'Evry "Arts et Maroquinerie" qui a été réglée sur simples factures alors que la dépense totale s'est élevée en 1988 à 275.152 F et pour les trois années sous contrôle, à 490.507 F.

D'après l'ADO, les dépenses de promotions diverses correspondent au financement d'actions de "sponsoring" : l'ADO verse à l'organisateur d'une manifestation une contribution financière en contrepartie d'une prestation publicitaire en faveur de l'ADO ou de l'Oise.

Ces dépenses qui se sont élevées à plus de 1,3 millions de F en 1988 et 1989 représentent une part importante du budget de l'ADO : 13,1 % en 1988 et 10,2 % en 1989.

Ces actions doivent faire l'objet normalement de contrats, même succincts, financièrement équilibrés. La somme versée par le "sponsor", en l'occurrence l'ADO, doit être déterminée en fonction des retombées promotionnelles attendues, en sorte qu'elle ne puisse être assimilée à une pure subvention, interdite comme il a été rappelé supra par le décret-loi du 2 mai 1938.

L'analyse détaillée de quelques unes des dépenses de "promotions diverses" de l'ADO montre que certaines d'entre elles correspondent sans doute à de véritables subventions. La Chambre a relevé, à titre d'exemple :

- 77.090 F au CDT en 1986,
- 60.000 F aux organisateurs du rallye "humanitaire" AFRICATRACK en 1987,
- 29.650 F au club des amis de l'Oise en 1988,
- 100.000 F à la Chambre syndicale du bâtiment en 1989,
- 20.000 F aux amis du musée de CHANTILLY en 1989,
- 300.000 F à l'institut européen en 1989. Ce versement est le premier d'une subvention totale de 1.600.000 F s'étalant sur les années 1989-1991.

La Chambre a pris acte que désormais l'ADO s'abstiendra d'utiliser la subvention qui lui est allouée par le département pour, elle même, verser des subventions à d'autres organismes publics ou privés.

6 - La promotion du département de l'OISE aux ETATS-UNIS

Dès sa création, en juillet 1986, l'ADO concluait avec le cabinet GCR, ayant son siège à NEW-YORK, un contrat le chargeant d'assurer la promotion du département de l'Oise aux Etats-Unis et d'y mener une action de prospection des entreprises susceptibles de s'installer dans le département.

Les Etats-Unis auraient été choisis pour deux raisons principales : le courant important d'investissements étrangers en France en provenance des Etats-Unis, et la forte représentation des filiales d'entreprises américaines dans l'Oise.

Deux contrats ont été conclus entre l'ADO et GCR :

- Le contrat n° 1 du 7 juillet 1986 conclu pour trois ans à partir du 7 juillet 1986, modifié par avenant en juillet 1987.

- Le contrat n° 2 du 15 juillet 1989 conclu pour trois ans à compter du 15 juillet 1989.

La Chambre a relevé les observations suivantes :

a) Absence de mise en concurrence

Les deux contrats d'un montant annuel d'environ 1.400.000 F en 1986, 1987 et 1988 et de 2.500.000 F à partir de 1989, ont été conclus sans mise en concurrence.

Le directeur de l'ADO a prétendu qu'une mise en compétition avait été organisée lors du renouvellement du contrat en 1989 et il a transmis à la Chambre la lettre d'appel d'offres qui aurait été envoyée à plusieurs cabinets, d'ailleurs installés en France, ainsi que les propositions des cabinets qui y auraient répondu, à l'exception de l'éventuelle réponse de GCR. La Chambre s'est interrogée sur la réalité de cette mise en concurrence, la lettre d'appel d'offres, datée du 3 août 1989 étant postérieure à la convention conclue avec GCR, datée du 15 juillet 1989.

D'après M. Eric WOERTH, ceci s'expliquerait par le fait que la convention conclue avec GCR aurait été antidatée, pour assurer sa continuité avec la convention précédente.

b) Absence de réflexion sur les grandes orientations de la prospection

Le premier contrat conclu entre l'ADO et GCR stipulait en son article 2 que "GCR effectuera une étude préalable de recherche des investisseurs américains potentiellement intéressés par le département, qu'il soumettra à l'Agence pour observation".

Cette étude à caractère méthodologique n'a pas été réalisée. Elle aurait assurément permis de mieux définir, dès le départ, les entreprises à prospecter et d'éviter les erreurs de stratégie qui sont mentionnées dans le rapport d'activité 1989 de l'ADO. GCR a en effet commencé par prospecter les petites entreprises des secteurs de la haute technologie alors qu'il aurait dû, d'après ce rapport, privilégier les entreprises de taille moyenne des secteurs en croissance.

Dans sa réponse à la lettre d'observations provisoires de la Chambre, le Président de l'ADO a indiqué qu'un cadre méthodologique avait bien été mis en place mais, selon ses propres termes : "avec souplesse, compte tenu de l'élasticité de l'économie américaine".

Ce cadre aurait tenu compte, toujours selon ses propres termes :

- "des études économiques menées par des organismes variés concernant le futur et le taux de croissance potentiel de certaines industries (médical, informatique)
- de la tradition de l'Oise, afin d'utiliser les synergies existantes (matières plastiques, agro-alimentaire)
- des secteurs fortement concernés par le marché unique européen (sous-traitance automobile, télécommunications)".

Ces explications ont semblé très insuffisantes à la Chambre.

c) Abandon dans le second contrat du contrôle financier de GCR

Les deux contrats précités diffèrent essentiellement par les modalités de rémunération de GCR.

Le contrat n° 1 prévoyait :

- une rémunération annuelle forfaitaire des coûts de structure de 833.000 F portée à 1.000.000 F en juillet 1987 (soit + 20 %) et maintenue à cette valeur jusqu'en 1989 ;

- le remboursement des frais d'activité de GCR, limités aux seuls frais de communication et de déplacements (et de représentation à partir de 1987) majorés de 3 % sous un plafond de 685.900 F porté à 700.000 F en juillet 1987 ;

- une rémunération des résultats de l'activité de GCR, étant entendu que la rémunération totale ne pouvait dépasser 1.900.000 F.

Le contrat n° 2 prévoit :

- une rémunération annuelle forfaitaire de 2.500.000 F ferme ;

- une rémunération spéciale en cas d'implantation majeure, négociable entre GCR et l'ADO.

Si la forfaitisation de la rémunération de GCR n'est pas, en elle-même, critiquable, elle devait, cependant, être impérativement complétée par l'obligation faite au cabinet américain d'établir un compte rendu financier périodique détaillé destiné à justifier devant l'ADO de l'emploi de la rémunération qui lui était versée. La Chambre a déploré l'absence dans le second contrat de toute clause obligeant GCR à rendre des comptes à l'Agence.

A la suite de la lettre d'observations provisoires, le Président de l'ADO a indiqué que l'Agence avait demandé à GCR qu'il établisse un compte rendu financier trimestriel de sa mission.

La Chambre a pris acte de cette mesure, qui ne répondra pleinement à son observation qu'à condition que ce compte rendu soit détaillé et accompagné des pièces justificatives nécessaires.

d) Résultats très insuffisants

D'après les comptes analytiques de l'ADO, GCR a perçu sur la période 1986-1990 une rémunération de 7,8 millions de francs.

A cette somme, il conviendrait d'ajouter, pour évaluer le coût total de cette opération, les frais qui sont restés à la charge de l'ADO, en particulier les fréquents déplacements du Président de l'ADO et des cadres de l'Agence aux Etats-Unis, ainsi que le voyage des conseillers généraux et de leurs épouses en avril 1989, ci-dessus mentionnés.

Or, le seul résultat tangible obtenu par GCR, après quatre années de prospection, est l'installation à PLAILLY de la société FILTERTEK dont les effectifs sont d'environ cinquante salariés.

Ce coûteux échec était sans doute prévisible. Un département ne peut pas, à lui seul, prétendre prospecter efficacement un pays de la dimension des Etats-Unis.

Cette action n'aurait pu être efficace que si elle avait été coordonnée avec celle de l'Etat.

Le Président de l'ADO, en réponse à la lettre d'observations provisoires, a indiqué que la coordination avec le bureau de la DATAR aux USA était constante.

S'il semble bien que les relations entre l'ADO et la DATAR se soient récemment améliorées, il ressort de l'instruction, et, notamment, des nombreux entretiens que le rapporteur de la Chambre a eus avec les directeurs successifs de l'ADO, que ces relations étaient très mauvaises sur la période contrôlée par la Chambre.

S'il est vrai que la politique de la DATAR n'était pas adaptée aux besoins des collectivités en expansion, la réponse à cette carence ne pouvait être trouvée dans la multiplication d'actions de prospection éparpillées menées par les collectivités locales, chacune pour leur compte, et, de surcroît dans un esprit d'extrême rivalité.

D'ailleurs, le fait que ces actions soient confiées par les collectivités locales à des organismes privés, portés par nature à ne prendre en compte que les intérêts exclusifs des collectivités qui les financent, contribue certainement à accroître le caractère exacerbé de cette vaine rivalité.

Le Président de l'ADO considère, selon ses propres termes, que : "les buts de l'Etat ne sont pas les mêmes que ceux d'une collectivité locale, et l'effort de prospection, lorsqu'il existe, vise l'ensemble du territoire national. Tant que la création d'emplois et l'augmentation de leurs ressources fiscales demeureront une des priorités des collectivités territoriales, la concurrence entre elles ne pourra qu'exister et même s'amplifier".

7 - La prospection des entreprises au Japon

C'est dès 1985 que le département de l'Oise s'est engagé dans une action de rapprochement économique avec le JAPON.

A l'origine, le projet qui avait été retenu, consistait à créer dans le BEAUVAISIS, avec des entreprises nippones, un centre de production et de recherche spécialisé dans la technique de pointe des néo-céramiques. Une mission d'exploration a été réalisée par le Cabinet PACIFIC JUNCTION CORP en 1986.

Dès sa création, l'Agence a décidé d'abandonner ce programme et de lui substituer des actions ponctuelles, hors de tout plan industriel, destinées à susciter rapidement l'implantation dans l'Oise d'unités de production japonaises.

Cette nouvelle stratégie du département a été mise en oeuvre à partir de 1987. Elle s'est traduite par l'organisation d'échanges culturels et touristiques qui ont coûté 1.155.427 F en 1987, 206.235 F en 1988 et 334.829 F en 1989.

La Chambre a relevé, en particulier, que deux voyages avaient été organisés.

Le premier qui s'est déroulé en septembre 1987, comptait seize participants, dont trois journalistes et le Président du Directoire de POCLAIN gracieusement invités.

Le Président de l'ADO a indiqué que ces trois journalistes étaient intervenus lors des différents séminaires organisés dans le cadre de ce voyage.

La Chambre a considéré que ce n'était sans doute pas là le but principal de leur invitation.

Le deuxième voyage s'est déroulé en mai 1989. Il était consacré à la signature de la seconde partie du pacte d'amitié avec la ville d'HIMEJI.

Parmi les vingt sept participants figuraient cinq personnalités extérieures au Conseil Général et un représentant de SAINT-GOBAIN gracieusement invités.

La Chambre s'est demandé s'il appartenait bien à l'ADO d'organiser et de prendre en charge ces manifestations dont l'objet est étranger à ses attributions.

Elle a, par ailleurs, relevé qu'avec les "Nuits de feux" et le pacte d'amitié conclu avec HIMEJI, une part très importante des activités de l'ADO avait pour cadre le château de CHANTILLY, ce qui favorisait incontestablement l'économie de cette région du département qui ne saurait pourtant être considérée comme la plus dépourvue d'emplois industriels. Elle a regretté que l'Agence n'ait pas eu le souci d'élaborer une réflexion sur l'équilibre géographique du développement de l'Oise et par voie de conséquence sur la répartition géographique de ses interventions.

Elle a douté, enfin, que les bonnes relations que l'Oise a nouées avec une ville du Japon soient, à elles seules, suffisantes pour susciter des installations d'entreprises nippones dans l'Oise, même si, comme le Président de l'ADO l'a mentionné dans sa réponse à la lettre d'observations provisoires de la Chambre, ces relations culturelles ont pu faciliter l'implantation dans l'Oise d'une entreprise franco-japonaise (GLASTRON, filiale de Saint-Gobain et de Nippon-Sheet glass).

Les dépenses élevées que ces échanges culturels avec le Japon ont jusqu'à maintenant occasionnées risquent de rester d'une faible efficacité, du point de vue économique, tant que ces échanges ne seront pas prolongés par des programmes spécifiques d'attraction des investissements japonais, coordonnés avec les actions qui sont menées par l'Etat.

8 - Les Nuits de Feux

En 1987, l'ADO a décidé de créer un concours international annuel de feux d'artifice à CHANTILLY. D'après les rapports d'activités de l'ADO "l'idée est l'utilisation croisée d'un endroit porteur (le château de CHANTILLY) et d'un spectacle populaire et grandiose" dans le triple but, de :

- "faire parler de l'Oise et rattacher l'image de notre département à celle de ses sites les plus prestigieux,
- "offrir à nos concitoyens une fête publique et donc renforcer le sentiment d'appartenance à la communauté départementale,
- "mener une action de relations publiques".

En 1989, les "Nuits de feux" représentaient 19 % des dépenses totales de l'ADO, avec un coût brut de 4.417.311 F.

Sans nier le succès incontestable rencontré par cette manifestation, la Chambre a considéré qu'elle ne rentrait pas dans l'objet de l'ADO, sauf à donner à la notion de développement économique une extension si large qu'elle lui ferait perdre tout son sens.

Elle a également relevé qu'aucune véritable mise en compétition des nombreux prestataires de services n'était organisée alors que le montant des marchés était souvent très élevé. Ainsi, par exemple, la société DNA, chargée, depuis la création de la manifestation, des actions de promotion et de communication a perçu en 1989 une somme s'élevant à 712.264 F TTC. Les prix et prestations de DNA n'ont jamais été comparés à ceux des nombreuses entreprises exerçant le même métier. De plus, l'ADO n'est pas en mesure de contrôler l'exécution des missions qu'elle confie à DNA. Les devis et factures ne sont, en effet, jamais suffisamment détaillés, les nécessaires études d'impact et d'audience ne sont pas faites et, enfin, les reproductions des insertions publicitaires et des annonces radiophoniques ne sont pas produites à l'Agence.

Ces errements sont d'autant plus regrettables que DNA, avec EURO2C, sont les deux seuls publicitaires de l'Agence.

De même, en 1989, les entreprises CATILLON pour la décoration, CPB pour l'éclairage-sonorisation, RUGGIERI pour la pyrotechnie ont exécuté, sans mise en concurrence, des travaux ou des prestations de services pour des montants respectifs de 490.481 F TTC, 352.087 F TTC et 870.524 F TTC.

Une administration plus rigoureuse des "Nuits de feux", qui supposerait l'élaboration de cahiers des charges précis et l'organisation d'appels d'offres sérieux permettrait sans aucun doute à l'Agence de réduire sensiblement le coût de cette manifestation.

Dans sa réponse à la Chambre, le Président de l'ADO l'a informée que l'organisation de cette manifestation avait déjà été revue dans le sens d'une consultation plus large des fournisseurs, mis en concurrence sur la base d'un cahier des charges détaillé.