



Rapport d'observations définitives

ASSOCIATION SEINE-MARITIME ATTRACTIVITÉ

Exercices 2017 et 2018

Observations délibérées le 16 janvier 2020

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	1
PRINCIPALE RECOMMANDATION	2
PRINCIPALES OBLIGATIONS DE FAIRE	2
I. PROCÉDURE	2
II. PRÉSENTATION DE SMA	3
A. La création d'une nouvelle entité.....	3
B. Les activités exercées par l'association	3
1. Le pôle "développement".....	4
2. Le pôle "attractivité".....	4
3. L'ingénierie.....	5
C. Les difficultés liées à certaines activités prévues par les statuts	5
III. L'ORGANISATION DE L'ASSOCIATION	6
A. L'assemblée générale	6
1. Les membres.....	6
2. Le fonctionnement.....	6
B. Les instances et organes de direction.....	7
1. Le conseil d'administration.....	7
2. Le bureau.....	8
3. Le directeur.....	8
IV. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT	9
A. Les ressources humaines.....	9
1. L'effectif.....	9
2. La rémunération / les primes.....	9
3. Le contrôle des rémunérations les plus importantes.....	10
B. L'organisation du travail.....	11
1. Le fonctionnement.....	11
2. Les conditions de travail.....	11
3. Les locaux.....	12
V. LES MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT	12
A. Les missions assurées	12
1. Les actions mises en place.....	12
2. Les difficultés liées à l'exercice de certaines activités.....	13
B. L'environnement institutionnel	15
C. Les contrôles	16
1. Le contrôle interne.....	16
2. Le suivi de l'activité.....	16
VI. LE FINANCEMENT ET LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ASSOCIATION	18
A. Le respect des obligations comptables	18
1. La fiabilité des comptes.....	18
2. Les obligations en matière de transparence financière.....	18
B. Le financement de l'activité	18
1. Le financement initial.....	19
2. Les produits.....	19
3. Les charges d'exploitation.....	20
C. La trajectoire financière	21
VII. LES RELATIONS AVEC LE DÉPARTEMENT	22
1. Une association transparente.....	22
2. L'ingérence dans la prise de décision.....	25

SYNTHÈSE

« Seine-Maritime attractivité » (SMA) est une association créée en 2016 à l'initiative du département de la Seine-Maritime afin de regrouper une partie des activités précédemment dévolues à trois structures qu'il finançait majoritairement, voire exclusivement : le comité départemental du tourisme (CDT), Seine-Maritime expansion (SME) et l'agence technique départementale (ATD).

Ce regroupement est né de la nécessité de tirer les conséquences de la suppression, par la loi NOTRe, de la clause générale de compétence qui fait interdiction au département de financer les aides directes aux entreprises. En effet, jusque-là, le département accordait de telles aides à travers SME à laquelle il versait, pour ce faire, des subventions de fonctionnement.

La création de cette nouvelle entité est également apparue pour la collectivité comme un moyen de fédérer, au sein d'une structure unique, différentes fonctions vues comme favorables au dynamisme du territoire départemental.

SMA, dont le financement repose presque exclusivement sur une subvention de la collectivité départementale, a ainsi été pensée comme une « agence de l'attractivité du territoire » du département de la Seine-Maritime et, pour ce faire, s'est vu confier trois activités : accompagner les EPCI et les communes dans leurs stratégies de développement local, notamment en termes d'offres foncières et immobilières ; accompagner le département et les territoires dans la mise en œuvre de la politique touristique afin d'appuyer les démarches de promotion territoriale ; proposer aux communes et aux EPCI la mise à disposition d'une ingénierie dans tous les domaines d'intervention du département.

À cet égard, si les missions exercées par SMA, précisément définies et faisant l'objet d'un suivi rigoureux, démontrent l'effectivité et l'efficacité de l'action de l'association, le fonctionnement de celle-ci, globalement conforme aux statuts, pose plusieurs séries de difficultés.

Deux difficultés majeures tiennent à la délimitation de l'objet de l'association et à l'exercice de certaines activités prohibées. Ainsi, en prenant en charge la gestion de deux associations, SMA a poursuivi une activité d'aide économique aux entreprises antérieurement exercée par SME, ce qui conduit le département, *via* son subventionnement, à œuvrer au-delà du champ de compétence légalement défini. De plus, l'activité d'ingénierie conduite par SMA ne peut pas être assurée dans un cadre associatif mais devrait être exercée par un établissement public.

Enfin, d'autres difficultés tiennent aux relations entretenues avec le département dans la mesure où l'association apparaît, au regard des conditions de sa création, de ses missions, de l'origine de ses ressources et de la composition de ses organes de direction, dans un rapport de très grande dépendance vis-à-vis du département, voire comme transparente par rapport à celui-ci.

PRINCIPALE RECOMMANDATION

1. Renforcer l'indépendance de l'association vis-à-vis du département de la Seine-Maritime.

PRINCIPALE OBLIGATION DE FAIRE

2. Mettre fin à l'activité d'assistance, d'ordre technique, juridique ou financier en faveur des collectivités territoriales et des établissements publics intercommunaux.

I. PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes a inscrit à son programme l'examen de la gestion de l'association « Seine-Maritime attractivité » (SMA).

Par lettre en date du 30 janvier 2019 et après avis du procureur financier relatif à la compétence de la chambre, le président de la chambre en a informé M. Bures, président de l'association.

La chambre a arrêté le 29 août 2019 ses observations provisoires, lesquelles ont été notifiées au président de l'association le 8 octobre 2019 et, pour celles les concernant, aux personnes intéressées le même jour.

Par courriels enregistrés respectivement le 10 décembre 2019 et le 11 décembre 2019, le président de l'association et le cabinet KPMG ont adressé leur réponse à la chambre.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 16 janvier 2020, le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué au président en fonction et, pour la partie les concernant, aux représentants des collectivités qui ont apporté à l'association un concours financier au cours de la période examinée (département de la Seine-Maritime, communes de Mesnil-Raoul, Saint-Denis-Le-Thiboult, Longueville-sur-Scie, Touffreville-la-Corbeline, Douvrend). Ce rapport devra être communiqué par chacun des ordonnateurs à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

II. PRÉSENTATION DE SMA

A. La création d'une nouvelle entité

La suppression, par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, de la clause de compétence générale instaurée au profit des départements, a modifié en profondeur le rôle et les missions des collectivités décentralisées et, notamment, limité de façon drastique les possibilités d'intervention de l'échelon départemental dans le domaine de l'action économique.

Cette réforme a ainsi conduit le département de la Seine-Maritime à revoir les modalités d'exercice de ses missions à travers certaines structures.

Jusqu'à l'adoption de la loi NOTRe, trois agences départementales œuvraient en faveur du développement de la Seine-Maritime : Seine-Maritime expansion (SME), association chargée de l'expansion économique ; le comité départemental du tourisme (CDT), association mettant en œuvre la politique touristique du département ; l'agence technique départementale (ATD), établissement public chargé d'apporter une expertise technique en matière d'aménagement du territoire.

Estimant, d'une part, que la majeure partie des missions relatives aux aides économiques aux entreprises autrefois exercées par SME n'était plus permise alors que, d'autre part, son rôle de chef de file en matière de solidarités territoriales lui permettait de développer une politique de soutien au développement local des territoires et à leur activité touristique, le département de la Seine-Maritime a souhaité « fusionner »¹ SME, le CDT et l'ATD au sein d'une nouvelle entité appelée à devenir « le principal coordinateur de proximité d'une stratégie d'attractivité et l'interlocuteur privilégié des communes et des EPCI sur cette question. »²

La décision du département, qui a fait suite à divers analyses, études et rapports d'étape produits en premier lieu par SME, et qui a reçu l'assentiment d'un grand nombre d'EPCI, n'a pas été prise au terme d'une réelle concertation avec la région ou la métropole Rouen-Normandie qui ambitionnaient déjà de promouvoir le dynamisme et l'image de la Normandie ou d'une partie du territoire seino-marin.

La constitution de cette nouvelle « agence de développement des territoires », baptisée Seine-Maritime attractivité (SMA), a été entérinée par le conseil départemental lors de sa séance du 6 décembre 2016 pour une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2017.

Matériellement, cette création s'est tout d'abord opérée par l'apport total d'actif et d'activité du CDT et l'apport partiel d'actif et d'activité de SME au 1^{er} janvier 2017, puis par la reprise de l'activité de l'ATD ainsi que de ses personnels au 1^{er} avril 2017³.

B. Les activités exercées par l'association

Le département a entendu profiter de cette redistribution des compétences pour tenter de constituer une structure lui permettant de « gagner en attractivité au regard de sa population stagnante et de l'installation durable de la crise économique et sociale. »

¹ Pour reprendre les termes utilisés par la collectivité, convention-cadre 2017-2021, délibération du conseil départemental (CD), 20 juin 2017, n° 3.16, p. 2.

² Convention-cadre d'objectifs et de moyens entre le département de la Seine-Maritime et Seine-Maritime attractivité 2017-2021 ; délibération CD, 20 juin 2017, n° 3.16.

³ S'il a été mis fin à l'association CDT et à l'ATD en 2017, l'association SME existe toujours.

Il ressort des termes de l'article 1^{er} des statuts que « Seine Maritime attractivité a pour objet la réalisation d'études, la conduite d'actions de développement local, de soutien et de promotion des territoires. Elle est chargée de la mise en œuvre de la politique touristique du département de la Seine-Maritime et de l'élaboration de produits touristiques. Elle est également chargée, au profit des communes et des EPCI, d'apporter information et assistance, d'ordre technique, juridique ou financier, dans des domaines en relation avec la gestion locale, l'ingénierie territoriale et l'emploi, sur le territoire de la Seine-Maritime. »

La volonté du département de la Seine-Maritime de ne pas continuer à subventionner une association, dont l'activité principale relevait de l'intervention économique, s'est trouvée confortée par la jurisprudence du conseil d'État. Ce dernier a considéré que les dispositions de l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) n'avaient pas pour effet d'autoriser les départements à intervenir en dehors du champ de leurs compétences définies par la loi, et plus précisément dans le domaine du développement économique.

Ce faisant, le département de la Seine-Maritime a abandonné le subventionnement des dispositifs d'aide directe aux entreprises, lesquels – portés par SME et repris à l'échelon régional – ont laissé la place à une aide départementale protéiforme aux territoires dans leurs efforts de développement de l'activité et de l'emploi, dont les traductions concrètes peuvent être regroupées autour de trois pôles : développement, attractivité et études/ingénierie.

1. Le pôle « développement »

Le rôle de l'association est d'accompagner les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les communes dans leurs stratégies de développement local, notamment en termes d'offres foncières et immobilières et d'ingénierie financière (définition de leur capacité d'accueil d'entreprises, de leur politique de développement ou encore orientation des porteurs de projets).

SMA a vocation à accompagner le département dans la mise en œuvre de sa politique de solidarité territoriale en termes d'immobilier d'entreprises (dont celui des hébergements touristiques), par délégation des EPCI, et d'accompagnement des bénéficiaires du RSA vers leur retour à l'emploi.

Il s'agit également de favoriser l'émergence de filières départementales dans le cadre de la revitalisation des territoires.

2. Le pôle « attractivité »

Les missions consistent à accompagner le département dans la mise en œuvre de sa nouvelle politique touristique, d'accompagner les territoires en termes de communication / marketing et d'appuyer les démarches de promotion territoriale, notamment d'évolution des acteurs de l'industrie touristique.

Les actions de promotion du tourisme de l'association consistent, notamment, dans une activité de labélisation, de reportage, d'organisation d'événements ou encore d'élaboration de supports de communication et de cartes.

Au regard de ces missions, il semble que le département de la Seine-Maritime et l'association assimilent SMA à un comité départemental du tourisme⁴.

⁴ Voir notamment l'article 6 de la convention-cadre repris à la même numérotation dans le contrat 2019-2021.

Cette qualification ne relève pas de l'évidence dans la mesure où, en application des dispositions des articles L. 111-17 et L. 111-28 du code du tourisme, la compétence touristique est partagée entre plusieurs acteurs.

Ainsi, l'État définit et anime la politique nationale du tourisme et, au plan local, la compétence touristique est partagée entre les échelons régionaux, départementaux et ceux relevant du bloc communal.

Dans ce cadre, les régions fixent les objectifs dans les schémas régionaux de développement touristique : elles coordonnent les actions et les acteurs régionaux, définissent une stratégie de moyen terme et peuvent, le cas échéant, assurer des activités opérationnelles.

C'est dans le respect du cadre ainsi élaboré par les régions que les départements peuvent adopter un schéma départemental du tourisme et créer des comités départementaux du tourisme, chargés de la préparation et de la mise en œuvre de la politique du tourisme à cet échelon⁵.

Or, dans la mesure où l'activité de SMA ne se limite pas au tourisme et où sa composition ne répond pas à celle de l'article L. 132-3 du code du tourisme (en raison notamment de l'absence dans les statuts de l'association du comité régional du tourisme), il semble incertain d'assimiler SMA à un comité départemental du tourisme.

3. L'ingénierie

Il s'agit, pour SMA, de proposer aux communes et EPCI la mise à disposition d'une assistance d'ingénierie dans tous les domaines d'intervention actuels du département (équipements publics, montage de projets complexes, dans des domaines variés tels que l'eau, l'assainissement, l'habitat, le tourisme, la culture, etc.).

Reprenant ici les actions exercées par l'ATD, SMA propose des interventions techniques et des services de suivi de projet pour des prestations spécifiques d'assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) sur des projets de bâtiments et d'espaces publics. Ces compétences comprennent la rédaction et le suivi de l'ensemble des marchés publics nécessaires à la réalisation de l'opération de travaux ainsi que l'assistance générale pendant toute la durée du projet (subventions, contentieux, etc.).

L'activité de l'association consiste également à accompagner les porteurs de projets dans la recherche de fonds européens et le montage de dossiers en lien avec les services compétents du département : SMA souhaite ainsi devenir le vecteur de promotion des projets locaux auprès de la région, de l'État et de l'Europe.

C. Les difficultés liées à certaines activités prévues par les statuts

La forme associative a été choisie en raison de la « souplesse », de la « réactivité » et de la « proximité avec les territoires » qu'elle est supposée permettre⁶. Cependant le choix de cette forme juridique suscite des interrogations.

En effet, l'objet de SMA est notamment « [...] d'apporter information et assistance, d'ordre technique, juridique ou financier, dans des domaines en relation avec la gestion locale, l'ingénierie territoriale et l'emploi [...] ». Or il ressort des termes de l'article L. 5511-1 du CGCT qu'une « agence [...] chargée d'apporter, aux collectivités territoriales et aux établissements publics intercommunaux du département qui le demandent, une assistance d'ordre technique,

⁵ Les comités départementaux du tourisme répondent au cadre juridique et aux obligations fixés par les articles L. 132-2 à L. 132-5 du code du tourisme.

⁶ Délibération conseil départemental de Seine-Maritime, 6 décembre 2016, rapport de présentation n° 3.13, p. 585.

juridique ou financier », créée par « le département, des communes et des établissements publics intercommunaux », est un « établissement public dénommé agence départementale ».

SMA estime que le fait d'exercer des fonctions d'assistance d'ordre technique, juridique ou financier n'est pas incompatible avec le statut associatif.

Au terme de sa propre lecture des articles L. 5111-1 et L. 5511-1 du CGCT, l'association considère que l'exercice de telles fonctions par un établissement public n'est qu'une possibilité alors, par ailleurs, que celles-ci ne représentent qu'une partie de son activité. L'association estime donc – comme cela ressort de l'étude produite par le cabinet consulté lors de la création de SMA, étude corroborée par l'existence d'une autre agence sous forme associative sur le territoire français –, qu'elle peut régulièrement exercer ces fonctions.

La chambre ne partage pas cette analyse.

En effet, il résulte de la lecture combinée des articles L. 5111-1 et L. 5511-1 du CGCT qu'une telle mission de coopération locale doit être assurée par une agence départementale et ne peut être confiée à une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901⁷ – même de façon minoritaire au regard de l'ensemble de son activité. L'exercice de ces activités par un établissement public n'est donc pas une possibilité mais une obligation.

Ainsi, dans la mesure où l'exercice d'une activité d'assistance d'ordre technique, juridique ou financier ne peut être assuré par une association créée par un département, il incombe donc à SMA de mettre un terme à cette situation.

III. L'ORGANISATION DE L'ASSOCIATION

L'organisation de l'association est régie par ses statuts, lesquels sont complétés par un règlement intérieur.

A. L'assemblée générale

1. Les membres

Les statuts font apparaître que la qualité de membre fondateur peut être acquise pendant « *les six premiers mois de mise en place effective et complète de la structure* » par les personnes morales dont l'activité concourt à l'objet de l'association⁸.

Dans la mesure où, par construction, la liste des membres fondateurs n'a plus vocation à être modifiée, l'association entend suivre la recommandation de la chambre tendant à mettre à jour ses statuts – lesquels ne permettent pas de connaître l'identité des collectivités territoriales et de leurs établissements – afin de faire apparaître la liste des collectivités et EPCI qui disposent de la qualité de membre fondateur de l'association.

2. Le fonctionnement

Si l'association fonctionne conformément à ses statuts, ce fonctionnement n'est pas conforme au règlement intérieur.

⁷ Conformément à la lecture qu'en fait la juridiction administrative, voir CAA Douai, 2 février 2012, *département de l'Oise*, n° 10DA00798.

⁸ Article 5 des statuts.

En effet, l'article 7 du règlement précise que doivent être joints à la convocation : l'ordre du jour ; le texte des résolutions ; le cas échéant, le rapport financier et le rapport moral ; le cas échéant, les comptes annuels ; le tableau des effectifs ; une procuration.

En pratique, seul l'ordre du jour est transmis avec la convocation. L'association entend dorénavant transmettre également le texte des résolutions et mettre les autres éléments à la disposition des membres le jour de la réunion.

Les documents effectivement remis aux membres – notamment le rapport d'activité – permettent de considérer que l'assemblée générale est correctement tenue informée de l'activité de l'association. Toutefois, alors que ledit rapport n'est pas communiqué en amont de la tenue de l'assemblée mais remis le jour même aux participants, l'information financière qui figure dans les documents de présentation gagnerait à être précisée et à présenter les enjeux et perspectives d'avenir de la structure. Sur ce point, l'association indique qu'elle produira à l'avenir le bilan au 31 décembre de l'année précédant l'assemblée générale.

La chambre estime que ces modifications, sans être totalement suffisantes, présentent un premier élément d'amélioration.

Au total, des marges d'amélioration substantielles existent en ce qui concerne le respect des dispositions du règlement intérieur et, partant, l'information donnée aux membres.

B. Les instances et organes de direction

1. Le conseil d'administration

a. Composition

L'article 9 des statuts dispose que l'association est administrée par un conseil composé de trente-six membres désignés en assemblée générale, pour trois ans renouvelables, et répartis en quatre collèges : seize représentants du département de la Seine-Maritime, dix représentants des communes et EPCI, cinq représentants des partenaires institutionnels acteurs du développement local et cinq représentants des acteurs du tourisme et du développement local.

Si les collèges prescrits par les statuts n'étaient pas correctement composés pendant les premiers mois de fonctionnement de l'association, ces errements n'ont pas entraîné d'irrégularités dans la mesure notamment où le quorum a été atteint. Depuis fin 2017, la composition du conseil d'administration n'appelle plus de remarques.

En réponse à la recommandation de la chambre l'association s'est engagée à mettre à jour la liste de ses dirigeants en tenant compte de la composition actuelle du conseil et à actualiser cette liste en fonction des différentes modifications.

b. Attributions et fonctionnement

Le conseil d'administration est chargé d'assurer le bon fonctionnement de l'association et l'application des décisions prises en assemblée. L'article 9 des statuts présente une liste non exhaustive de ses principales missions, lesquelles ne sont pas précisées par le règlement intérieur.

Les règles relatives au quorum, aux règles de majorité et à l'envoi des convocations sont respectées.

Toutefois, alors que les statuts prévoient l'obligation de tenir au moins trois réunions par an, le conseil d'administration ne s'est réuni que deux fois en 2018. L'association a indiqué qu'elle veillerait à améliorer sa pratique, qui a été corrigée pour 2019.

2. Le bureau

Conformément à l'article 9 de ses statuts, le conseil d'administration de SMA a, le 9 décembre 2017, désigné les membres du bureau : un président, deux présidents délégués, un secrétaire, un trésorier et un trésorier adjoint.

Le président de l'association, est, de droit, désigné par le conseil d'administration au sein du collège des représentants du département. Il en va de même des deux présidents délégués respectivement au tourisme et au développement local.

À l'heure actuelle, le bureau n'a jamais été réuni, et les décisions qui pourraient relever de sa compétence sont traitées par le conseil d'administration.

3. Le directeur

Sous l'autorité du président, le directeur « est chargé de l'administration et de la gestion de l'association ».

Après avoir été chargé de l'administration conjointe de SME et du CDT du 27 octobre au 31 décembre 2016, Monsieur Xavier Prévotat, ancien directeur de SME, a été désigné directeur de SMA le 9 décembre 2016 pour accompagner la transition vers la nouvelle structure.

La procédure de désignation du directeur, telle que prévue par les textes organisant le fonctionnement de l'association, est peu claire. Pour la chambre, les statuts comportent des dispositions contradictoires qu'il conviendra d'harmoniser, ce que SMA s'est engagé à corriger.

Par ailleurs, aux termes des dispositions de l'article 9-4 des statuts, le président « peut déléguer sa signature, par écrit, sur un périmètre déterminé et sous réserve de l'approbation de cette délégation par le conseil d'administration, au directeur de l'association », ce que vient préciser l'article 10 du même texte selon lequel le directeur « peut recevoir du président une délégation partielle de signature pour lui permettre d'assurer le fonctionnement des services de l'association. »

Dans la mesure où elle assure une mission d'intérêt général sous l'étroit contrôle du département (voir *infra*), SMA peut être regardée comme assurant une activité de service public⁹ et, dès lors, les actes d'organisation pris par l'association sont des actes administratifs. Par suite, ces actes doivent notamment respecter les règles du droit administratif tenant au caractère suffisamment précis d'une délégation¹⁰.

La chambre a ainsi relevé que la « délégation » ne répondait pas aux exigences des statuts et du règlement intérieur, et pas davantage à l'exigence de délimitation imposée par la jurisprudence administrative, de sorte qu'il convenait de revoir les modalités des délégations consenties au directeur, ce à quoi l'association a souscrit.

⁹ CE, 22 février 2002, association du personnel relevant des établissements pour inadaptés, n° 264541 ; 23 mai 2011, commune de Six-Fours-les-Plages, n° 342520 ; ou, a contrario, 15 février 2016, société Cathédrale d'Images, n° 384228.

¹⁰ CE, 27 avril 1987, société « Mercure Paris-Etoile », n° 66036.

IV. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

A. Les ressources humaines

Les salariés de SMA relèvent de l'application de la convention collective nationale des organismes de tourisme du 5 février 1996.

1. L'effectif

L'article 11 des statuts précise que les ressources humaines sont constituées des « moyens en personnels dont disposaient précédemment les trois structures antérieures [...] pour la réalisation de leurs missions, en dehors de celles concernant l'appui aux entreprises transférées à la région Normandie et/ou aux structures qu'elle a créées. » Trente-huit personnes étaient concernées par ce transfert.

S'agissant du personnel du CDT, hormis le directeur qui a été licencié pour motif économique, la totalité des salariés (20 au total) a été apportée à SMA au 1^{er} janvier 2017. Les salariés ont bénéficié d'un maintien de rémunération, d'ancienneté et de congés acquis.

S'agissant du personnel de SME, huit salariés sur quinze ont été transférés à SMA au 1^{er} janvier 2017, bénéficiant d'un maintien de rémunération, d'ancienneté et de congés acquis. Les personnels non repris (sept au total) ont été licenciés pour motif économique.

S'agissant de l'ATD, les deux agents titulaires de la fonction publique territoriale ont tout d'abord été intégrés au conseil départemental puis mis à la disposition de SMA. Le troisième agent, contractuel au moment du transfert, a été recruté en contrat à durée indéterminée (CDI) par SMA, à compter du 1^{er} avril 2017.

Au total, huit personnes (sept appartenant à SME et une au CDT) ont été licenciées pour motif économique lors de la création de SMA. Si ces licenciements paraissent contredire l'engagement de pérennité de l'emploi qui avait été pris par le président du conseil départemental de la Seine-Maritime et illustrent une contradiction avec l'article 11 des statuts, ils semblent en revanche cohérents au regard de la nécessaire diminution de l'activité causée par l'abandon des activités d'action économique autrefois portées par SME.

Au 1^{er} janvier 2017, SMA a ainsi bénéficié de 27,34 ETP, et 29,13 ETP à compter du 1^{er} avril 2017, pour une moyenne annuelle de 28,1 ETP sur l'année. Cette moyenne est de 29,56 en 2018. Au 5 mars 2019, SMA compte 31 agents représentant 30,4 ETP.

Les effectifs de SMA, qui au cours des deux premières années de fonctionnement, ont progressé ainsi de 11 %, sont pour une large majorité liés à l'association dans le cadre d'un CDI.

2. La rémunération / les primes

Seuls les salariés de SMA sont rétribués pour l'exercice de leurs fonctions ; les membres de l'association ne perçoivent aucune indemnité.

En valeur absolue, la rémunération brute des salariés (hors stagiaires) a diminué de plus de 23 % sur la période contrôlée, passant de 2 541 233 € en 2015 (si on prend les anciennes structures) à 1 962 248 € en 2018 (en intégrant le coût des agents mis à disposition et les taxes sur les salaires).

Le coût moyen par agent est passé de 66 875 € bruts (trente-huit agents en 2016) à 65 408 € bruts (trente agents en 2018).

Outre le salaire de base servi, les employés des anciennes structures et de SMA bénéficient d'une prime d'ancienneté et d'une gratification de fin d'année, lesquelles sont prévues par la convention collective nationale des organismes de tourisme du 5 février 1996, à laquelle SMA est soumise.

Le montant servi pour la prime d'ancienneté (73 516,85 € en moyenne annuelle) est calculé selon les modalités suivantes : 3 % du salaire de base après trois années de présence, plus 1 % pour chaque année supplémentaire avec un maximum de 20 % qui est conforme aux dispositions de l'article 20 de la convention collective. Les montants servis n'appellent pas de remarque.

L'article 21 de la convention collective prévoit le versement d'une gratification dont le montant ne peut être inférieur à 10 % de la rémunération brute mensuelle du salarié. Dans les faits, le montant moyen annuel global de cette gratification a été de 66 486,50 € : les salariés ont ainsi perçu une prime supérieure au plancher qui, au regard de la moyenne des salaires bruts versés, était de 8 109,72 €.

Les conditions d'octroi de cette gratification ont par ailleurs été harmonisées : un accord sur le versement de la prime annuelle a ainsi été conclu le 18 décembre 2017. Il prévoit que les salariés perçoivent une prime équivalant à 100 % de la rémunération brute mensuelle, ce qui correspond au versement d'un treizième mois.

De façon additionnelle à ces primes, les anciennes structures avaient instauré différents avantages. Ainsi, les agents de SME pouvaient bénéficier d'une « prime de résultat » en fonction d'une forte implication dans un projet particulier ou de l'atteinte d'objectifs assignés en début d'année, là où les salariés du CDT bénéficiaient d'une « prime d'assiduité » dont le montant variait en fonction de leur taux d'absentéisme.

Le montant global de la prime d'assiduité a été de 32 890 € en 2016 et de 22 653 € en 2017 ; celui de la prime de résultat a été de 19 500 € en 2016 et de 6 832 € en 2017. Il a toutefois été mis fin au versement de ces primes supplémentaires.

3. Le contrôle des rémunérations les plus importantes

Aux termes de l'article 20 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif, « les associations dont le budget annuel est supérieur à 150 000 € et qui reçoivent un montant de subventions supérieur à 50 000 € publient chaque année dans le compte financier les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants salariés ainsi que leurs avantages en nature. »

Si les rapports du commissaire aux comptes pour les exercices 2017 et 2018 indiquent que « les trois plus hauts cadres dirigeants sont bénévoles et non rémunérés », cette affirmation ne correspond pas à la situation constatée au sein de SMA.

En effet, selon la compagnie nationale des commissaires aux comptes, un dirigeant « s'entend comme toute personne physique ou morale ayant un rôle de représentation et d'administration d'une association, au-delà de la notion stricte de dirigeants élus ». Ainsi, les juridictions financières considèrent qu'en l'absence de rémunération des administrateurs, cette disposition s'applique à ses cadres administratifs.

En effet, l'article L. 212-15-1 du code du travail définit les cadres dirigeants comme « les cadres auxquels sont confiées des responsabilités dont l'importance implique une grande indépendance dans l'organisation de leur emploi du temps, qui sont habilités à prendre des décisions de façon largement autonome et qui perçoivent une rémunération se situant dans les niveaux les plus élevés des systèmes de rémunération pratiqués dans l'entreprise ou leur établissement ».

Compte tenu de l'étendue et de la nature des pouvoirs détenus par le directeur de SMA, de son autonomie dans la prise de décision, de son niveau de rémunération et du caractère salarié inhérent au contrat de travail, la chambre considère que celui-ci doit être regardé comme « cadre dirigeant » au sens de la loi.

La rémunération annuelle du directeur est fixée à l'article 6 de son contrat de travail à 70 200 € bruts : elle respecte le plancher de 46 104 € prévu par l'article 9 de l'avenant n° 26 du 7 décembre 2018 relatif à la valeur du point pour la rémunération d'un salarié de l'échelon 3.3 (le plus élevé, auquel correspond l'indice du directeur).

La prime d'ancienneté est inscrite dans la convention collective applicable alors que, par ailleurs, le directeur perçoit également la gratification prévue dans l'article 3 de l'accord du 18 décembre 2017.

Enfin, le directeur – qui est le seul agent de l'association disposant d'un véhicule de fonction, ce qui constitue un avantage en nature prévu à l'article 11 de son contrat de travail – bénéficie de 49 jours de congés payés, ce qui est nettement supérieur aux dispositions légales et à celles de la convention collective applicable.

B. L'organisation du travail

1. Le fonctionnement

La structure administrative de SMA est organisée autour du directeur et des responsables des quatre pôles (administration et finances ; développement ; promotion et communication ; ingénierie).

Progressivement constitué au cours des deux premières années de fonctionnement, l'organigramme semble stabilisé depuis novembre 2018.

Les éléments de gestion administrative (paye, facturation, encaissement, relances, saisies pour le fisc et les partenaires sociaux, suivi de l'évolution de la réglementation, ...) sont pris en charge par la responsable du pôle administration et finances.

L'absence de cette dernière depuis le milieu de l'année 2018 pour des raisons personnelles a entraîné un dysfonctionnement de l'association dans la mesure où nombre d'informations essentielles ne sont détenues que par celle-ci, sans qu'une procédure de transmission en cas d'absence soit assurée.

Consciente de cette difficulté, l'association – qui a procédé au remplacement de la responsable au premier semestre 2019 – entend modifier son organisation afin de ne plus faire reposer certains des éléments structurants de son organisation sur la présence d'une seule personne.

2. Les conditions de travail

Les conditions de travail au sein de SMA n'ont été harmonisées qu'en 2018.

Avant cette date, les pratiques instaurées au sein de SME et du CDT perduraient en fonction de l'origine des salariés.

Depuis 2018, un accord fixe la durée annuelle de travail à 151,67 heures par mois, organisée en une durée hebdomadaire de 36 heures répartie en quatre journées et demie et avec le bénéfice de 8 jours de RTT.

Au regard de cette durée et du nombre de jours de congés accordés (cinq semaines), l'association respecte les obligations liées au temps de travail, lequel n'est, toutefois, pas contrôlé au moyen d'un procédé automatisé.

Par ailleurs, l'association estime (sans produire d'éléments justificatifs) que l'absentéisme concerne « environ 10 % des salariés pour des arrêts de quelques semaines à plusieurs mois ». L'association ne paraît ainsi pas disposer d'éléments de suivi du volume horaire représenté par ces absences et de leur coût, ce dont elle pourrait utilement se préoccuper.

SMA dispose, par ailleurs, d'un règlement intérieur qui fixe les règles minimales relatives à l'hygiène et la sécurité, la discipline, le contrôle du temps de travail, les retards et absences ou encore la lutte contre le harcèlement.

3. Les locaux

Les locaux principaux de SMA se situent rue Raymond Aron à Mont-Saint-Aignan.

Ces locaux ont initialement été loués par le CDT à compter du 11 janvier 2016 par bail commercial pour un montant de 65 000 € annuels.

Après qu'un déménagement a été étudié, ces locaux ont été repris par SMA, ce qui a nécessité un réaménagement de l'espace de travail. Le bail n'a pas été mis à jour et concerne toujours le CDT.

SMA occupe d'autres locaux (un bureau qui se situe dans un bâtiment appartenant à la communauté d'agglomération de la région dieppoise) dans la commune d'Arques-La-Bataille, qui avaient été dévolus à des employés de SME, moyennant une redevance hors taxes de 3 563 €.

L'usage de ce local secondaire est lié à une particularité du contrat de travail de deux agents qui stipule que le travail de ces salariés s'exercera notamment à Arques-La-Bataille, dans la mesure où leur contrat est « rattaché au bassin d'emploi de Dieppe ». La conservation de cette implantation est donc liée à ces deux contrats de travail et a, selon l'association, « permis d'éviter de les licencier lors de la création de SMA ».

Enfin, pour la période du 1^{er} avril 2017 au 1^{er} avril 2018, dans l'attente de l'aménagement des locaux de la rue Raymond Aron, le département de la Seine-Maritime a continué de mettre les locaux « Saint-Sever » à disposition de SMA après avoir accordé leur occupation à l'ATD, en contrepartie d'une participation de 9 477 € par an, due uniquement pour la période du 1^{er} avril au 31 décembre 2017.

Au total, le montant annuel moyen des dépenses de location et d'entretien (charges locatives, ménages, surveillance) supporté par SMA a été de 112 538 € en 2017 et de 101 552 € en 2018.

V. LES MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT

A. Les missions assurées

1. Les actions mises en place

Les activités de SMA sont inscrites dans différents documents de programmation.

Il s'agit, d'une part, du plan départemental de développement touristique 2016-2020, complété par les « fiches actions » du département. Ce document, établi avant la constitution de SMA, ne structure que la partie des activités de l'association relative au tourisme.

D'autre part, ces activités, mais également celles relatives aux autres champs d'intervention de l'association, sont regroupées et précisées dans divers autres documents.

À compter de 2017, l'activité de l'association a été structurée par la convention cadre 2017-2021. Ce document a vocation à être complété par des conventions annuelles d'application qui déclinent les modalités des aides financières et techniques apportées par le département et prévoient l'ensemble des actions à réaliser ainsi qu'un suivi d'évaluation de celles-ci par la comptabilisation des moyens engagés et des dépenses réalisées.

À compter de 2019, soit après seulement deux années de mise en œuvre, ces actions ont été remplacées par l'adoption du contrat d'objectifs et de moyens 2019-2021.

Cette modification résulte tant d'une volonté du département d'unifier ses relations avec ses partenaires que de la prise en considération des premières années d'existence de l'association. Le nouveau contrat repose également sur une déclinaison des aides départementales et des axes d'action de l'association. Si ce document ne s'accompagne plus de conventions annuelles d'application, il est nettement plus complet s'agissant des objectifs à atteindre, explicitement mentionnés et non plus laissés à l'appréciation de SMA.

Par ailleurs, depuis 2018, l'activité prévisionnelle de SMA s'inscrit dans un plan d'action annuel. Ce document vient préciser de façon complète les modalités de fonctionnement des actions que l'association entend réaliser.

L'ensemble de ces documents permet, tout d'abord, de donner corps à des notions qui, déclinées dans les statuts et les documents de création de l'association, étaient de nature à recouvrir des réalités très variées. Apparaissent ainsi les nombreuses actions (vingt et un types en 2018 et 2019) menées par SMA, qui illustrent la place qu'a rapidement su prendre l'association dans son domaine d'intervention.

Ensuite, la production attendue pour chaque action est précisée, de même que sont indiqués les moyens engagés pour les mener à bien, leur coût prévisionnel et les indicateurs de résultats permettant l'évaluation de leurs objectifs.

Ces indications pourraient être utilement complétées par la mention des difficultés et des risques pesant sur la réalisation des différentes missions de l'association.

2. Les difficultés liées à l'exercice de certaines activités

a. *Le marketing*

Parmi les actions engagées par SMA, l'activité de marketing tient une place importante. Selon l'association, cette activité se situe hors du champ concurrentiel dans la mesure où elle « consiste principalement en l'animation d'une démarche d'appropriation de la marque territoriale "Seine-Maritime, La Normandie Impressionnante" qui incarne le département et ses valeurs ».

À cet effet, SMA partage avec ses adhérents un plan d'action comportant un volet marketing qui consiste à choisir les supports de communication ou de promotion les plus pertinents à venir (salons professionnels et grand public, supports digitaux et papier, démarches auprès des médias).

Si l'association ne conçoit effectivement pas elle-même les outils de promotion susceptibles d'être utilisés, la réalisation d'une assistance à maîtrise d'ouvrage afin d'orienter les EPCI et les offices de tourisme dans leurs démarches ne peut pas être regardée, par principe, comme située hors du champ concurrentiel.

À cet égard, il conviendrait donc que l'association conduise une réflexion sur les différentes actions qu'elle entreprend.

b. La gestion de deux associations : FMR76 et PME Développement

Comme il a été vu (*supra*), un département ne peut adhérer à une structure, publique ou privée, dont l'activité serait relative au développement économique dans la mesure où il ne dispose plus (que de façon limitée) de cette compétence.

L'examen de certaines des activités exercées par SMA semble entrer en contradiction avec cette interdiction : il s'agit des actions menées en faveur du FMR76 et de PME Développement.

FMR76 est une association qui assure le portage du fonds mutualisé de revitalisation de Seine-Maritime, dont l'objet est « d'accompagner ou de favoriser tout projet de création d'activités ou d'emplois de nature à participer à la revitalisation et à la dynamisation économique des bassins d'emploi du département de Seine-Maritime »¹¹. Son activité consiste notamment à accorder des prêts aux entreprises.

Une convention liant FMR76, les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et SME déléguait à cette dernière l'activité et la gestion de FMR76. À ce titre, il appartenait à SME de fournir des aides directes aux entreprises.

Or, à compter de sa création, SMA a, par le biais d'une nouvelle convention, continué d'exercer les missions précédemment dévolues à SME. Cette convention a été reconduite le 31 janvier 2018. Dans ce cadre, SMA a assuré les fonctions d'organisation et d'animation de l'ensemble des réunions, de suivi des comptes de l'association, de relations avec les parties prenantes (UT de la DIRRECTE, CCI, caisse des dépôts, région, département) et de relations avec les entreprises aidées.

L'action de SMA a donc bien consisté à gérer une structure apportant une aide directe aux entreprises.

Il apparaît toutefois qu'à l'issue de la dernière convention (31 janvier 2018) conclue avec FMR76 (aux termes de laquelle SMA a été missionnée pour « mener une réflexion pour une réorientation du fonds » et a recruté un collaborateur à cet effet), SMA a mis fin à son action de « portage » en faveur de FMR76.

PME Développement est une association créée en 1998 pour gérer les fonds attribués par EDF et le département de la Seine-Maritime dans le cadre des programmes des « après chantiers de Paluel et Penly », dont l'objectif est d'apporter une aide aux petites et moyennes entreprises au regard de « leurs besoins en fonds permanents dans le cadre d'un développement, d'une diversification ou de la reprise de PME/PMI »¹².

Cette association gère un fonds attribué lors de sa création pour verser des aides aux entreprises en difficultés sous forme d'avance, prêts ou dons. Ce faisant, cette association fournit une aide directe aux entreprises.

¹¹ Article 2 des statuts de FMR76.

¹² Article 2 statuts PME.

SME, qui figurait parmi les membres fondateurs de l'association, avait conclu avec celle-ci une convention afin de « gérer techniquement le fonds », ce qui impliquait pour SME de gérer administrativement et financièrement PME Développement et de la représenter. Aux termes de cette convention, il appartenait donc à SME de mener à bien l'action d'aide directe aux entreprises dévolue à PME Développement.

Or, à compter de sa création, SMA a continué d'exécuter la convention conclue entre SME et PME Développement et, le 10 janvier 2018, elle est officiellement devenue le nouveau prestataire de PME Développement. Dans ce cadre, SMA assure les fonctions de montage d'une majorité des dossiers, d'instruction de l'ensemble des dossiers, d'organisation et d'animation de l'ensemble des réunions, de suivi des comptes de l'association, de relations avec les parties prenantes (sous-préfecture, CCI, région, département) et de relations avec les entreprises aidées.

Au total, durant la période sous revue, SMA a, par le biais de ses actions au profit de FMR76 et PME Développement, contribué à la mise en œuvre d'aides directes aux entreprises. Au regard de la place occupée par le département dans le financement de SMA, cette pratique consiste donc à faire participer le département de la Seine-Maritime à des activités d'aides directes aux entreprises. Or une telle mission ne relève plus de sa compétence mais de celle de la région.

Si ces activités ont cessé concernant le FMR76, elles perdurent s'agissant de PME Développement. Il appartient donc à SMA d'y mettre fin. En réponse aux remarques de la chambre, l'association a indiqué avoir décidé de cesser cette mission début 2020.

B. L'environnement institutionnel

SMA, qui dispose de nombreux partenaires institutionnels, exerce certaines de ses missions (notamment celles relatives aux implantations d'entreprises) avec les services économiques des EPCI adhérents. Elle est membre de diverses structures avec lesquelles elle traite des dossiers communs.

Elle n'a cependant que faiblement encadré, par le biais de conventions, les relations qu'elle entretient avec des partenaires récurrents. Seule la relation nouée avec les CCI Seine Mer Normandie et Seine Estuaire semble être régie par une convention de partenariat, signée le 6 novembre 2017 et destinée à organiser leur collaboration sur différents thèmes.

Mais la plupart des acteurs qui œuvrent dans le même environnement que SMA ne voient pas leurs champs de compétences respectifs réglés dans un document permettant une certaine prévisibilité des actions respectives. Or, pour certains d'entre eux, la proximité des missions exercées nécessiterait une répartition plus claire.

Ainsi en est-il, tout d'abord, de l'établissement public foncier de Normandie (EPFN). En effet, au regard des actions en matière de foncier, notamment en termes d'analyse du devenir de friches et de la constitution d'un observatoire du foncier d'activité, l'activité de SMA peut apparaître comme comportant des points de chevauchement éventuel avec cet établissement public, dont la mission est de faciliter l'aménagement, au sens du code de l'urbanisme, de contribuer à l'aménagement du territoire et de réaliser des études et travaux contribuant aux mêmes objectifs.

Il en va de même des relations avec l'échelon régional, lesquelles doivent être cependant distinguées selon les activités poursuivies.

S'agissant de l'activité touristique, la complémentarité avec le comité régional du tourisme, bien que non formalisée, semble efficace, comme en témoignent les nombreuses réunions auxquelles participe SMA.

Mais, hors du tourisme, l'articulation de ces diverses interventions n'est guère précise et aucun document ne semble venir formaliser les modalités pratiques de la répartition des compétences, notamment en matière de développement des territoires.

Enfin, les relations avec Rouen Normandy Invest ou les différents offices de tourisme ne font pas l'objet d'un document régissant leurs possibles coopérations.

Au total, alors même que la présence de trois chambres consulaires parmi les administrateurs de l'association peut contribuer à limiter les chevauchements d'activité, SMA gagnerait à se rapprocher de l'ensemble des structures susvisées afin de formaliser leurs relations pour s'assurer, d'une part, que leurs actions ne présentent pas de caractère redondant et, d'autre part, que les frontières de leurs actions sont bien connues et respectées.

C. Les contrôles

1. Le contrôle interne

L'association est dotée d'un document retranscrivant la procédure de règlement par virement des factures fournisseurs ainsi que d'une charte informatique. Elle ne dispose toutefois pas de règles écrites systématiques relatives à la circulation des informations et des documents, ou encore, en ce qui concerne la prévention des conflits d'intérêt, les procédures applicables en matière de commande publique et, de façon générale, sur les processus majeurs.

Les éléments formalisant les règles de contrôle de l'action ne répondent ainsi que très partiellement à la définition d'un contrôle interne, qui peut s'entendre comme un dispositif par lequel une entité définit et met en œuvre un ensemble de moyens, de comportements, de procédures et d'actions afin de contribuer à la maîtrise de ses activités, à l'efficacité de ses opérations et à l'utilisation efficiente de ses ressources, et doit lui permettre de prendre en compte de manière appropriée les risques significatifs, qu'ils soient opérationnels, financiers ou de conformité.

À côté d'une formulation bien trop imprécise des délégations données aux présidents délégués et au directeur (voir *supra*), l'absence de formalisation des différentes procédures se retrouve dans l'absence d'un guide des procédures internes ou de règles écrites dont l'association pourrait utilement se doter, ce dont l'association convient.

2. Le suivi de l'activité

Les éléments mis en avant par l'association comme relevant d'un « contrôle interne », tenant à la mise en œuvre d'un contrôle mensuel qui passe par une mise en comparaison de la balance analytique, de la balance générale et du tableau des engagements, ainsi qu'à l'existence d'un contrôle des produits et dépenses des « Tiers », s'apparentent davantage à des éléments de suivi financier qui viennent compléter la comptabilité d'engagement.

Ce suivi de l'activité de l'association est adossé à un outil présenté par SMA comme étant destiné « au pilotage de la masse salariale ». Constitué d'un tableur relatif aux rémunérations, cet élément relève davantage d'un outil de suivi, voire d'anticipation à court terme, que de pilotage.

Un compte rendu des actions de l'association dans ses trois grandes activités (ingénierie, développement et communication/promotion) est présenté en CODIR (dont le rythme est mensuel) mais également en conseil d'administration et en assemblée générale sous la forme d'un rapport d'activité.

Les nombreuses actions qui ont été menées par SMA durant la période contrôlée font l'objet d'un examen à l'aune des objectifs définis dans les documents de programmation de l'activité (voir *supra*) ainsi que d'un suivi précis des engagements budgétaires qui sont autant d'éléments permettant utilement de s'assurer de la réalisation des objectifs dans le cadre financier prévu.

Ce suivi de l'activité a connu une nouvelle amélioration à compter du 1^{er} janvier 2019, date à laquelle SMA a mis en place un logiciel de suivi du temps opérationnel qui permet de suivre quotidiennement le temps consacré par les salariés à chacune de leurs tâches.

Si ces éléments apparaissent très utiles, l'association n'a cependant pas totalement mis en œuvre l'ensemble des items de suivi de l'action prévus par la convention-cadre 2017-2021. Cette dernière prévoyait en son article 3 la constitution de diverses instances de suivi. Or, sur les trois comités prévus (comité de coordination des politiques publiques, comité de suivi et comité partenarial spécifique « tourisme »), il ressort des réponses produites par l'association que, si une réunion mensuelle avec les services du département a le plus souvent été tenue, le comité de coordination n'a pas été réuni et le comité de suivi et le comité partenarial n'ont été réunis qu'une fois.

De même, le système de mise à disposition et de suivi de l'activité des actions d'ingénierie de SMA par la direction chargée des territoires, prévu à l'article 6 de la convention-cadre, n'a pas été mis en œuvre ; le suivi s'est ici limité à la tenue d'interventions ponctuelles et restreintes.

En revanche, les premiers éléments de mise en œuvre des deux nouveaux organes de suivi, prévus par le contrat 2019-2021, indiquent que l'association respecte les stipulations de ce document.

Au regard de ces différents éléments, la comparaison de l'activité de l'association avec les objectifs fixés, montre des résultats assez hétérogènes : si de nombreux objectifs ont été atteints et quelques-uns dépassés (notamment en matière de diffusion d'information en matière touristique), ceux liés à l'action de SMA en matière d'ingénierie indiquent que les réalisations, bien qu'importantes, présentent un degré d'atteinte limité. Ainsi, cent-vingt projets, dont deux intercommunaux, ont été accompagnés directement en 2018 pour un objectif de cent-cinquante dont cinq intercommunaux. De même, si le nombre de projets sous-traités aux services départementaux avait été fixé comme devant être supérieur à dix, aucun n'a été réalisé.

À cet égard, si la tenue des CODIR permet un suivi des différentes réalisations, la comparaison régulière de celles-ci avec les objectifs définis pourrait apparaître comme un moyen d'optimisation, soit pour revoir un objectif trop ambitieux, soit pour réallouer des moyens.

Reste que certains des objectifs fixés sont en réalité inappropriés. Ainsi en est-il du critère de participation de SMA à l'objectif d'une hausse attendue de 100 M€ du poids économique du tourisme en Normandie. Si l'association indique que cet élément sera mesuré grâce aux données des enquêtes KANTAR TNS (suivi de la demande touristique) et aux données des enquêtes de l'INSEE qui fournissent des données sur les retombées de l'activité touristique en termes de nuitées et de poids économique, la part imputable à l'activité de l'association paraît quasiment impossible à mesurer.

VI. LE FINANCEMENT ET LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ASSOCIATION

A. Le respect des obligations comptables

1. La fiabilité des comptes

Le règlement n° 99-01 adopté le 16 février 1999 par le comité de la réglementation comptable, relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations, a force obligatoire pour toutes les associations soumises, par des dispositions législatives ou réglementaires, à l'obligation d'établir des comptes annuels¹³.

Les écritures qui figurent dans les comptes de l'association (notamment la reprise des éléments des bilans des anciennes structures ainsi que l'affectation du résultat) n'appellent pas de remarques et, de façon générale, la tenue et la présentation des comptes sont conformes aux dispositions en vigueur.

Ce constat positif est à nuancer. Une erreur de comptabilisation de la subvention départementale pour 2017 a entraîné une majoration du résultat de cet exercice de 125 000 € et une diminution du résultat de l'exercice 2018 du même montant. Ce décalage n'altère toutefois pas la sincérité des comptes présentés.

2. Les obligations en matière de transparence financière

Les comptes produits par SMA répondent aux obligations tenant au contenu de l'annexe qui figure dans le plan comptable général, laquelle fait notamment apparaître les événements et faits caractéristiques de l'exercice, les éventuels changements de règles et méthodes comptables, les informations relatives aux immobilisations ou encore aux effectifs.

Toutefois, si les conditions de reprise du CDT et de SME ont été exposées dans l'annexe au rapport du commissaire aux comptes pour 2017 de SMA, l'information relative aux apports de SME aurait pu être détaillée. L'information financière relative au contentieux prudhommal est peu présente. Or, notamment pour cette dernière, il y a là un enjeu d'importance pour les finances de SMA comme le montre (voir *infra*) le nouvel apport de 100 000 € intervenu en 2018 au profit de SMA en raison de la modification de la provision relative à ce contentieux dans les comptes de SME. Cette possibilité ne ressort pourtant pas de l'annexe aux comptes.

Enfin, si les comptes certifiés sont à la disposition des membres le jour de la tenue de l'assemblée générale, ils ne sont pas systématiquement adressés aux collectivités et établissements membres/adhérents, alors que les données financières ne peuvent être communiquées aux salariés que sur demande expresse de leur part.

Au total, nonobstant le respect global par l'association de ses obligations en matière de transparence des informations financières, la pratique retenue par SMA semble perfectible.

B. Le financement de l'activité

1. Le financement initial

Lors de sa constitution, SMA s'est vu transférer la totalité de l'actif net du CDT et une partie de l'actif net de SME.

¹³ Ce plan a été abrogé au 31 décembre 2019 et remplacé par le nouveau plan comptable n° 2018-06 du 5 décembre 2018, applicable depuis le 1^{er} janvier 2020.

Les apports, fidèlement traduits par le « bilan d'entrée » de SMA établi au 1^{er} janvier 2017, ont été les suivants :

- s'agissant du CDT : 405 078 € apportés le 19 mai 2017, décomposés en 1 022 086 € d'actif (dont 645 717 € de trésorerie) et 617 008 € de passif ;
- s'agissant de SME : 374 339 €, apportés le 26 septembre 2017, décomposés en 674 418 € d'actif (dont 500 000 € de trésorerie) et 300 079 € de passif ;
- s'agissant de l'ATD : aucun apport n'a été effectué dans la mesure où à compter de la dissolution de l'établissement public, l'excédent (35 714,05 €) a été transféré au département.

Il doit être noté que l'apport en provenance de SME n'a été que partiel et qu'un nouvel apport de 100 000 € a été effectué en 2018.

Ce nouvel apport traduit l'incertitude de SMA quant à ses relations financières avec SME à compter du 1^{er} janvier 2017 : le nouvel apport de 100 000 € fait suite à une réduction de la provision faite par SME dans le cadre du litige avec ses anciens salariés mais n'avait pas été prévu par l'assemblée de l'association, et aucun élément ne paraît avoir réglé le sort des conséquences financières dudit procès.

2. Les produits

L'article 12 des statuts indique que les ressources de l'association sont constituées de subventions, de participations, des cotisations, des produits de l'activité, des dons et legs et de toute autre ressource qui serait décidée par le conseil d'administration.

a. *Les produits liés à l'activité : un financement minoritaire*

SMA assure plusieurs types de prestations de services qui font l'objet d'une rémunération.

Il s'agit, en premier lieu, des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage à destination des communes adhérentes à l'association. L'adhésion à l'association et le paiement de la cotisation afférente permettent aux membres de bénéficier des services d'ingénierie, ce qui justifie d'intégrer les cotisations dans les ressources liées à l'activité. À ce titre, SMA reçoit des participations de ses membres, pour un montant annuel moyen d'environ 160 000 € (soit 6 % des ressources d'exploitation). Il est à cet égard notable que la part des cotisations des adhérents a diminué de près de 35 % lors de la création de SMA par rapport à l'addition des trois anciennes structures.

Ces ressources proviennent, en deuxième lieu, de la gestion des associations FMR76 et PME Développement, pour lesquelles SMA applique ici un « forfait » de 20 000 € annuel.

Enfin, l'association a tiré un revenu non négligeable de la gestion du système de réservation « Clévacances » (56 000 €).

La part déjà limitée des ressources issues de l'exploitation connaît une trajectoire déclinante : elle a été divisée par deux entre les deux premiers exercices de l'association (principalement en raison de l'arrêt de la prestation de gestion au profit de « Clévacances »).

Une nouvelle diminution est à attendre dans un avenir proche dès lors que SMA se doit, d'une part, de cesser de fournir des prestations au profit de PME Développement et, d'autre part, abandonner son activité d'ingénierie. L'abandon de cette compétence, outre

qu'elle diminuera les sommes perçues au titre de la facturation des prestations d'ingénierie, pourrait conduire des membres à se désengager de l'association dans la mesure où elle ne leur fournirait plus ce service. Cela diminuerait d'autant le montant des cotisations à percevoir.

b. Les produits provenant du financement public : un financement structurant

Tableau n° 1 : Montant de la subvention départementale

	2016 (ATD+CDT+ SME)	2017	2018	2019 (budget)
Montant subvention département (compte de résultat)	2 860 681 €	2 830 681 €	1 770 954 €	2 730 681 €
Montant effectif de subvention du département (correction CRC)	2 860 681 €	2 705 681 €	1 770 954 €	2 730 681 €

Source : Comptes de résultat SMA, retraitement CRC

Au cours de la période sous revue, les subventions apparaissent comme structurantes pour l'activité de SMA dans la mesure où elles correspondent à 84 % des produits d'exploitation.

Le département accorde la totalité des subventions d'exploitation, dont près de 8 % sont attribués pour le financement des missions d'ingénierie de SMA. À cet égard, les explications données par l'association, en ce qui concerne la ventilation de la subvention départementale, ne correspondent qu'imparfaitement à la réalité et démontrent une maîtrise insuffisante des modalités de comptabilisation des subventions.

À compter de 2019 et pour les deux années à venir, SMA paraît ainsi assurée de percevoir une subvention du département de la Seine-Maritime d'un montant de 2 760 681 €.

Au total, l'évolution du financement associatif révèle la part toujours plus importante du financement départemental dans les ressources de l'association et, partant, l'entière dépendance de SMA vis-à-vis de cette collectivité.

3. Les charges d'exploitation

Les principales dépenses d'exploitation de SMA s'élèvent à 3 065 838 € en moyenne annuelle sur la période.

Elles sont principalement relatives aux charges de personnel. Celles-ci représentent 1 685 541 € en moyenne par an, soit 55 % des charges d'exploitation, mais 1 963 645 € en moyenne, soit 64 % de ces charges, dès lors que sont prises en compte les rémunérations des personnels mis à disposition et des intérimaires ainsi que les taxes sur le personnel et contributions liées à la formation professionnelle.

L'article 4 du contrat pluriannuel 2019-2021 fait état d'une volonté de réduire à 30 % les charges afférentes aux fonctions support. L'objectif porte sur une réduction de deux points de moins en trois années sur la période 2019-2021, soit un passage de 32 à 30 % de la part des fonctions support dans le total des charges.

Si la réalisation de cet objectif pourrait permettre à SMA de bénéficier de nouvelles marges de manœuvre, l'association – qui entend ajuster les fonctions de collaborateurs actuellement affectés à des fonctions support au profit des fonctions opérationnelles – n'a, pour l'heure, pas engagé d'action pour y parvenir.

Le second poste de charges est relatif aux consommations (1 161 631 € en moyenne, et 1 009 824 € lorsque sont soustraites les dépenses relatives au personnel mis à disposition). En leur sein, ce sont les rétributions des services extérieurs qui constituent la part la plus importante des dépenses, soit 69 % du total du poste (ou 56 % lorsque sont soustraites les dépenses de la mise à disposition).

Outre les dépenses liées aux locaux (80 000 € en moyenne), les principales dépenses sont relatives aux frais de création des brochures et plaquettes de communication (100 000 € en moyenne), à leur impression (106 000 € en moyenne) et à l'attaché de presse (46 000 € en moyenne).

À cet égard, si certains des frais supportés par l'association (notamment en matière de téléphonie et d'accès Internet) semblent largement compressibles, ces postes de dépenses, principalement relatifs à des rémunérations de prestations tendant à faire porter la « marque » Seine-Maritime et ainsi à développer l'attractivité du territoire, paraissent en adéquation avec le fonctionnement de l'association et n'appellent pas de remarques particulières.

C. La trajectoire financière

Tableau n° 2 : Le résultat

	2016				2017	2018		
	ATD	CDT	SME	ATD+CDT+SME	SMA	données SMA corrigées	données SMA corrigées	
Total charges	221 365 €	2 304 659 €	1 624 549 €	4 150 573 €	3 125 488 €	3 325 488 €	3 115 101 €	2 990 101 €
Total produits	299 943 €	2 138 734 €	1 331 209 €	3 769 886 €	3 249 415 €	3 249 415 €	2 243 084 €	2 318 084 €
Excédent (+) ou déficit (-)	78 578 €	-165 925 €	-293 340 €	-380 686 €	123 928 €	-76 072 €	-872 017 €	-672 017 €

Source : Comptes de résultat SMA, retraitement CRC

La trajectoire de l'association est difficilement appréciable, dès lors que l'examen ne porte que sur deux années et alors que le périmètre d'action de SMA est sensiblement inférieur à celui qui résultait de l'exercice combiné des compétences des trois anciennes structures.

Néanmoins, quelques constats peuvent être apportés au regard des comptes corrigés.

La permanence du déficit de l'association au cours des deux premiers exercices ne traduit pas un financement structurellement déficitaire.

Certes, la part des ressources propres n'occupe qu'une place minimale dans le financement de SMA, mais il s'agit là d'un choix d'organiser son activité en SPA. Dans le cadre choisi, le déficit reconstruit de l'exercice 2017 n'est lié qu'à des difficultés d'écritures comptables en raison des errements relatifs à la rédaction de la convention annuelle 2017 et son application (voir *supra*).

Ainsi, la réintégration des 75 000 € qui ont *in fine* été versés à SMA au titre de sa reprise des personnels et de l'activité de l'ATD au cours de l'exercice 2017 aurait abouti à un solde d'exécution proche de zéro.

Par ailleurs, le déficit de l'exercice 2018 avait été anticipé car il provient d'une diminution ponctuelle du montant de la subvention accordée par le département afin que l'association utilise les ressources de trésorerie reçues des anciennes structures.

Au total, c'est le budget 2019 qui laisse apparaître le premier exercice « stabilisé » du financement de l'association : le montant de la subvention départementale que SMA devra percevoir sur les trois exercices à venir y apparaît de nature à garantir l'atteinte de l'équilibre financier du fonctionnement de l'organisme.

Bien entendu, cet équilibre est tout entier fonction de la part du financement départemental, cette collectivité ne conditionnant pas son engagement à un objectif de maîtrise voire de rationalisation des charges engagées par SMA.

VII. LA PARTICULARITÉ DES RELATIONS ENTRETENUES AVEC LE DÉPARTEMENT

1. Une association transparente

a. Le cadre juridique

Si une collectivité territoriale peut externaliser certaines compétences ou certains services, elle ne peut y procéder de façon masquée, sous couvert de financement d'une association.

En effet, la constitution d'une association ne saurait être le moyen de contourner certaines des règles relatives à la comptabilité publique. C'est pourquoi une association doit, sauf à être regardée comme « transparente », disposer d'une autonomie de gestion effective, d'un pouvoir de décision propre et de personnels distincts de l'administration la finançant majoritairement.

La notion « d'association transparente » fait l'objet d'une abondante jurisprudence du conseil d'État, qui retient quatre critères pour évaluer le degré d'autonomie d'une association : les conditions de sa création, ses missions, l'origine de ses ressources et la composition de ses organes de direction.

Pour être qualifiée de démembrement d'une collectivité territoriale, l'emprise de cette dernière sur une association doit ainsi apparaître dans chacun des quatre critères : la collectivité doit être à l'origine de la création de l'association, elle doit lui confier l'exercice d'une ou plusieurs de ses missions, elle doit être à l'origine de la quasi-totalité des ressources financières de l'association et elle doit, de droit, disposer d'un contrôle sur les organes de direction.

b. La situation de SMA à l'égard du département de la Seine-Maritime

Il ressort des débats devant l'assemblée du département précédant la création de l'association, des documents internes de la collectivité mais également des productions de SMA, que cette dernière a été créée à l'initiative du département de la Seine-Maritime, après que celui-ci a décidé de « fusionner » trois anciennes structures (deux associations et un établissement public) au sein d'une nouvelle agence départementale. La dissolution des anciennes structures (qui n'était justifiée qu'au regard de l'implication du département) et la création de l'association résultent bien de la seule volonté du département de la Seine-Maritime.

S'agissant des missions exercées, il ressort de l'article 2 des statuts et de l'article 2 de la convention-cadre 2017/2021¹⁴ que SMA est chargée de mettre en œuvre la politique touristique du département de la Seine-Maritime ; ce faisant, l'association est bien chargée d'une mission du département.

Par ailleurs, il ressort des mêmes articles que SMA est également chargée d'apporter une assistance aux communes et aux EPCI dans le domaine de la gestion locale, l'ingénierie territoriale et l'emploi. Sur ce point, si l'association est à l'initiative des actions engagées, il s'agit d'une mission de coordination de l'action départementale qui lui est dévolue. De plus, une partie de ces actions – ingénierie technique – apparaît comme un élément d'un mécanisme plus vaste qui fait intervenir de façon conjointe les services du département et ceux de SMA.

L'articulation de la nouvelle gestion des fonds européens entre SMA et le département illustre la forte imbrication de l'association dans la structure départementale : SMA assure le rôle de détection des projets et d'accompagnement, alors que les services de la cellule Europe assurent le montage des dossiers. La mission semble ainsi répartie entre deux « services » d'un même ensemble.

Ce partage de fonctions entre « l'action de terrain » dévolue à SMA et le « montage technique », qui relève d'une pratique internalisée au sein du département, paraît s'étendre à tous les domaines de l'action de l'association comme en témoigne une réorganisation des services du département en août 2018 afin de regrouper, au sein de la direction de la cohésion des territoires, les principaux services interlocuteurs de SMA (tourisme, attractivité, Europe).

SMA elle-même indique bien que l'ensemble de ses missions est exercé pour le compte du département, comme l'indique la réponse de l'administration fiscale à la demande d'analyse de la situation de l'association.

Quant au département, il présente SMA comme un démembrement de ses services, que ce soit en interne ou vis-à-vis de sa communication extérieure, comme le montrent tant l'organigramme de la collectivité territoriale que le rapport d'activité des services 2017¹⁵.

Il semble donc qu'une confusion des activités entre le département et l'association ainsi qu'une grande similitude dans les missions poursuivies, puissent être relevées.

S'agissant des ressources, il ressort des éléments étudiés que SMA a reçu en moyenne 2,7 M€ de subventions d'exploitation sur un budget moyen de 3,2 M€, soit directement (subvention versées par le département), soit indirectement *via* la reprise de trésorerie des anciennes structures (SME et le CDT) qui étaient elles-mêmes presque intégralement financées par le département de la Seine-Maritime.

Par ailleurs, le contrat d'objectifs 2019/2021 prévoit qu'au regard du coût total de fonctionnement, évalué à 3 085 146 €, le département allouera une subvention de 2 730 681 € à laquelle sera ajoutée une subvention complémentaire de 40 273 €. Le taux de financement départemental sera ainsi porté à 90 %.

La dépendance financière de SMA envers la collectivité publique est ainsi totale.

S'agissant du contrôle, si les documents préparatoires à la constitution de SMA faisaient bien mention de la volonté de développer un outil départemental « avec une gouvernance et un financement partagés avec d'autres collectivités », ce partage n'a eu que peu de traduction dans les faits.

¹⁴ Repris dans le préambule et l'article 2 du contrat 2019/2021.

¹⁵ Dans ce document, l'association est présentée comme un des satellites du département, au même titre que le SDE, la MDPH ou l'IDEFHI.

En effet, outre la volonté affichée du département d'exercer un contrôle sur la « gestion [et les] orientations stratégiques » de SMA, il ressort de l'article 9-1 des statuts, qu'outre les seize représentants du département de la Seine-Maritime parmi les trente-six membres du conseil d'administration, le président ainsi que les deux présidents délégués sont de droit désignés parmi les représentants du département¹⁶.

De plus, il ressort de l'article 6 de la convention-cadre 2017/2021 et du contrat d'objectifs 2019/2021, notamment en son article 6, que le département de la Seine-Maritime dispose d'un droit de regard sur l'ensemble des actes adoptés par SMA. Par ailleurs, l'article 6 de la convention-cadre 2017-2021 prévoyait bien le suivi de l'action d'ingénierie de SMA par les services du département.

L'article 5 du nouveau contrat 2019-2021 prévoit quant à lui l'instauration d'un comité de pilotage regroupant le président du département, le président de SMA, la direction générale et le directeur de cabinet du département ainsi que les services techniques supports du CPOM des deux structures (direction de la cohésion des territoires du département et l'équipe de direction de SMA) destiné à assurer le suivi de la mise en œuvre de ce contrat. Si l'existence d'un suivi n'est pas critiquable, les modalités de celui-ci illustrent le caractère très poussé du contrôle du département sur le fonctionnement de l'association.

Enfin, les modalités d'exercice des compétences du président apportent un éclairage sur les relations entretenues entre SMA et le département de la Seine-Maritime, notamment au regard du contrôle que ce dernier exerce sur l'association, dans la mesure où il est indiqué à l'article 9-4 des statuts qu'au titre du contrôle et de l'exécution des budgets qui relèvent de ses attributions, le président de SMA « [...] informe, au préalable, le président du département de la Seine-Maritime, de tout changement significatif, impactant les prévisions budgétaires. » Cette contrainte statutaire illustre l'emprise du département sur le fonctionnement de l'association alors que le contrat de travail de son directeur prévoit qu'il fasse « un reporting régulier de sa mission auprès des organes statutaires » mais également auprès « des services du département de la Seine-Maritime ».

Par suite, la vie associative semble largement dépendre de la volonté du département, lequel dispose d'un pouvoir de contrôle sur l'association au regard de la présence prépondérante d'élus du département dans les organes et les postes de direction ainsi que des liens avec les agents du département dans le fonctionnement de nombreuses missions.

En réponse aux remarques de la chambre, l'association indique, d'une part, que le département de la Seine-Maritime – qui n'a pas répondu en sa qualité de tiers mis en cause aux observations de la chambre – a entendu créer Seine-Maritime attractivité de concert avec la région Normandie (et son agence de développement), alors que les EPCI, les services de l'État et les organismes consulaires ont également été approchés ; d'autre part, que l'association opère en complément des compétences de l'administration sans qu'il puisse être question de démembrement de la collectivité ; enfin, que le département n'exerce pas de contrôle des organes de direction de SMA dans la mesure où le président et l'ensemble des membres du bureau de l'association sont librement désignés par le conseil d'administration au sein duquel les élus du département ne sont pas majoritaires.

Ces éléments, déjà connus de la chambre, ne sont pas de nature à remettre en cause l'analyse selon laquelle l'examen des critères posés par la jurisprudence du conseil d'État conduit à considérer que SMA peut être regardée comme une association transparente. Si cette situation n'est par elle-même pas irrégulière, elle est cependant de nature à placer le département dans diverses situations de mise en jeu de sa responsabilité.

¹⁶ À cet égard, la jurisprudence administrative considère depuis 2009 que la circonstance que les conseillers représentant une collectivité ne soient pas majoritaires dans les organes de direction de l'association n'est pas dirimante de la qualification d'association transparente si les fonctions de direction sont de droit exercées par des représentants de cette collectivité (en l'espèce un département, CE, 8 juin 2009, *élections municipales de Saint-Dié-des-Vosges*, n° 321911).

Par ailleurs, alors même qu'elle conteste l'analyse de la chambre sur ce point, l'association entend en définitive s'assurer que le risque de qualification d'association transparente soit écarté et a fait savoir qu'elle proposera, lors de sa prochaine assemblée générale extraordinaire, une évolution de sa gouvernance par l'ajout d'un poste de président délégué aux collectivités territoriales qui sera proposé aux membres représentant les maires et les présidents d'EPCI. Une telle évolution, serait effectivement de nature à réduire le contrôle exercé par le département.

2. L'ingérence dans la prise de décision

a. *Le cadre juridique*

Aux termes de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dont les dispositions sont applicables aux délibérations adoptées par les conseils départementaux, « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part même sans participation au vote un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ».

L'illégalité mentionnée dans le CGCT vise toutes les personnes disposant de la qualité d'administrateur. À ce titre, l'ensemble des représentants du département au conseil d'administration de SMA est donc concerné par cette interdiction.

b. *La situation des conseillers départementaux*

Parmi les administrateurs de SMA, les élus départementaux ont participé à diverses délibérations du département de la Seine-Maritime concernant cette association.

Ainsi, ont-ils participé avec vote (directement ou *via* un pouvoir donné) aux délibérations suivantes :

- n° 3.17 du 23 janvier 2017 de la commission permanente, par laquelle le département a émis un avis favorable au versement d'une avance de 1 973 010,56 € au profit de SMA ;
- n° 3.16 du 20 juin 2017 du conseil départemental (CD), par laquelle le département a adopté la convention d'objectifs et de moyens pour les années 2017 à 2021 avec SMA ;
- n° 3.26 du 7 juillet 2017 de la commission permanente, par laquelle le département a adopté la convention annuelle 2017 avec SMA ;
- n° 3.7 du 11 décembre 2017 du CD, par laquelle le département a pris acte du bilan 2017 de SMA, a émis un avis favorable au versement de 1 557 612,67 € au profit de SMA ;
- n° 3.10 du 11 décembre 2017 du CD, par laquelle le département a approuvé le budget de l'exercice 2018 dans lequel figure l'octroi d'une subvention de 1 730 680,75 € au profit de SMA ;
- n° 3.4 du 10 décembre 2018 du CD, par laquelle le département a approuvé le budget de l'exercice 2019 dans lequel figure l'octroi d'une subvention de 2 730 681 € au profit de SMA.

Au total, il semble possible de considérer que les représentants du département au CA de SMA ont, lors des délibérations suscitées, disposé d'un intérêt dans l'association dont ils étaient chargés d'assurer la surveillance, l'administration et le paiement.

Leur participation aux délibérations du conseil départemental portant sur les relations du département avec SMA fragilise donc lesdites décisions.

En réponse, SMA fait valoir que le département de la Seine-Maritime – qui n'a pas plus répondu sur ce point aux observations de la chambre – ne réglera pas cette question de principe pour l'ensemble des conseillers départementaux mais s'efforcera de ne plus faire participer le président de l'association et les présidents délégués aux décisions intéressant spécifiquement SMA.

Une telle évolution ne répondrait cependant pas aux principales critiques de la chambre dans la mesure où, d'une part, elle ne s'appliquerait pas au budget départemental qui constitue pourtant la décision faisant l'objet de la difficulté la plus vive ; d'autre part, en ne s'appliquant pas à l'ensemble des administrateurs, elle ne porterait que sur une partie du problème.