

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

le 9 mai 2000

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

REF.: Greffe/ n° 1099

Lettre recommandée avec A.R. n° 9289 3149 2FR

OBJET : Lettre d'observations définitives relative à la gestion de la commune de St Martin de Crau.

Monsieur le Maire,

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 10 avril 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 Maire, en l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président,

Alain PICHON

Monsieur le Maire

Hôtel de Ville

BP 1

13558 ST MARTIN DE CRAU

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

1ère section

OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE SAINT-MARTIN DE CRAU

(Bouches du Rhône)

Exercices 1992 à 1997

Rappel de procédure

La Chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de Saint-Martin de Crau à partir de l'année 1992 qui a été attribué à MM. Estampes et Larue, conseillers. Le président de la Chambre en a informé M. Vulpian, maire, par lettre en date du 26 août 1999.

L'entretien de fin d'instruction a eu lieu le 19 novembre 1999 entre M. Claude Vulpian, ordonnateur en fonctions au cours de la période d'examen, et les rapporteurs.

Dans sa séance du 14 décembre 1999, 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. Vulpian et, pour partie aux représentants légaux de deux sociétés citées dans le texte. La réponse de M. Vulpian a été enregistrée le 8 février 2000 au greffe de la juridiction. Les entreprises SPDE et OTV ont fait quant à elles parvenir leurs réponses respectivement le 13 et 17 mars 2000. Les destinataires des observations provisoires n'ont par ailleurs pas demandé à être entendus par la Chambre.

Après avoir entendu les rapporteurs et pris connaissance des conclusions de commissaire du Gouvernement, la Chambre, 1ère section, a délibéré et adopté, le 10 avril 2000, ses observations définitives dans la composition suivante: M. Besombes, président de section, Mme Girard, conseillère et M. Estampes, conseiller-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.

La commune de Saint-Martin de Crau a connu une importante croissance urbaine et démographique au cours des trente dernières années sous la pression du développement du complexe de Fos-sur-mer, aujourd'hui stabilisée. Selon le recensement de 1999, la population est actuellement légèrement supérieure à 11.000 habitants, une valeur sensiblement égale à celle de 1990.

Toutefois, de profondes modifications se cachent derrière cette apparente stabilité. En effet, l'urbanisation s'est poursuivie à un rythme soutenu, que ce soit dans le centre de la ville ou à sa périphérie, par le canal de l'habitat individuel qui, conformément à un phénomène bien connu des sociologues et des urbanistes, a consacré la rupture avec un modèle de vie à tendance rurale qui favorisait le regroupement familial.

Bien que la commune reste essentiellement à vocation agricole, l'économie locale s'est pourtant vue fortifiée par l'installation récente de quelques pôles économiques, comme le péage de l'autoroute Salon-Nîmes, ou celle de l'entreprise UTL, spécialisée dans la logistique, qui occupe aujourd'hui 38.000 m<sup>2</sup> dans la zone industrielle.

Si la situation financière de la ville s'est sensiblement améliorée en dépit de marges de manœuvre restreintes (I), le contrôle de la délégation de service public d'eau et d'assainissement doit aujourd'hui faire l'objet d'un meilleur suivi (II).

I - Une amélioration sensible de la santé financière de la ville.

De 1992 à 1998, le budget global de la commune (fonctionnement + investissement), est passé de 83,2 MF à 87,1 MF, soit une progression de 6,1 %, inférieure à l'inflation sur la période (10,3 %), et homogène à celle des communes de la même strate.

#### 1-1 Le fonctionnement

En ce qui concerne la section de fonctionnement, la ville a connu une progression significative de ses bases fiscales qui, combinée à un relèvement significatif des taux, lui a permis de retrouver des marges de manœuvre.

Après avoir connu un développement rapide entre 1991 et 1996, d'environ 5 % par an en moyenne, les dépenses de fonctionnement se sont relativement stabilisées depuis lors, ce qui est plus en rapport avec les faibles moyens dont dispose la commune. Leur montant, rapporté à 11.111 habitants, chiffre arrêté au recensement de 1990, représentait en 1998 une dépense moyenne par habitant de 5.926 francs, ce qui, sans être démesuré, reste supérieur à la moyenne des communes de la même strate, soit 5.557 francs.

Cependant, l'indice de richesse fiscal de la commune est faible. Son potentiel fiscal, c'est à dire la ressource que la commune tirerait des impositions directes en appliquant à ses bases fiscales les

taux moyens observés dans les autres communes (Code Général des Collectivités Territoriales, art. L2334-4), atteignait 2.617 francs par habitant en 1998, contre 3.402 francs pour la moyenne des communes de la même strate.

Les recettes de fonctionnement ont quant à elles, connu une importante croissance sous le double effet d'une progression dynamique des bases fiscales et d'une hausse sensible des taux tout au long de la période sous revue. Cette progression des taux, jugée nécessaire pour restaurer la situation financière précaire de la ville, fait qu'en 1998 le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal était de 1,46, à comparer avec la moyenne nationale pour les communes de la même strate démographique de 0,94.

Les produits d'origine fiscale ont ainsi fortement progressé entre 1992 et 1998.

Voir Tableau

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	% 98-92
<b>TH (par hab)</b>	672	730	775	794	815	859	906	+ 35 %
<b>FB (par hab)</b>	564	623	735	790	812	852	952	+ 69 %
<b>FNB (par hab)</b>	158	155	152	175	176	193	191	+ 22 %
<b>TP (par hab)</b>	1000	1160	1233	1240	1331	1216	1443	+ 44 %
<b>Total (par hab)</b>	2400	2670	2897	3000	3135	3122	3491	+ 45 %
<b>Progression annuelle</b>		+ 11,25%	+ 8,46%	+ 3,55%	+ 4,5%	- 0,4%	+ 11,8%	+ 6,2 %

Cette croissance du produit fiscal de 6,2 % en moyenne sur la période 1992-1998 n'est toutefois pas uniquement due à une progression des taux. Sous l'effet d'un important développement de l'habitat individuel (qui explique la progression du produit de la taxe d'habitation alors que la population stagne) et de l'implantation des pôles économiques précédemment évoqués, le dynamisme des bases joue un rôle prépondérant dans l'accroissement du produit fiscal.

Voir Tableau

	<b>TH</b>	<b>FB</b>	<b>FNB</b>	<b>TP</b>
<b>Progression des bases (92-98)</b>	+ 25 %	+ 57 %	+ 22 %	+ 44 %
<b>Progression des taux (92-98)</b>	+ 13 %	+ 10 %	0 %	0 %
<b>Progression du produit fiscal</b>	+ 35 %	+ 69 %	+ 22 %	+ 44 %

C'est bien sur ce dynamisme des bases fiscales que repose une grande partie de la progression des recettes de fonctionnement. Il convient de noter par ailleurs que la stabilisation du taux de la taxe professionnelle, préconisée dans la précédente lettre d'observations définitives de la Chambre, s'est effectuée à un niveau élevé de 20,64 %.

En l'occurrence, l'attention de la commune doit être attirée sur l'impact positif qui résulterait d'une baisse du taux en vigueur, compte tenu de la concurrence des communes avoisinantes, en termes d'attractivité du bassin d'emploi.

L'examen de la gestion effectué par la Chambre sur la période 1984-1991 mettait en avant la faiblesse des marges de manœuvre financières de la commune, victime d'une hausse tendancielle de ses frais de fonctionnement et de la faiblesse de ses rentrées fiscales.

La Chambre a constaté que désormais, cet effet de ciseaux a pu être enrayé.

Les recettes fiscales, grâce notamment à la progression du produit de la taxe professionnelle, représentent désormais plus de la moitié des recettes de fonctionnement, ce qui n'était pas le cas lors de la décennie précédente et s'explique certes par le relatif ralentissement des transferts en provenance de l'Etat, mais surtout par une plus importante mobilisation d'un potentiel fiscal en développement.

En ce qui concerne le solde de la section de fonctionnement, l'analyse de l'épargne brute permet de connaître la capacité de la commune à rembourser sa dette sans recourir à des ressources exceptionnelles et à autofinancer ses investissements.

Voir Tableau

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Epargne brute (MF)(1)</b>	- 1	- 3	0,6	0,1	2,4	6	8
<b>Annuité de la dette en capital (MF)</b>	3,8	6,0	23,0(2)	5,5	5,8	5,9	5,3
<b>Epargne nette disponible (MF)(3)</b>	- 4,8	- 9	NS	- 5,4	- 3,4	0,1	2,7
<b>Epargne brute en % des recettes de fonctionnement(4)</b>	- 1,7 %	- 5 %	NS	0 %	3,4 %	8,7 %	10,8 %

(1) : recettes de fonctionnement – dépenses de fonctionnement

(2) : année de renégociation de la dette

(3) : épargne brute – annuité de la dette en capital

(4) : épargne brute / recettes réelles de fonctionnement

Les recettes réelles de fonctionnement permettent désormais de couvrir les charges de fonctionnement et l'annuité de la dette, ce qui procure des marges pour de nouveaux investissements. Toutefois, la municipalité de Saint-Martin de Crau a opté pour une maîtrise de ce poste.

## 1-2 L'investissement

Du fait de l'étendue de sa superficie, la commune doit faire face à des dépenses de voirie importantes qui pèsent sur cette section, par ailleurs mobilisée classiquement pour les besoins en équipement de sa population. La municipalité compose avec ces contraintes si bien que l'encours de la dette présente une rare stabilité.

Voir Tableau

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Encours de la dette (MF)</b>	57,8	56	56,1	55,5	55,7	56,2	56,7
<b>En francs par hab</b>	4 869	5 048	5 049	4 997	5 013	5 062	5 121
<b>Dépenses d'équipement en francs par hab</b>	1 747	1 574	1 226	1 408	1 284	1 433	1 305
<b>Emprunts nouveaux (MF)</b>	7,5	6	7,5	5	6	6,5	6
<b>Capacité de désendettement (en années)</b>	4	4,5	5	4,5	4	6	6

Afin de ne pas accroître la charge de sa dette, la commune a réduit progressivement ses investissements, conformément à un mouvement constaté nationalement, son rythme d'endettement suivant la même tendance à la baisse, si bien que le poids de la dette rapporté aux recettes réelles de fonctionnement passe de 93 % en 1992 à 77 % en 1998. L'endettement ressort ainsi à 5.121 francs par habitant, soit bien moins que ce qui est observable pour les communes de taille comparable, à savoir 6.822 francs par habitant. Toutefois, doit être pris en compte le niveau des dépenses d'équipement de la commune, qui bien que rurale, présente des caractéristiques atypiques du fait de sa superficie étendue. A titre de comparaison - et même s'il convient d'utiliser ce ratio avec prudence - les dépenses d'équipement pour les communes de démographie semblable se situent aux alentours de 1.100 francs par an et par habitant, alors qu'à Saint-Martin de Crau elles sont supérieures à 1.300 francs.

## II - L'assainissement et l'approvisionnement en eau potable.

En 1975, le conseil municipal et le maire de Saint-Martin de Crau ont décidé de transférer à un partenaire privé la gestion du service de l'eau et de l'assainissement. En effet, l'augmentation démographique due à l'implantation de la sidérurgie à Fos-sur-mer, l'absence de moyens techniques et humains pour faire face à une gestion moderne des réseaux ont conduit la commune à se tourner vers un partenaire privé qui gèrait des installations similaires sur la commune de Salon de Provence.

Le service public de la distribution d'eau potable ainsi que celui de l'assainissement ont été confiés par la ville à la Société Provençale des Eaux (SPDE), filiale de la Société des Eaux de Marseille, dans le cadre d'un contrat d'affermage qui a pris effet à compter du 18 septembre 1975. Avant cette date, la ville de Saint-Martin de Crau assurait directement la gestion de ce service en régie.

### 2-1 La délégation du service à la SPDE

L'objet du contrat d'affermage, dont la durée initiale a été fixée à dix années avec faculté de tacite reconduction de deux fois cinq années, était donc pour la commune de répondre aux difficultés croissantes qui accompagnent la gestion des services d'eau et d'assainissement pour une commune rurale particulièrement étendue, en transférant la majeure partie des charges à un partenaire privé.

Il est difficile, à l'analyse, de se prononcer sur l'équilibre initial du contrat entre la ville et son fermier, et notamment sur la fixation du prix de l'eau. En effet, ce dernier était fondé sur les coûts prévisionnels de fonctionnement de la SPDE, sur les investissements envisagés, ainsi que sur une comparaison avec le coût de l'eau à Salon de Provence. Cette absence de références techniques initiales pour fixer le prix de l'eau, est aujourd'hui un élément qui obère les marges de

manœuvre du délégant dans la négociation, par ailleurs privé d'un compte prévisionnel fiable qui fasse apparaître clairement les charges futures du fermier parmi lesquelles les dépenses de personnel.

La convention avec la SPDE ne comportait par ailleurs aucun paiement par le fermier d'une redevance pour occupation du domaine public, ce qui, sans être obligatoire, demeurait une possibilité ouverte à la mairie de Saint-Martin de Crau, qui aurait pu être saisie comme elle l'a été par un certain nombre de communes avoisinantes.

## 2-2 L'évolution de la convention de délégation

Pour faire face à la croissance de la population, de nouveaux investissements et donc de nouveaux équilibres contractuels sont apparus. Tout d'abord, dans un avenant n° 1 relatif uniquement à l'assainissement, signé le 11 juillet 1980, la durée de l'affermage a été portée à 20 ans au lieu des 10 ans plus éventuellement deux fois 5 ans prévus initialement. La portée de cet avenant reste modeste ; toutefois, il convient de noter que la délibération du conseil municipal autorisant le maire à le signer est datée du 4 septembre 1980, le chef de l'exécutif local n'avait donc pas la capacité pour engager la commune. Il en résulte que l'acte, bien que conclu à une période où la tutelle de l'Etat s'exerçait a priori, demeure juridiquement fragile.

L'avenant du 27 janvier 1989 (n° 3 pour l'assainissement et n° 1 pour l'eau), a introduit de nouveaux éléments, à savoir une extension de la délégation jusqu'en 2005, soit dix ans de plus, en échange d'un versement de la part du fermier de 5 % de sa part de fonctionnement pour financer de nouveaux investissements, et d'une ristourne de 25 % accordée par le fermier sur les travaux de branchements exécutés par lui pour le compte de la commune. Ce nouvel équilibre paraît extrêmement favorable au fermier.

En effet, si l'on tient compte du cumul de ces deux avantages, il ressort que la commune a reçu l'équivalent d'en moyenne 60 000 francs par an de la part du fermier comme prix de la prolongation de la délégation, ce qui peut sembler disproportionné par rapport à l'avantage que pouvait en retirer le fermier, même s'il est difficile de quantifier ce dernier compte tenu de la pauvreté des documents par lui communiqués.

A titre de comparaison, l'avenant du 22 mars 1993, qui vient modifier la convention initiale et qui prévoit une nouvelle prolongation de 7 ans, soit jusqu'en 2012, en échange du versement par le fermier d'une somme de 800 000 francs, impose au délégataire une charge annuelle d'environ 115 000 francs(1), soit près du double de ce qui pouvait être déduit de l'avenant de 1989.

S'agissant de ce dernier avenant transmis le 25 mars 1993 en Sous-préfecture, il convient de relever que sa conclusion est intervenue après la date d'application des dispositions de l'article 40(2) de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 dite "Loi Sapin", qui écartent le principe de toute prolongation de durée des contrats de délégation des services publics à l'exception des cas

suivants :

- "Pour des motifs d'intérêt général. La durée de la prolongation ne peut alors excéder un an.
- Lorsque le délégataire est contraint, pour la bonne exécution du service public ou l'extension de son champ géographique et à la demande du délégant, de réaliser des travaux non prévus au contrat initial, de nature à modifier l'économie générale de la délégation et qui ne pourraient être amortis pendant la durée de la convention restant à courir que par une augmentation de prix manifestement excessive."

Il semble difficile d'avancer que, s'agissant des nouveaux investissements effectués lors de la période précédant la reconduction de la délégation, ils aient été de nature à modifier l'économie générale de celle-ci. La prolongation de la délégation, dont le principe même aurait dû être écarté du fait de l'entrée en vigueur de la loi Sapin, était non seulement évitable, mais, si telle avait été in fine la volonté du conseil municipal, aurait pu s'accomplir de manière plus satisfaisante pour la commune après une procédure alliant publicité et mise en concurrence.

De manière plus générale, la durée globale du contrat, ainsi portée à près de 38 ans, apparaît supérieure à celle généralement pratiquée ou recommandée à l'époque pour ce type de convention. A cet égard, la loi n° 95-101 du 2 février 1995 (art. 75), a réaffirmé après coup le principe de la limitation de la durée des contrats de délégation de service public conclus en matière d'eau potable et d'assainissement qui, sauf dérogation, ne peuvent désormais excéder 20 ans. Cette dernière disposition, bien entendu, ne s'appliquait pas au moment de la conclusion de l'avenant de mars 1993.

Indépendamment de ces considérations, il est possible de relever que la conclusion de cet avenant du 22 mars 1993 repose lui aussi sur des bases juridiques incertaines. En effet, la transmission de la délibération du conseil municipal du 18 mars autorisant le maire à signer l'avenant, s'est faite le 24 mars à la Sous-préfecture. Si bien que le juge administratif pourrait à tout moment prononcer, pour un motif d'ordre public, la nullité de ce contrat suivant sa jurisprudence constante (Commune de Millau, CE 20 janvier 1989, Commune de Cap d'Ail, CE 11 janvier 1999).

## 2-3 Le contrôle de la délégation de service public

### 2-3-1 Le contrôle du délégataire

Cette problématique demeure récurrente en matière de délégation de services publics, notamment lorsqu'il s'agit de distribution d'eau et d'assainissement.

En l'espèce, dans le cas de la délégation du service de l'assainissement, l'article 48 du cahier des charges énonce : "Le fermier remettra chaque année au Maire un compte-rendu statistique de son

exploitation, établi conformément aux dispositions du cahier des charges type".

Or, les dispositions relatives aux comptes-rendus annuels et en particulier au compte-rendu financier et compte de l'exploitation visés aux articles 81 et 82 du cahier des charges comportent des insuffisances notoires :

- Absence de référence à un cadre et à des principes comptables usuels pour la détermination et le classement des charges et produits de l'exercice,
- Absence d'états annexes précisant les clefs de répartition des charges communes à plusieurs activités de l'exploitant,
- Absence d'états annexes relatifs au transfert des droits à déduction de la TVA,
- Absence de délai contractuel pour la transmission du compte-rendu annuel à la collectivité.

S'agissant de ce dernier élément, l'article 2 de la loi n° 95-127 du 8 février 1995, prévoit désormais que la production annuelle par le délégataire d'un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public doit intervenir avant le 1er juin.

Suite à l'audit effectué en 1997 par Daragon Conseil, et pour se mettre en conformité avec le nouveau cadre législatif et réglementaire, la commune de Saint-Martin de Crau a donc, fort justement, sollicité la conclusion de l'avenant n° 5 pour l'assainissement (n° 3 pour l'eau), qui permet une amélioration sensible des conditions de transparence dans la délégation de service public. La modification la plus substantielle est la disparition des comptes RCI et fonds de travaux, régulièrement critiqués par les services du contrôle de légalité, car permettant d'échapper aux règles de la concurrence lors de la réalisation de travaux.

Toutefois, à la lumière du compte-rendu fourni par l'exploitant pour sa gestion 1998, il apparaît que la substance des modifications reste, sur un certain nombre de points importants, très en deçà de ce qui serait souhaitable.

Tout d'abord, en ce qui concerne la perception gratuite par le fermier pour le compte de la commune de la surtaxe servant notamment à financer les diverses opérations de contrôle et de surveillance de la délégation, l'article 26 modifié précise que "le produit de la surtaxe, déduction faite des non-valeurs y afférentes, sera versé par le fermier à la commune le 15 octobre de l'année en cours pour les facturations émises au cours du premier semestre". Or, si le montant des non-valeurs reste faible - 39.248 francs en 1998 - par rapport au montant global de la surtaxe - 640.948 francs - soit 6 % environ du total, il n'est pas négligeable et il n'en demeure pas moins que c'est au seul conseil municipal de statuer sur les titres qui ont fait l'objet de la part du comptable public d'une demande préalable d'admission en non-valeur. Le délégataire dans le

recouvrement de la surtaxe agit comme mandataire de la collectivité et de ce fait se voit appliquer les règles du mandant.

Le contrat aurait dû prévoir une reddition des comptes pour cette opération soumise à l'assemblée délibérante qui aurait pu se prononcer sur les admissions en non-valeur proposées et soit les admettre en considérant que toutes les diligences ont été effectuées dans le semestre écoulé, soit au contraire demander au comptable public d'en poursuivre le recouvrement par les moyens, exorbitants du droit commun, dont il dispose.

Ensuite, il demeure que le prix de l'eau à Saint-Martin de Crau reste difficile à justifier en raison de la difficulté d'appréhender les charges réelles du fermier. En ce qui concerne les charges de personnel, le fermier avance simplement "qu'il s'agit des salaires et charges du personnel de chaque activité, ainsi que d'une quote-part des salaires et charges du personnel des services fonctionnels", ce qui ne permet pas à la collectivité de se faire une opinion fondée sur cette dépense.

Il en va de même pour la justification des frais généraux, dont chaque item représente "la quote-part" des frais globaux de la société. En tout état de cause, le compte-rendu annuel fourni par le fermier ne permet aucunement à la collectivité d'évaluer le lien entre facturation et service fourni.

Il convient de préciser que les concepteurs de l'audit (Fiduciaire de France- Daragon conseil) ont déploré ne pas avoir eu accès au détail des charges comptabilisées sous cette rubrique, ce qui semble pour le moins anormal, et contraire aux stipulations de la convention passée avec la municipalité. La SPDE, amenée à se prononcer sur le sujet dans le cadre de la phase contradictoire s'est contentée d'indiquer les éléments de réponse suivants : "Les charges indirectes font l'objet d'une imputation à un niveau de regroupement autre que le contrat et doivent être réparties suivant une clé économiquement significative. L'auditeur n'ayant pas vue sur la globalité des comptes de la SPDE, a probablement estimé ne pas pouvoir vérifier dans le détail les modalités d'application des clés de répartition."

C'est effectivement sur ce point précis que porte la critique de la Chambre. Il est ainsi anormal qu'un audit censé être mené en pleine collaboration avec le délégataire de service public ne permette pas in fine à la collectivité de prendre connaissance de ces éléments essentiels de la formation des coûts supportés par le fermier.

En revanche, les comptes-rendus techniques et financiers indiquent que la SPDE enregistre un gain (1998) de 448.853 francs dans son activité de distribution d'eau et une perte de 1.205.527 francs pour l'exploitation du service de l'assainissement, soit une perte annuelle globale de 756.674 francs.

La Chambre ne peut que constater que d'une part la SPDE, au moins jusqu'en 1998, fait apparaître un important déficit dans ses contrats de délégation de service public à Saint-Martin de

Crau et que d'autre part, et malgré cette situation, cette société demande une prolongation significative de ces contrats.

Ces différents constats devraient permettre au conseil municipal de suivre avec plus de rigueur ses relations avec son délégataire et l'inciter à appliquer les dispositions de la nomenclature M49 qui indiquent que "pour les services affermés, les opérations de recettes et dépenses sont décrites par le fermier dans des comptabilités annexes à sa propre comptabilité". Par conséquent, pourraient être mises en évidence les différentes charges du délégataire ainsi que leur rattachement à sa propre comptabilité, ce qui permettrait de faire apparaître les différentes clés de répartition de ses charges, notamment celles liées au personnel.

Cette évolution autoriserait un contrôle réel par un homme du chiffre qui serait mandaté pour ce faire par la collectivité. L'absence de transparence de ces comptes rend donc de fait aujourd'hui, tout contrôle direct du délégataire par la collectivité impossible.

### 2-3-2 Le suivi du patrimoine

Il s'agit là d'un point essentiel du contrôle de la délégation de service public, car les équipements ont vocation à réintégrer le patrimoine communal au terme du contrat avec le fermier.

Or, le mécanisme originellement mis en place du compte fonds de travaux pouvait de ce point de vue être critiquable car il laissait dans les écritures du délégataire un certain nombre d'opérations. Ce mécanisme a d'ailleurs montré ses limites lors de la clôture du compte fonds de travaux. En effet, la commune attendait le "solde de tout compte" de l'ex-fonds de travaux pour faire l'intégration patrimoniale des travaux financés par le fermier au moyen de ce compte.

Cependant, force est de constater que les investissements financés depuis le 1er janvier 1993 par le compte fonds de travaux n'ont pas été intégrés dans le patrimoine communal ; le montant des travaux financés était de :

- 110.000 francs en 1993, 202.000 francs en 1994, 49.000 francs en 1995, date à laquelle le compte a été progressivement mis en sommeil, pour le service de distribution d'eau potable,

- 72.000 francs en 1993, 49.000 francs en 1994, 27.000 francs en 1995 pour le réseau de l'assainissement.

La Chambre ne peut qu'appeler l'attention de la commune sur l'intérêt pour elle de suivre plus rigoureusement l'évolution de son patrimoine dont la gestion est déléguée.

### 2-3-3 Le régime de TVA

L'instruction n° 77-20-MO du 14 février 1997 de la Direction de la Comptabilité Publique rappelle

que "les entreprises concessionnaires ou fermières de services publics sont assujetties à la TVA mais ne sont pas propriétaires des équipements qu'elles utilisent, tandis que les collectivités locales ou établissements publics locaux, propriétaires de ces équipements, ne sont pas, quant à eux, assujettis à la taxe".

Pour tenir compte de cette situation, le décret n° 68-876 du 7 octobre 1968 (art. 216 bis et suivants de l'annexe II du Code Général des Impôts) a fixé des mesures particulières de déduction. Il autorise, en effet, la collectivité concédante à transférer à son concessionnaire ou à son fermier le droit de déduire la TVA qu'elle a payée en procédant aux investissements qu'elle lui a ensuite remis.

L'exploitant du service est, en conséquence, autorisé à opérer la déduction de la taxe dans les mêmes conditions que s'il avait acquis la propriété des biens.

Toutefois, à la lumière des opérations budgétaires constatées et par comparaison entre les bordereaux des titres de recette et les comptes de gestion, il est possible de constater que la collectivité a bénéficié de dotations du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) au titre des dépenses d'investissement financées par le budget de l'assainissement.

Le montant de ces fonds versés est pour la période 1991 à 1995 de 61.012 francs, se décomposant comme suit :

- 1991 : 49.794 francs

- 1992 : 2.359 francs

- 1993 : 0 franc

- 1994 : 6.451 francs

- 1995 : 2.408 francs.

En application des dispositions réglementaires susvisées, la déduction de la TVA acquittée sur les dépenses d'investissement du service devait intervenir par la voie du transfert du droit à déduction. Il en résulte un enrichissement sans cause, certes des plus modestes, pour la commune qui a ainsi pu bénéficier de deux systèmes pour obtenir compensation des dépenses de TVA occasionnées par ses investissements.

La commune se doit de régulariser au plus vite cette situation.

2-3-4 Le marché de la station d'épuration

La station d'épuration des eaux usées de l'agglomération a été mise en service en 1978 et a fait l'objet d'une extension partielle en 1992. Par délibération du 30 mars 1995, le conseil municipal a arrêté le lancement de la procédure qui a conduit à réaliser une station d'épuration de 15.000 équivalent habitant, correspondant aux besoins effectifs de la ville.

Un appel d'offres sur performances (art 303 du code des marchés publics) a donc été lancé et les mesures de publicité effectuées conformément à la réglementation. La maîtrise d'œuvre de l'opération a été confiée à la société d'ingénierie Borel (SIB).

La commission d'appel d'offres, réunie pour examiner les propositions des douze entreprises admises à soumissionner, a exprimé le souhait de nommer une commission technique pour analyser l'ensemble des offres corrigées suite à l'audition des candidats.

Cette commission technique de huit membres, outre le directeur des services techniques de la ville, était composée de trois personnes de la Société Provençale des Eaux (SPDE), en charge de la gestion du service de l'eau et de l'assainissement. Or, la SPDE est une filiale de la Société des Eaux de Marseille, elle-même filiale (à 50 %) de la Compagnie générale des Eaux.

Cette information mérite d'être relevée car, à l'issue de la phase de sélection, l'entreprise OTV, filiale de la Compagnie Générale des Eaux, a été déclarée mieux disante par la commission d'appel d'offres, composée de 5 membres de l'exécutif local, dont le maire, et de 5 membres à voix consultative, dont deux personnes de la SPDE (auxquelles il faut ajouter un représentant du maître d'ouvrage, un de la DDCCRF et le directeur des services techniques de la ville).

La présence, dans la commission d'appel d'offres et dans la commission technique chargée de se prononcer sur la qualité des projets, de deux représentants d'une entreprise ayant des liens avec la société finalement choisie, n'est pas de nature à faire jouer une réelle concurrence.

En réponse aux observations provisoires de la Chambre, la société OTV indique : "la Compagnie Générale des Eaux dispose de participations directes et indirectes dans plusieurs milliers de sociétés sans pour autant qu'il soit réaliste de considérer que celle-ci ont toutes entre elles des liens évidents".

Effectivement, l'ex-Compagnie générale des Eaux dispose d'un portefeuille d'activités extrêmement large, mais en l'occurrence la gestion d'un réseau d'eau et d'assainissement (confiée à la SPDE) et la construction d'une station d'épuration (confiée à OTV) sont non seulement des activités dont la proximité ne peut échapper à personne, mais également complémentaires. Ceci est d'ailleurs reconnu par la SPDE qui dans la phase contradictoire a indiqué, pour justifier sa présence : "Pour éclairer ses choix techniques dans la construction d'une station d'épuration, le président de la commission était en droit de considérer que le représentant de la SPDE, qui dispose d'une expérience incontestable dans la mise en route et l'exploitation des stations d'épuration, était une personnalité qu'il souhaitait entendre."

Ceci est d'autant plus vrai que le code des marchés publics autorise le représentant légal de la collectivité à désigner des personnalités, ayant voix consultative dans la commission d'appel d'offres, en raison de leurs compétences. La Chambre ne remet donc pas en cause le montage juridique de l'attribution du marché, mais relève que la présence conjointe et massive au sein de la commission d'appel d'offres et de la commission technique de membres de la SPDE est de nature à entacher de partialité le choix de l'entreprise retenue.

En conclusion, la Chambre constate que :

- La commune présente une situation financière sur la voie de l'assainissement ; ses dépenses de fonctionnement semblent maîtrisées, de même que son niveau d'endettement. Toutefois, sa position reste fragile et les marges de manœuvre dont elle dispose demeurent réduites du fait de l'inévitable progression structurelle des charges de personnel et de l'importante mobilisation du potentiel fiscal. Cette situation pourrait à terme avoir un impact défavorable sur le niveau d'épargne disponible.

- Elle doit cette amélioration notamment à un accroissement de la pression fiscale dont on peut s'interroger sur la pérennisation, et qui, en tout état de cause, doit être rapproché du niveau des dépenses d'équipement, qui ont fléchi au cours de la période sous revue.

- Dans le cadre de sa délégation du service public d'eau et d'assainissement, il apparaît que la commune de Saint-Martin de Crau ne s'est pas toujours donnée les moyens de défendre au mieux ses intérêts dans sa relation avec les filiales de l'ex-Compagnie Générale des Eaux, même si la réalisation d'un audit par un cabinet indépendant témoigne d'un désir de clarification.

- En effet, en ce qui concerne l'eau et l'assainissement, la commune est aujourd'hui liée à la SPDE jusqu'en 2012, alors même que cette société se refuse, de fait, à communiquer à la ville les éléments qui permettraient d'évaluer le coût de sa prestation. Cette opacité ne semble pas devoir se dissiper au vu des "nouveaux" comptes-rendus désormais fournis par le délégataire. Il s'agit là d'une situation qui, plus que jamais, réclame la vigilance de l'exécutif local.

Le président de la 1ère section

Le président de la Chambre

C. BESOMBES

A. PICHON

(1) 800 000 francs divisés par 7 ans, soit environ 115 000 francs par an.

(2) seules les dispositions des articles 38 et 42 à 46 ne s'appliquent qu'à compter du 31 mars 1993 (art 47).