

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille le 12 décembre 2002

Référence à rappeler :

Gref/ CB/ SR n°

Lettre recommandée avec AR n°

par porteur

Monsieur le maire,

Par courrier du 5 novembre 2002, je vous ai adressé, ainsi qu'à Mme Sanna et M. Lafond pour les périodes les concernant, le rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune de la Ciotat au cours des années 1992 à 2000, arrêté par la chambre lors de sa séance du 17 septembre 2002.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, dans sa rédaction issue de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001, je vous invitais, dans un délai d'un mois suivant cette réception, à me transmettre votre réponse écrite.

Vous voudrez bien trouver sous ce pli le rapport d'observations définitives, auquel sont jointes les réponses adressées dans le délai précité. Celui-ci devra être communiqué par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Je vous serais obligé de bien vouloir aviser le greffe de la chambre de la date de cette réunion, à partir de laquelle ce rapport deviendra communicable aux tiers.

Je vous prie de croire, Monsieur le maire, à l'expression de ma considération distinguée.

Le président,

Alain PICHON

Monsieur Patrick BORE

Maire de la commune de La Ciotat

Hôtel de Ville

13600 LA CIOTAT

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE ALPES-COTE D'AZUR

1ère section

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE LA COMMUNE DE LA CIOTAT

[Bouches-du-Rhône]

Exercices 1992 à 2000

Rappel de procédure

La Chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de La Ciotat à partir de l'année 1992, qui a été confié à Mme Donnadiou, conseiller. Par lettre en date du 23 novembre 2000, le président de la Chambre en a informé Mme Sanna. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu entre le rapporteur et M. Lafond, maire jusqu'en juin 1995, le 18 février 2002 ; Mme Sanna, maire du 19 juin 1995 au 28 mars 2001, le 15 février 2002 ; et M. Boré, maire depuis le 19 mars 2001, le 6 février 2002.

Lors de sa séance du 5 mars 2002, la Chambre, 1ère section, a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 1992 à 2000. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Boré et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. Tous ont répondu et, sur sa demande, M. Simondé (assisté de M. Sabatier), représentant de la Société des Eaux de Marseille, a été entendu par la Chambre.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la Chambre, 1ère section, a arrêté, le 17 septembre 2002, le présent rapport à fin d'observations définitives dans la composition suivante : M. Besombes, président de section,

Mmes Pannetier-Alabert et Duvillier, M. Rouquié, conseillers et Mme Donnadiou, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué au maire en fonction et, pour la partie les concernant, à ses prédécesseurs en fonctions au cours de la période examinée. Ce rapport, auquel seront jointes les réponses qui engagent leur seule responsabilité, devra être communiqué par le maire 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, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

PRESENTATION DE LA COMMUNE

La reconversion des chantiers navals et ses difficultés

La ville de La Ciotat s'étend sur 3146 hectares, en bordure de mer. La population, relativement stable depuis vingt ans, s'élevait, au dernier recensement, à 31 630 habitants. Son passé économique et social s'inscrit depuis plusieurs siècles dans une tradition de construction navale et de commerce maritime, dont les difficultés de la dernière décennie ont pesé fortement sur les finances de la collectivité locale.

Un ouvrage sur l'histoire de la Provence signale qu'en 1633 la flotte commerciale de la Ciotat dépassait celle de Marseille. Le premier chantier naval y a été installé en 1835, et dans les années 1970, cette industrie occupait plus de 6000 salariés, soit la moitié de la population active. Mais, au début des années 1980, la construction navale en France, sous l'effet de la concurrence du Japon et de la Corée du Sud qui pratiquent des coûts de production beaucoup plus bas, connaît une crise profonde. La tentative de restructuration par le regroupement des chantiers navals de Dunkerque, La Seyne et La Ciotat en une seule entreprise, la NORMED, tourne court assez vite. Son dépôt de bilan entraîne dans sa chute les chantiers navals de La Ciotat qui cessent leur activité en 1988.

Afin de favoriser le développement d'activités économiques de substitution sur les sites condamnés, deux initiatives furent prises. La première, se fondant sur l'ordonnance du 15 octobre 1986 relative aux avantages consentis aux entreprises créées dans certaines zones, a permis, par décret du 13 février 1987, la création d'une zone d'entreprises dans le bassin d'emploi d'Aubagne-La Ciotat. La seconde, à l'initiative de l'Union Européenne, a consisté en un programme de subvention, dit "programme RENAVAL", adopté en juillet 1988 avec pour objectif également de promouvoir le développement de nouvelles activités économiques créatrices d'emplois dans les zones de chantiers navals.

Dans ce cadre va se développer, dès 1988, le programme Athélia, avec comme instrument d'intervention privilégié, à partir de 1989-1990, une société d'économie mixte locale, la SEMICA. Mais les lenteurs dans les procédures de mise en place des crédits européens (qui ne seront pas à la hauteur de ce qui était attendu ou devront même être remboursés faute de réalisation des projets) et l'absence de moyens financiers communaux propres conduisent rapidement au surendettement de la SEMICA dont les très graves difficultés financières entraîneront non seulement la liquidation en 1995, mais aussi la mise en œuvre de la procédure permettant le rétablissement de l'équilibre budgétaire de la commune dès 1993 et pratiquement jusqu'en 1998.

Cependant, la zone Athélia s'est développée et accueille actuellement une centaine d'entreprises. Parallèlement, l'évolution de la situation des ex-chantiers navals connaît des péripéties difficiles. De 1989 à 1994 divers projets de reprises sont tour à tour envisagés mais aucun n'aura de suite. Finalement, pour tenter de trouver une issue à cette situation, les partenaires concernés, l'Etat, par le biais de la Caisse des dépôts et consignations, la Région, le Département des Bouches du Rhône, la ville de La Ciotat et le syndicat CGT, parviennent à la signature, le 17 août 1994, d'un protocole d'accord, aux termes duquel les parties prenantes "conviennent de participer à la revalorisation du site en prenant en compte les principes suivants :

maintien de la vocation industrielle et maritime du site,

unicité de gestion pour l'ensemble du réaménagement et de la revitalisation économique du site,

installation sur le site d'entreprises de la filière maritime et industrielle,

mise en place d'une entreprise d'insertion avec mesures sociales collectives,

mesures individuelles de soutien pour les anciens salariés de l'APAC."

Le protocole prévoit la création d'une nouvelle société d'économie mixte, la SEMIDEP, ayant pour objet "la gestion, l'aménagement et la création d'activités industrielles et maritimes sur le site des anciens chantiers navals", au capital social de 6 MF, réparti comme suit : 30 % conseil régional, 30 % conseil général des Bouches du Rhône, 10 % ville de La Ciotat, 30 % la CDC.

De 1996 à 1999, une dizaine d'entreprises, totalisant environ 150 emplois, se sont installées sur le site.

La situation économique s'améliore donc très lentement mais reste encore fragile. Les statistiques démographiques de l'INSEE confirment cette amélioration, la population active passant de 12 175 en 1990 à 13 335 en 1999, et les demandeurs d'emplois diminuant de 3100 à 2820. L'amélioration est réelle mais sans que l'on retrouve encore les niveaux d'avant la fermeture des chantiers, tant pour la population active que pour la population totale.

Depuis juillet 2000, La Ciotat est intégrée dans la communauté urbaine de Marseille. Les compétences transférées, dont certaines dans des domaines stratégiques pour la ville (plan d'occupation des sols, voirie, développement économique, les services publics de l'eau, de l'assainissement des ordures ménagères etc ...) devraient entraîner à terme un allègement des charges de fonctionnement et d'investissement de la ville.

Le contexte particulier et les difficultés financières de la ville de La Ciotat ont conduit la chambre à examiner à plusieurs reprises ses problèmes budgétaires et financiers :

lettres d'observations du 10 décembre 1993 sur la situation financière propre de la ville et sur la situation financière de l'ensemble Ville-SEMICA-SEMIGES-CIOTAPARC ;

vingt-sept saisines en contrôle budgétaire de janvier 1993 à juillet 1999, dont quatorze pour dépenses obligatoires non inscrites au budget.

Compte tenu de la situation particulière de la ville, le contrôle de la chambre a privilégié l'examen de la situation financière avec, en particulier le niveau de l'endettement et le suivi du plan de redressement imposé par les établissements de crédit créanciers. Ensuite, l'examen a porté sur la gestion de quelques services municipaux, sans prétendre à l'exhaustivité. Une attention particulière a été portée à la régularité des imputations budgétaires et comptables, à fin de s'assurer de la sincérité des comptes administratifs produits par les ordonnateurs.

1 - LA SITUATION FINANCIERE

Dans ses observations délibérées le 10 décembre 1993, sur la situation financière "consolidée" de la ville, et de ses satellites, les trois sociétés d'économie mixte de l'époque, SEMICA, SEMIGES et CIOTAPARC, la chambre dressait le constat suivant au 31 août 1993 :

un besoin immédiat de trésorerie de 94,5 MF, nécessaire pour mandater les sommes dues aux créanciers, à la couverture de la ligne de trésorerie et au versement des salaires du mois de septembre ;

déficit réel du compte administratif 1992 : 101,8 MF au lieu de 8,27 MF arrêtés ;

déficit prévisionnel de clôture 1993 : 138 MF.

De 1994 à 1998, les budgets de la ville ont été arrêtés par le préfet dans le cadre du contrôle des actes budgétaires. L'analyse de la situation financière s'appuie sur les comptes de gestion rendus par le comptable. Mais le contrôle approfondi sur certains aspects de la gestion communale a conduit la chambre à constater que des anomalies budgétaires et comptables, notamment, concernant les opérations de renégociation de la dette, d'intégration du passif et de l'actif de la SEMICA, de crédit-bail et relatives à certains contrats de services publics (en particulier les

délégations de service public de l'eau, l'assainissement, la restauration scolaire et les marchés pour l'éclairage), ont eu pour effet d'altérer la sincérité du bilan financier de la ville. Ces anomalies sont signalées ci-après, mais, compte tenu de la complexité des opérations aucun retraitement des comptes, à ce stade, n'a été effectué. De ce fait, la situation financière réelle de la commune devrait être analysée à partir d'états financiers prenant en compte les diverses anomalies soulevées dans le présent rapport.

1.1 Les Ressources fiscales de la commune

En 1992, les recettes issues des seules contributions directes, malgré des taux déjà nettement supérieurs aux taux moyens nationaux (hormis pour le foncier non bâti) et une pression fiscale supérieure de 57 % à la moyenne pour les communes de même strate de population, n'assuraient que 42 % des recettes réelles de fonctionnement. A la suite des graves difficultés financières, la pression fiscale a été encore accrue pour atteindre, durant les années 1994 et 1995, plus du double de la moyenne, avec des taux très élevés : 28,25 % pour la taxe d'habitation (taux moyen national = 12,47 %), 37,38 % pour la taxe foncière (taux moyen national = 15,95 %) et 23,91 % pour la taxe professionnelle (taux moyen national = 14,06 %).

L'effort demandé, en particulier aux ménages, a donc été, durant cette période, particulièrement important, alors même que le taux de la taxe professionnelle était lui-même élevé, ce qui a pu freiner les efforts déployés par ailleurs par la municipalité pour faire redémarrer une activité économique sinistrée par la fermeture des chantiers navals. Cet effort fiscal a eu pour effet de porter la part des recettes issues de la fiscalité locale dans le total des recettes de fonctionnement, en 1994, à 53 %, dont 16 % pour la taxe professionnelle.

A partir de 1995, plusieurs éléments comme la révision des bases fiscales, entreprise avec l'aide de l'administration fiscale, un plan de rigueur imposé par les banquiers prêteurs de la ville (se superposant en partie au plan de redressement mis en place dans le cadre du contrôle budgétaire), l'adhésion à la structure intercommunale Marseille-Provence-Métropole (MPM) ainsi qu'une légère amélioration économique, vont permettre, très lentement, de desserrer l'étau fiscal mais au prix d'une quasi-absence d'investissements.

Les bases de la taxe d'habitation progressent en moyenne de 2,7 % par an de 1995 à 1999 (+3,10 % attendu pour 2000) ; celles de la taxe foncière progressent de 2,3 % (+3 % attendu en 2000) ; tandis que les bases de la taxe professionnelle qui ont augmenté de 6,2 % sur la même période s'essoufflent cependant et même enregistrent une baisse de 2,5 % en 1999 (baisse de 4 % prévue pour 2000) - source DGI.

Parallèlement les taux baissent très lentement tout en demeurant encore très supérieurs aux taux moyens de la strate démographique pour la taxe d'habitation (26,31 % contre 13,54 %) et la taxe foncière (34,80 % contre 17,25 %). Toutefois en 1999, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est de 1,98, soit près du double de la moyenne nationale.

En 1999, la part des produits de la fiscalité directe et des produits de gestion courante dans le total des recettes réelles de fonctionnement est ainsi de 68 % (dont 22 % au titre de la TP reversée). La part des transferts reçus de l'Etat est en baisse : passant de 29 % en 1996 à 28 % en 1997 et 26 % en 1999, compte tenu des compensations fiscales sur la TH, la TP et la taxe sur le foncier bâti.

L'adhésion de la commune à MPM ne l'a pas défavorisée puisque, ayant un taux de TP élevé à son entrée dans la communauté, elle a bénéficié jusqu'en 1999 d'une dotation de solidarité redistribuée calculée en fonction de ce taux initial. Cependant, cette situation risque d'évoluer puisque désormais la nouvelle communauté urbaine a décidé de redistribuer la dotation de solidarité sur la base du taux de TP qu'elle applique en prévoyant une période de transition de 8 ans. Ainsi en 2000, le montant de la TP reversé par MPM à La Ciotat n'est que de 64,8 MF contre 67,07 MF en 1999.

1.2 Les dépenses de fonctionnement

Le suivi de l'engagement des dépenses n'étant pas centralisé, il en est résulté dans certains cas des difficultés pour effectuer correctement le rattachement des charges à l'exercice concerné. Les données ci-dessous sont celles des comptes de gestion.

L'examen des dépenses de fonctionnement durant la période 1992-1999 montre que leur évolution a été globalement maîtrisée à partir de 1995, il est vrai sous la double contrainte du plan de redressement d'une part et la rigueur demandée par les banquiers prêteurs de la ville, à partir de 1996 et jusqu'en 2000 d'autre part. L'évolution moyenne annuelle des dépenses réelles de fonctionnement est de 9,56 % de 1992 à 1994 et 2,62 % de 1995 à 1999.

Evolution de 1992 à 1999

| EN MF | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Recettes réelles de fonctionnement | 187,66 | 203,92 | 262,18 | 277,98 | 281,18 | 279,84 | 288,24 | 300,82 |
| Charges courantes de fonctionnement | 166,30 | 193,20 | 213,23 | 200,04 | 225,21 | 239,52 | 232,40 | 230,57 |
| Ratio : charges courantes sur recettes réelles | 88,6 % | 94,7 % | 81,3 % | 72 % | 80 % | 85,6 % | 80,6 % | 76,6 % |

Pa201301

Après la période très difficile de 1992-1993, la part de ses recettes de fonctionnement que la commune consacre à ses charges de fonctionnement courant tend en effet à se réduire, malgré un dérapage en 1997. Toutefois pour l'exercice 2000 les données font apparaître des charges courantes de fonctionnement de 229,87 MF, stables par rapport à 1999 mais des recettes réelles de fonctionnement de 290,87 MF en baisse par rapport à 1999 ce qui ramène le ratio charges sur recettes à 79 % au lieu de 76,6 %.

L'évolution des principaux postes de dépenses n'est pas homogène ; certains postes, tels que les charges générales, ont été bien maîtrisés sur la période, leur part dans le total des dépenses de fonctionnement qui s'était élevé de 25 % à 34 % de 1992 à 1995, a été ramenée progressivement à 21 % en 1999. Le poste "transferts versés" est à peu près stable, avec 14 à 15 % du total des dépenses. On relève toutefois que les cotisations versées par la commune au syndicat intercommunal pour l'informatique (SIPI) sont mal calculées. Ce point sera développé plus loin (v. page 16).

Un autre poste de dépenses n'est pas maîtrisé : les dépenses de personnel, puisque leur part dans le total des dépenses, après avoir connu une baisse relative entre 1994 et 1996, due essentiellement au départ de personnels contractuels, augmente de nouveau pour atteindre 44,6 % en 1998 et 46,3 % en 1999 avec un volume de 128 MF de dépenses (126 MF en 2000, en baisse compte tenu de la départementalisation du service d'incendie).

L'augmentation des effectifs, malgré des services publics délégués et les transferts de compétence à la structure intercommunale Marseille-Provence-Métropole, explique en grande partie l'accroissement des dépenses, due en partie à des facteurs externes liés à la politique nationale (emplois-jeunes, contrats emploi-solidarité, par exemple).

En 1992, l'effectif total rémunéré était de 590 agents dont 447 titulaires. Au 31 décembre 1996, le compte administratif fait mention de 695 agents rémunérés dont 490 titulaires, 33 contractuels et 172 vacataires divers. En 2000, les documents budgétaires font état de 885 agents rémunérés dont 551 titulaires, 22 contractuels et 312 vacataires, soit un agent communal pour 36 habitants.

En se limitant à la seule rémunération des personnels (charges sociales exclues), et en prenant les exercices de 1997 à 2000 pour avoir des données comparables (nomenclature M14) et bien que pour 1997 et 1998 la rémunération des agents non titulaires ait été globalisée sur une seule ligne, contrairement aux dispositions de la M14 (distinction des emplois-jeunes et emplois d'insertion), on peut observer l'évolution suivante des masses budgétaires :

Rémunération du personnel

pa201302

| | 1997 (CA) | 1998 (CA) | 1999 (CA) | 2000 (CA) |
|----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| C/6411 personnel titulaire | 64 181 815 F | 68 553 649 F | 70 546 748 F | 70 686 278 F |
| C/6413 non titulaire | 16 363 676 F | 19 451 499 F | 20 978 394 F | 14 703 418 F |
| C/64161 emplois-jeunes | - | - | 650 888 F | 4 017 966 F |
| C/64168 emplois d'insertion | - | - | 333 197 F | 1 663 984 F |
| C/6417 rému. apprentis. | - | - | 0 F | 0 F |
| C/6419 rembt s/ rému. personnels | 1 655 126 F | 1 787 322 F | 2 212 303 F | 1 760 922 F |

Les rémunérations des personnels titulaires ont cru respectivement de 6,8 % en 1998, 2,9 % en 1999 et de 0,2 % en 2000, alors que pour les non titulaires les augmentations étaient

respectivement de 18,9, de 12,9 %, mais il est vrai de -30 % en 2000. Globalement la masse des rémunérations des non-titulaires augmente nettement plus vite que celle des titulaires au moins jusqu'en 1999, année où elle atteignait près de 30 % de celle des agents titulaires.

1.3 L'endettement constitue le point faible des finances de la commune

La chambre a rencontré des difficultés à chiffrer le montant exact de la dette apparente de la commune (il existe une dette " cachée " qui sera examinée plus loin) compte tenu des discordances existant entre les montants inscrits aux comptes de gestion, les états annexés aux comptes administratifs et, parfois, les contrats de prêts.

Au 1er janvier 1993, l'encours de la dette communale atteignait 307 MF, soit 151 % des recettes réelles de fonctionnement. A la clôture de l'exercice 1997, l'encours de la dette s'élevait à plus de 625 MF soit plus du double du montant constaté cinq ans auparavant. (Dans sa réponse, Mme Sanna avance le chiffre de 715 MF "la dette et le déficit" au moment de la renégociation de la dette fin 1995, mais sans étayer ce chiffre qui n'apparaît pas dans les documents à l'appui du rapport d'observations). L'absence de recours à l'emprunt de 1997 à 1999 a permis de réduire le total de la dette à 617 MF.

Le doublement de la dette constaté fin 1997 est la conséquence de la reprise par la ville des emprunts contractés par sa société d'économie mixte, la SEMICA, à la suite de la décision, prise en mai 1995, de liquider cette dernière. La commune a, en effet, repris à sa charge à ce titre une dette de près de 200 MF et a dû en outre contracter de nouveaux emprunts pour apurer une partie du passif de la société. Pour financer ses investissements de l'exercice 2000, la municipalité a contracté de nouveaux emprunts, pour un total de 20 MF. Compte tenu de l'amortissement de la dette, on constate, fin 2000, un encours de dette de 610 MF, soit 209 % des recettes de fonctionnement.

En ce qui concerne les intérêts des emprunts, ce poste a fortement augmenté au début de la décennie 1990, conséquence en particulier d'emprunts pour la réalisation d'un nouvel hôtel de ville : + 58 % en 1991, + 25,3 % en 1992, + 28,6 % en 1993 avec un volume de 33,45 MF. La charge des intérêts d'emprunt représentait alors 14 à 15 % des charges réelles de fonctionnement. Le réaménagement de l'ensemble des dettes de la ville et de la SEMICA en 1996 se traduit par une forte augmentation des intérêts à payer annuellement à partir de 1997 puis, en l'absence de nouveaux emprunts jusqu'en fin 1999, par une lente décroissance :

pa201303

| 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|------|------|------|------|------|
| 41 | 49,4 | 47 | 46 | 44,7 |

Au total, la commune de La Ciotat reste très lourdement endettée. La dette par habitant est de 19

509 F en 1999 et de 19 329 F fin 2000 (2 946,69 d'euros), soit près de 70 % de plus que la moyenne des communes de même importance.

1.4 Les investissements

L'évolution des dépenses réelles d'équipement (comptes 20,21,23 après retraitement pour tenir compte des écritures budgétaires relatives à la prise en compte de l'actif et du passif de la SEMICA en 1996 et en 1998), montre depuis 1993 une certaine stabilité à un niveau au demeurant faible.

Pa201304

| 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| 125,7 MF | 23,0 MF | 25,6 MF | 29,6 MF | 21,7 MF | 23,7 MF | 16,2 MF | 23,5 MF | 30,4MF |

L'année 1992 est une année de grosses dépenses dues essentiellement à l'acquisition des locaux de la nouvelle mairie (rachetés à la Normed) pour un total de 62,5 MF, d'autres locaux pour 5,5 MF, de travaux d'aménagement et d'acquisition de matériel et mobilier (hôtel de ville) pour environ 2,5 MF. On note aussi cette année-là, une avance de 5,3 MF à la SEMICA, des travaux sur bâtiments scolaires (4,2 MF) et autres immeubles (4,2 MF) du secteur scolaire et culturel, ainsi que 28 MF de travaux de voirie.

Le très net ralentissement de l'investissement à partir de 1993 est la conséquence de plusieurs facteurs dont le plan de redressement imposé à la commune ; un deuxième plan de rigueur a été imposé à compter de la fin 1995 par les organismes prêteurs de la ville lors de la renégociation d'ensemble de la dette, limitant les dépenses d'équipement sur la période 1996-2000 à 115 MF au total afin de restaurer la capacité d'épargne de la ville.

1.5 Evolution du résultat de fonctionnement de l'exercice

pa201305

| Résultats en MF | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|---------|
| Epargne avant remboursement dette en capital | - 4,66 | - 22,74 | + 15,38 | + 45,6 | + 14,87 | -8,8 | + 9,01 | + 24,2 | + 4,8 |
| Annuité dette en capital | 15,47 | 15,57 | + 19,50 | 25,57 | 8,02 | 6,56 | 10,22 | 20,05 | 22,64 |
| Epargne disponible | - 20,13 | - 38,31 | - 4,12 | + 20,02 | + 6,85 | - 15,36 | - 1,2 | +4,13 | - 17,84 |

L'année 1996 n'est pas vraiment significative compte tenu du réaménagement de la dette qui a induit un décalage sur 1997 dans le paiement des charges financières.

Le tableau ci-dessus montre la grande difficulté de la ville à restaurer sa capacité nette d'autofinancement, l'année 2000 se terminant encore sur un résultat négatif, l'effet du différé

d'amortissement de la dette jusqu'en 1999 ayant disparu. La commune ne peut investir sans avoir recours à l'emprunt ; or le niveau de l'endettement ne permet pas d'envisager de nouveaux emprunts à court ou moyen terme. La situation reste donc préoccupante.

1.6 Situation de trésorerie de la commune

Sans être dans la situation particulièrement délicate de 1991, la ville de La Ciotat connaît encore des difficultés de trésorerie. En effet, elle doit faire face à deux pics de paiement importants en début d'exercice, janvier, et en milieu d'année, juillet, correspondant aux échéances des annuités d'emprunts qui se trouvent regroupées à des dates proches depuis la renégociation. Le fonds de roulement en fin d'exercice, exprimé en nombre de jours de dépenses était de 17 jours fin 1998, 30 jours fin 1999 et 12 jours en 2000. Durant la période 1998-1999, la commune a eu recours aux avances sur douzièmes (accordées par l'Etat par anticipation du versement des produits fiscaux attendus) pour faire face à ses échéances. Aucune ligne de trésorerie n'a été contractée durant la période 1997 à 1999. Mais il y en avait eu précédemment et la ville n'a pas obtenu de l'Etat un nouveau recours aux avances par douzièmes sur recettes fiscales attendues pour l'exercice 2000.

Deux évènements majeurs de la période 1995-2000 ont pesé fortement sur la situation financière. Il s'agit d'abord de la reprise par la ville en 1995 des opérations de concession confiées à la SEMICA suivie, en 1998, de la liquidation de cette dernière avec intégration du passif et de l'actif dans son budget. Il s'agit ensuite de la renégociation d'ensemble de la dette de la ville et de celle de la SEMICA opérée en 1996.

1.7 La reprise par la ville de l'actif et du passif de la SEMICA

Par délibération du 22 décembre 1994, le Conseil municipal de La Ciotat a décidé, en accord avec le conseil d'administration de la SEMICA, de résilier à l'amiable toutes les conventions de concessions dont la société est titulaire tant de la ville que du Syndicat mixte d'équipement de la Ciotat dont la ville fait partie, et de reprendre les engagements correspondants de la Sem dans l'optique de sa prochaine liquidation. Le syndicat mixte acceptera, le 14 février 1995, le transfert de son pouvoir de concédant à la ville.

Par trois autres délibérations du 31 mars 1995 et du 31 mai 1995 (le maire est encore M. Lafond, les élections ayant eu lieu en juin), le conseil municipal confirme celle du 22 décembre 1994, décide de reprendre dans le patrimoine de la ville les actifs de la SEMICA, de s'engager à régler les dettes de la société à l'égard des tiers, d'ouvrir un budget annexe pour retracer les opérations propres aux activités ainsi transférées, accepte le bilan de la SEMICA arrêté fin 1994 et le pré-bilan de liquidation établi au 31 mai 1995 par le mandataire ad hoc nommé par le Tribunal de commerce.

L'actif de la SEMICA est alors évalué à 286,3 MF dont 277 MF au titre des opérations de concession, et le passif à 291 MF dont près de 60 MF de dettes fournisseurs (y compris intérêts

moratoires) et 34,5 MF de dettes fiscales, le reste correspondant à des dettes d'emprunts.

Durant l'exercice 1996, après renégociation de l'ensemble des dettes de la ville et de la SEMICA, la ville reprend à son budget la dette en capital de la société alors évaluée à 201 MF environ (ramené à 199,7 MF par la suite). Ce montant est inscrit au budget communal au compte 164 (dettes d'emprunts) et un montant identique est budgété au compte 2539 (créances sur tiers dans la nomenclature comptable de l'époque), afin de constater une créance sur la SEMICA, créance qui aurait dû être compensée ultérieurement par l'intégration de l'actif de la société.

Or, le 10 septembre 1997, la ville et la SEMICA signent un contrat devant notaire par lequel, en contre-partie de la prise en charge par la ville d'un passif de 48,15 MF dû par la SEMICA, celle-ci cède à la ville la totalité des terrains et constructions des concessions non commercialisés à ce jour. Ces immobilisations sont en conséquence évaluées à 48,15 MF alors que leur prix de revient a été établi à 277 MF. Ce montant de 48,15 MF résulte d'une estimation effectuée par le service des Domaines pour l'ensemble des lots à l'exception de la ZAC dite Source du Pré et de l'immeuble dit les Calanques. En effet, ces deux lots étaient estimés à 54,16 MF par ce service (alors que leur prix de revient total est de 128 MF) mais n'ont été retenus dans le contrat que pour une valeur de 17 MF afin de respecter les termes du protocole d'accord signé en août 1994 entre la ville de La Ciotat, l'Etat, la Région, le Département et le Syndicat CGT. Selon ce protocole, les deux lots en question après rachat par la ville, devraient être cédés pour 17 MF à la nouvelle Société d'économie mixte, la SEMIDEP, dont la création a été décidée par ce protocole.

Le contrat du 10 septembre 1997 ne s'est traduit par aucun mouvement budgétaire dans les comptes de ville (budget principal et budget annexe SEMICA ouvert à partir de l'exercice 1996 pour retracer quelques reliquats d'opérations dont la TVA), alors même que, par décision modificative du 7 octobre 1997, cette opération a été prévue budgétairement.

En 1998, la SEMICA est liquidée et le bilan de liquidation fait apparaître un actif de 259,842 MF dont 247,133 au titre des opérations de concessions et un passif : 258,723 MF dont 199,759 d'emprunts et 40,363 MF de dettes envers la ville (les 48,15 MF ci-dessus ont été réduits à 40,363 MF par suite de l'abandon par certains fournisseurs des intérêts moratoires et de la réduction de dettes fiscales Ils ont été payés par la ville, sur son budget annexe "SEMICA", selon le contrat du 10 septembre 1997).

Il est précisé dans l'annexe jointe au compte de liquidation que les stocks de la SEMICA ont été évalués à leur prix de revient et non à leur valeur vénale déterminée en 1997. En revanche les dettes et créances à court terme sont évaluées à leur valeur vénale au 31 juillet 1998. L'actif est donc nettement surévalué alors que l'examen des comptes fait apparaître que le passif n'a pas été totalement pris en compte, en tant que tel, dans les écritures budgétaires de la ville qui par ailleurs à la clôture de l'exercice 2000, n'avait pas fini de payer les dettes laissées par la SEMICA.

En effet, même si l'estimation du service des Domaines effectuée en 1997 pour les terrains et

bâtiments des zones Athélia peut être différente de leur valeur vénale en 1998 et a fortiori à ce jour, il reste qu'en ce qui concerne la ZAC Source du Pré et l'immeuble des Calanques, la valeur retenue par le liquidateur s'élève globalement à environ 128 MF (prix de revient au 31 juillet 1998 compte tenu du prix initial d'achat par la SEMICA, de 95 MF dont 45 MF à la Normed et 50 MF à une société privée). Cette valeur est incluse dans le total de 247 MF évoqué ci-dessus. Or, selon le protocole signé par la ville avec ses partenaires en août 1994, ces deux lots, destinés à être acquis par la nouvelle Société d'Economie Mixte, la SEMIDEP, créée pour l'aménagement et la revitalisation du site des anciens chantiers navals, ont été évalués alors à 17 MF. La commune "fera son affaire du transfert de propriété" correspondant. En conséquence la commune ne peut céder ces lots à la SEMIDEP à un prix supérieur à 17 MF. L'actif de la SEMICA intégré au bilan de la ville est donc surévalué d'au moins 111 MF, et il convient de relever qu'à la fin de 2001 la vente de ces lots à la SEMIDEP n'était pas encore réalisée.

Quant au passif, pris en compte selon les écritures passées de 1996 à 1999, il est de 199,7 MF d'emprunts, 13,7 MF d'autres passifs imputés au compte 168 et donc restant à payer fin 2000 (dettes fiscales et autres dettes fournisseurs), soit au total 213,4 MF

Par rapport au passif comptabilisé par le liquidateur, l'écart est sensible. En effet, si les écritures passées sont apparemment correctes, il convient de tenir compte des 40,3 MF payés par la ville en 1997 sur le budget annexe "SEMICA", dépense équilibrée sur ce budget par une charge du même montant constatée au compte 45 de la ville. Le passif à prendre en compte est donc de $213,4 \text{ MF} + 40,3 \text{ MF} = 253,7 \text{ MF}$. Cette somme correspond au bilan présenté par le liquidateur compte tenu de remises sur intérêts moratoires et sur dettes fiscales divers. Les écritures passées conduisent donc à minorer le passif de 40 MF.

En réalité, pour un actif théorique de 247 MF, mais qui ne peut être réalisé, au maximum, qu'à hauteur de 136 MF, la ville a dû absorber un passif de près de 254 MF, dont 200 MF de dette en capital. Le coût net et réel pour la ville de l'intégration de la liquidation de la SEMICA dans ses comptes est donc d'au moins 118 MF.

Dans sa réponse, Mme Sanna estime "discutable de s'attarder longuement sur la stricte orthodoxie des écritures comptables concernant la reprise de la SEMICA, en oubliant l'essentiel : rappeler que la municipalisation de la SEMICA, sous l'égide de la double tutelle du préfet et de la chambre régionale des comptes, a été décidée en mai 1995...". La chambre n'entend nullement remettre en cause cette opération ; elle relève seulement que ses modalités financières ont été très coûteuses et que sa transcription comptable a gravement obéré la sincérité de ses comptes.

1.8 La renégociation de la dette intervenue en 1996

Compte tenu de la situation financière très difficile de la commune et de la perspective de prendre en charge les dettes et le déficit de la SEMICA, il est apparu nécessaire, dans le deuxième semestre de l'année 1995, d'engager avec les banques créancières une renégociation globale de

la dette.

Cette renégociation conduite sous l'égide du préfet des Bouches du Rhône, a abouti à la signature le 19 décembre 1995 d'un " protocole d'accompagnement financier de la ville de La Ciotat ", signé par Mme Sanna, maire, dûment autorisée par délibération du conseil municipal du 15 décembre 1995, et par les représentants des établissements financiers prêteurs.

Ce protocole est composé de trois parties :

la présentation du plan de redressement des finances communales,

un dispositif global de financement de ce plan de redressement portant sur le réaménagement de la dette communale existante et la mise en place d'emprunts nouveaux

la création d'une commission de suivi et d'information des prêteurs.

Le plan couvre la période 1996-2000. En contrepartie de ses engagements la ville souhaite obtenir de ses prêteurs :

la restructuration de sa dette existante,

la mise en place des emprunts nouveaux nécessaires à la bonne fin du plan de redressement.

L'objectif principal du plan est ainsi décrit.

" L 'objectif principal consiste à rétablir les grands équilibres budgétaires, ce qui se traduira par l'atteinte, pour le moins, des niveaux successifs de capacité courante de financement et d'épargne disponible tels qu'ils figurent dans le tableau ci-après.

pa201306

| ANNEES | CAPACITE COURANTE DE FINANCEMENT | EPARGNE DISPONIBLE |
|--------|-------------------------------------|--------------------|
| 1995 | 64 | 11 |
| 1996 | 37 | 17 |
| 1997 | 59 | 3 |
| 1998 | 63 | 7 |
| 1999 | 68 | 1 |
| 2000 | 73 | 6 |

(Budget principal + budget annexe - Semica consolidés : montants en MF)

La capacité courante de financement correspond au résultat de la différence entre les recettes réelles du fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement (hors intérêts de la dette).

L'épargne disponible s'entend comme le résultat de la différence entre la capacité courante de financement et l'annuité de la dette communale (intérêts + capital).

Pour la période des exercices 1996 à 2000, les dépenses d'équipement, tous budgets confondus, sont plafonnées à 115 MF et les emprunts à 150 MF.

L'ensemble des caractéristiques détaillées du plan de redressement de la ville de La Ciotat figure dans la représentation prospective jointe en annexe 1 au présent protocole.

Cette représentation servira de référence à la mise en œuvre de celui-ci "

" Sur la durée du protocole, la ville de La Ciotat s'engage à gérer son budget de fonctionnement, mais aussi l'ensemble de ses budgets d'investissement de manière à atteindre à la fois ses objectifs de capacité courante de financement et d'épargne disponible tels que présentés ci-dessus ."

On peut déjà noter une anomalie : le montant des emprunts "autorisés" est supérieur à celui des dépenses d'équipement "autorisées". Cela laisse supposer qu'une partie de ces emprunts, 35 MF au moins, est destinée à couvrir, par exemple, les dettes de la SEMICA envers ses fournisseurs.

Les dix établissements financiers créanciers de la ville et signataires du protocole s'engagent à refinancer sur 20 ans, par voie de substitution ou par avenant aux contrats en vigueur, l'encours de la dette fin décembre 1995.

Les emprunts de substitution présenteront les caractéristiques

communes suivantes :

montant global prévu : 504 MF, réalisé = 505,6 MF

durée : vingt ans (dont deux années de différé d'amortissement en capital pour un volume de 246 MF).

échéances semestrielles, dont une seule semestrialité payable sur l'exercice 1996.

taux d'intérêt au choix des prêteurs :

fixe sur 20 ans, 7,85 % actuariel ou 7,70 % proportionnel semestriel.

fixe sur 5 ans, 7,30 % proportionnel semestriel puis variable sur 15 ans à TME ou PIBOR + 0,60 %.

fixe sur 7 ans, 7,50 % proportionnel semestriel puis variable sur 13 ans à TME ou PIBOR + 0,60 %.

Ces conditions ne sont pas avantageuses pour la ville qui, il est vrai, ne se trouvait pas dans une position favorable pour négocier ce protocole au mieux de ses intérêts. Contrairement à ce qu'affirme Mme Sanna dans sa réponse, une comparaison avec d'autres collectivités ayant à des époques différentes renégocié leur dette n'est pas pertinente, les conditions étant différentes. Pour le reste, la chambre n'a pas à prendre en compte les considérations d'ordre politique développées par le maire. En effet, les prêts à taux fixe sont difficiles à renégocier ; le paiement des annuités par semestre, toutes regroupées soit sur janvier soit sur juillet est de nature à créer des difficultés de trésorerie à la ville, faute de lissage sur l'année des échéances ; la ville a, en outre, 17,6 MF d'intérêts courus non échus à payer dans les deux mois suivant la signature du protocole ; enfin le montant des capitaux reprêtés comprend des intérêts capitalisés ainsi que des pénalités et des indemnités contractuelles. L'annexe au protocole fait apparaître les montants suivants :

impayés en capital = 3,8 MF

indemnités contractuelles = 17,0 MF

intérêts de retard = 42,5 MF

pénalités = 4,2 MF

Le total du est de = 67,5 MF qui sera ramené à 46,8 MF

En réalité le montant des intérêts, indemnités et pénalités capitalisés est supérieur à la somme indiquée (environ 47 MF) et la chambre l'évalue à environ 52 MF. En effet, malgré le manque de clarté de certains contrats de substitution (plusieurs prêts remplacés par un seul sans que les capitaux restant dus soient précisés) dans plusieurs cas, notamment pour des emprunts de l'ex-SEMICA, des arriérés d'intérêts ont été inclus préalablement dans le capital restant théoriquement dû fin 1995, avant la renégociation (ex : prêt de 30 000 000 F du Crédit Lyonnais le capital restant dû est porté à 36 616 381 F, un prêt

de 20 000 000 F du CEPME porté à 22 281 949 F, un prêt de 30 000 000 F du BTP-Murabail porté à 41 400 002 F...).

L'en-cours de la dette s'en trouve accru et la ville, qui est donc pénalisée, est contrainte de payer de nouveaux intérêts et pénalités capitalisés. De plus, les frais financiers capitalisés auraient dû être imputés, au débit du compte 116 "différences sur dettes à long et moyen terme", et non au compte 16 "emprunts", de façon à traduire une image fidèle de la renégociation effectuée. Or seulement

15 MF environ ont été imputés au compte 116.

Enfin, le total des capitaux reprêtés comprend également des emprunts destinés à consolider des lignes de trésorerie non soldées en fin d'exercice. C'est le cas pour des emprunts auprès du Crédit Local de France, destinés à refinancer la dette résiduelle de la ville ou de la SEMICA pour un total de 42 586 432 F alors que ne figure, en en-cours de la dette fin 1995 (passif inscrit au compte 162 au compte de gestion et état de la dette annexé au budget 1995) qu'une somme de 5 919 802 F. L'écart, soit 36 666 630 F, correspondrait donc au montant de crédits de trésorerie non remboursés par la SEMICA. Mais seul un des contrats de renégociation passés avec le C.L.F. fait état de la consolidation d'une ouverture de crédit (restant dû 14 456 864 F plus les intérêts de retard et pénalités) par un emprunt de 16 384 834 F. Dans ces conditions, le montant de la dette fin 1995, à renégocier ne peut être connu de façon précise ; même si Mme Sanna croit pouvoir affirmer, sans le démontrer et sans préciser la date, que la dette était

de 715 MF.

La Chambre constate que l'objectif de rétablissement des grands équilibres fixés par le protocole n'a pas été atteint ainsi que le montre le tableau figurant au §1.5 (évolution du résultat de fonctionnement de l'exercice).

1.9 Des désordres budgétaires et comptables

A la fin des années 1980, et jusqu'en 1994, pour tenter de faire face à la crise économique, la commune s'est lancée dans des activités de crédit-bail immobilier. Des anomalies dans la prise en compte budgétaire et comptable de ces opérations sont à relever. Bien qu'une partie de ces anomalies se soient produites antérieurement à la période sous revue, elles ont perduré dans les budgets et les comptes et sont de nature à déformer la vision de la situation financière de la commune.

Il s'agit de trois opérations de vente en crédit-bail, deux prises en charge en 1990 (contrat SNBT pour 1 293 562 F HT en capital, et contrat Cordell pour 9 083 912 F HT en capital) et l'une prise en charge en 1994

(contrat EFER pour 5 084 719 F HT en capital).

La prise en charge de ces opérations n'a pas été effectuée correctement dans le budget communal. Un budget annexe consacré aux " affaires économiques " a été créé avant 1989, mais on constate que, du moins au début des années 1990 jusqu'en 1994, les opérations de crédit-bail ci-dessus ne sont pas toujours retranscrites dans ce budget.

Pour la réalisation des investissements nécessaires à ces opérations, la ville a contracté des

emprunts imputés au budget principal. Aucun emprunt ne figure au budget annexe " affaires économiques ". La constatation des engagements relatifs aux contrats de crédit-bail est faite au budget principal et les loyers recouverts, correspondants aux annuités des emprunts, sont imputés aussi au budget principal, soit directement, soit d'abord au budget annexe et transférés ensuite, par écritures d'ordre, au budget principal.

On constate tout d'abord que pour les trois opérations il n'a pas été procédé dans les écritures comptables et budgétaires à la distinction entre les annuités en capital et les intérêts. Ainsi lorsque les loyers sont pris en charge sur le budget annexe affaires économiques, la partie de ces loyers correspondant à l'amortissement des capitaux se retrouve, avec les intérêts, sur un compte de la section de fonctionnement, et lorsque ces loyers sont imputés au budget principal, on retrouve les intérêts en section d'investissement.

D'autres anomalies sont observées.

Ainsi, pour le premier contrat, au lieu de procéder à la constatation de la créance, et parallèlement de la dette, en capital (soit 1 293 562 F) de la commune envers le crédit-preneur (les comptes budgétaires adéquats étant à l'époque les comptes 2536 et 183) on a enregistré au budget de la ville un montant de

1 522 946 F, comprenant aussi, à tort, les intérêts et la TVA sur un compte de travaux en cours (compte 23). On a donc ainsi intégré dans le patrimoine de la commune un bien qui n'est pas destiné à y rester. L'imputation choisie ne permet pas d'amortir le capital du crédit-bail. Les loyers encaissés par la ville sont, irrégulièrement comptabilisés en intérêts et en capital, confondus en section de fonctionnement (seule la partie correspondant aux intérêts doit être budgétée sur cette section) et ces recettes, qui devraient permettre l'amortissement du crédit-bail, n'ont pas de contrepartie. Ces anomalies qui ont perduré sur toute la période sous revue nuisent à la lisibilité de la situation patrimoniale de la commune.

Pour le deuxième contrat (capital du crédit-bail à amortir : 9 083 912 F), la prise en charge de l'opération a été correctement réalisée sur les comptes adéquats mais au lieu d'imputer sur ces comptes (compte 2536 en débit et compte 183 en crédit) la valeur du capital à amortir, on a inscrit une somme

de 21 246 532 F correspondant à ce capital augmenté des intérêts du crédit-bail et de la TVA sur les loyers à encaisser par la ville. Dans ce cas la TVA, collectée dans le cadre d'activités économiques, donc à reverser au Trésor Public, n'aurait pas dû être portée au budget, mais inscrite uniquement dans la comptabilité du receveur municipal, dans le compte de tiers correspondant. Les masses budgétaires en investissement ont été ainsi anormalement gonflées de plus de 12 MF (8,8 MF d'intérêts et 3,3 MF de TVA).

L'entreprise titulaire du crédit-bail ayant connu des difficultés financières, les loyers n'ont pas été

versés à la commune qui a revendu les locaux en 1995 pour environ 9 MF, récupérant ainsi pratiquement le capital investi. Mais les écritures budgétaires initiales aux comptes 2536 et 183 n'ont pas été corrigées, ce qui altère la sincérité du budget communal.

Dans le troisième cas, les prises en charges budgétaires et comptables sont effectuées correctement, sur les bons comptes de manière à suivre l'évolution de l'opération et permettre de déterminer la valeur résiduelle du bien au terme du crédit-bail notamment en cas de rachat anticipé, mais avec une réserve importante : l'amortissement du capital et les intérêts sont confondus et tout est imputé au compte 2536 et au compte 183 de la ville jusqu'en 1996, puis au compte 1676 à partir de 1997. On a ainsi imputé en 1994, sur le compte 2536, un total de 8 781 858 F alors que la valeur du capital à prendre en charge à cette date n'était que de 5 084 719 F, la différence provenant des intérêts à payer sur la durée du crédit-bail. Ces intérêts payés par la ville, pour les emprunts contractés pour réaliser les investissements nécessaires, sur sa section de fonctionnement auraient dû avoir comme contre-partie la part correspondante des loyers payés par la société. Ce qui n'a pas été le cas. On a donc ainsi faussé l'équilibre entre la section de fonctionnement et la section d'investissement.

Les anomalies budgétaires ont perduré et elles sont aggravées par une irrégularité supplémentaire introduite en 1991 et amplifiée en 1997 lors du changement de nomenclature comptable. En effet, dans les comptes de l'exercice 1991, les sommes portées au compte 183 (dettes pour location-vente) ont été inexplicablement transférées sur un autre compte de la section d'investissement, le compte 180 (dettes pour subventions d'équipement à verser en annuités) de nature différente du compte 183. Cette erreur de compte a eu des conséquences budgétaires lors du passage à la nomenclature M14, conséquences qui elles aussi perdurent au-delà de l'exercice 2000.

A la clôture de 1996, de nouvelles anomalies ont eu pour résultat de faire disparaître totalement les capitaux restant à amortir sur les opérations de crédit-bail en cours et aucun montant n'a été inscrit en balance d'entrée 1997 du compte 1676. On se contente désormais d'imputer les versements de loyers au crédit de ce compte qui ainsi présente en balance de sortie 1999 un solde anormalement créditeur, de 2 254 067,59 F. Ce qui fausse, évidemment, l'état de la dette et le bilan de la commune, en faisant apparaître des recettes illusoires.

Si les opérations de crédit-bail avaient été retracées régulièrement, hors TVA et en distinguant capital et intérêts, on aurait dû trouver en balance d'entrée 1997 (compte tenu de la vente de l'immeuble Cordell en 1995, pour 9 000 000 F), au débit des comptes 1676 la somme de 2 304 412,24 F.

Or aucun montant, pour les raisons expliquées ci-dessus, n'a été porté au débit de ce compte et les recettes de loyers qui elles sont encaissées au crédit de ce compte, soit 3 169 590 F de 1997 à 2000, apparaissent comme des recettes budgétaires effectives alors qu'elles ne sont en réalité que la contrepartie de dépenses antérieures non constatées au budget.

De plus, d'autres irrégularités sont venues se greffer sur les précédentes et ont conduit à ne transférer au compte 481-5 (amortissement des subventions à verser à des tiers) que la somme de 1 783 215,95 F au lieu d'un montant de 7 007 077,57 F qui aurait dû normalement être inscrit au budget primitif de l'exercice 1997, à amortir sur 5 ans, soit 1 401 415,51 F par an, en dépenses à inscrire au compte 68. En conséquence, les budgets présentés de 1997 à 2001 sont entachés d'insincérité, cette dépense n'ayant pas été inscrite.

Dans ces conditions, un redressement des comptes (les comptes 1676, 481-5 et 68, notamment) devra être opéré afin d'une part de permettre le suivi des opérations de crédit-bail encore en cours et d'autre part de rétablir la sincérité des comptes.

En conclusion, la situation financière de la ville reste encore très préoccupante. Les marges ne sont pas restaurées et l'accroissement de la dette entre décembre 2000 et mars 2001 vient encore alourdir les charges qui pèsent sur la commune avec une dette en capital portée à 637 MF, soit 97,11 Millions d'euros. Dette apparente, car entre octobre 1990 et janvier 1992, la ville a reçu environ 50 MF (7,62 Millions d'euros) de prêts sous forme de droit d'usage à l'occasion de délégation de services publics ou de marchés publics, dont une partie reste encore à amortir, et sous forme de paiements différés sur travaux, restant également à amortir au-delà de l'exercice 2001. Cette situation financière est aggravée par de nombreuses anomalies budgétaires et comptables qui sont venues l'opacifier en altérant la sincérité des comptes.

2 - RELATION DE LA VILLE AVEC LE SYNDICAT INTERCOMMUNAL POUR L'INFORMATIQUE (SIPI) ET LA SIGEC (SERVICE INFORMATIQUE)

La ville de La Ciotat est membre du SIPI depuis sa création en 1978. Elle est également actionnaire de la SEM SIGEC, sa participation au capital social de cette société d'économie mixte étant, fin 1995, de 2,95 %. Quant au SIPI, il détient, fin 1995, 29,5 % de la SIGEC et son objet est la mise à disposition de ses adhérents de logiciels et de matériels informatiques.

La ville participe aux dépenses du SIPI sans exercer apparemment de contrôle sur les versements qui lui sont demandés et sans que les paiements soient toujours suffisamment justifiés. Ainsi, par exemple, de 1997 à 1999 a-t-elle versés les participations suivantes :

1997 : 3 385 077 F

1998 : 3 315 179 F

1999 : 3 414 634 F

soit plus de 10 MF (1,52 Millions d'euros) en trois ans.

En ce qui concerne l'exercice 1997, le montant versé par la ville est supérieur de 101 300 F à la participation fixée par la délibération du SIPI, sans que cet écart ait été justifié. En 1998 et 1999, les paiements ont été effectués en l'absence de délibération du syndicat précisant le montant dû par la ville de La Ciotat. De plus, sur 1999, une somme de 661 790 F (100 889,24 euros) a été versée par la ville, au titre d'une subvention d'investissement au SIPI. Aucune délibération du conseil municipal n'a autorisé cette subvention.

Or le SIPI est une coquille vide qui sert de relais entre les communes membres et la SIGEC sur la gestion de laquelle la chambre s'est déjà penchée (LOD n° 97-019-SIGEC exercices 1989 à 1995) en observant, notamment, que la SIGEC a repris toutes les activités du syndicat.

La ville de La Ciotat est par ailleurs liée à la SIGEC par une convention de décembre 1987. La chambre met en doute la justification d'une convention séparée avec la SIGEC d'autant que cette convention, qui organise une mission de prestations de services et de fournitures à la ville, ne précise ni le détail de ces prestations et fournitures ni le coût, et ne peut donc être regardée comme un marché au sens du code des marchés publics. Cette situation a d'ailleurs conduit le comptable de la ville à refuser le paiement, en 1997, de factures à la SIGEC, dont le montant total de 723 109 F dépassait le seuil au-delà duquel un marché est nécessaire. Ces paiements ont été effectués sur ordre de réquisition de l'ordonnateur. Pour les exercices 1998 et 1999, les factures payées à la SIGEC se sont élevées respectivement à 90 567 F (13 806,85 euros) et 146 957 F (22 403,45 euros). L'existence de cette convention accroît donc les coûts pour l'informatique de la ville. Trop ancienne et ambiguë sur le plan juridique, elle n'offre pas de garanties suffisantes pour la ville qui devrait s'interroger sur l'économie et l'efficacité des prestations informatiques qui lui sont servies dans le cadre de ce montage juridique.

3 -LA RESTAURATION MUNICIPALE

Par délibération du 28 mars 1990, le conseil municipal de La Ciotat a décidé la création d'une cuisine centrale dont la réalisation et l'exploitation seront confiées à un concessionnaire.

Le contrat de concession a été signé avec la société EUREST le 31 août 1990. Il est accompagné d'une convention tripartite d'occupation temporaire du domaine public correspondant à l'implantation des installations de la cuisine centrale, signée entre la commune, la société EUREST et la société CINERGIE-SOFRERGIE, le 12 septembre 1990, ainsi que d'un contrat de crédit-bail passé le 31 août 1990 entre la société CINERGIE-SOFRERGIE et la société EUREST et visé par le maire de La Ciotat, M. Lafond, représentant la ville.

Le conseil entérine le 21 septembre 1990 les contrats signés auparavant par le maire sur la base de la délibération du 28 mars. Le rapport de présentation précédant la délibération indique clairement : "Je soumetts à votre approbation le contrat de concession ... qui a été signé le 31 août dernier pour une durée de 15 ans...". Cette procédure est de nature à conférer au contrat de concession une insécurité juridique, l'ordonnateur l'ayant signé avant approbation par l'assemblée

délibérante.

3.1 La convention

La convention de concession pour le service public de restauration scolaire et municipale prévoit une durée de quinze ans et dix jours à compter de la date de la mise en service de la cuisine centrale. Cette durée a été portée à quinze ans et neuf mois à compter du 1er septembre 1990 par l'avenant n° 1.

Les besoins recensés à la date de signature de la convention sont estimés à 150 000 repas par an. Mais il est précisé dans le rapport de présentation de la convention (et non dans la convention elle-même) que la capacité de la cuisine centrale pourra s'étendre jusqu'à 350 000 repas annuels. Par ailleurs, la convention prévoit la possibilité pour le concessionnaire de fournir des repas à des tiers, hors concession, sous réserve du respect des priorités du service public et que "cette activité annexe ne devra en aucun cas affecter le bon fonctionnement de celui-ci". Une autorisation de la ville devra être obtenue avant tout engagement du concessionnaire à fournir des prestations de restauration collective à des personnes de droit privé. Une information trimestrielle sur cette activité privée devra être fournie à la ville.

La chambre note que, si une marge de manœuvre est nécessaire dans la capacité de la cuisine, au cas présent cette marge représente plus du double des besoins recensés à l'origine et la formulation des dispositions contractuelles pour les repas servis aux tiers reste vague et peu protectrice des intérêts financiers du délégant. En revanche la convention garantit au concessionnaire l'exclusivité du service de restauration des établissements scolaires, des restaurants municipaux et autres points désignés par la commune. Elle garantit de même l'exclusivité de l'utilisation de la cuisine centrale ainsi que des offices dans les points de distribution.

3.2 La cuisine centrale

L'ouvrage faisant partie de la concession est constitué par une cuisine centrale, utilisant la technologie de la liaison froide, avec tous ses équipements et matériels et les véhicules de livraison entre cette cuisine et les points de distribution, ainsi que divers équipements de conservation au froid et de remise en température des repas installés dans les offices des points de distribution. Il est situé sur un terrain de la zone Athélia III qui a été mis gratuitement à la disposition du concessionnaire. Il a été financé en crédit-bail auprès de la société Cinergie, filiale de la Caisse des dépôts et consignation. Le montant de l'investissement est de 8 772 429 F HT, y compris le coût de préfinancement.

A la suite d'une expertise réalisée en 1991 sur les installations de la cuisine centrale et des centres de distribution (dont l'équipement revient au concessionnaire) la ville a constaté que celles-ci n'étaient pas conformes à la réglementation notamment en matière d'hygiène et de

sécurité. Après mise en demeure d'avoir à effectuer les travaux nécessaires le concessionnaire a réalisé

1 291 563 F HT d'investissements supplémentaires. Ces travaux qui incombent à la société Eurest, devaient être à sa charge, ce que le maire rappelait dans un courrier du 14 octobre 1991.

L'avenant n° 2 au contrat de crédit-bail (31 juillet 1992) modifiant l'assiette du crédit-bail pour y intégrer la somme de 1 291 563 F supplémentaire précise que les loyers correspondant à ce montant ne seront pas répercutés dans le prix du repas.

Précédemment, l'avenant n° 1 du 17 juin 1991 à la convention a précisé que le prix du repas fixé à 24,779 F HT dans la convention d'origine (août 1990) reste à ce tarif jusqu'au 31 décembre 1992 et "sera modifié par avenant au 1er janvier 1993". Effectivement, l'avenant n° 2 à la convention, signé le 28 décembre 1992 contractualise (et c'est la seule clause de cet avenant) une augmentation du prix unitaire du repas hors taxe de 2,50 F HT à compter du 1er janvier 1993. Soit une augmentation de 10,09 % du prix antérieur. Aucune indication n'est fournie quant aux bases de calcul de cette augmentation. Elle pourrait, en fait, correspondre au moins en partie, à la couverture des investissements supplémentaires, lesquels se traduisent par un montant total supplémentaire d'amortissements de 2 243 329 F dans le cadre du crédit-bail. Le concessionnaire allègue que cette augmentation n'est pas liée aux investissements supplémentaires mais serait la contrepartie de la prise en charge de frais de personnel. Cependant il n'apporte pas d'élément probant à ce sujet, et, à contrario, la chambre constate que la convention prévoit que la charge du personnel affecté au service de la restauration revient à la ville.

Les documents financiers fixant les loyers sont peu lisibles. Les indications se chevauchent et le récapitulatif des investissements exposés à l'avenant n° 3 ne réprecise pas les taux appliqués. Cependant, la chambre a tenté de chiffrer le montant cumulé des loyers dus tels qu'ils figurent dans les pièces du contrat. Elle a constaté que pour un investissement total de 10 063 992 F le concessionnaire encaisse 19 288 38 F (294 050 euros) sur la base d'une fourniture de 150 000 repas/an, chiffre proche du constat fait par la DRCCRF en mars 2001. La chambre rappelle que la capacité de la cuisine peut être portée à 350 000 repas par an.

Il apparaît donc, comme le souligne la DRCCRF, que "le remboursement prévu par le concessionnaire au titre des investissements couvre en fait le capital, les intérêts et anticipe un éventuel renchérissement du coût des travaux".

3.3 Les relations financières entre la ville et son concessionnaire

3.3.1 La redevance à la charge du concessionnaire

Le concessionnaire s'engage sur le montant des prix unitaires de repas établis sur la base dite "de référence" de 150 000 repas par exercice civil. Il s'agit des "repas fabriqués à la cuisine centrale".

La convention précise que si cette base de référence est dépassée de plus de 5 %, le concessionnaire versera à la commune par repas en plus, une redevance dont le mode de calcul est indiqué sur la base d'une charge fixe immuable de 9,006 F HT. Dans le cas contraire (nombre de repas inférieur de plus de 5 % à la référence), le concessionnaire recevra une indemnité.

Par l'avenant n° 1 du 24 décembre 1991, la base de référence a été portée à

300 000 repas (pour les usagers de la commune et les tiers), aucun taux de variation par rapport à cette base n'est indiqué et le concessionnaire ne bénéficie plus d'indemnisation en cas de nombre de repas réalisés inférieur au nouveau seuil.

Le doublement de la base de référence par rapport aux besoins exprimés par la commune 15 mois plus tôt (évaluée à 150 000 repas par an à la signature de la convention) paraît surprenant. En fait, il ne peut s'expliquer que par un surdimensionnement de la cuisine centrale par rapport aux besoins réels de la collectivité ; ce surdimensionnement permettant au concessionnaire de développer ultérieurement une activité commerciale à l'égard de tiers.

La redevance que devra verser le concessionnaire en cas de dépassement de cette base est alors fixée à 4 F par repas supplémentaire, la formule de calcul initiale ayant disparu. Il n'est pas précisé si ce montant est hors taxe ou non. On remarque que ces conditions sont moins favorables à la commune.

De 1992 à 1998, le concessionnaire (contrairement à ce qu'il affirme) n'a fourni aucun détail concernant son activité et précisant le nombre de repas fabriqués selon les diverses catégories d'usagers, hormis pour les restaurants scolaires (états récapitulatifs pour le paiement des compensations financières de la ville) et les centres aérés. Le suivi de l'exécution de la convention étant dispersé entre divers services de la ville et le CCAS, aucune statistique globale, aucune synthèse annuelle concernant le nombre de repas n'est disponible à la ville. Ce n'est qu'à partir de l'année 2000 que la mairie a demandé un audit de la concession à un cabinet privé. Cet audit a permis d'obtenir enfin quelques précisions à compter des comptes rendus pour l'exercice 1999, et met en évidence les lacunes dans les procédures de contrôle par la collectivité.

L'audit a également révélé que l'activité hors-contrat du concessionnaire n'est pas négligeable. De 1993 à 2000, le nombre de repas vendus à des tiers est ainsi passé de 16 411 à 117 694. Ce qui, pour les trois derniers exercices situe cette activité respectivement à 32,5 %, 35,2 % et 31,7 % de la production soit près du tiers de l'activité totale.

Il apparaît ainsi que 323 348 repas ont été préparés en 1999, soit 23 348 de plus que le seuil. Le rapport établi par la DRCCRF en juillet 2000 faisait état d'un dépassement du seuil également pour l'exercice 1998 à hauteur de 17 002 repas. Cependant aucune redevance n'a été facturée par la ville ni, bien entendu, payée par la Société Eurest.

Par un nouvel avenant négocié après réalisation de l'audit diligenté par la ville (n° 6 signé le 23 février 2001) et applicable dès le 1er janvier 2001, l'article 34 de la convention initiale, modifié par les avenants précédents, est annulé et remplacé par les dispositions suivantes : au titre des repas fabriqués pour les tiers en application de l'article 5 [il s'agit des tiers privés et publics (autres collectivités publiques, organismes privés sans but lucratif chargés d'une mission publique)], le concessionnaire paiera à la ville une redevance forfaitaire annuelle égale à 200 000 F HT. A cette redevance forfaitaire s'ajoutera une redevance au couvert dont le montant forfaitaire est fixé à 1 F HT par repas fabriqué pour des tiers au titre de l'article 5.

La Chambre observe, selon les données de 2000 (117 694 repas servis à des tiers) et en raison du mode de calcul du prix du repas pour la ville, que cette redevance ne couvre pas les coûts d'investissement par repas. Elle observe également que ni l'avenant ni la délibération l'autorisant ne font allusion à d'éventuelles redevances dues antérieurement par Eurest en cas de franchissement du seuil des 300 000 repas (cela avait pourtant été évoqué dans le rapport d'audit). Par contre le concessionnaire renonce à environ 1,2 MF d'intérêts moratoires au profit de la ville.

La ville est donc désormais partiellement intéressée à l'activité commerciale de son délégataire de service. Cependant et bien que l'audit réalisé sur l'exécution du contrat de concession ait montré que cette activité commerciale s'est fortement accrue de 1992 à 1999, aucune contrainte n'est réellement imposée au concessionnaire si ce n'est l'obligation de fournir à la ville un état précisant, par catégorie de tiers concernés, le nombre de repas produits et le prix. La seule limite à cette activité commerciale reste l'article 5.1 de la convention : "Les priorités du service public devront être respectées et cette activité annexe ne devra en aucun cas affecter le bon fonctionnement de celui-ci". La Société Eurest avance, dans sa réponse, que cette activité n'est pas illégale, ce que la chambre n'a pas contesté.

3.3.2 Les compensations tarifaires versées par la ville.

Selon l'article 38-1 de la convention, la ville prend à sa charge la différence entre les redevances perçues auprès des usagers et les prix de revient des repas, sous forme de subvention. Il apparaît, au vu des documents produits qu'il convient de distinguer, dans le cadre de la concession deux types de repas : les repas à prix compensés par la ville et les repas dont le prix est également fixé par le conseil municipal mais qui ne font pas l'objet d'une subvention communale. Les prix subventionnés sont ceux qui correspondent aux repas fournis dans les restaurants scolaires. Les délibérations fixant les tarifs de ces repas pour les usagers n'indiquent pas quelle part du coût total est subventionnée par la ville. Au titre des compensations tarifaires pour la restauration scolaire, la ville a versé au concessionnaire une subvention moyenne annuelle de 1993 à 2000 de 22,90 F par repas (soit une subvention de 4,532 MF pour 2000), pour un nombre de repas évoluant de 154 202 à 192 575 sur la période. La Chambre constate que la ville prend en charge plus des deux tiers du prix payé par l'utilisateur dans le cadre de la restauration scolaire.

Il est à noter qu'à compter de l'avenant n° 6 de février 2001, la baisse du coût unitaire du repas scolaire entraînera une diminution de la subvention de la ville d'environ 400 000 F à compter de 2002. (et non de 1 200 000 F comme l'estime Mme Sanna)

3.4 Evolution du prix unitaire du repas

A la mise en service de la cuisine centrale, en 1991, le prix unitaire du repas est fixé à

26,582 F TTC, auquel il faut ajouter 1,55 F TTC pour la perception du prix du repas ; soit au total 28,132 F TTC. Fin 2000, le prix unitaire moyen du repas est de 35,95 F TTC, soit une augmentation moyenne annuelle de 3,1 %.

Il est intéressant par ailleurs d'observer les prix des repas vendus à des tiers hors concession qui n'ont été fournis que pour les exercices 1999 et 2000 et de les comparer au tarif moyen hors taxe de la concession.

Pa201307

| | 1999 | 2000 |
|-----------------------------|------------------|------------------|
| tarif moyen hors concession | 18,93 F (2,89 €) | 18,57 F (2,83 €) |
| tarif moyen concession | 33,27 F (5,07 €) | 30,60 F (4,66 €) |

On constate que les coûts d'exploitation de la cuisine centrale sont donc essentiellement répercutés sur les usagers de la collectivité, dans le cadre de la concession, sans compensation financière pour le concédant jusqu'à l'exercice 2000 inclus.

La Société Eurest se justifie en indiquant que s'agissant des repas livrés pour les tiers, la prestation ne correspond qu'à la fabrication des repas, alors que dans le cas de la restauration pour la ville, le prix comprend le service aux convives.

La Chambre observe que l'article 22 de la convention stipule que les repas, aux différents points de distribution, seront servis à table par le personnel de la ville. Cette disposition n'a pas été changée par les divers avenants et l'audit réalisé en 2000 signale qu'au contraire ce personnel a été amené peu à peu à accomplir des tâches supplémentaires non prévues contractuellement.

Malgré cela les résultats d'exploitation de la concession affichés par la société Eurest sont presque toujours déficitaires (exprimés en KF) :

pa201308

| 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-----------|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| - 2 919,9 | - 1 855,3 | - 319,2 | + 411,6 | + 113,5 | - 278,7 | - 204,4 | + 467,9 |

soit un déficit cumulé : - 4 584,5 KF (698,90 K euros)

Ce qui peut laisser penser, comme le souligne le rapport de la DRCCRF, que la société Eurest privilégie la conquête des parts de marché hors concession plutôt que la rentabilité immédiate du service rendu à son délégant.

3.5 Absence de contrôle par la ville de la délégation de service

En ce qui concerne les contrôles de la ville sur son délégataire, l'avenant n° 6 précise les clauses de la convention dans ce domaine, l'audit ayant révélé de graves lacunes à ce sujet : comptes rendus incomplets, imprécis, présentation variable d'un exercice à l'autre, absence d'indicateurs d'activité...

En effet, malgré les engagements prévus à la convention, organisant le contrôle de la commune sur son concessionnaire, notamment par la production annuelle par ce dernier de comptes rendus technique et financier, la commune n'a pas été en mesure d'effectuer ce contrôle avant 1999. Les comptes rendus techniques fournis durant la période 1992-1998 se bornent à un récapitulatif synthétique des opérations d'entretien et de maintenance des installations, voire de mise en conformité avec parfois des factures à l'appui. Mais il n'y figure aucune donnée au titre de l'exploitation alors que l'article 41.1 de la convention stipule que le compte rendu technique doit comprendre au minimum un certain nombre de données concernant l'état des équipements, les investissements annuels, l'exploitation du service et les dépenses et recettes.

La plupart de ces informations détaillées ont été constamment omises dans les comptes rendus par Eurest. Apparemment, la ville ne s'est guère inquiétée de cette absence d'information et n'a rien réclamé avant le courant de l'exercice 2000 où un audit relève ces anomalies ainsi que le " trop grand flou dans les procédures de contrôles par la collectivité ".

En conclusion, il peut être indiqué que la cuisine centrale a été surdimensionnée par rapport aux besoins de la ville, ce qui a permis au concessionnaire de développer une activité de service de repas à des tiers privés, le coût des investissements étant supporté, de facto, par la ville et l'usager public. La ville a manqué à ses obligations de contrôle jusqu'à une période très récente.

4 LE MARCHE POUR L'ECLAIRAGE PUBLIC ET LA SIGNALISATION TRICOLORE.

A la fin de l'année 1990, le constat suivant est dressé : sur 4 163 foyers lumineux et 16 carrefours tricolores, 60 % des foyers lumineux ainsi que 9 à 10 carrefours nécessitent des travaux. Les dépenses pour les années 1988 à 1990 pour l'éclairage public s'élevaient à environ 5 MF pour l'énergie, 1,5 MF pour l'entretien et les travaux, auquel doit être ajouté le coût salarial de trois agents, soit une moyenne annuelle d'environ 2,7 MF.

La ville, estimant que la redynamisation de son image passe par l'amélioration de son éclairage, décide de passer un marché d'entreprise et de travaux publics (METP) sur appel d'offres restreint. Par délibération du 19 juillet 1991, le maire est autorisé à lancer la procédure après approbation du cahier des charges. Sont qualifiés de METP certains marchés qui associent construction d'un ouvrage et exploitation d'un service public avec perception d'un tarif.

Dans le cas du service public d'éclairage et de signalisation tricolore de La Ciotat, il n'y a pas d'usager susceptible de procurer une rémunération à un concessionnaire ou fermier du service. La rémunération de l'entreprise qui sera chargée du service ne peut venir que de la collectivité. La ville, qui par ailleurs, n'a pas les moyens financiers de rénover et de développer ses installations comme l'a souligné M. Lafond, maire à l'époque, mais souhaite tout de même le faire, a choisi la formule ambiguë du METP qui lui permet d'obtenir un "droit d'usage" versé à la ville et remboursé par celle-ci sur 16 ans et de financer les investissements souhaités au moyen d'un paiement différé avec tous les inconvénients d'une telle solution. Au cas présent, il s'est avéré particulièrement coûteux et de plus le marché sera annulé par le Conseil d'Etat huit ans plus tard.

Au terme de la procédure d'appel d'offres (5 candidats retenus) le groupement SOMEDEP-EUROLUM est retenu. Il a présenté l'offre la plus élevée pour le " droit d'usage ".

4.1 La convention et le cahier des charges du marché signés le 22 novembre 1991

Le marché est qualifié de "METP à caractère concessionnaire" ce qui permet de verser un "droit d'usage" bien qu'il n'y ait pas de délégation de service public. Il comporte 4 postes de prestations G1, G2, G3 et G4. Les trois premiers correspondent à la fourniture d'énergie, l'entretien, la maintenance et les grosses réparations sur les installations. Le quatrième, G4, doit au moyen de travaux conduire à une réduction de la facture énergétique (poste G1) et à une économie " substantielle " des postes G2 et G3. Sa durée est de 16 ans et son temps est de 171 MF

(26,07 Millions d'euros), soit 10,7 MF (1,63 Millions d'euros) par an.

Rappelons qu'en 1990, un an avant la signature du contrat, le coût du service public d'éclairage et de signalisation tricolore était d'environ 2,7 MF. Le nouveau marché comporte, il est vrai, une rénovation, une maintenance assistée par ordinateur une extension et un développement des installations. (La Société Eurolum estime que ses prestations sont sans commune mesure avec les précédentes). Mais le versement d'un " droit d'usage ", inclus dans le coût de la prestation, explique en partie son coût élevé.

Ce "droit d'usage" est fixé par la convention à 15 998 715 F HT en précisant que "la collectivité n'étant pas assujettie à la TVA pour ce qui concerne le droit d'usage, l'Entrepreneur est en conséquence exonéré de ladite taxe". Aucune affectation de ce droit d'usage par la collectivité n'est indiquée. Il sera imputé en recettes de la section de fonctionnement.

A ce stade, il n'est pas mentionné que ce droit d'usage est remboursable sur toute la durée de la convention. Ceci n'apparaît qu'à l'article VII sous la rubrique "Rémunération forfaitaire globale annuelle du poste G3", sous article 7-3-2 "rémunération de l'amortissement du droit d'usage". La Chambre constate que la rémunération du droit d'usage à payer annuellement par la ville est indiquée TVA comprise. Elle est de 2 223 143 F HT + 413 504,60 F TVA à 18,60 %,

soit 2 636 647,60 F TTC.

L'annuité ci-dessus est constante comme on peut le constater dans le tableau des rémunérations, travaux d'investissement et droit d'usage, qui figure en page 26 des fiches de consultation d'entreprises présentées lors de l'appel d'offres. Mais ce tableau n'est pas repris dans les annexes à la convention signée le 22 novembre 1991. Ne figure, en annexe 1 bis qu'un "tableau de remboursement anticipé du droit d'usage".

Il n'est précisé nulle part dans les documents produits quelle est la part du capital remboursé dans l'annuité et il est à noter que le paiement de cette annuité a été fait intégralement en fonctionnement (compte 6711 en M12). C'est un quasi-prêt servant à financer du fonctionnement, ce qui est irrégulier au regard des règles de la comptabilité publique, participe à l'insincérité des comptes et n'est pas de gestion ni économe ni efficiente.

En effet, à la fin de la convention, le montant cumulé des annuités d'amortissement de ce "droit d'usage" est de 35 570 288 F HT. Cela correspond à un prêt sur 16 ans au taux de 11 %. Mais ce prêt ne figure pas en tant que tel dans l'état de la dette de la ville qui, par ailleurs, n'a pas la maîtrise de sa gestion et ne peut, en particulier, en renégocier le taux comme elle l'aurait fait auprès d'une banque. De plus, elle acquitte la TVA sur ce quasi emprunt, ce qui le renchérit d'autant.

4.2 L'avenant à la convention signé le 28 juin 1996

Les difficultés économiques et financières de la ville l'ont conduite à modifier de façon importante la convention initiale par voie d'avenant.

Les principales modifications introduites par l'avenant sont :

annulation et remboursement anticipé du droit d'usage

suppression de l'exclusivité attachée au droit d'usage, avec les conséquences indiquées ci-dessus.

modification des travaux d'investissement à réaliser au titre du poste G4

modification des modalités de rémunération du poste G4

modalités de règlement des factures impayées

modalités de règlement des intérêts moratoires.

Au moment de la négociation de cet avenant par la nouvelle municipalité élue au printemps de 1995, la commune devait à Eurolum :

236 902,23 F au titre de la MAO

un certain nombre de factures au titre des postes G1 (énergie), G2 (entretien courant) et G3 (gros entretiens) en instance de paiement (montant non précisé)

5 188 558,49 F d'intérêts moratoires

Par l'avenant n° 1, la commune s'engage à payer, dans les 15 jours suivant notification de l'avenant, les factures restées impayées. De son côté l'entreprise accepte de ramener à 2 000 000 F le montant des intérêts moratoires qui seront également réglés dans les quinze jours, permettant ainsi à la ville de réduire ses dépenses d'environ 3,2 MF.

Le programme de travaux du poste G4 est redéfini en annexe 1 et revu à la baisse par rapport au programme initial de 1991 : 10 140 048 F TTC de travaux seront réalisés dans les deux ans (soit 3,5 MF de moins qu'au départ). Ce montant sera amorti sur 12 ans (ce qui ne modifie pas la durée du contrat) au taux de 9 % au lieu de 11 %. Le tableau d'amortissement fait clairement apparaître les montants des intérêts, ce qui n'était pas le cas auparavant.

Mais demeure le principe même de ce type de financement qui présente toujours les inconvénients signalés plus haut : il s'agit toujours d'un emprunt non déclaré (et qui plus est, à taux élevé) ou d'un paiement différé avec intérêt, interdit par le code des marchés publics (art. 350). Rappelons que le décret n° 2001-20 du 7 mars 2001 portant Code des marchés publics interdit désormais le recours au METP et confirme le rejet du paiement différé.

L'avenant dispose que, en conséquence de l'annulation du droit d'usage, la commune s'engage à reverser à l'entrepreneur la somme de 14 210 234 F, "correspondant au montant du remboursement par anticipation du droit d'usage figurant à l'annexe 1 bis de la convention du contrat de base". Cette somme a été payée sur un crédit de la section de fonctionnement le 12 août 1996.

L'emprunt contracté en 1991 de 16 MF sur 4 ans par la ville auprès du groupe SOMEDEP-EUROLUM, baptisé " droit d'usage ", a donc coûté environ 9 MF sans contre-partie en investissement pour la collectivité. En effet, la ville a payé 10,8 d'amortissements de 1992 à 1996

et 14,2 MF de remboursement anticipé soit un total de 25 MF alors qu'elle n'a reçu que 16 MF. En outre la ville a encaissé le droit d'usage hors TVA alors que les annuités payées par la ville l'ont été TVA comprise. Le montant de TVA supporté ainsi indûment par la ville s'élève à près de 1,7 MF.

4.3 L'annulation du marché

Cependant, une incertitude juridique pesait, depuis le 17 août 1993, sur le contrat Eurolum, sous la forme d'une requête déposée par le préfet des Bouches du Rhône.

Le Conseil d'Etat, par un arrêt du 11 janvier 1999, annule la délibération du 19 juillet 1991 et le marché EUROLUM du 22 novembre 1991. Cette décision du Conseil d'Etat amènera les deux parties à avoir recours à une transaction et à la passation d'un nouveau marché, sur appel d'offres ouvert avec la société SOMEDEP qui était co-contractante dans le marché de 1991 annulé.

Au moment de la signature du protocole transactionnel, le 31 mars 2000, la dette de la commune à l'égard d'EUROLUM s'élevait, compte-tenu des travaux effectués dans le cadre du poste G4, à 4 300 535,84 F TTC.

De plus, l'entreprise était en droit de réclamer des intérêts moratoires pour des retards de paiement intervenus depuis la signature de l'avenant de 1996 -EUROLUM, " compte-tenu des relations ayant existé entre les parties pour l'exécution dudit marché, et afin d'éviter de mettre en difficulté les finances de la commune... ", consent à ramener l'indemnité transactionnelle à 2 000 000 F HT, soit 2 412 000 F TTC. Ce que la commune accepte " compte-tenu du caractère incontesté des prestations réalisées ... " et elle s'engage à payer cette somme dans les 45 jours (délibération du 3 février 2000).

4.4 Les caractéristiques du nouveau marché signé le 12 avril 2000 avec la société SOMEDEP

C'est un marché de prestation d'entretien et de maintenance des installations d'éclairage public, de la signalisation tricolore lumineuse et la fourniture et pose d'illuminations festives de la commune de La Ciotat et d'éclairage des stades. Sa durée est de 5 ans. Il n'y a pas de clause de reconduction. Les postes G1 (fourniture d'énergie) et G4 (travaux et prestations divers) ont disparus. Le paiement se fera par acomptes mensuels avec décompte final. Le prix du marché est de 2,7 MF (0,41 Millions d'euros) (TTC) se décomposant selon les postes suivants :

pa201309

| | |
|---|--------------------------------------|
| G2 (entretien) : | 1 084 772,00 F (165 372,43 €) TTC/an |
| G3 (maintenance et grosse réparation) : | 1 457 206,40 F (222 149,68 €) TTC/an |
| illuminations festives : | 88 628,00 F (13 511,25 €) TTC/an |
| éclairage des stades : | 95 680,00 F (14 586,32 €) TTC/an |

Ce marché est donc nettement plus modeste que le précédent. Il est prévu aussi, toutefois (article 5 du cahier des clauses techniques particulières) que le prestataire pourra assurer certains travaux annexes, sur demande de la ville et après acceptation d'un devis établi par le prestataire à l'aide du bordereau des prix unitaires joint au marché.

En conclusion, le marché pour l'éclairage public et la signalisation tricolore, passé en 1991 sous forme de METP et destiné d'une part à réaliser d'importants travaux de rénovation et de nouvelles réalisations sans apport financier initial de la ville et d'autre part de contracter un emprunt " caché " de 16 MF (2,44 Millions d'euros) s'est révélé onéreux pour la ville qui n'a pu faire face à ses obligations.

Après renégociation en 1996 qui en a réduit l'ampleur, il a été annulé par le juge administratif ce qui a conduit à la passation d'un nouveau marché public classique mieux adapté aux possibilités financières de la ville.

5 LE MARCHE POUR LA GESTION DES INSTALLATIONS DE GENIE CLIMATIQUE DANS LES BATIMENTS COMMERCIAUX

5.1 Le contrat

La décision de confier à une entreprise privée "l'exploitation des installations calorifiques et frigorifiques dans les différents bâtiments communaux et scolaires" est prise par délibération du conseil municipal le 20 décembre 1990. Le groupement d'entreprises INES-SOCATHEF a été choisi parmi 5 offres retenues par la commission d'appel d'offres. L'entreprise INES est mandataire du groupement. Le marché est signé le 14 mai 1991, pour une durée de 16 ans.

Quatre postes de prestations sont prévus :

P1 : fourniture de combustible,

P2 : conduite des installations et travaux de petit entretien,

P3 : gros entretien et renouvellement des matériels dans le cadre de la garantie totale des installations,

P4 : travaux en vue d'économie d'énergie.

Le contrat précise que les travaux de transformation des chaufferies et de mise en conformité de certaines installations prévus au poste P4, en vue de réaliser des économies d'énergie, devront être effectués au plus tard dans les deux ans à compter de la notification du marché.

5.2 Les prix

Le montant total initial du marché sur les 16 ans est de 83 822 236 F TTC.

Les prix de ce marché sont des prix forfaitaires annuels réalisables pour les trois premiers postes de prestations :

P1 : 1 530 509 F TTC

P2 : 2 008 439 F TTC

P3 : 777 080 F TTC

Quant aux travaux prévus au P4, ils s'élèvent à 6 809 507 F HT, alors que le total des remboursements prévus sur la période de 16 ans, s'élève à 12 481 496 F HT. :

Sur la durée totale prévue du contrat, la ville paie presque deux fois les investissements d'économie de chauffage prévus pour un montant d'économies potentielles de 4,5 MF selon le rapport d'analyse des offres. Elle s'est engagée pour 16 ans avec son prestataire pour des travaux réalisables sur 2 ans seulement.

Pour le P4, l'annexe 5 du contrat mentionne les annuités d'amortissements, payables par trimestre, en montant TVA comprise. Or, le taux de 11 % (qui figure explicitement au marché) est appliqué à l'amortissement hors TVA et la TVA est calculée ensuite sur cet amortissement auquel elle se rajoute. Ce qui constitue pour la ville un surcoût total au terme du contrat (en supposant la TVA fixe à 18,60 %) : 2 321 557 F au minimum. Cela représente à peu près le tiers des travaux prévus.

Le financement du poste P4, tel qu'il est décrit à l'annexe 6 du contrat, s'assimile à un prêt consenti à la ville par l'entreprise. Prêt global composé de plusieurs prêts, tous au taux de 11 %, les uns remboursables sur 5 ans, les autres sur 16 ans. Ce qui peut expliquer la durée du marché, sans toutefois le justifier sur le plan de la régularité.

Ces quasi emprunts contractés ainsi par la ville n'apparaissent pas dans son passif : aucun encaissement de fonds n'a été constaté au compte 16 et aucun remboursement d'annuités n'est débité à ce compte, du moins jusqu'à l'exercice 1998.

L'état de la dette de la ville, tel qu'il se présente dans les documents budgétaires et comptables ne correspond donc pas à la réalité des opérations. L'imputation budgétaire des dépenses correspondantes a connu des fluctuations au fil des ans : imputées à l'origine sur un compte d'immobilisation (compte 23) pour la totalité, c'est à dire y compris les intérêts, elles sont ensuite

comptabilisées sur ce compte pour la partie en capital et les intérêts en fonctionnement où l'on a aussi imputé la TVA.

La Chambre observe que l'imputation au compte 23 d'une partie des remboursements payés à l'entreprise, si elle permet d'intégrer les investissements correspondants à l'actif de la ville et lui permet également d'augmenter l'assiette des dépenses admissibles au FCTVA, ne correspond pas à l'imputation normale d'un remboursement, en capital, d'un emprunt.

En outre, il n'est pas certain que les montants imputés ainsi correspondent exactement au montant des investissements réalisés et à la valeur de l'actif correspondant. De plus, les travaux étant réalisés en 2 ans mais payés sur 5 ans et 16 ans, le remboursement par le FCTVA est étalé d'autant. Enfin, la TVA payée sur les intérêts n'est pas récupérable, ce qui peut s'analyser comme une perte de recettes d'investissement pour la ville.

5.3 Le droit d'usage

L'article 3 du contrat " accorde " un droit d'usage à l'exploitant, c'est-à-dire à la ville d'un montant de 3 500 000 F (533 571,56 euros) HT, supposé correspondre aux valeurs résiduelles des installations lors de leur prise en charge (un procès-verbal de prise en charge a été établi entre les deux parties et joint aux pièces du marché). Ce droit d'usage est payable dès la notification du marché.

L'acte d'engagement ne précise pas que la ville devra rembourser ce versement. Cette précision n'est fournie que dans le rapport de présentation où l'on voit alors que le droit d'usage est amorti sur la durée du marché, sur le poste P2, et le tableau n° 15 annexé au rapport de présentation indique un amortissement annuel de 474 320 F HT soit 562 543,52 F TTC.

Sur la durée totale du contrat le remboursement prévu du droit d'usage est donc de 7 589 120 F HT. Ceci correspond à prêt consenti par le titulaire du marché à la ville, sur 16 ans, au taux de 11 %. De plus, la ville doit rembourser ce droit d'usage TVA comprise. Cela augmente sa charge d'autant.

Le coût total du droit d'usage, avec un taux moyen de TVA de 20 % reviendra donc à la ville à plus de 9,1 MF (1,39 Millions d'euros environ) soit 2,6 fois plus que son montant (3,5 MF) si le contrat va à son terme.

5.4 Les avenants au marché initial

5.4.1 L'avenant n° 1

Il a été signé le 11 avril 1996 avec pour seul objet de constater la substitution de la société ELYO-MEDITERRANEE au groupement INES-SOCATHEF comme titulaire du marché. Ces trois

sociétés font partie du même groupe, le groupe ELYO, et la substitution est la conséquence d'une restructuration de ce groupe après le dépôt de bilan de la société SOCATHEF.

5.4.2. L'avenant n° 2

Par délibération du 15 octobre 1998, le conseil municipal de La Ciotat décide de négocier un avenant n° 2 pour " un réajustement du parc, une extension de la garantie totale, une mise en conformité et un réaménagement du poste P4 ". La modification essentielle porte sur le financement préalable par l'entreprise des investissements du poste P4. Le principe de ce financement n'est pas remis en cause et le marché est toujours en infraction par rapport à l'article 350 du code des marchés publics applicable à l'époque.

Seules les modalités du paiement différé, assimilable à un emprunt, sont modifiées. Il reste un capital total, selon les documents contractuels, à rembourser au 31 décembre 1998 de 2 724 098,76 F HT. Il est prévu un remboursement par trimestres jusqu'au 30 juin 2007 sur la base d'un nouveau taux fixé à 7 %. Ce qui, selon les termes de l'avenant, ramène l'annuité à

418 975,28 F (63 872,37 euros) HT au lieu de 543 296 F (82 824,94 euros) HT précédemment, soit un remboursement total, in fine, de 3 666 033,70 F (558 883,23 euros) HT, capital et intérêt. Cela représente une économie d'un peu plus d'un million de francs, hors taxe.

Mais on constate que les mandats sont émis et payés TVA comprise, ce qui augmente la charge supportée par la ville pour la période du 4e trimestre 1998 (premier paiement sous le nouveau régime) jusqu'à la fin du contrat, de 20 %. Ce que l'on peut évaluer, grosso modo, compte tenu des variations possibles de la TVA, à 733 000 F (111 745,13 euros) (950 000 F (144 826,57 euros) environ en l'absence d'avenant). Ce qui minore le gain apparent.

Quant à l'imputation de la nouvelle charge elle se fait à compter de la fin de 1998 de la façon suivante (selon l'échéancier annexé à l'avenant, mais avec la TVA en plus) :

intérêts : en fonctionnement au compte 66, ce qui est normal, TVA mis à part

capital : au compte 1675 " Dettes pour METP " ou au compte 16 878 " autres dettes ".

Cette imputation correspond à peu près à la nature de la dépense. Mais, en l'absence d'autorisation du paiement différé au sens de l'article 350 du code des marchés publics, le paiement est irrégulier. Par ailleurs, aucune recette budgétaire n'a été au préalable constatée au compte 16 la dette n'est donc pas budgétée. En conséquence, on peut s'interroger sur la façon dont le compte 1675 (compte de bilan) sera soldé à la fin de l'opération, ce qui rendra insincères les comptes de la ville.

Par ailleurs, la nouvelle imputation au compte 16, ne permet plus de récupérer des recettes sur le

fonds de compensation de la TVA, ce qui constitue une perte pour la ville et diminue sensiblement l'économie apparente signalée plus haut. En outre les investissements correspondants ne sont plus intégrés à l'actif de la ville. Le bilan s'en trouve donc faussé.

En ce qui concerne le droit d'usage, l'avenant n° 2 ne modifie pas les clauses initiales mais précise que " aucun droit d'usage ne sera attaché aux nouvelles prises en charge et qu'aucune indemnité ne sera due au titre de la suppression décrite à l'article 4.1 ". Il s'agit de la suppression de la prise en charge de l'installation dans un bâtiment n'appartenant plus à la ville pour lequel l'amortissement du droit d'usage était chiffré à 2 308 F (351,85 euros) par an au contrat initial. Cela n'induit qu'une faible économie (environ 20 000 F (3 048,98 euros)). La ville continue donc, à rembourser le droit d'usage initial dans les conditions prévues initialement et décrites ci-dessus.

En conclusion ce marché a été coûteux pour la ville, du fait en particulier des taux pratiqués, de l'impact de la TVA sur les remboursements de quasi-emprunts. Il a généré une dette cachée de 3,5 MF (0,53 Millions d'euros) et son exécution est entachée de nombreuses irrégularités budgétaires contribuant à l'insincérité des comptes, principalement en ce qui concerne la prise en charge des travaux pour 6,8 MF (1,04 Millions d'euros).

6 - LE CONTRAT DE DELEGATION DES SERVICES DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT

Avant 1991, le service de l'eau de La Ciotat était affermé à la Société des Eaux de Marseille et le service de l'assainissement l'était à une société d'économie mixte, la SEMIGES.

Au cours de l'année 1990, la municipalité, élue en 1988, décide de résilier ces contrats d'affermage et d'autoriser le maire à " négocier les conditions d'attribution de la concession des services de l'eau et de l'assainissement " (délibération des 10 juillet et 21 septembre 1990).

Un seul contrat (avec deux parties distinctes pour les clauses techniques et financières) pour les deux services sera signé le 31 mai 1991, avec la Société Ciotadenne pour l'Eau et l'Assainissement (SCEA), filiale à 100 % de la Société des Eaux de Marseille (SEM). Le contrat sera, en juin 2000, transféré à la SEM à la suite d'une réorganisation du groupe Société des Eaux de Marseille.

La convention est globalement une convention d'affermage avec des îlots concessifs, mise au point après concertation avec les services du contrôle de légalité de la préfecture. Selon le délégataire, les modalités d'investissement, partagées entre la ville et la SEM donnent une grande souplesse dans la mise en œuvre des investissements. Dans l'application il apparaît qu'il s'agit plutôt d'une concession, ce qui explique par ailleurs la durée du contrat (25 ans à compter du 25 juillet 1991).

6.1 Les clauses du contrat initial

6.1.1 Le droit d'entrée

L'article II de la convention "apports du concessionnaire à la commune" précise que la SCEA devra verser trente millions de francs dans les caisses de la commune en deux fois dans le délai d'un an maximum.

Ce droit d'usage fait l'objet d'un amortissement sur la durée de la convention compris dans les prix de l'eau et de l'assainissement comme cela apparaît dans les comptes prévisionnels annexés à la convention.

6.1.2 Les clauses de cessation anticipée

Les conditions de rupture anticipée du contrat sont particulièrement dissuasives. En effet, les dispositions de la convention sont les suivantes :

" L'économie générale de la concession, et en particulier les apports financiers du Concessionnaire, a été négociée et définie dans le cadre d'un contrat d'une durée de vingt cinq ans.

En conséquence, si pour quelque cause que ce soit il était mis fin à la concession des services de distribution d'eau et de l'assainissement ou d'un des deux services, avant son terme contractuel, la commune, indépendamment des sommes dues en application des articles 39 et 33 des cahiers des charges des services de l'eau et de l'assainissement, versera une indemnité égale à :

quarante cinq millions de francs, si la cessation de la concession intervient avant la fin de la dixième année ;

trente millions de francs si la cessation de la concession intervient entre la onzième et la quinzième année ;

vingt millions de francs, diminués de un dixième par année écoulée, si la cessation de la concession intervient entre la seizième et la vingt cinquième année.

Le montant remboursé, exprimé ci-avant en valeur au 01.01.1990, sera révisé par application de la formule correctrice et réglé par la commune au Concessionnaire dans les six mois qui suivront l'expiration de la concession. "

6.1.3 Les engagements financiers du délégataire, autres que le droit d'entrée

Outre les 30 MF à verser en entrée et les 10 % de reversement sur la rémunération, le concessionnaire s'engage à réaliser pour 123,75 MF de travaux pour les services de l'eau et de l'assainissement sur la durée de la concession auxquels s'ajoutent 7 MF pour le tunnel des

Janots, soit 130 MF (19,8 Millions d'euros). Les programmes de travaux à financer par la SCEA ne sont pas définis dans la convention. La convention indique seulement que l'évaluation des travaux " sera établie par le concessionnaire en accord avec la commune ".

En outre, la SCEA s'engage à rembourser à la commune les charges d'intérêts et d'amortissement correspondants aux emprunts que celle-ci a souscrit pour l'eau et l'assainissement. Les emprunts contractés par le délégataire seront garantis par la ville et les annuités de remboursement seront portées au débit du compte d'investissement défini en annexe au contrat. Le délégataire remboursera également à la commune les annuités correspondant aux avances consenties à la commune par l'Agence de Bassin. Le remboursement des annuités d'emprunts est comptabilisé dans les comptes prévisionnels de l'eau et de l'assainissement.

Le concessionnaire ne supportera pas de redevance pour occupation du domaine public. Mais cela n'a pas empêché que soit tout de même comptabilisée, tant dans le compte prévisionnel de l'eau que dans celui de l'assainissement annexés à la convention et établis jusqu'en 2005, dans les charges, au titre de l'occupation du domaine public, une somme de 90 000 F (13 720,41 euros) pour l'eau et 100 000 F (15 244,90 euros) pour l'assainissement. Ces dispositions ne semblent pas avoir été remises en cause au moment de la passation de l'avenant n° 2 qui ne fait d'ailleurs pas allusion à une quelconque redevance pour occupation du domaine public. Le délégataire a acquitté par ailleurs la redevance versée à la SNCF de l'ordre de 10 à 20 000 F par an sur la période contrôlée.

Le délégataire doit également verser chaque année à la ville une somme forfaitaire de 230 000 F (35 063,27 euros) pour l'eau et 120 000 F (18 293,88 euros) pour l'assainissement (en valeur 1991) au titre des frais de contrôle que la ville doit exercer sur sa délégation.

6.1.4 Les tarifs

Pour l'eau, le tarif de base au compteur pour les résidences principale est fixé initialement à 5,1533 F, hors taxe, par m³. Pour l'assainissement, le tarif est de 5,1454 F par m³ facturé pour l'eau. Des tarifs différents sont prévus pour les autres catégories d'usagers.

Pour financer les investissements à sa charge, le délégataire prélèvera sur ces tarifs une contribution annuelle fixée contractuellement. Les tarifs sont révisibles, avec pas moins de neuf cas de révision prévus pour l'eau et huit pour l'assainissement. La formule de révision comportant plusieurs pages de définition en annexe de la convention est d'une rare complexité.

L'évolution des tarifs appliqués aux usagers telle qu'elle est retracée en annexe à l'avenant n° 2 (prix au m³) fait apparaître une très forte augmentation, comme le montre le tableau ci-dessous :

| PERIODES | EAU | ASST | TOTAL HT | TOTAL TTC dont TVA et autres |
|----------------------|---------|--------|----------|---------------------------------|
| Tarifs au 01/01/1990 | 5,1533 | 5,1454 | 10,2987 | 11,5701 |
| Tarifs au 01/01/1991 | 6,2954 | 5,2643 | 11,5597 | 12,9906 |
| Tarifs au 01/01/199 | 7,3486 | 5,4773 | 12,8659 | 14,6780 |
| Tarifs au 01/01/1993 | 8,4729 | 5,6965 | 14,1694 | 16,4795 |
| Tarifs au 01/01/1994 | 9,7475 | 5,9939 | 15,7414 | 19,3045 |
| Tarifs au 01/04/1994 | 9,8275 | 6,0431 | 15,8706 | 19,4408 |
| Tarifs au 01/07/1994 | 10,0046 | 6,1519 | 16,1565 | 19,7425 |
| Tarifs au 01/10/1994 | 10,0302 | 6,1677 | 16,1979 | 19,7861 |
| Tarifs au 01/01/1995 | 10,1814 | 6,1949 | 16,3763 | 19,5839 |
| Tarifs au 01/04/1995 | 10,3207 | 6,2797 | 16,6004 | 19,8204 |
| Tarifs au 01/07/1995 | 10,4696 | 6,3703 | 16,8399 | 20,0731 |
| Tarifs au 01/10/1995 | 10,5591 | 6,4247 | 16,9838 | 20,2249 |

L'augmentation globale sur six ans est de près de 65 % pour l'utilisateur individuel.

M. Lafond argue d'un bilan des contreparties obtenues (230 MF dont 30 MF de droit d'usage, 151 MF d'investissements et 47 MF de remboursement de dettes) sans tenir compte du fait que ces contreparties sont prévues sur la durée totale du contrat, soit 25 ans, et non sur 6 ans et en omettant le fait que le droit d'usage dont la commune a bénéficié doit être remboursé par l'utilisateur.

Enfin, la SEM avance elle aussi la nécessité d'engager d'importants travaux, d'adapter la structure des tarifs aux nouvelles règles et de faire face à l'augmentation des charges d'achat.

6.2 Les différents avenants

6.2.1 L'avenant n° 1 du 25 octobre 1993

Cet avenant a été signé pour prendre en compte une augmentation des investissements :

les travaux d'automatisation et de modernisation de la station de traitement des eaux (station de filtration) sont portés de 4 MF à 5,3 MF.

" à la demande de la commune ", versement par la SCEA d'une participation de 8 646 474 F à la SEMICA pour rembourser des travaux effectués par celle-ci pour la construction d'un réservoir de 2 000 m³ et d'une station de pompage dans la zone ATHELIA IV.

L'ensemble des équipements d'infrastructure réalisés pour l'alimentation en eau et assainissement de la zone ATHELIA sera remis à la commune pour être intégré à titre gratuit au domaine public. Or durant la période 1991 à 2000, aucune intégration d'actif n'a été enregistrée aux budgets annexes de l'eau et de l'assainissement, excepté 420 274 F pour l'assainissement, étant fait remarqué que les travaux réalisés au profit de la ZAC Athélie auraient dû être pris en compte dans sa comptabilité, pour que puisse en être établi un bilan sincère.

Parallèlement à cette modification du contrat, les tarifs sont augmentés pour tenir compte à la fois de l'augmentation des investissements, de celle des achats d'eau et de l'incidence de la suppression du minimum de facturation. A l'avenant n° 1, ont été annexés des états récapitulatifs des investissements réalisés par la SCEA selon ses engagements contractuels, durant les exercices 1991 et 1992, ainsi qu'une "estimation sommaire des travaux à réaliser" pour 1993.

Il ressort de ces documents et des réponses fournies par la SEM, que sur un total d'engagement de 22 MF (dont environ 8 MF au titre des réseaux de la zone Athélia, pris en compte effectivement dans l'avenant n° 1 à la convention), les investissements réalisés se montent à environ 18 MF, le reste étant provisionné. Ce retard sur les réalisations, de 4 MF fin 1992, s'est avéré comblé à la fin de l'exercice 1995. Cependant, durant la période 1991-1992 l'utilisateur a financé, par le biais des tarifs appliqués, ces 4 MF.

6.2.2 L'avenant n° 2 du 22 décembre 1995

L'objectif de cet avenant, conclu avec la nouvelle municipalité de 1995, est d'obtenir une "réduction sensible des tarifs en vigueur, tout en assurant le maintien de la qualité du service".

En contrepartie de cette baisse, les engagements financiers du concessionnaire sont réduits :

suppression du reversement à la commune des 10 % de la rémunération (article III de la convention supprimé) - mais pas de redevance pour occupation du domaine public.

diminution du montant des investissements à la charge de la SCEA à compter du 1er janvier 1996. La société devra consacrer aux investissements une somme fixe annuelle, non indexée, hors taxes de :

2 980 447 F en 1996

2 735 176 F en 1997

4 637 000 F pour chacune des années jusqu'au terme du contrat.

Soit au total environ 89 MF (13,6 Millions d'euros) sur la durée restante du contrat.

Il est précisé que cette somme sera affectée en priorité au remboursement à la commune des charges d'intérêts et d'amortissement en capital des emprunts souscrits par la commune pour les services de l'eau et de l'assainissement.

Les tarifs eau et assainissement ont globalement baissé, à la date d'application de l'avenant, de 2,484 F par m³ (et non de 4,15 F comme l'affirme sans le démontrer Mme Sanna), soit de 14,62

%. Par la suite, de 1996 à 2000, les tarifs augmentent à nouveau mais plus raisonnablement puisque la hausse totale est alors d'environ 8 % sur cette période.

6.3 La tenue générale des opérations budgétaires et comptables

6.3.1. Des anomalies comptables

Première anomalie :

Avant la délégation à la SCEA, concrétisée par la convention du 31 mai 1991 (exécutoire le 25 juillet), il existait deux budgets annexes, l'un pour l'eau, l'autre pour l'assainissement, établis selon les règles de l'instruction budgétaire et comptable M12. La délégation de service confiée à la SCEA, malgré sa qualification de " concession " n'en est pas véritablement une, le délégant conservant théoriquement à sa charge une bonne part des charges d'investissements. Dans ce cas, le maintien de deux budgets annexes se justifie. Mais il aurait alors fallu, selon la réglementation en vigueur, retracer, à compter de l'exercice 1991, toutes les opérations dans le cadre de l'instruction budgétaire et comptable M49.

Or tel n'a pas été le cas et l'on a, jusqu'à l'exercice 2000, un budget annexe pour l'eau et un budget annexe pour l'assainissement établis selon l'instruction M12 jusqu'en 1996, puis M14 depuis, ce qui ne permet pas d'établir le prix de revient du service pour la part qui incombe à la collectivité.

Deuxième anomalie :

Ces budgets n'enregistrent pratiquement aucun mouvement de 1991 à 2000 et ne retracent essentiellement que des opérations d'investissement :

au budget d'assainissement, en 1998 une dépense pour travaux (compte 231) de 248 094 F et, sur le même compte, 3 787 F en 1999 et 167 392 F en 2000. Ce qui paraît bien peu au regard des charges incombant à la ville, et il n'y a pas de recettes en contrepartie. En 1991 (2 MF en 1999 et 3,4 MF en 2000 au compte 75), 419 000 F de produits domaniaux, 1999 et 2000, des recettes de fonctionnement sont enregistrées venant ainsi rééquilibrer le budget en déficit depuis 1991

au budget de l'eau, un débit au compte 28 (affectations en M12), de 7 227 189,48 F qui s'est traduit lors du passage à la nomenclature M14 en 1997, par une diminution du même montant au compte 1027 "valeur des biens mis à disposition".

Des explications fournies, ces écritures au budget de l'eau résultent de l'application d'une délibération (du 27 septembre 1991) décidant d'affecter l'excédent d'investissement du budget de l'eau, de 7 227 189 F, au budget principal de la commune en fonctionnement. Par la suite, au moment du changement de nomenclature en 1997, le solde débiteur du compte 27 a disparu mais

on a traduit l'affectation décidée en 1991 par une diminution du même montant de la valeur comptable des biens mis à disposition du délégataire, sans qu'il y ait par ailleurs une écriture de contrepartie au budget de la ville puisque cet excédent est venu irrégulièrement abonder le compte 105 de la ville.

Ces imputations irrégulières ont pour conséquence, une diminution artificielle des biens mis en concession et un financement de la section de fonctionnement du budget principal à hauteur de

7 MF en 1991 par les usagers du service de l'eau. En outre, le bilan du service d'eau et le bilan de la ville sont insincères, d'autant que les travaux effectués par le délégataire n'apparaissent pas.

Troisième anomalie :

Au compte de l'assainissement, on constate l'inscription d'une somme de 43 847 487 F en balance de sortie 1991 au compte 2548 " avances à des sociétés d'économie mixte " en nomenclature M12. Il s'agissait d'avances consenties à la société SEMIGES (dissoute depuis) notamment pour la construction d'une station d'épuration. En 1997, lors du passage à la nomenclature M14, ce solde, qui n'avait pas bougé de 1992 à 1996, a été transféré au compte 2388.

Fin 2000, le compte 238 (avances à des tiers) du budget annexe de l'assainissement était toujours débiteur pour 43 847 487 F. Ceci signifie qu'aucun compte de l'utilisation de ces avances n'a été rendu et les opérations d'investissements correspondantes n'ont pas pu être prises en charge à l'actif du service d'assainissement. En particulier, les investissements relatifs à la station d'épuration construite en 1989-1990, ne sont pas retracés et cet équipement important (plus de 40 MF) ne figure pas à l'état de l'actif du service d'assainissement de la commune. Cette situation devrait être clarifiée avant le transfert effectif de l'actif du service à la communauté urbaine (MPM) dont fait partie la ville de La Ciotat.

Quatrième anomalie :

La dette concernant les services de l'eau et de l'assainissement n'est pas retracée dans les budgets annexes correspondants à l'exception d'un montant de 9 500 000 F inscrit au débit du compte 166 du budget de l'assainissement, inchangé de 1991 à 1996. Cela correspond à deux emprunts contractés auprès de la Caisse d'Epargne. En 1997, ce solde débiteur est transféré au compte 164. En 1998, il passe au compte 168.7 " autres dettes ", mais toujours sans modification de la somme, qui n'est donc pas amortie.

En 1991, au moment de la signature de la convention avec la SCEA, la dette du service de l'eau et l'assainissement se montait à environ, 30 MF (capital restant dû). La délégataire s'est engagé à rembourser les annuités de cette dette à la ville. Dès lors, en bonne règle budgétaire et comptable il convenait de constater, pour ordre, dans les comptes des budgets annexes de l'eau et de

l'assainissement le montant total de la créance ainsi créée sur la SCEA en débit du compte 2761 "créances divers" (en M49, en considérant que les budgets annexes concernés auraient dû, à compter du 1er janvier 1991 être établis selon cette instruction budgétaire et comptable). Ensuite, afin de solder ce compte, les remboursements des annuités en capital effectués par la SCEA devaient être imputés au crédit du compte 2761.

Bien entendu, toujours aux budgets annexes eau et assainissement, la dette en capital restant dû aurait dû figurer au compte 16 et les annuités payées aux prêteurs par la ville imputés également sur ce compte.

Rien de tout cela n'a été fait, à l'exception de la somme de 9 500 000 F (1 448 265,66 euros) signalée plus haut, et qui, de façon anormale, n'est pas amortie comme il se devrait alors que la SCEA s'acquitte des remboursements à sa charge.

Les règles applicables en la matière n'ont pas été respectées : la dette pour les services d'eau et d'assainissement n'a pas été inscrite aux budgets annexes correspondants mais est imputée au budget de la ville. Les paiements des annuités en capital effectués par la ville sont imputés au compte 164 (les intérêts le sont au compte 67 jusqu'en 1996, puis 66 à partir de 1997) du chapitre 925 "mouvements financiers" jusqu'en 1996 sur des lignes distinctes (925-21 pour l'eau et 925-22 pour l'assainissement). De même, les versements effectués par la SCEA en remboursements de ces annuités sont imputés à ce même chapitre, mais en recettes sur le compte 25 (sous compte 2539), alors que la créance sur la SCEA n'a pas été constatée au débit de ce compte. En conséquence, à la fin de l'exercice 1996, le compte 2539 ne peut que présenter un solde anormalement créditeur, faisant apparaître des recettes artificielles. Le changement de nomenclature en 1997 n'a pas été l'occasion de régulariser cette situation.

Depuis la renégociation de la dette survenue en 1996, les emprunts sont globalisés au budget de la ville. La créance sur la SCEA concernant la dette récupérable des services de l'eau et d'assainissement et les remboursements effectués ne sont plus individualisés, il n'est donc pas possible de suivre l'évolution de la situation à travers les comptes de la ville tels qu'ils sont établis.

Pour compliquer un peu plus la situation, durant l'exercice 1997, les recettes correspondant aux remboursements par la SCEA des annuités d'emprunts contractés antérieurement par la ville auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations ont été imputées directement au compte 161 (pour 244 842 F) ! D'autres remboursements effectués par la SCEA ont été imputés au compte 16818, pour 615 556 F alors que, à partir de 1997, la totalité de la dette restante pour l'eau et l'assainissement a été comptabilisée avec la dette globale de la ville, au budget principal, au compte 164 (crédit) en balance d'entrée de l'exercice 1997.

Une partie des annuités d'emprunt pour l'eau et l'assainissement (pour 615 536 F) a été payée par la ville, au budget principal, au compte 16818 (et non au compte 164) et en contre-partie le remboursement correspondant effectué par la SCEA été pris en charge au crédit de ce même

compte qui se trouve soldé à la fin de 1997. Mais, en conséquence, le capital correspondant imputé au compte 164 n'a pas été amorti. Il y a donc une anomalie sur l'état de la dette au budget de la ville à la clôture de l'exercice 1998.

Les mêmes anomalies se répètent en 1998 et en 1999, mais avec des variantes :

une partie des annuités en capital est payée par la ville au compte 164, globalement (la dette pour l'eau et l'assainissement n'est pas précisée) ;

une autre partie est payée sur le compte 16818 (pour 516 000 F) alors qu'aucun crédit en balance d'entrée de ce compte n'est enregistré (donc, il n'y a pas de constatation de dette), ce compte ressort donc fin 1998 avec un solde anormalement débiteur. Mais il est soldé au cours de l'exercice 1999, par une écriture en crédit inexplicite (pas de titre correspondant).

les remboursements effectués par la SCEA sont imputés au compte 27638, en crédit, alors que la créance sur la SCEA n'a pas été constatée, à l'origine sur ce compte (cf compte administratif 1998 page 100) à nouveau utilisé dans de mauvaises conditions à partir de 1998 pour la dette sur l'eau et l'assainissement.

La conséquence de toutes ces anomalies est qu'il est impossible à l'heure actuelle de se fonder sur les comptes de la délégation et sur ceux de la ville pour se faire une idée précise du véritable prix de l'eau et de l'assainissement de la ville de la Ciotat. La Chambre note qu'aucune réponse à cette observation n'a été apportée par les ordonnateurs concernés.

6.3.2 Les subventions reçues par la ville versées par l'Agence de Bassin ou l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée

Dans les comptes de la ville, budget principal on trouve trace de subventions anormalement imputées en recettes du compte 1054 " subvention d'équipement" :

Agence de Bassin

280 000 F en 1993

2 082 073 F en 1995

et imputées en section de fonctionnement (compte 7478) en 1996, 1997 et 1999 avec les montants suivants :

| | | |
|--------|---|-------------|
| - 1996 | : | 1 129 556 F |
| - 1997 | : | 1 807 556 F |
| - 1998 | : | 1 035 747 F |
| - 1999 | : | 963 568 F |

Les imputations au budget principal de la ville de ces subventions et primes, pour un total de 7 MF fin 1999, sont irrégulières. Elles auraient dû être, selon leur nature, imputées au budget de l'assainissement et venir ainsi en diminution du prix du m3 assaini. Cette irrégularité, si elle est favorable au contribuable, pénalise l'usager et fausse, encore une fois, la vision de la gestion du service et l'évaluation de son coût.

Il faut noter que cette anomalie est organisée contractuellement par l'avenant n° 2 à la convention de délégation qui prévoit expressément que le montant de la prime d'épuration versée par l'Agence de l'Eau restera acquis à la commune à compter du 1er janvier 1996 et ne sera donc plus déduit des charges du délégataire.

6.3.3 Reversements effectués par le délégataire

Les forfaits de premier établissement et raccordement aux réseaux d'eau et assainissement encaissés par la SCEA (application des articles 27 pour l'eau et 21 pour l'assainissement des CCATP), au total 19 MF de 1991 à 1999 ont été versés par le délégataire (conformément au contrat) et encaissés par la commune, sur son budget principal (compte 73 jusqu'en 1996, puis 75 à compter de 1997). S'agissant de participations aux dépenses d'équipement public des services de l'eau et de l'assainissement, ces sommes auraient dû être imputées aux budgets annexes correspondants pour financer les investissements mis à la charge de la commune et permettre ainsi de ne pas alourdir d'autant la facture payée par l'usager. Mais compte tenu de la manière dont la convention est exécutée, en réalité ces participations auraient dû revenir au crédit du compte d'investissements.

Il y a eu de ce fait transfert de charges du contribuable vers l'usager, sans apporter néanmoins d'amélioration de la situation financière de la ville. Cela contribue à aggraver l'insincérité de ses budgets.

6.3.4. Application " de l'article III de la convention "

Selon les dispositions de cet article, la SCEA devait reverser annuellement à la ville 10 % du total des recettes, hors taxes, provenant de l'application des tarifs aux usagers particuliers, diminué de la contribution annuelle au compte d'investissement. Ces dispositions ont été supprimées à compter du 1er janvier 1996.

L'examen des pièces justificatives à l'appui des comptes montre que la ville a effectivement perçu

des versements de la SCEA au titre de ces 10 %, payées par semestre de 1991 à 1995 pour un montant total de 6 647 975 F. Mais les éléments de calcul, et notamment la part de la contribution annuelle au compte d'investissement, ne sont indiqués que pour la seule année 1991. Ils ont été produits en cours d'instruction par le délégataire. Il ne semble pas que la ville en ait disposé auparavant, n'exerçant aucun contrôle sur la délégation.

Pour les exercices 1992 à 1995, la recette totale n'est pas indiquée, ni les contributions annuelles au compte d'investissement. Ces données ne figurent pas non plus dans les comptes rendus annuels fournis par la SCEA. Le délégant ne peut donc pas vérifier si les versements effectués sont conformes aux termes de la convention. Il ne semble pas que la ville ait demandé des précisions à ce sujet, du moins jusqu'en 1995 inclus. Le compte d'investissement n'a semble-t-il pas été fourni par le délégataire, ni demandé par la ville.

6.3.5 Versement au titre des frais de contrôle

Par ailleurs, le délégataire verse chaque année à la ville, à son budget principal, une somme forfaitaire (230 000 F pour l'eau et 120 000 F pour l'assainissement, en valeurs 1991) au titre des frais de contrôle que la ville est censée exercer sur la délégation. Ces frais de contrôle sont bien entendu inclus dans le calcul des tarifs, au titre des charges du délégataire. L'usager les paye donc. De 1991 à 2000, on relève ainsi un total de 4 189 520 F (638 688,21 euros) encaissé par la ville à ce titre pour un contrôle qu'elle n'a pas exercé.

C'est ainsi que de 1991 à 1999, près de 37 MF ont été versés, à tort, au budget de fonctionnement de la commune, soit en moyenne annuelle plus de 4 MF, participant à l'insincérité budgétaire par un transfert de charge au détriment de l'usager de l'eau qui, du fait de cette seule anomalie, voit sa facture indûment augmentée de 0,15 euros par m³.

En conclusion, le contrat de délégation de service public passé avec la SCEA qui n'est pas bien suivi par la ville, a permis à la commune de faire financer par l'usager un droit d'entrée de 30 MF, de prendre en charge des investissements qui incombent à la ville, en particulier pour la ZAC ATHELIA, d'abonder le budget de la ville tant en fonctionnement qu'en investissement, de sommes importantes.

En outre, la ville s'est totalement désintéressée du suivi et du contrôle de son service sur le plan comptable (absence de prise en compte d'équipements lourds comme la station d'épuration, les réservoirs de la ZAC, les réseaux) et sur le plan budgétaire en laissant en déshérence les budgets annexes eaux et assainissement, ce qui ne permet pas de connaître le coût du service.

Le Président de la Chambre,

Alain PICHON

Le président de section,

Christian BESOMBES

Réponses de l'ordonnateur

[PAO12120201.PDF](#)

[PAO12120202.pdf](#)

[PAO12120203.pdf](#)