

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

Le 14 février 2000

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

REF.: Greffe/CB/IC n° 394

Lettre recommandée avec A.R n° 9287 7393 7FR

OBJET : Lettre d'observations définitives relative à la gestion du service de l'assainissement de la ville de MARSEILLE.

Monsieur le Sénateur-Maire,

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 10 février 2000, arrêté ses observations définitives au vu notamment des réponses adressées à ses observations provisoires.

Conformément à l'article L241-11 du Code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Vous voudrez bien trouver ci-joint le texte intégral des observations définitives de la Chambre.

Je vous prie de croire, Monsieur le Sénateur-Maire, en l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président,

Alain PICHON

Monsieur Jean-Claude GAUDIN

Sénateur-Maire

Hôtel de Ville

13233 MARSEILLE CEDEX 20

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DU SERVICE DE L'ASSAINISSEMENT DE

LA VILLE DE MARSEILLE

(Bouches-du-Rhône)

Exercices 1989 à 1998

Rappel de procédure

La Chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion du service de l'assainissement de la ville de Marseille à partir de l'année 1989, qui a été attribué à Mme TIZON et M. HEUGA conseillers. Le président de la Chambre en a informé M. GAUDIN, maire de la ville de MARSEILLE, par lettre en date du 2 octobre 1995.

Les entretiens de fin d'instruction ont eu lieu les 16 décembre 1996 et 18 septembre 1997 entre M. Robert VIGOUROUX et les rapporteurs et les 16 décembre 1996 et 11 juillet 1997 avec M. Jean-Claude GAUDIN.

Dans sa séance du 14 mai 1998, la Chambre a arrêté ses observations provisoires. En application des prescriptions de l'article 114 du décret n° 95-945 du 23 août 1995, ces observations ont été transmises dans leur intégralité à M. Jean-Claude GAUDIN et, pour partie, à trois personnes et aux représentants légaux de deux sociétés citées dans le texte. La réponse de M. Jean-Claude GAUDIN a été enregistrée le 10 mai 1999 au greffe de la juridiction ; le représentant d'une société a répondu et a été, sur sa demande, entendu par la Chambre.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la Chambre, a délibéré et adopté, le 10 février 2000, ses observations définitives dans la composition suivante : M. Alain PICHON, président, MM. Pierre FABRE et Pierre GIANNINI, présidents de section, Mmes DONNADIEU et TESSARO et M. KOVARCIK conseillers, et M.. Christian BESOMBES, rapporteur.

En application des dispositions de l'article L241-11 du code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par le Maire à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant leur réception. Elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Elles seront, après cette date, communicables à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Le thème de l'eau et de l'assainissement est l'un des thèmes retenus dans le cadre de l'examen de gestion de la ville de Marseille depuis l'exercice 1989. Cette lettre d'observations définitives concerne le service de l'assainissement.

1 - PRESENTATION GENERALE

La ville de Marseille intervient depuis très longtemps dans le domaine de l'assainissement, qui a constitué, avec l'assurance de l'approvisionnement en eau, une de ses priorités.

Aujourd'hui, le réseau couvre une superficie de 9 800 hectares. La longueur du réseau est d'environ 1 200 km (794 km en 1980, 1 057 km en 1989, 1 165 km en 1996), dont 360 km qui peuvent être visités. Le volume annuel d'eaux usées atteint 90 millions de m³.

Sur les 800 000 habitants de la ville de Marseille, environ 30 000 ne sont pas raccordés au réseau d'assainissement en 1999 dont 20 000 sont dans des zones d'assainissement non collectif.

Avant leur rejet en mer, les eaux usées sont traitées dans une station d'épuration scindée en deux sites :

-une station d'épuration des eaux (noud hydraulique de Ste Marguerite) : station souterraine sous le stade Delors, mise en service progressivement entre 1987 et 1989 ;

-une station de traitement des boues, dans les calanques, dans l'ancienne carrière de la Cayolle, ouverte en 1989.

La ville de Marseille assume en régie le service public de l'assainissement, c'est-à-dire qu'elle ne l'a pas délégué. En revanche, elle a passé des marchés pour l'exécution d'une partie importante de ses missions, dont les principaux sont les suivants :

- un marché avec la SARL SERAM (Société d'Exploitation du Réseau d'Assainissement de Marseille), pour l'entretien et l'exploitation du réseau d'assainissement ;

- un marché avec la société OTV, puis avec le groupement d'entreprises Stereau/SAUR pour l'exploitation de la station des eaux ;

- un marché avec la société Degrémont pour l'exploitation de la station des boues ;

-un marché avec la société Marion pour le transport des boues.

Le service de l'assainissement de la ville est chargé du contrôle des différents prestataires de services, de la programmation des travaux et du suivi de leur réalisation. Ce service a été jusqu'en 1996 sous-doté en personnel administratif, la création d'une Direction de l'eau et de l'assainissement a toutefois permis un léger rattrapage.

2 - LE BUDGET ANNEXE DE L'ASSAINISSEMENT

Un budget annexe pour l'assainissement est établi. Il est conforme à l'instruction M49 depuis l'exercice 1992. La recette principale du budget annexe de l'assainissement est constituée par la redevance d'assainissement. Le montant recouvré en 1996 s'établit à 266 735 380 F, soit 73 % des recettes de la section de fonctionnement.

La tarification ne comprend pas d'abonnement. La redevance pour les usagers domestiques au compteur est passée de 3,92 F HT/m³ en 1989 à 4,93 F HT/m³ en 1998, soit une augmentation de 25,8 % en dix ans, cependant elle est restée stable de 1995 à 1998. Dans le même temps, le prix de l'eau (part SEM, surtaxe, Agence de l'eau, FNDAE) augmentait de 78 %. Cette redevance est perçue trimestriellement par la SEM, en même temps que les factures d'eau. La délibération du conseil municipal de Marseille du 18 décembre 1967, qui institue la redevance d'assainissement, a prévu un taux de rémunération de 0,8 % du montant collecté au titre des frais de recouvrement de la SEM. En 1970, cette rémunération s'élevait à 148 000 F/an. Mais compte tenu de l'augmentation de la redevance assainissement, ce montant dépasse aujourd'hui 2 MF/an. En 1994, le maire de Marseille avait attiré l'attention du PDG de la SEM sur cette question en proposant d'indexer la rémunération de la SEM sur l'indice du coût de la vie ; mais la situation est restée inchangée à ce jour.

Les autres recettes proviennent du versement de la taxe d'assainissement, des contributions des collectivités territoriales de rattachement, de la contribution du budget général pour les eaux pluviales et des primes versées par l'Agence de l'eau (prime d'épuration et prime à l'auto-surveillance). A noter que la participation financière de l'Agence de l'eau aux frais d'exploitation de la station d'épuration au prorata de la pollution éliminée représente environ 20 % des charges supportées par la ville pour l'ensemble de la station.

Sans compter les excédents cumulés, les résultats sur plusieurs exercices sont déficitaires. En revanche, si l'on en tient compte, le résultat est largement positif, avec un excédent cumulé juin 1997 équivalent à environ un tiers des dépenses annuelles d'exploitation. Sans doute cet excédent est-il dû notamment au retard pris dans la réalisation des travaux.

3 - L'ASSAINISSEMENT PLUVIAL

Les missions en matière d'assainissement pluvial concernent essentiellement la lutte contre les inondations. Les facteurs de risques dus à la situation géographique de la ville, aux conditions climatiques et à l'augmentation des surfaces imperméables étaient importants sur Marseille. La

ville, consciente de ce problème, a engagé des actions d'envergure, l'accent étant mis sur la prévention. Un réseau informatisé a été installé. La réglementation, notamment en matière de zone inondable, a été renforcée dans le POS (Plan d'occupation des sols). Des investissements importants ont été réalisés (réaménagement des cours d'eau, construction de bassins de rétention). Actuellement un programme quinquennal d'investissement pour la réalisation de bassins de rétention/dépollueur est en cours d'exécution.

Un système ingénieux et original a été mis en place pour permettre le traitement des premières eaux pluviales qui sont les plus polluées. Cependant le réseau du centre ville est unitaire, c'est-à-dire qu'il reçoit à la fois les eaux usées et les eaux pluviales. Ces eaux arrivent à la station d'épuration de Ste Marguerite, qui est vite saturée en cas de violents orages. On doit alors court-circuiter la station.

La pollution des eaux de baignade constatées lors de forts incidents pluvio-orageux proviennent, selon les réponses faites par la ville, du rejet de l'Huveaune dans son ancien lit.

4 - LA CONVENTION AVEC LA SERAM (SOCIETE D'EXPLOITATION DU RESEAU D'ASSAINISSEMENT DE MARSEILLE)

4.1 - Présentation de la convention

Par délibération du 27 novembre 1978, le maire a procédé à un appel d'offres restreint pour l'entretien et l'exploitation du réseau d'assainissement et des ruisseaux. L'acte d'engagement visant le code des marchés publics est signé le 18 janvier 1980 avec la Société des Eaux de Marseille (SEM) et la Société Générale d'Assainissement et de Distribution (SGAD)(1). Ces deux sociétés constituent à cette occasion, à participations égales, une SARL, la SERAM, (Société d'Exploitation du Réseau d'Assainissement de Marseille) avec pour objet unique la concession de l'exploitation et de l'entretien du réseau d'assainissement de la ville de Marseille. La durée du contrat est fixée à 5 années renouvelable par tacite reconduction en trois périodes de cinq années sans que la durée totale puisse excéder vingt années. Elle vient donc à expiration en 2000.

La SERAM assume en totalité et directement les prestations qui lui sont confiées. Elle n'a recours à aucun sous-traitant.

Le personnel de la SERAM

Les effectifs de la SERAM s'établissent en 1996 à 418 ETP (Equivalent temps plein). Le statut du personnel est un statut de nature hybride : les salariés ont des contrats de droit privé, régis par des conventions collectives. Mais leur rémunération est alignée sur la grille des fonctionnaires de la ville de Marseille, ou pour certains d'entre eux sur la grille indiciaire des égoutiers et chefs-égoutiers de la ville de Paris. Le maire de Marseille dispose d'un certain nombre de prérogatives sur le personnel SERAM, très dérogatoires par rapport au droit du travail dans une société privée :

son accord est nécessaire en matière de recrutement, d'avancement et de politique salariale. Selon la SERAM ces dispositions ne sont plus appliquées depuis 1997 comme elle l'indique dans ses réponses compte tenu des difficultés rencontrées dans la gestion quotidienne de la société.

A noter que cinquante-six salariés de la SERAM sont mis à disposition des sociétés qui exploitent la station d'épuration. Cette situation est prévue dans les avenants n°5 et 6 de 1989. La ville de Marseille règle directement à la SERAM les salaires des personnels mis à sa disposition et diminue du même montant les marchés payés aux entreprises chargées de l'exploitation des stations des eaux et du traitement des boues.

Les engagements financiers de la ville

La SERAM a perçu sur la période contrôlée entre 96 MF et 138 MF/an. Ces dépenses représentent sur la période environ 40 % des dépenses de fonctionnement du budget annexe de l'assainissement et se décomposent en plusieurs volets :

* Le remboursement de toutes les dépenses engagées pour l'exécution du contrat. La ville rembourse à la SERAM au franc le franc toutes les dépenses engagées par la société y compris toutes celles relatives aux personnels, sur production d'états accompagnés de pièces justificatives qui sont vérifiées par la direction de l'eau et de l'assainissement.

* Une rémunération au taux de 5,40 % dont l'assiette est le montant total des dépenses, hors TVA, prises en compte par elle, à l'exclusion des impôts et taxes.

* Une rémunération complémentaire de la mission d'amélioration de la rentabilité : cette dernière est censée représenter, selon une formule très complexe(2), les économies réalisées, les gains en productivité et l'extension du service. Le montant des sommes versées au titre de la rémunération de la mission d'amélioration de la rentabilité sur la période contrôlée varie de 2,3 MF en 1989 à 5,5 MF environ en 1997. Cette rémunération est liquidée trimestriellement sur présentation d'un décompte.

Il est intéressant de rapprocher le montant de cette prime de rentabilité avec les résultats de l'entreprise. On peut constater que cette prime est équivalente voire supérieure au résultat et que sans elle, le résultat serait nul ou déficitaire. Ni la ville ni la SERAM ne conteste ces chiffres. Toutefois cette dernière précise que c'est la ville qui tire le plus grand bénéfice de ces gains de productivité qui dépassent largement, selon elle, ce qui est prévu contractuellement. La Chambre constate qu'actuellement, du fait de la date d'origine du calcul de la formule d'intéressement - 1980-, ne sont pas pris en compte les évolutions technologiques qui permettent d'importants gains de productivité. La ville aurait du, soit lors de la négociation initiale du contrat, soit à l'occasion des échéances quinquennales mieux faire prendre en compte cette donnée.

* Des subventions diverses et variées pour le personnel de la SERAM.

La MUSERAM ou Société mutualiste des égoutiers

Cette subvention, équivalente à 2,5 % de la masse salariale, est établie par la délibération du 28 juillet 1936, relative au statut du personnel de la Société des Grands Travaux de Marseille et a été reprise par le contrat de 1980. Sur la période contrôlée, une subvention d'environ 1,5 MF /an a été versée.

L'aide au comité d'entreprise de la SERAM

Des subventions d'investissement et de fonctionnement sont versées par la ville au comité d'entreprise de la SERAM pour un montant qui varie entre 1 MF et 1,3 MF/an depuis l'exercice 1989. Le fondement juridique de cette subvention est un courrier annexé au marché faisant état des avantages acquis par le personnel. Il convient de rappeler que la rémunération de 5,4 % servie à la SERAM est décomptée avec les primes et les subventions accordées par la ville de Marseille, à l'exception toutefois du montant des subventions versées aux oeuvres sociales.

Enfin, il faut noter que la totalité des moyens immobiliers et matériels de la SERAM appartient ou est financée par la ville : locaux, véhicules achetés par la SERAM mais remboursés et entretenus par la ville, matériel informatique.

4.2 - Un contrôle réel exercé par la ville sur le plan technique

La ville exerce un contrôle réel sur de nombreuses dispositions de la convention. Ainsi il a été constaté :

- Une connaissance satisfaisante des ouvrages

Elle dispose aujourd'hui des plans des ouvrages et des réseaux d'égouts et canalisations. Le système, actuellement informatisé, est mis à jour de façon permanente. La Chambre note néanmoins que la SERAM n'a accompli complètement cette mission qu'en 1995, soit quinze ans après la mise en oeuvre de la convention.

Un inventaire des biens (installations et matériel mis à la disposition de l'entreprise) a été dressé par avenant à la convention, il est mis à jour annuellement.

- Une collaboration réelle entre le service de l'assainissement et la SERAM

Celle-ci porte sur l'opportunité des achats de matériels, leur contrôle, l'approbation de nouvelles méthodes. Elle se manifeste également par le contrôle exercé par le service sur la programmation hebdomadaire des travaux, les comptes rendus trimestriels.

Les modalités de contrôle ont été précisées par avenant. Un compte rendu statistique annuel est remis chaque année.

4.3 - La nature juridique du contrat entre la ville et la SERAM

En 1980, c'est la procédure des marchés publics qui a été retenue pour la passation du contrat. Mais les différentes parties appellent le contrat "convention" et la lettre de notification du marché adressée par le maire à la SEM qualifie ce marché de "concession".

Ce "marché" est par ailleurs présenté également comme un contrat de régie intéressée. Cette confusion est le signe que la nature juridique du contrat passé entre la ville de Marseille et la SERAM n'est pas claire et peut être source d'ambiguïtés quant au droit applicable.

Après l'étude du contrat et de sa mise en oeuvre, la Chambre aboutit aux constats suivants :

1 - La SERAM n'assume pas la totalité de la mission de service public de l'assainissement sur la ville de Marseille, mais uniquement l'entretien et l'exploitation des réseaux.

2 - La SERAM n'a aucune relation financière directe avec les usagers de l'assainissement. C'est la SEM qui prélève la redevance d'assainissement sur les factures d'eau pour la reverser à la ville. Elle est d'ailleurs rémunérée pour cette tâche.

3 - La SERAM ne dispose d'aucune autonomie en ce qui concerne la gestion des personnels comme elle le reconnaît, et d'une autonomie relative quant à l'entretien et l'exploitation des réseaux.

4 - Les recettes de la SERAM proviennent exclusivement de la collectivité publique, elles sont fonction des dépenses engagées et des gains de productivité.

Le chiffre d'affaire de la SERAM, c'est à dire le total des recettes qu'elle encaisse y compris au titre des "débours" (remboursement des frais de personnel) proviennent de la collectivité et la part liée au gain de productivité (intéressement) est très largement minoritaire, 6 MF en 1995 pour une recette totale de 131,6 MF, ce qui ne peut conduire à qualifier ce contrat de délégation de service public, selon la jurisprudence actuelle du conseil d'Etat.

En outre l'examen des pièces comptables jointes au budget annexe de l'assainissement démontre qu'en l'espèce, la SERAM se comporte comme un quasi-mandataire, puisque ; conformément aux termes du contrat elle justifie toutes les dépenses, comme le ferait un mandataire non doté d'un comptable public qui est tenu de transmettre à l'intention du comptable du mandant, qui doit en justifier, l'ensemble des pièces afférentes à l'opération(3). Si la logique avait été poussée jusqu'au bout certaines dépenses auraient du être justifiées par des marchés publics. La collectivité a imposé une logique de mise en concurrence pour les achats de plus de 5 000 F mais elle n'a pas

précisé un recours à la procédure de marché public ce qui aurait été dans l'esprit du contrat.

Dans un souci de bonne gestion, ce type de contrat, dont la nature n'est pas précisée, n'est pas satisfaisant, car les responsabilités de la collectivité et du cocontractant ne sont pas clairement établies. La Chambre constate que, bien que ces remarques aient été soulignées à de nombreuses reprises, le contrat a continué d'être appliqué sans aucune modification. Il est souhaitable d'éviter le renouvellement de ce flou juridique lors de la négociation du prochain contrat.

4.4 - Un contrat qui aurait dû être remis en cause

Une situation déjà signalée dans le passé par la Cour des comptes

Un extrait d'une insertion au rapport public de la Cour des Comptes de 1981, suite au contrôle de la Cour sur les comptes de la ville de Marseille, est reproduit ci-dessous.

"Au début de 1969 la commune a institué pour le service de l'assainissement un budget annexe. (...) Certaines dépenses paraissent élevées. Ainsi en est-il des charges d'entretien du réseau qui constituaient, en 1979, 56% du budget de fonctionnement. Elles résultaient d'un contrat signé en 1972 avec la société "Marseille Assainissement", qui contenait plusieurs dispositions favorables au régisseur.

La définition des dépenses à rembourser à ce dernier par la ville est si large et si imprécise que la société a pu faire supporter par la collectivité la quasi-totalité des frais d'exploitation dont l'intérêt direct pour l'exécution du service ne paraît pas toujours établi.(...) La rémunération des services rendus par l'entreprise a été calculée à raison de 3,3 % du montant des dépenses prises en compte par la ville. Cette formule ne pouvait inciter le régisseur à réduire les coûts d'exploitation et semble même l'avoir encouragé à recourir à des pratiques onéreuses telles que la location de matériels de transport à des entreprises spécialisées et le recrutement fréquent de personnel temporaire utilisé, en fait à plein temps.

Enfin le régisseur a été intéressé aux gains de productivité constatés dans le service selon une formule complexe qui, si elle pénalisait l'augmentation des indices de salaires, ne tenait pas compte de l'augmentation des dépenses de matériel et fournitures diverses.

Au total, la société en cause bénéficiait ainsi d'une rémunération de 6,77 % sur l'ensemble des dépenses effectuées par elle pour l'entretien et l'amélioration du réseau, pourcentage élevé compte tenu du remboursement intégral de ses frais accordé par ailleurs.

Venu à expiration en 1980, la convention n'a pas été reconduite avec cette société.

Cependant le nouveau contrat, conclu en janvier 1980 avec une filiale de la SEM, s'il exclut des

dépenses remboursables la rémunération des personnels dirigeants, maintient plusieurs des inconvénients de l'ancien contrat. (...)"

Des dispositions contractuelles qui offraient à la ville la possibilité de renégocier le contrat ou de faire appel à la concurrence

Compte tenu des observations de la Cour, la Chambre estime que la ville aurait pu revoir certaines clauses du contrat dès 1985. Les dispositions, déjà mentionnées, de la convention, permettaient à la ville tous les cinq ans et sans verser d'indemnité de le faire et de faire appel si nécessaire à la concurrence.

La Chambre constate que cette possibilité n'a pas été utilisée par la ville. Alors que la ville de Marseille disposait des éléments nécessaires pour une nouvelle négociation, aucune modification n'a été apportée ne serait-ce que de façon ponctuelle et sans remettre en cause l'existence de la convention ville/SERAM, à l'occasion du renouvellement du contrat, ni en 1985.

En 1989 un nouvel avenant a été négocié imposant à la SERAM des contraintes supplémentaires (fréquences des curages plus grandes, entretien des ruisseaux après chaque orage etc...) sans rémunération complémentaire apparente. Cependant le transfert, contractuellement prévu, de 51 agents vers les stations d'épuration a permis un gain de productivité et donc une revalorisation de la prime correspondante.

Aucune modification n'intervient en 1995, pour la quatrième et dernière période de cinq ans du 1er avril 1995 au 31 mars 2000. Pourtant, la Chambre a pu constater que dès 1990, des documents et des courriers démontrent que la ville reconnaissait que le contrat avec la SERAM nécessitait des modifications, mais aucun changement n'est intervenu et l'application du contrat s'est poursuivie comme précédemment.

Une critique à nouveau relevée en externe et en interne

En décembre 1992, un rapport d'audit indique qu'en ce qui concerne la direction de l'assainissement, il était indiqué :

"Dans le cadre du renouvellement des contrats d'entretien, il pourrait être intéressant d'étudier les zones d'économies possibles, notamment pour le contrat de la SERAM, dont 90 % du budget qu'il représente est constitué par des charges de personnel, soit 100 MF supportés par la ville."

Par ailleurs, la ville a mandaté un expert-comptable auprès de la SERAM depuis l'exercice 1992. Si les rapports établis par ce cabinet ne signalent pas de critique majeure pour les exercices 1992 et 1993 à l'exception de celle ayant trait au respect du principe d'indépendance des exercices, les critiques émises sur l'exercice 1994 sont explicites :

"L'examen des comptes de la SERAM fait apparaître :

- un développement progressif des activités qui se traduit par une augmentation du chiffre d'affaires en F courant de 11 982 KF par rapport à 1989 soit 40,8 %. En corollaire, le bénéfice après impôt est passé de 1 781 KF en 1989 à 3 643 KF en 1994, soit une progression de 104,5% ; la moyenne annuelle sur les 6 derniers exercices est de 2 487 KF.

Par ailleurs le montant des dividendes distribués depuis 1992 s'élève à 8 624 KF.

-des charges d'exploitation qui n'ont progressé en F courant que de 22,56 % entre 1984 et 1994.

-un poste salaire et charges sociales représentant 80% des charges d'exploitation. - une rentabilité nette qui est passée de 6,07 % à 8,81 % en 1994.

En conclusion, l'ensemble de ces paramètres est de nature à démontrer la bonne santé de cette entreprise,"

Ces critiques sont reprises pour l'exercice 1995.

"(...) Cependant on ne peut s'empêcher de rappeler notre analyse développée dans notre rapport sur l'exercice 1994, à savoir la bonne santé de cette entreprise, laquelle dans un niveau d'exploitation n'ayant guère progressé d'une année sur l'autre, + 1,27 % en F courants, dégage un bénéfice net en augmentation de 7,12 %. (...)."

La SERAM précise toutefois que la rentabilité nette n'est pas de 8,81 % en 1994 mais de 2,78 % car elle réintègre dans le chiffre d'affaire des "débours" à hauteur de 88 MF qui, pour de subtiles raisons fiscales, ne figuraient pas dans le chiffre d'affaire déclaré. Toutefois elle reconnaît que ce ratio est passé de 0,16 % en 1980 à 2,95 % en 1995.

Dans sa réponse, la ville indique que la nouvelle municipalité n'avait pas le recul nécessaire pour remettre en cause au moment de la reconduction de la dernière période le contrat.

4.5 - La nécessité pour la ville de préparer l'échéance de la fin du contrat

Il est indispensable que les élus et les services de la ville anticipent la fin du contrat, pour mener à bien une réflexion sur la façon la plus pertinente d'assurer ce service.. La recherche éventuelle d'un cocontractant devra faire jouer la concurrence et demandera des délais importants, quelle que soit la procédure retenue.

4.6 - La situation de l'adjoint délégué à l'assainissement jusqu'en 1995

L'adjoint responsable de l'assainissement pour la période 1989-1995, dans l'équipe municipale de

M. VIGOUROUX. a fait parti des personnels de la SEM jusqu'en 1994, date de son départ à la retraite. Cette entreprise intervient en matière d'assainissement. Elle effectue chaque année pour ce service de la ville de Marseille des prestations pour un montant d'environ 2,5 MF entre 1990 et 1995. Mais la SEM est surtout l'un des cogérants de la SERAM. En effet, même si ce conseiller municipal n'a jamais fait partie de l'équipe de direction de la SEM, son statut de salarié dans cette entreprise implique qu'il ne pouvait pas être complètement étranger aux relations entre la SEM et la ville via la SERAM. Une telle situation n'est pas propice à donner à la ville une entière liberté dans le contrôle de ses co-contractants.

5 -LA STATION D'EPURATION : UN EQUIPEMENT PERFORMANT, MAIS QUI NE REPONDRA PLUS AUX NORMES EUROPEENNES DE L'AN 2000

5.1 - Présentation de la station d'épuration

Les études ont commencé dès 1975, mais les deux usines n'ont été mises en service qu'en 1987 et 1989. Le projet retenu a été celui d'une station d'épuration installée sur deux sites.

La construction de la station d'épuration a été confiée à deux sociétés :

- OTV pour la station de traitement des eaux ;
- Degremont pour la station de traitement des boues.

* La station de traitement des eaux usées de Marseille, filière physico-chimique

Située dans une zone urbaine dense, au noeud hydraulique de Ste Marguerite, elle est entièrement souterraine, recouverte par le stade Delors, équipement de sport de 3 ha. Sa capacité de traitement est de 1,6 équivalent million d'habitants. Actuellement, elle fonctionne sur la base de 1,2 équivalent million d'habitants.

La capacité moyenne est de 312 000 m³ par jour pour un débit de 7,5 m³/s. Le système utilisé est la décantation lamellaire après coagulation, et floculation des effluents. La durée de traitement des eaux se situe entre 3 et 4 heures. Il s'agit d'une des plus grandes stations souterraines équipées de ce système.

* La station de traitement des boues de Marseille

Elle reçoit, en provenance de la station des eaux usées, 4 000 m³/j de boues, soit 55 t/j. Ces boues sont traitées par déshydratation thermique. Le transfert des boues de la station souterraine des eaux du stade Delors vers la station de traitement des boues de la Cayolle (calanques) s'effectue par un collecteur. La durée de traitement des boues est de 35 jours. Les deux usines sont distantes de 6 km. Environ 20 000 tonnes de boues sont produites par an. 5 000 sont

valorisées pour être utilisées en agriculture, 15 000 sont transportées à la décharge d'Entressen.

Le coût d'une mise en décharge est de 100 F/t, le coût de la valorisation est de 170 F/t. Ce coût de la valorisation des boues, déjà conséquent, risque d'être encore majoré: En effet le décret n° 97-1133 du 8 décembre 1997 relatif à l'épandage des boues issues du traitement des eaux usées a transposé en droit interne les dispositions de plusieurs directives européennes qui fixent des conditions plus strictes sur la qualité des boues à utiliser. A noter que le transport des boues ne peut être interrompu, car la capacité de stockage des deux usines est limitée à 8 jours. L'évacuation des boues de la station fait l'objet d'un marché avec une entreprise privée.

Les deux stations sont la propriété de la ville de Marseille. Le coût total de la construction s'est élevé à 1070 MF TTC, dont 36 % à la charge du budget de la ville.

Le réseau d'assainissement de plusieurs communes aboutissent à la station d'épuration. Il s'agit de : Allauch, Aubagne, La-Penne-sur-Huveaune, Les Pennes-Mirabeau, Plan-de-Cuques, Roquevaire, Septèmes-les-Vallons, Carnoux, Gemenos, La Destrousse, La Bouilladisse, Peypin, Cadolive et Saint Savournin. Ces communes versent une contribution annuelle aux dépenses d'exploitation de la station d'épuration. La totalité des versements atteint environ 5 MF/an.

5.2 - L'avenir de la station d'épuration

La qualité des eaux rejetées ne respecte pas les normes fixées par les directives européennes :

- Matières en suspension transportées (MEST) : 50 mg/l. Non conforme.
- Demande Biochimique en Oxygène (DBO) : 50 mg/l. Non conforme.
- Demande Chimique en Oxygène (DCO) : non conforme.

La ville indique dans sa réponse qu'actuellement, grâce à une optimisation du fonctionnement des équipements de la station d'épuration, le taux de MST a été ramené à 30-35 mg/l ce qui la rend, pour ce paramètre conforme aux normes.

La directive européenne 91/271/CEE impose à l'agglomération marseillaise un traitement secondaire avant le 31 décembre 2000, toutefois une prolongation du délai jusqu'au 31 décembre 2005 peut être envisagée en cas de difficultés techniques importantes comme le précise la ville dans sa réponse.

Le site actuel du traitement des eaux peut permettre un traitement secondaire. En revanche, la carrière de la Cayolle est saturée pour une extension du conditionnement des boues. L'investissement global variera en fonction des choix techniques qui seront fait.

La Chambre constate que la ville de Marseille s'est dotée d'un outil performant à un coût que l'on peut qualifier de raisonnable compte tenu des contraintes qui ont pesé sur la réalisation de l'ouvrage (construction d'une station enterrée au coeur de la ville, distance de 6 km entre les deux unités de la station). Cet équipement a de façon incontestable amélioré la qualité de l'assainissement sur la ville de Marseille. Néanmoins, la Chambre souligne que les dispositions de la directive européenne devront être mises en oeuvre avant le 31 décembre 2000, sauf à obtenir une prolongation de délai ou une dispense.

5.3 - Les marchés d'exploitation de la station d'épuration

L'exploitation et l'entretien des ouvrages de traitement des eaux et des boues de la station d'épuration de Marseille ont été confiés aux entreprises titulaires du marché de construction des installations : OTV pour la station des eaux, Degremont pour la station des boues. Elles ont été reconduites, à nouveau par la procédure de marché négocié, du fait de la nécessité de procéder à une mise au point des installations pour en obtenir de meilleures performances. Par la suite plusieurs avenants successifs ont prolongé les contrats en cours du fait des difficultés rencontrées dans la procédure d'appel d'offre pour l'exploitation de ces équipements.

Ainsi, la société OTV aura exploitée la station des eaux jusqu'en août 1997 alors que sa mise en service date de 1987.

De son côté, la société DEGREMONT sera demeurée titulaire du marché d'exploitation de la station des boues jusqu'en août 1998.

Le déroulement de la procédure pour l'attribution des nouveaux marchés d'exploitation de ces usines a connu de nombreuses vicissitudes. Le premier appel d'offres sur performances avec avis de publicité européen pour des marchés d'une durée de dix ans est lancé le 3 juin 1996, alors que les marchés initiaux n'ont été prolongés que jusqu'au 31 décembre. La Chambre remarque que ce délai était trop court pour permettre à la procédure d'aboutir avant la fin de l'année. Il a été déclaré sans suite, faute, selon la commission des marchés, d'une réelle concurrence (deux candidats seulement avaient pu être retenus, où ne figurait que l'un des exploitants en cours).

Une nouvelle procédure a été lancée. Par décision du 26 juin 1997, la commission d'appel d'offres de la ville de Marseille a attribué au groupement des entreprises STEREAU-SAUR les marchés relatifs à l'exploitation de la station d'épuration (lot n° 1 - station des eaux et lot n° 2 - station des boues). Estimation de la dépense : 642 737 560 F TTC (marché passé pour une durée de 10 ans). Cette décision a suscité de la part des sociétés titulaires des marchés en cours et évincées un recours dans le cadre d'un référé précontractuel prévu par l'article 22 du code des tribunaux administratifs.

Par ordonnance en date du 30 juillet 1997, le président du tribunal administratif de Marseille a annulé la procédure concernant l'attribution du lot n° 2. La ville, plutôt que de délibérer à nouveau

sur les offres relatives au lot n° 2, a préféré lancer une nouvelle procédure d'appel d'offres restreint (procédure classique cette fois-ci sans recours à l'appel d'offres sur performance).

L'ensemble de ces éléments démontre que la ville aurait du mieux anticiper des échéances facilement prévisibles.

Le contrôle des marchés d'exploitation de la station d'épuration

Le contrôle de l'exploitation de la station d'épuration est effectué par une cellule spécialisée composée de quatre techniciens, encadrée par un ingénieur, de la Direction de l'eau et de l'assainissement. Au plan technique, la mission de cette équipe est de veiller au respect par les exploitants de l'ensemble des conditions de fonctionnement de la station, notamment des objectifs de qualité contractuellement fixés, tant en ce qui concerne le rejet des effluents après traitement, que pour les sous-produits (boues extraites, sables, graisses), les nuisances sonores ou olfactives.

La non atteinte des objectifs de traitement, de même que le constat d'un fonctionnement non contractuel des ouvrages et des équipements, donnent lieu à des sanctions sous forme de pénalités et de retenues appliquées immédiatement à l'exploitant.

La Chambre a pu constater que ces dispositions étaient appliquées et que la ville de Marseille fait régulièrement appel à des laboratoires extérieurs pour effectuer des contrôles.

6 - L'INFORMATION DES USAGERS N'EST PAS CORRECTEMENT ASSUREE

Selon l'article L2143-4 du code des collectivités territoriales, issu de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, "Il est créé une commission compétente pour un ou plusieurs services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée. Elle doit comprendre parmi ses membres des représentants d'associations d'usagers du ou des services concernés. Elle est présidée par le maire. Cette obligation ne s'applique qu'aux services des communes de plus de 3 500habitants."

Dans une réponse à une question parlementaire (JO, Débats Assemblée nationale, 24 juillet 1995), il est indiqué : "Cette obligation s'applique à tous les services publics locaux, qu'ils aient un caractère industriel et commercial ou administratif et quel que soit le mode de gestion. S'agissant des services publics industriels et commerciaux gérés directement par les communes, l'obligation de création de la commission s'applique aux régies dotées de la seule autonomie financière. Il n'apparaît pas que le législateur ait entendu exclure les régies directes."

La ville aurait dû mettre en place cette commission consultative qui permettrait d'assurer une meilleure relation entre les usagers du service et la ville, ce qui semble être un souci des élus comme des services, or tel n'a pas été le cas. La Chambre rappelle l'obligation de mettre en place

cette commission

Conformément à l'article 73 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, un rapport annuel est présenté. Ce rapport est mis à la disposition du public conformément aux dispositions du décret n° 95-635 du 6 mai 1995.

CONCLUSION

La ville de Marseille s'est dotée d'un service de l'assainissement complet et performant pour un coût acceptable. Pour ce faire elle a réalisé des équipements adéquats qui devront être complétés dans les années à venir afin de pouvoir satisfaire aux dernières exigences réglementaires en matière de rejet des eaux usées dans le milieu naturel.

Si la ville suit avec rigueur l'exécution des marchés qu'elle a passés pour les principales prestations de service nécessaires au bon déroulement de cette compétence, par contre elle a rencontré des difficultés pour la passation des marchés d'exploitation de la station des eaux usées et de la station des boues qui sont liées à la complexité des dossiers et aux enjeux financiers.

Pour ce qui concerne l'exploitation des réseaux, si sur le plan technique la prestation est bien assurée et correctement suivie par la ville il n'en est pas de même sur le plan financier et juridique du fait de la nature du contrat et de sa durée. Sa fin prochaine devrait permettre de conclure une nouvelle convention plus conforme aux intérêts financiers de la ville de Marseille.

A. PICHON

(1) La SGAD est détenue depuis 1987 par l'entreprise GTM (groupe Dumez).

(2) La formule est la suivante : $R_m = 1/C (D_p (N-N'/N) + D_m (Q-Q')/Q)$ où $C = 5$ D_p représente les dépenses de personnel au jour considéré et D_m celles de matériel. Les termes inclus dans les parenthèses comparent les masses indiciaires et l'importance du parc matériel roulant au 1er avril 1980 et au trimestre considéré en fonction de l'évolution du linéaire du réseau. La formule est censée représenter les économies réalisées par l'entreprise trimestre par trimestre, 20 % de ces économies devant revenir à l'entreprise ($C = 5$).

(3) Cf. la jurisprudence de la Cour des comptes, 24 septembre 1987, Gestion de fait de l'association Madine Accueil : "Les actes du mandataire portant effet en la personne du mandant, le mandataire d'une collectivité publique est tenu de se conformer aux lois et règlements sur la comptabilité publique et (...) il appartient, dès lors, au comptable de rattacher annuellement les opérations du mandataire à son compte de gestion, sur production des pièces prévues par le règlement général sur la comptabilité publique et par les règlements particuliers à chaque catégorie de dépenses".

