

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

le 30 octobre 2000

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

REF.: Greffe/IC n° 2690

Lettre recommandée avec A.R

OBJET : Lettre d'observations définitives relative à la gestion de la commune d'AIX EN PROVENCE.

Monsieur le Sénateur-Maire,

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 18 septembre 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-François PICHERAL

Sénateur-Maire,

Hôtel de Ville

13616 AIX EN PROVENCE CEDEX

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE LA COMMUNE D'AIX-EN-PROVENCE

(Bouches du Rhône)

Années 1990 à 1998

Rappel de la procédure

La Chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune d'Aix en Provence à partir de l'année 1990 qui a été attribué à MM. Chabert, Estampes et Larue, conseillers. Le président de la Chambre en a informé M. Jean-François Picheral, sénateur- maire, par lettre en date du 8 juillet 1999.

L'entretien de fin d'instruction a eu lieu le 3 avril 2000 entre M. Picheral et les rapporteurs.

Dans sa séance du 28 avril 2000, la Chambre 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. Picheral et, pour partie, aux personnes et aux représentants légaux des sociétés ou organismes publics cités dans le texte. Les réponses de M. Picheral ont été enregistrées les 10 juillet, 24 juillet et 13 septembre 2000 au greffe de la juridiction. Le maire d'Aix en Provence a, sur sa demande, été entendu par la Chambre les 7 et 14 septembre 2000.

Après avoir entendu les rapporteurs et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la Chambre a délibéré et adopté le 18 septembre 2000 ses observations définitives dans la composition suivante : M. Pichon, président, MM. Besombes et Giannini, présidents de section, Mmes Tessaro, Duvillier, M. Bahuaud, conseillers, et MM. Chabert, Estampes et Larue, conseillers-rapporteurs.

En application des dispositions de l'article L241-11 du code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par le maire d'Aix en Provence 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.

INTRODUCTION

Ville d'eaux, ville d'art et de culture, lieu de résidence des comtes souverains de Provence, patrie de Cézanne et de Zola, Aix en Provence est aujourd'hui une ville qui connaît un fort développement démographique. L'urbanisation, qui avait connu une première accélération en 1961 avec l'arrivée des rapatriés d'Algérie, et l'industrialisation avec notamment la zone des Milles, se poursuivent à un rythme soutenu et témoignent de l'attractivité croissante de l'agglomération aixoise.

Mis à part le contrôle du Festival d'art lyrique, la Chambre n'avait plus procédé à un examen d'ensemble de la gestion de la ville depuis dix ans. Ses observations, outre l'analyse financière et la politique du personnel, portent principalement sur les dossiers qui s'inscrivent cependant dans la tradition aixoise comme l'action culturelle, la gestion des Thermes ou du casino municipal. La Chambre procédera ultérieurement au contrôle de la SEMEVA et à l'action de la ville en matière d'urbanisme.

La lettre d'observations traitera successivement de la situation financière de la ville (1), la politique du personnel (2), les marchés à bons de commande (3), l'action culturelle (4), le dossier des Thermes (5), et la gestion du casino (6). Des sujets plus spécifiques seront également abordés, à savoir la maison des rapatriés (7), et les relations de la ville avec le Country club aixois (8).

1. ANALYSE FINANCIERE

Devant l'étendue de la période sous revue, dix exercices, il est apparu plus pertinent de procéder à une analyse financière sur un nombre plus réduit d'années, afin de faciliter les comparaisons. Les données et les évolutions choisies sont celles relatives aux exercices 1994 à 1999 inclus. Il est à noter qu'une analyse financière effectuée ultérieurement par la Trésorerie générale des Bouches du Rhône et sur une période plus réduite (1997-1999), confirme les constatations et les conclusions de la Chambre.

La période a été marquée par le passage de la nomenclature comptable M12 à la nomenclature M14. Ce changement n'est pas neutre lorsqu'il s'agit d'évaluer le résultat ou l'épargne de la ville, certaines modifications ayant une incidence réelle sur la présentation des résultats. En effet, pour l'exercice 1997, le rattachement des charges imposé par la nomenclature M14 a conduit à rendre négative la capacité d'autofinancement nette de la commune, alors qu'à l'occasion de la présentation en conseil municipal des résultats de cet exercice, le choix de conserver la méthodologie M12 permettait d'aboutir à un résultat positif, donc différent de la réalité financière et comptable qui s'imposait à la collectivité dès cette année.

1.1. La section de fonctionnement.

1.1.1. Les dépenses de fonctionnement hors frais financiers.

Sur la période 1994-1999, les dépenses réelles de fonctionnement (hors intérêt de la dette) ont progressé de 26 %, alors que l'inflation sur la période évoluait de 8,3 %. La raison principale en est la progression des dépenses de personnel qui représentent 55 % des dépenses réelles de fonctionnement, hors frais financiers, et qui ont progressé sur la période également de 26 %.

L'importance des dépenses de transfert, qui représentent, quel que soit l'exercice, plus du quart des dépenses réelles de fonctionnement, s'explique notamment par un fort soutien à la vie associative, dans le secteur culturel en particulier. De ce fait, les subventions accordées représentent une part significative des dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité, à savoir entre 11 et 12 % sur la période sous revue.

1.1.2. Les recettes de fonctionnement.

Sur la même période, les recettes de fonctionnement progressent à un rythme un peu plus rapide (+ 29 %) que celui des dépenses (+ 26 %). Cette évolution est essentiellement due à l'augmentation du prélèvement sur le produit des jeux qui a connu une forte montée en puissance, passant de 3 MF en 1993 à 25 MF en 1997 pour se stabiliser depuis.

L'élément le plus significatif est cependant la progression des contributions directes sur la période (+ 40 %), qui représentaient 49 % des recettes réelles de fonctionnement en 1994 et plus de 53 % en 1999. Le montant des contributions directes par habitant passe de 3.138 francs en 1994 à 4.400 francs en 1999. La croissance du produit fiscal est due à un important effet base, mais également à une forte progression des taux.

Voir Tableau

Tableau 1

Evolution 92-99	Taux	Bases	Produit
TH	+14,44 %	+29,62 %	+48,34 %
FB	+49,87 %	+43,98 %	+115,80 %
FNB	+8,89 %	-5,48 %	+2,91 %
TP	+9,76 %	+52,48 %	+67,37 %

Evolution des contributions directes

S'agissant de la fiscalité directe, il est à noter que depuis le 1er janvier 1994, les taux de la taxe professionnelle sont votés par la communauté de communes du Pays d'Aix en Provence (CCPA). Cette harmonisation n'a pas été favorable au contribuable aixois, dans la mesure où il a eu à financer, par une hausse de son taux applicable, la baisse des taux les plus élevés d'autres communes

Supérieur en volume à 470 MF, le potentiel fiscal par habitant, déterminé par application aux

bases communales des quatre taxes directes locales du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes, n'est pourtant que de 3.708 francs, soit une valeur légèrement inférieure à celle des communes de la même strate démographique. Le développement du produit fiscal s'est donc accompagné d'une mobilisation accrue du contribuable.

Voir Tableau

Tableau 2

	Montant du potentiel fiscal (MF)	Taux moyens nationaux	Taux votés	Montant du produit fiscal (MF)	Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal
TH	119	15,89 %	18,94 %	142	1,19
FB	116	15,40 %	17,64 %	133	1,15
FNB	2	29,75 %	12,37 %	0,9	0,42
TP	232	16,17 %	19,45 %	279	1,20
TOTAL	470	15,94 %	18,84 %	556	1,18

Valeurs

L'augmentation progressive des taux depuis 1992 fait que la pression fiscale exercée sur les habitants de la commune est supérieure à la pression fiscale moyenne dans les communes de la même strate démographique nationale, ce qui réduit ainsi les marges de manœuvre futures de la collectivité en matière de recettes fiscales. Cette analyse et ce constat sont d'ailleurs repris par la Trésorerie générale des Bouches du Rhône.

1.1.3. Epargne brute et marge d'autofinancement.

Le taux d'épargne brute, qui est le rapport du solde des recettes et dépenses réelles de fonctionnement sur les recettes réelles de fonctionnement, reste à un niveau correct malgré une évolution contrastée (8,5 % en 1996, 10,5 % en 1999, mais 5,5 % en 1997). A ce stade de l'analyse financière, la situation semble saine, la valeur retenue comme seuil critique en l'espèce étant de 5 % et le ratio moyen des communes de plus de 100.000 habitants étant de l'ordre de 15 %.

La marge d'autofinancement courant (MAC), critère essentiel pour l'analyse de la solvabilité de la commune, mesure la capacité d'une collectivité à rembourser sa dette sans recourir à des ressources exceptionnelles et à autofinancer ses investissements. Or, jusqu'à une période récente, la MAC de la ville a évolué de manière contrastée, étant soit faiblement positive, soit négative selon les années, ce qui témoigne d'une certaine fragilité.

La situation est cependant plus favorable depuis 1998, du fait de la combinaison de trois éléments. Tout d'abord, les recettes réelles de fonctionnement ont progressé plus vite que les

dépenses réelles de fonctionnement hors intérêt de la dette. Une politique active de renégociation de la dette en 1994 et surtout de refinancement à partir de 1995 a permis d'alléger les charges financières à partir de 1996. Enfin, la forte augmentation du prélèvement sur le produit des jeux (+ 22 M.F. en 1997) pourrait à elle seule expliquer la restauration de la capacité d'épargne de la ville.

1.2. La section d'investissement.

1.2.1 Les dépenses d'investissement.

Le montant des dépenses d'équipement qui était de 1 560 F en 1994, légèrement supérieur à la moyenne des communes de plus de 100 000 habitants, a connu des variations importantes, s'élevant en 1998 à 2 150 F, mais à 1 421 F en 1999, la valeur moyenne n'ayant pas évolué. Lissée sur l'ensemble de la période 1994-1999, la dépense par habitant, 1 586 F, est supérieure de plus de 10 % à la moyenne des villes de taille comparable.

Cette situation s'explique par une politique d'urbanisation qui maintient des investissements à un niveau soutenu (notamment la ZAC Sextius-Mirabeau pour plus de 6 MF en 1998 ou l'acquisition du parking Méjanès pour plus de 30 MF), une progression constante des dépenses liées à la voirie, ainsi que par un effort d'investissement rattachable à la fonction "action culturelle", concernant notamment la rénovation du théâtre de l'Archevêché (46 MF) ainsi que celle du palais des congrès (16,8 MF).

Comme le constate également la Trésorerie générale des Bouches du Rhône, ce niveau élevé des emplois ne permet pas à la collectivité de réduire l'emprunt ni de renforcer le fonds de roulement.

1.2.2. Les recettes d'investissement.

Les cessions d'actif, les emprunts et les recettes exceptionnelles, demeurent la principale ressource d'investissement de la commune, confrontée à une faiblesse structurelle de son épargne. Une des opérations les plus notable sur la période sous revue est celle effectuée avec la SEMEVA, société d'économie mixte dont la ville détient majoritairement le capital et qui est en charge de la gestion des parkings ainsi que de nombreuses opérations d'urbanisme. En 1994, la ville a demandé le versement par anticipation de la redevance de mise à disposition des emplacements de parkings payants à la SEMEVA, qui a pu verser cette somme en contractant un emprunt de 68 MF, garanti à son tour par la commune à hauteur de 50 %, maximum autorisé par la loi. La commune a donc reçu à cette occasion une recette exceptionnelle de 68 MF qu'elle a utilisée pour financer ses dépenses d'équipement.

1.2.3. Le résultat d'investissement.

La ressource tirée de l'emprunt couvre une part très variable des dépenses d'investissement : 80

% en 1994, ou seulement 25 % en 1996 et 1997. La campagne d'emprunts 1998, supérieure de 30 % à ce qui semblait devoir être le "rythme de croisière" affirmé par la ville, à savoir 80 MF par an, empêche de se prononcer sur l'existence d'une vision stratégique de l'exécutif local en matière d'emprunt, même si le retour à une valeur plus classique en 1999 (85 MF) est effectivement notable.

Cette gestion atypique est illustrée par le gonflement de l'endettement qu'a connu la ville en 1994. Cette année-là, 205 MF ont été mobilisés, alors que parallèlement, l'opération menée avec la SEMEVA aboutissait à une recette exceptionnelle de 68 MF. De fait, la variation du fonds de roulement cette année-là se monte aussi à 68 MF. La mobilisation inutile de 68 MF d'emprunts a généré un coût annuel de l'ordre de 8 MF pendant 15 ans (capital + intérêts), montant d'autant plus significatif que la marge d'autofinancement courant, positive ou négative, reste de cet ordre sur l'ensemble de la période contrôlée.

Ce gonflement exceptionnel du fonds de roulement a cependant été mis à profit les années suivantes pour réaliser l'équilibre entre les ressources et les emplois. Comme le précise la Trésorerie générale des Bouches du Rhône, la collectivité consomme sur la période 1997-1999, 79 MF d'épargne cumulée.

1.3. L'évolution de l'endettement.

1.3.1. Analyse quantitative.

Sur la période sous revue, l'endettement progresse de manière importante, de plus de 47 % en six ans, l'encours de la dette passant de 655 MF au 1er janvier 1993 à 968 MF au 1er janvier 1999. Toutefois, il apparaît que, rapporté au nombre d'habitants, l'encours de la dette s'élève en 1999 à 7 593 F, soit un ratio comparable à celui des communes de taille comparable, à savoir 7 290 F. La progression de l'endettement de la ville lors de ces dernières années, semble donc la conséquence d'une politique censée pallier ce que les élus considéraient être un retard d'investissement accumulé lors des années précédentes.

Si l'on rapporte l'encours de la dette aux recettes réelles de fonctionnement, afin d'obtenir "l'indice d'endettement", on constate qu'il progresse sensiblement, passant de 80 % en 1993, à 89 % en 1999, ce qui reste comparable et inférieur au ratio des communes de taille semblable qui est de 95 %.

La capacité de désendettement, qui mesure le rapport entre la dette et l'épargne brute (ou autofinancement brut, à savoir le solde des recettes et des dépenses réelles de fonctionnement) connaît quant à elle une certaine volatilité, la sensibilité au résultat de fonctionnement étant d'autant plus forte que celui-ci est faible. La capacité de désendettement, lissée sur la période 1993-1997, restait légèrement supérieure à treize ans, ce qui sans être alarmant - la durée moyenne des emprunts contractés par la ville étant de quinze ans - témoignait de l'étroite marge

de manœuvre de la commune.

Depuis 1998, la restauration de l'autofinancement courant correspond avec un notable assainissement de la situation, la capacité de désendettement semblant désormais stabilisée - avec les précautions qu'il convient d'adopter pour analyser des données récentes - aux alentours de neuf années.

1.3.2 Analyse qualitative.

Une vaste opération de refinancement et de renégociation a été entreprise dès 1994. Depuis cette date, le réaménagement de la dette a porté sur 785 MF, soit pour la période 1994-1999, sur la quasi-totalité de l'encours de la dette.

Cette politique active qui s'imposait au vu du contexte financier, a cependant revêtu différents aspects selon les années. Tout d'abord, en 1994, et cela ne sera pratiquement plus le cas les années suivantes, la renégociation des emprunts a porté à la fois sur le taux, ce qui est classique, mais également sur la durée.

Les refinancements ne se sont donc pas effectués sur la durée résiduelle, mais ont justement permis d'augmenter significativement cette durée, l'intérêt de cette méthode résidant dans la possibilité de combiner deux effets positifs sur l'annuité, à savoir la baisse du taux d'intérêt mais aussi l'allongement de la durée de remboursement du capital. La renégociation sur les emprunts à taux fixes s'est ainsi soldée par un gain quasi-nul sur les frais financiers, ce qui doit conduire à relativiser le bilan d'une activité certes importante, mais qui n'a débouché que sur un étalement de charges sans s'accompagner de remboursement de capital par anticipation.

En conséquence, pour un gain en frais financiers symbolique, la ville a décidé en 1994, de supporter une charge supplémentaire à long terme qui résulte de la décroissance de son rythme de désendettement. Elle a donc choisi de mettre à profit la baisse des taux d'intérêts, non pour générer des économies sur les frais financiers - ce qui aurait été de meilleure gestion - mais pour lui permettre de rallonger sa durée d'endettement. Cette attitude peut s'expliquer par l'impérieux besoin de dégager artificiellement un surcroît d'épargne pour assumer les charges de fonctionnement, la situation en 1995 étant des plus délicates.

Toutefois, après une année 1995 "vierge" de toute renégociation, les années suivantes ont cette fois été l'occasion de refinancer les emprunts existants sur les mêmes durées résiduelles ce qui a généré des gains sensibles sur les frais financiers et a contribué significativement à améliorer la santé financière de la ville à compter de 1998.

1.4. Le suivi des emprunts garantis.

Indépendamment de son endettement propre, la ville garantit les emprunts de certains

organismes publics ou privés, principalement pour la construction de logements sociaux ; leur montant, ainsi que leur description, sont retracés dans les annexes au compte administratif. La lecture de ces documents, extrêmement malaisée, ne permet pourtant pas de se faire une réelle opinion sur la réalité de la situation, les erreurs d'opérations étant nombreuses et les incohérences fréquentes, si bien qu'il est difficile de chiffrer, à 250 MF près, le montant total des garanties d'emprunt accordées. On peut néanmoins l'estimer à près de 1 400 MF. La collectivité, qui a pris acte des incohérences relevées par la Chambre, les a justifiées par la mise en place d'un nouveau logiciel de gestion.

En conclusion, sur l'analyse financière de la ville d'Aix en Provence, on retiendra les points ci-après :

- La présentation des données chiffrées n'a pas toujours correspondu, au cours de la période sous revue, à la réalité comptable et financière de la collectivité car, d'une part, le choix de ne pas avoir intégré en 1997 toutes les modifications exigées par la nouvelle nomenclature M14, et d'autre part, le manque de visibilité sur les garanties d'emprunt, étaient de nature à altérer l'analyse qui pouvait être faite des documents budgétaires.

- La progression des dépenses de fonctionnement doit être rapprochée des marges de manœuvre réduites dont dispose la ville s'agissant des recettes.

- A cet égard, il a été constaté une forte augmentation de la fiscalité depuis 1992, notamment sur le foncier bâti et la taxe professionnelle, la charge pesant annuellement sur le contribuable local ayant progressé de 3.138 francs en 1994 à 4.400 francs en 1999. Ce constat est repris par la Trésorerie générale des Bouches du Rhône qui indique que l'accroissement du produit fiscal depuis 1992 résulte principalement de l'augmentation des taux, les bases d'imposition restant inférieures à celles des communes comparables.

- Le niveau d'épargne, sous le double effet de l'augmentation des recettes fiscales et de la baisse des taux d'intérêts, a retrouvé à compter de 1998 un niveau satisfaisant qui contraste avec la fragilité connue depuis le début de la décennie et concourt à améliorer la santé financière de la ville.

- Le rythme soutenu des dépenses d'investissement, s'il peut s'expliquer par une volonté de rattrapage par rapport aux gestions antérieures, a abouti à ce qu'aujourd'hui les dépenses d'équipement par habitant sont supérieures à la moyenne des communes de la même strate démographique. De ce point de vue, le retour à un rythme d'investissement raisonnable qui semble devoir être constaté en 1999 paraît sain, étant donné qu'entre 1997 et 1999, la commune a consommé 79 MF d'épargne cumulée, qui est passée entre ces deux dates de 130 à 51 MF.

- Le recours à l'emprunt qui a également accompagné l'effort d'investissement, s'est effectué de manière atypique, les montants mobilisés ayant pu être, notamment en 1994, excessifs par

rapport aux besoins réels, ce qui a induit des coûts supplémentaires pour la collectivité.

- La politique de renégociation de la dette a connu des résultats contrastés. L'option choisie en 1994, coûteuse sur le long terme, d'aménager les remboursements en capital sur des durées supérieures n'a pas généré de gains financiers significatifs malgré l'importance de la campagne de renégociation (près de 300 MF). En revanche, les refinancements intervenus en 1996 et 1997 ont permis d'enregistrer des gains sensibles, en grande partie responsables de l'amélioration de la santé financière de la ville.

- S'il est clair qu'à l'heure actuelle la ville d'Aix en Provence n'est pas surendettée, elle a vu néanmoins s'accroître le poids de sa dette de 47 % en 6 ans, ce qui est d'autant plus préoccupant que le niveau de l'épargne, bien qu'en progression depuis 1998, ne permet toutefois pas d'envisager un désendettement significatif au cours des prochaines années. La Trésorerie générale des Bouches du Rhône relève d'ailleurs sur cet aspect, que la progression de l'annuité de la dette en capital a progressé entre 1997 et 1999 de 24 % et que le service de la dette consomme aujourd'hui 66 % de l'excédent brut de fonctionnement.

2. LE PERSONNEL

2.1. Eléments structurels.

2.1.1. Une stabilité quantitative.

La part des dépenses de personnel dans les dépenses réelles de fonctionnement hors frais financiers - 55 % - reste stable depuis le début de la période sous revue et quantitativement, l'effectif présente, lui aussi, une rare stabilité depuis 1990, passant de 2 231 à 2 247 personnes en 1998.

Toutefois, si l'on considère la masse salariale, les charges de personnel passent de 303 MF en 1990, à 475 MF en 1998, ce qui signifie une progression, hors inflation, de 35 %, soit de 3,3 % en moyenne annuelle, dû, pour l'essentiel, au glissement vieillesse-technicité et aux différents accords conclus au sein de la fonction publique. La moyenne d'âge des employés municipaux est par ailleurs de 45 ans, ce qui constitue, pour les responsables locaux, une incitation à définir une programmation à moyen terme du recrutement des agents.

L'analyse de la part consacrée aux dépenses de personnel ainsi que la comparaison avec les communes de la même strate démographique, pourraient conduire à conclure à une trop grande importance relative des effectifs. Toutefois, cela ne semble pas être le cas, la commune gérant en propre la quasi-totalité des services (eau et assainissement notamment), n'ayant concédé que les transports urbains.

2.1.2. Le nouvel organigramme.

En 1998, la commune a conduit une réflexion sur l'organisation de ses services qui s'est traduite par une volonté de modernisation et la définition d'un nouvel organigramme. Les services municipaux ont été répartis en cinq pôles, sous la responsabilité des cinq secrétaires généraux adjoints. Ces pôles, animation et solidarité, administration générale, aménagement urbain, moyens des services et management, correspondent aux "grandes missions" de l'administration locale.

Cette organisation est inspirée de ce qui est aujourd'hui préconisé par les cabinets d'audit et que l'on retrouve dans les grands groupes publics ou privés. En l'occurrence, il s'agit de fédérer les activités pour accroître les synergies par le décloisonnement des services, et d'économiser les moyens en constituant un "pôle ressources" qui fonctionne comme prestataire de services pour les différentes directions en gérant de manière transversale les moyens (véhicules, informatique...). Cette organisation est toujours également complétée par une cellule chargée du contrôle de gestion, qui évalue l'action des services en interne et auprès des "clients", ici les administrés aixois.

La mise en place d'une organisation de ce type pour une ville comme Aix en Provence devrait être positive, car elle constitue un excellent moyen d'évaluer de manière continue, d'une part, l'efficacité de son action auprès des aixois, d'autre part l'efficacité des moyens qui y sont effectivement consacrés. Une rationalisation des moyens, une administration plus performante sont la trame originelle de cette nouvelle organisation. Cette approche est essentielle pour la commune qui doit rechercher des économies en matière de dépenses de fonctionnement.

2.1.2.1 Le pôle management.

Toutefois, le nouvel organigramme est différent sur un certain nombre de points des dispositions préconisées ci-dessus. Il en est ainsi de l'organisation du pôle "management". Ce dernier s'est vu confier quatre missions :

- l'évaluation de la performance ;
- l'évaluation des relations avec les usagers ;
- l'ingénierie en matière d'études de projets ;
- l'ingénierie en matière de gestion des ressources humaines.

Le tout placé sous la responsabilité d'un secrétaire général adjoint.

Les deux premières missions relatives à l'évaluation sont essentielles et il est clair que leur responsable doit être directement rattaché à la direction générale des services. En effet, il s'agit

de marquer l'importance accordée à cette tâche, et d'éviter les tensions entre responsables de pôles, qui résulteraient du fait que l'un d'entre eux soit chargé d'apprécier l'action des autres.

En outre, l'intervention d'un échelon hiérarchique supplémentaire (le SGA en charge du pôle), est de nature à brider l'initiative des contrôleurs de gestion tout en retardant et en complexifiant leur action. A cet égard, le fonctionnement actuel est tout à fait éclairant. Le prescripteur et destinataire final est le directeur général des services, la réalisation de la mission est confiée à la responsable de la "mission évaluation de la performance", mais le suivi de la mission est confié au secrétaire général adjoint qui, selon les termes mêmes du schéma d'organisation générale :

- Assure la supervision hiérarchique du chargé de mission ;
- Assure l'interface entre le chargé de mission et le prescripteur ;
- Veille au bon déroulement de la démarche ;
- Prête assistance au chargé de mission en cas de "blocage" avec les services.

Toutefois, l'essentiel de la mission confiée au pôle management depuis sa récente création étant la réorganisation des services municipaux, le rattachement à un secrétaire général adjoint se conçoit.

La séparation entre la mission "management des ressources humaines" du pôle management, qui se propose d'agir sur le plan de la formation et de l'information interne, et la "direction de la gestion du personnel", qui dépend du pôle "moyens des services" et qui détient la haute main sur la gestion des carrières, le recrutement et la paye des fonctionnaires territoriaux, témoigne par ailleurs d'une vision des ressources humaines peu innovante. En effet, cette séparation entre les équipes de conception et celles de réalisation introduit pour le personnel administré une dualité des interlocuteurs qui peut être source de complication.

En conclusion de cet examen du pôle management, il convient de remarquer que sa récente création ne permet pas encore de tirer la totalité des enseignements quant à la réalité de son apport. Toutefois, son positionnement et son organisation en font une structure qui, placée en concurrence avec les autres "métiers", ne saurait correctement et complètement les évaluer. L'attention de la municipalité doit cependant être appelée sur tout l'intérêt qu'il y aurait de préserver les innovations entreprises sur le plan du contrôle interne et de les pérenniser.

2.1.2.2.L'organisation des services techniques.

Une des fonctions essentielles de la ville concerne la conception, la construction et la gestion de l'espace urbain. En termes de moyens humains, plus de la moitié des effectifs municipaux est rattachée au pôle "aménagement urbain" confié à un secrétaire général adjoint. Trois directions

générales se répartissent la tâche et correspondent à des secteurs clairement identifiés, à savoir les études et travaux, la planification et la préservation du cadre de vie.

Cependant, ici encore, la structuration hiérarchique semble particulière. En effet, le secrétaire général adjoint a sous son autorité des directions propres, au même titre que les directeurs généraux, mais en revanche ne "coiffe" pas hiérarchiquement ces derniers. Si bien qu'il est difficile de comprendre en quoi se différencient les trois directeurs généraux du secrétaire général adjoint, ces quatre personnes relevant directement du directeur général des services.

Pour conclure sur l'analyse de la nouvelle organisation des services municipaux, il convient de mettre en regard l'ambition qui a pu guider ses concepteurs, louable en ce sens qu'elle tend à mettre en place une démarche coût-efficacité intéressante, et le produit abouti, qui révèle des incohérences semblant être le fruit de compromis internes et qui ne paraît pas devoir générer des économies de moyens. L'importance de l'effectif ayant le titre de directeur ou directeur adjoint, 51 cadres sur un effectif de 85 cadres A, est de ce point de vue révélateur.

2.2. L'utilisation des contrats d'insertion par la ville.

La stabilité des effectifs permanents de la ville ne permet pas de conclure à une stabilisation des effectifs globaux. En effet, il ressort du bilan social établi par les services municipaux en 1997, que l'effectif réel doit être majoré d'un certain nombre d'agents non-titulaires. Pour l'année 1997, le nombre de titulaires est de 2.223, auquel il faut ajouter 43 contractuels, généralement de catégorie A, 61 auxiliaires, 180 saisonniers et surtout 400 CES et CEC (329 CES, 71 CEC). Si bien que derrière une apparente stabilité de l'effectif titulaire, il est possible de discerner une forte croissance de l'effectif global par le biais des contrats d'insertion qui concernent aujourd'hui plus de 15 % de l'effectif communal. Cette proportion est de 10 % si l'on raisonne sur les équivalents temps complet, étant donné que les CES-CEC sont des contrats de travail de droit privé, dont la durée hebdomadaire est fixée à vingt heures pour les CES et à 80 % du temps complet pour les CEC.

Pour la commune d'Aix en Provence le taux de prise en charge par l'Etat, conformément à l'article L322-4-10 du Code du Travail, est de 85 % du montant de la rémunération calculée sur la base du taux horaire du salaire minimum de croissance. En outre, l'employeur est exonéré du paiement des cotisations à sa charge au titre des assurances sociales, des accidents de travail et des prestations familiales. Il s'agit donc, en première approche, d'un personnel peu coûteux pour la collectivité. En revanche, les droits du salarié sont réduits, car outre la précarité d'un emploi à temps partiel et à durée déterminée, le CES n'est pas assujéti aux régimes de retraite complémentaire, de même qu'il ne peut profiter des nombreux avantages distribués par la caisse d'entraide du personnel. La ville a donc tiré un bénéfice de ce dispositif, même si à compter de 1997, par des mesures visant à revaloriser la rémunération des CEC de 5 % par année d'ancienneté dans le dispositif, elle a pu améliorer la situation financière des personnes concernées.

La collectivité présente l'utilisation des contrats d'insertion comme une politique équitable d'accès à l'emploi public pérenne, qui conduit à la titularisation après une période initiale de formation. En fait, après une année de CES, suivent quatre années de CEC, une voire deux années en tant que stagiaire, avant l'éventuelle titularisation. Ces dispositions soulèvent de nombreuses interrogations.

Tout d'abord, en termes de flux, les chiffres ne permettent pas de discerner une "stagiairisation" naturelle à l'issue des contrats aidés.

Voir Tableau

Tableau 3

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Passages de CES à CEC	11	14	31	27	31	15
Passages de CEC à stagiaire	7	5	13	19	43	18

L'analyse de ces flux montre au contraire une mobilisation accrue des contrats aidés, en l'occurrence les CEC, et démontre que le "sas" des contrats aidés fonctionne comme un processus sélectif qui maintient dans la précarité une proportion importante du personnel communal, avec en outre des perspectives de titularisation des plus aléatoires, sachant que le flux de stagiairisation annuel représente 5 % du stock des employés sous CES ou CEC. De plus, l'âge moyen des CES et CEC, 36 ans lors de leur entrée dans le dispositif, montre qu'il ne faut pas considérer le système comme un moyen alternatif pour débiter une carrière dans la fonction publique territoriale.

La pression qui s'exerce sur cette partie des employés municipaux se traduit de manière révélatrice lorsque l'on compare les taux d'absentéisme des différentes catégories de salariés. Pour le personnel stagiaire et titulaire, l'absence annuelle moyenne pour cause de maladie est de 20 jours, alors que pour les non-titulaires, le chiffre est de 3,5 jours par an. De même, et bien que la ville affirme son intention d'intensifier son effort de formation à compter de cette année, le non-titulaire a du se contenter de deux heures de formation par an alors que chaque titulaire ou stagiaire a pu bénéficier de deux jours par an. Les 450.000 heures de travail perdues (taux d'absentéisme de 12 %) ainsi que les 155.000 heures supplémentaires facturées annuellement, sont donc principalement le fait des titulaires et non des CES-CEC.

Le maire d'Aix en Provence a indiqué que la ville avait opté pour le choix de l'intégration des personnels CES-CEC au sein de ses effectifs au moyen de la titularisation sur des postes de

catégorie C laissés vacants suite au départ à la retraite d'agents titulaires.

La gestion de ces flux dans les années à venir est un enjeu essentiel pour la ville d'Aix en Provence. Pour autant, étant donné que les informations les plus récentes montrent que les départs à la retraite des personnels de catégorie C n'excèdent pas 35 par an, il paraît peu probable que ces départs permettent d'absorber les candidats futurs à la titularisation, l'année 1999 ayant vu la conclusion de 152 CEC.

Indépendamment de ce constat, la collectivité indique que l'enveloppe financière consacrée au processus d'intégration s'élèverait à 10 MF par an, ce qui représente 2 % de la masse salariale de la ville. Bien que cette évaluation semble être inférieure à la charge future que devra assumer la ville, la Chambre relève surtout que le poste des dépenses de personnel étant structurellement en sensible progression, ajouter à une croissance annuelle de 3,3 % deux points supplémentaires ne ferait qu'accroître le ratio de rigidité de la commune et détériorer celui des dépenses de personnel par habitant, déjà supérieur de plus de 10 % à celui des communes de taille comparable.

L'utilisation des contrats aidés par la ville a permis de stabiliser artificiellement l'emploi permanent, en utilisant une facilité financière bénéfique sur le court terme mais qui va s'avérer coûteuse à terme pour le contribuable local. De plus, cette politique a entravé une gestion dynamique du recrutement qui se traduit aujourd'hui par un vieillissement de la masse salariale.

2.3. Le service social de la ville.

Le "service social" municipal est confié à une association, la Caisse d'Entraide du Personnel (CEP), qui demeure très dépendante de la commune pour son fonctionnement. En effet, celle-ci, outre la mise à disposition de locaux ainsi que de cinq agents municipaux, subventionne l'association à hauteur de près de 90 % de son budget de fonctionnement, le reliquat étant le produit des cotisations. La CEP regroupe l'essentiel du personnel communal, ainsi que les retraités qui moyennant une cotisation modique peuvent bénéficier des prestations de la caisse.

Le budget de l'association a profondément évolué depuis que la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 a modifié (art 70) l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, imposant que les avantages acquis antérieurement revêtant le caractère de compléments de rémunération d'être pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement public concerné. De fait, jusqu'en 1996, le budget annuel de la CEP était supérieur à 22 MF, les dépenses se ventilant principalement en "aide aux vacances" (12 MF en 1996), "aide aux retraités" (3 MF), chèques vacances (1,7 MF) et "aide au départ à la retraite" (1 MF). Suite à la décision du conseil municipal du 30 avril 1997, l'aide aux vacances ainsi que la prime de fin d'activité ont été réintégrées dans le budget communal et figurent désormais sur les bulletins de salaire des agents, les aides sociales, les prêts personnels, ainsi que les chèques vacances relevant toujours de la CEP. Désormais, le budget de l'association est de l'ordre de 5 MF, les cotisations de ses membres représentant moins de 10 % des produits de fonctionnement.

2.3.1. Des prestations assimilables à celles offertes par une mutuelle.

Sur présentation des factures de soins, des états de remboursements opérés par la sécurité sociale et éventuellement par la mutuelle, l'association participe à une prise en charge des frais médicaux supportés par un agent territorial, à son conjoint et à ses enfants à charge, selon le barème suivant :

- Soins dentaires : 20 % du montant restant à charge plafonné à 1.650 francs par an ;
- Optique : forfait de 200 à 550 francs ;
- Prothèses : 50 % du montant total plafonné à 1.650 francs par an.

Ces seuls remboursements ont représenté un montant de 608.451 francs en 1997 et 645.822 francs en 1998. Ces sommes représentent par ailleurs un pourcentage significativement supérieur aux cotisations versées par les membres de l'association, à savoir 388.200 francs en 1997 et 494.700 francs en 1998.

La CEP intervient également pour verser des aides aux curistes, des aides en cas de décès, de maladie, de naissances, ou des prestations à destination des enfants comme le subventionnement de colonies de vacances ou de classes de neige.

Ainsi, il apparaît que les participations de la CEP s'analysent comme des compléments aux remboursements de soins du régime d'assurance maladie et des régimes complémentaires. En ce qui concerne les buts poursuivis, comme en ce qui concerne les modalités des prestations, l'association intervient ainsi comme une mutuelle au sens de l'article L111-1 du Code de la Mutualité.

Or, selon l'article L111-2 du même code, "les associations ou groupements de toute nature qui font appel à des cotisations des membres participants pour atteindre principalement un ou plusieurs des buts mentionnés au 1° de l'article L111-1, doivent se placer sous le régime des mutuelles défini par le présent code".

Il semble que cela ne soit pas le cas, car, en tant qu'organisme mutualiste, l'association devrait disposer de statuts conformes à un modèle type comportant certaines dispositions obligatoires, l'approbation de ces statuts par l'autorité administrative conditionnant alors le fonctionnement de l'association.

L'intervention de l'association, de facto comme organisme mutualiste, paraît, pour les raisons énumérées, entachée d'irrégularité. Elle ne respecte pas les règles institutives d'organisation et de fonctionnement des mutuelles et son action n'est possible que grâce à un apport substantiel de la

contribution publique. La collectivité s'est donc engagée à saisir la DGCL au ministère de l'Intérieur afin de connaître la position de l'autorité de tutelle sur ce sujet.

2.3.2. Un niveau de subventionnement trop élevé.

La CEP, redimensionnée en termes de budget de fonctionnement en 1997, ne connaît pas de problèmes de financement.

Voir Tableau

Tableau 4

	Total des produits	Subventions de fonctionnement	Résultat	Dont résultat financier
1997	5,467 M.F.	4,996 M.F.	1,443 M.F.	36.772 francs
1998	5,117 M.F.	4,539 M.F.	0,835 M.F.	44.253 francs

En revanche, grâce à un montant de subvention publique supérieur à ce qui paraît devoir être convenable, la CEP bénéficie d'une trésorerie confortable. Elle disposait en l'espèce d'un portefeuille de valeurs mobilières de placement de 886.228 francs et d'un volant de disponibilités de 977.371 francs à la clôture de l'exercice 1997, alors que le montant annuel des subventions versées par la municipalité et les autres contributeurs devrait se faire en fonction des besoins réels de l'association.

2.4. La gestion du personnel contractuel.

Si l'on considère uniquement les contractuels recrutés par la ville pour intervenir dans les secteurs traditionnels de l'action administrative d'une commune, le nombre d'agents concernés reste compatible, voire sensiblement inférieur à la moyenne des communes de strate démographique équivalente. Toutefois, il est possible, d'une part, de constater un certain nombre "d'agents d'entretien auxiliaires" au sujet desquels l'on peut s'interroger sur la non-titularisation en catégorie C, alors que d'autre part, dans le cadre de son action culturelle, la mobilisation des contractuels par la municipalité peut s'observer assez clairement. Enfin, il a été constaté l'octroi de compléments de rémunération indus ou le refus d'avantages associés à un cadre d'emploi à des agents contractuels.

2.4.1. La filière culturelle.

Le directeur de l'Ecole d'Art ainsi que 78 professeurs ou assistants relèvent d'un statut de contractuel de droit public. Ce chiffre important doit être analysé à la lumière des possibilités statutaires qui sont offertes à la mairie par la législation en vigueur.

La loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 dispose que les agents contractuels de l'Etat peuvent être recrutés seulement lorsqu'il n'existe pas d'emploi statutaire, et pour les seuls emplois de la catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou des besoins de service le justifient ou lorsqu'il s'agit de fonctions nécessitant des connaissances techniques hautement spécialisées. Ces dispositions ont été rendues applicables aux collectivités locales en vertu des dispositions de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, selon lesquelles le critère pertinent sur lequel doit être fondé le recrutement d'agents contractuels est celui de "besoins des services", et les justifications données doivent être circonstanciées. Ces dispositions ont pour but de restreindre encore l'emploi de contractuels.

S'agissant des professeurs de musique, le statut particulier du cadre d'emploi des professeurs territoriaux d'enseignement artistique a été fixé par décret ; les professeurs de musique contractuels peuvent ainsi être titularisés soit après concours - interne ou externe - soit par promotion interne.

A Aix en Provence, la tradition veut que la commune signe des contrats annuels, renouvelés d'année en année, avec les professeurs d'école de musique. Or, depuis l'entrée en vigueur des nouveaux cadres d'emploi, la commune devrait tendre vers la titularisation progressive des professeurs. Même si celle-ci est d'un coût plus élevé pour la collectivité, il n'en demeure pas moins que la titularisation permettrait à ces professeurs d'avoir un statut plus protecteur que la seule qualité d'agent contractuel.

Si, comme le soulève la municipalité, certaines spécialités rarissimes (l'apprentissage de la viole de Gambe par exemple) appellent effectivement un statut de contractuel, les apprentissages de la danse, de la trompette, du piano, du solfège ou de l'histoire de la musique ne justifient pas un statut précaire. L'attention de la municipalité doit donc être appelée sur l'intérêt qu'il y aurait pour les intervenants habituels de l'enseignement culturel à bénéficier d'un cadre d'emploi adapté et protecteur. Il en va de même pour le directeur de l'Ecole d'Art, qui pourrait bénéficier des avantages associés à une carrière au sein du cadre d'emploi des directeurs d'établissements territoriaux d'enseignement artistique.

2.4.2. Les collaborateurs de cabinet.

Selon les textes en vigueur, l'autorité territoriale peut, dans la limite d'un effectif maximal, librement recruter des collaborateurs pour former son cabinet. Le décret du 16 décembre 1987 détermine notamment les conditions de rémunération et le nombre maximum des collaborateurs nommés dans un emploi de cabinet, quatre en l'occurrence pour Aix. Ainsi, selon l'article 9 de ce décret, l'exercice des fonctions de collaborateurs de cabinet ne donne droit à perception d'aucune rémunération accessoire à l'exception des frais de déplacement dans les conditions prévues par le décret du 10 août 1966". Or, il est apparu que certains collaborateurs de cabinet percevaient en 1997 l'aide aux vacances, ce qui est irrégulier. La Chambre prend acte que suite à ses

remarques, la collectivité a mis un terme à cette pratique et que les sommes indûment perçues ont été reversées dans la caisse publique.

2.4.3 Le recrutement d'un ingénieur contractuel.

En l'état actuel de la législation et de la jurisprudence, le recrutement d'agents contractuels pour occuper des emplois à pourvoir par des fonctionnaires titulaires recrutés par la voie de concours doit être exceptionnel. Par définition, l'emploi de ces agents doit être temporaire et seulement possible en cas de "besoins des services" ou "d'urgence", notions restrictives qui ne sont pas admises par les juridictions administratives quand le recrutement n'est pas précédé d'une procédure d'appel à candidature par le CNFPT.

Or, ces conditions de publicité n'ont pas été remplies, la mairie s'étant contentée d'une publicité dans la revue "01 Informatique" sans en aviser le CNFPT. De plus, la personne recrutée en octobre 1992 a bénéficié d'un contrat d'engagement temporaire de un an en qualité de "contractuel à temps complet pour le service informatique", alors que la délibération 92-704 autorisant le recrutement faisait référence à la nécessité de pourvoir à l'embauche d'un ingénieur subdivisionnaire.

La précarité associée au libellé et à la durée du contrat, l'absence de publicité dans les formes exigées par la loi, combinées à l'absence de spécificité réelle de la fonction à pourvoir font que le recrutement d'un ingénieur contractuel "à l'essai" pour un an a été préférée par la mairie à celui d'un fonctionnaire appartenant au cadre d'emploi des ingénieurs territoriaux qui aurait été possible, ce cadre d'emploi faisant référence aux ingénieurs informaticiens.

Le contrat de cet ingénieur a par ailleurs été renouvelé expressément, comme le prévoit la loi, pour des périodes de trois ans, sans que toutefois ces renouvellements ne soient précédés d'une nouvelle publicité, justifiée au regard des dispositions législatives en vigueur.

3. LES MARCHES A BONS DE COMMANDE

La chambre a constaté que la commune d'Aix-en-Provence avait passé en 1994, pour la période 1995-1997, des marchés à bons de commande en matière de voirie et d'éclairage public répartis en 22 lots, représentant un montant compris dans une fourchette de 16,2 MF (montant minimal) à 48,6 MF (montant maximal).

3.1. Le problème posé par ces marchés au regard du respect des règles de la concurrence

Cette procédure a été lancée sur la base d'un appel d'offres restreint avec coefficient sur bordereau de prix. Les offres des candidats s'exprimaient donc en pourcentage de rabais ou d'augmentation par rapport aux prix proposés par la commune dans le bordereau de prix. La Commission d'appel d'offres, après avoir admis la candidature d'un nombre variable d'entreprises

suivant les lots (de 7 à 15), a retenu systématiquement l'offre la moins disante.

3.1.1. La sélection des entreprises admises à concourir n'a pas été effectuée sur la base de critères clairs et logiques, ce qui pose un problème juridique

La chambre constate tout d'abord que la Commission d'appel d'offres a choisi les candidats admis à concourir sans justifier sa sélection ni même afficher de critères généraux.

De surcroît la sélection opérée manque, en pratique, de rationalité. La liste des lots faisait en effet clairement apparaître une proximité entre certains d'entre eux, et en particulier ceux qui concernaient la même prestation, mais pour des secteurs géographiques de la Ville différents. A titre d'exemple, les lots 3 à 6 concernaient tous les quatre l'entretien de la voirie communale, au niveau d'un secteur Nord pour le lot 3, Sud pour le lot 4, Est pour le lot 5 et Ouest pour le lot 6. On aurait donc pu logiquement s'attendre à ce que, dans ce cas, la Commission retienne la candidature d'une entreprise pour l'ensemble des lots similaires ou la rejette dans son ensemble. Tel ne fut pas le cas. Ainsi une entreprise fut admise à concourir pour le lot 3 mais pas pour les lots 4, 5 et 6 alors que la prestation est identique, à la seule différence près que le secteur géographique concerné n'est pas le même.

Cette pratique, qui n'est pas logique, pénalise la collectivité qui se prive ainsi des rabais qu'aurait pu consentir l'entreprise dont l'offre est retenue pour un lot, si cette entreprise avait également été admise à concourir sur les autres lots similaires.

Les services de la Ville ont apparemment oublié eux-mêmes les motifs de cette pratique illogique. La Chambre avait en effet interrogé par écrit la Ville pour lui demander des explications sur le fait que l'entreprise de loin la moins disante pour les lots 18 et 20, n'avait pas répondu au lot n° 19. La Ville avait répondu à ce sujet : "les travaux d'éclairage public portaient sur 3 secteurs géographiques, dont un, celui du Centre Ville est considéré comme particulièrement difficile. Pour des raisons évidentes de commodité des interventions liées à la circulation et aux encombrements, ce secteur est le plus sensible, et en tout état de cause, certaines entreprises ont préféré ne pas s'engager sur un rabais dans cette partie particulièrement difficile. C'est peut-être la raison pour laquelle la société (...) n'a pas répondu sur cette offre". En réalité l'entreprise n'avait pas répondu parce qu'on ne l'avait pas autorisé à répondre.

Ce mode de sélection pose enfin un problème juridique. La sélection des candidats admis à concourir devait en effet se faire par rapport aux "garanties professionnelles et financières du candidat". Dans ces conditions, pour les lots divisés par secteurs géographiques, dès lors qu'une entreprise était jugée suffisamment compétente et solide financièrement pour l'un, elle devait obligatoirement l'être aussi pour les autres. En définitive il s'agit donc d'une pratique qui porte atteinte à la concurrence puisqu'elle empêche, sans motif, la candidature d'entreprises qui auraient dû avoir le droit de remettre une offre.

3.1.2. Le découpage par secteurs de certains lots n'est pas justifié

Comme on vient de le voir, certains lots sont similaires et font l'objet d'une répartition par secteurs. La Mairie l'a justifiée ainsi : "afin de répondre à l'attente des adjoints de quartier dans les domaines sensibles de la Voirie et de l'Eclairage public, la Direction en charge de ces travaux a réorganisé ses services de façon à mettre en place un technicien plus particulièrement chargé de ces travaux sur chacun des territoires correspondants aux différentes Mairies annexes. Le même principe a été adopté pour les marchés à bon de commande, chaque secteur regroupant un ou plusieurs quartiers selon leur importance."

Cette explication est difficilement recevable. En effet, s'il s'agissait véritablement de mettre en adéquation les lots géographiques avec une organisation géographique des services techniques, tous les secteurs des marchés à bon de commande devraient être les mêmes. Or on a 4 secteurs géographiques pour l'entretien de la voirie communale (Nord, Sud, Est et Ouest), 2 secteurs pour l'entretien de la voirie rurale et le renforcement des chaussées (Nord et Sud) et 3 pour les installations d'éclairage public (Nord, Centre et Est, Sud et Ouest). De surcroît, pour les dépenses d'entretien des bâtiments, qui font également l'objet de marchés à bons de commande, il n'y a pas de découpage géographique pour les prestations similaires, mais découpage en fonction de la catégorie de bâtiment (scolaire, culturel, sportif etc...).

En définitive cette répartition par secteur présente l'intérêt majeur de permettre d'éclater en plusieurs lots une dépense importante et qui, si elle n'était pas ainsi artificiellement découpée, rendrait le recours aux marchés à bons de commande encore plus difficile à justifier.

Ce système présente également "l'avantage" de pouvoir répartir cette somme sur plusieurs entreprises, ce que le Maire ne conteste pas puisqu'il indique que cette procédure permet aux PME d'accéder à la commande publique.

3.1.3. Pour des prestations similaires, les entreprises proposent des rabais différents, et ne s'associent que pour gagner

Les exemples de la première situation sont nombreux. Ainsi une entreprise propose un rabais de 1 % sur le lot 4, mais de 2,5 % sur le seul lot 3 qu'elle gagne. Une autre propose un rabais de 2 % sur les lots 3, 4 et 6 mais de 2,5 % sur le seul lot 5 qu'elle gagne. Une troisième propose un rabais de 1,5 % sur le lot 4, de 1 % sur le lot 5 et même un supplément de 2 % sur le lot 3. Elle propose par contre un rabais de 3 % sur le seul lot 6 qu'elle gagne.

Cette constatation ne manque pas de surprendre. La ville qui, comme la Chambre, aurait pu s'étonner d'un tel écart, ne semble cependant pas surprise et a répondu la chose suivante : "en ce qui concerne les rabais consentis selon les secteurs par les entreprises, nous pouvons difficilement répondre pour elles. Toutefois, l'entreprise (que vous évoquez) a peut être consenti un rabais un peu plus important dans le secteur Ouest, car cette entreprise est implantée dans ce

quartier, ce qui pouvait lui réduire ses frais de déplacement et organisation de chantiers.". Cette explication n'emporte pas conviction.

Enfin, lorsque des entreprises s'associent pour présenter des offres communes, elles sont toujours gagnantes. De surcroît, elles ne sont pas associées pour les autres lots concernant la même prestation, qu'elles perdent d'ailleurs systématiquement. On est donc fondé à constater autant de clairvoyance de la part des entreprises ayant choisi de s'associer.

3.1.4. La répartition des 23 lots est particulièrement dispersée

L'attribution de l'ensemble de ces lots est extrêmement bien répartie en particulier sur les lots concernant exclusivement des entreprises de BTP (1 à 15) puisqu'aucune entreprise ne parvient à obtenir deux lots complets.

Si l'on examine l'ensemble des lots, une seule entreprise, que l'on appellera Z, était parvenue à obtenir deux lots complets (lots 18 et 20). Cette exception n'a cependant pas duré longtemps. En effet, alors que la commission d'appel d'offres du 5 octobre 1994 avait clairement décidé d'attribuer les lots 18 et 19 à Z, celle du 19 octobre a décidé de revenir sur cette décision ou plutôt, dans un premier temps, de geler une décision qui était pourtant prise.

Ce revirement était officiellement motivé par l'ampleur du rabais consenti par Z (moins 35 %). La Commission d'appel d'offres demanda donc à Z de justifier son rabais de 35 %. L'entreprise le fit en se déclarant "surprise de ces remarques". Dans le corps de sa lettre elle expliquait de façon détaillée que les calculs faits par les services municipaux pour démontrer qu'il y avait vente à perte, n'étaient pas pertinents.

Cette réponse fut soumise pour avis à la DGCCRF par le Maire, de sa propre autorité, et non à la demande de la Commission d'appel d'offres comme le prétend à tort un rapport présenté à la Commission. La DGCCRF se contenta d'une réponse générale et prudente.

Saisie à nouveau de ce dossier, la Commission d'appel d'offres se contenta de "déclarer ces 2 lots infructueux" sans la moindre motivation, ne serait-ce que pour contester l'argumentation de Z. La commission décida par ailleurs de donner un avis favorable à une nouvelle procédure de marchés négociés pour ces deux lots. Lors d'une nouvelle réunion, le 18 janvier 1995, la commission décida d'attribuer le lot à un groupement, qui n'existait pas lors de la première consultation, et composé de l'entreprise située immédiatement après Z pour le lot 18 lors de la 1ère consultation, et de celle située immédiatement après Z pour le lot 20 également lors de cette 1ère consultation. Le hasard fit donc encore une fois bien les choses et avec une précision assez remarquable. Lors de ce deuxième tour Z ramena en effet son rabais à 17 % tandis que le groupement lauréat le portait à 20 % (les autres candidats étaient à -2 et -3 %). Avec un tel rabais, le groupement choisi, se trouvait, sur la base des critères retenus par les services municipaux pour estimer que Z vendait à perte, dans une situation de vente à prix coûtant.

En conclusion, en faisant jouer la concurrence à partir d'un prix qu'elle fixe elle même et non à partir de prix déterminés individuellement et secrètement par chaque entreprise, en découpant par tranches des marchés qui devraient être conclus sur des bases plus globales, et en fixant à un niveau très large l'écart entre les tranches minimales et maximales, la commune met en place tous les éléments favorables à la constitution d'ententes.

Elle contribue également à faire naître de tels risques en sélectionnant telle entreprise sur un lot, mais pas sur un autre lot similaire, et en dispersant à l'extrême le nombre de bénéficiaires. Enfin, en ne s'étonnant pas des rabais à la carte proposés pour des lots similaires, ni du fait que lorsque deux entreprises s'associent cette association les rend systématiquement moins disantes, la Ville ne fait pas preuve d'une grande curiosité pour éviter ces risques.

3.2. Le problème de principe posé par le recours aux marchés à bons de commande

La commune a également recours pour d'autres prestations et pour des montants, eux aussi, non négligeables à cette technique particulière des marchés à bons de commande. Elle a ainsi passé, toujours à la fin de 1994, des marchés à bons de commande pour l'entretien des bâtiments. Là encore les montants sont importants puisque la fourchette, pour un total de 25 lots, va de 12 à 36 millions de francs.

De surcroît certains lots sont manifestement trop éclatés. Ainsi, il n'est pas normal de diviser en 4 lots la maçonnerie (lots 1 à 4) alors que le premier lot est plus important que le total des lots 2 et 3, 2 et 4 ou 3 et 4. De même la prestation d'électricité est particulièrement éclatée puisqu'elle est divisée en 5 lots, dont un à 500.000 F, alors que le plus petit s'élève à 250.000 F, soit la moitié.

La commune a passé également pour la même période des marchés à bons de commandes pour l'eau, l'assainissement et le pluvial (fourchette annuelle de 4,9 millions de francs à 14,7 millions de francs), pour les parcs, jardins et cimetières (fourchette annuelle de 2,05 millions de francs à 6,15 millions de francs) et pour les fournitures des services techniques (fourchette annuelle de 5.750.000 F à 17.250.000 F). La commune peut donc dépenser chaque année dans le cadre de ces marchés à bons de commande entre 40 et 122 MF.

De tels montants font nettement sortir ces prestations du cadre prévu par la circulaire du 5 août 1993 qui réserve les marchés à bons de commande aux fournitures et services courants ainsi qu'à l'entretien ou à la rénovation d'ouvrages difficilement programmables.

La Chambre prend cependant acte des mesures mises en oeuvre par la Ville à partir de 1997 en la matière et qu'elle entend généraliser à l'avenir. Ces mesures consistent principalement à réduire l'écart entre les tranches minimales et maximales, à diminuer le nombre de lots, et à mettre les entreprises en concurrence sur la base d'un bordereau vierge complété par chaque candidat. Pour être efficaces, ces mesures devaient cependant s'accompagner d'une plus grande vigilance

de la Commission d'appel d'offres.

4. LA POLITIQUE CULTURELLE DE LA VILLE

4.1. Les contours de l'action culturelle de la ville.

La ville d'Aix en Provence possède une notoriété en matière culturelle qui lui confère une place particulière dans le sud de la France. Cette réputation résulte en grande partie de l'installation et du développement de son festival d'art lyrique. En effet, Aix en Provence n'avait pas, en dépit de son exceptionnel patrimoine architectural, une image de ville culturelle lorsque, en 1947, la comtesse Pastre, Gabriel Dussurget et Henri Lambert la choisirent pour en faire le cadre d'un festival, alors consacré à Mozart.

L'attraction exercée par le festival peut en partie expliquer l'implantation de très nombreuses entreprises. Il est vrai que depuis les années soixante-dix, la qualité de vie joue un rôle croissant pour attirer dans les villes non seulement de nouveaux habitants, mais aussi des entreprises, notamment si elles comptent beaucoup de cadres, d'ingénieurs ou de chercheurs.

La municipalité, soucieuse de préserver cette image positive, dynamique et festive a donc accordé à sa politique culturelle des moyens importants, en organisant des manifestations de prestige ou en apportant un soutien conséquent au secteur associatif concerné. Sur environ 600 associations subventionnées par la ville, le secteur culturel bénéficie d'une ressource financière de toute première importance, un quart des associations percevant plus de 500.000 francs annuellement ouvrant dans le domaine de la culture.

En volume, les interventions culturelles de la ville sont ainsi effectuées pour un tiers par des associations ou organismes équivalents et directement pour les deux tiers restants. Il conviendrait d'ajouter, pour évaluer l'effort de la municipalité aixoise en la matière, les mises à disposition de salles, de personnel et également les nombreux investissements en infrastructures ou en communication.

Pour Aix en Provence, si l'on s'en tient au compte administratif 1998 et à ses annexes, les dépenses de fonctionnement dans le secteur culturel s'élèvent à 106 MF, dont 36 MF par l'intermédiaire de 217 associations à finalité culturelle subventionnées. Les études qualitatives les plus récentes du ministère de la Culture montrent que la ville d'Aix en Provence est ainsi dans une situation comparable à celle des villes de démographie équivalente.

En ce qui concerne l'investissement, l'importante rénovation du théâtre de l'Archevêché démontre que l'effort de la municipalité ne s'est pas relâché. Un montant de 80 MF a ainsi été investi en 1998 par la ville pour moderniser ses infrastructures culturelles, environ la moitié de cette charge provenant de subventions de l'Etat ou d'autres collectivités.

Si bien qu'il est possible de constater que sur un plan strictement financier, la ville d'Aix en Provence a consacré, aidée en cela par les autres collectivités et l'Etat, 186 MF (fonctionnement et investissement) à son action culturelle en 1998.

4.2. Le festival d'art lyrique.

A la fin des années quatre-vingt, l'association qui organisait le festival s'est retrouvée confrontée à de graves problèmes financiers en raison de difficultés de gestion et de la baisse de la fréquentation du festival.

La municipalité d'Aix a cru pouvoir relancer cette manifestation en créant la société d'économie mixte pour l'exploitation du Théâtre de l'Archevêché (SEMETA), avec le département, la région et divers autres actionnaires. Mais la création de cette SEM en 1992 n'a rien résolu. La situation s'est même aggravée en raison de la poursuite des mêmes déficiences dans la gestion et de l'échec de la relance du festival, situation décrite par la Chambre dans une lettre d'observation de 1995.

Le 20 juin 1996, le conseil municipal d'Aix en Provence fut amené à se pencher sur la situation financière de la SEMETA et à étudier les perspectives d'avenir du Festival d'Aix en Provence.

Le plan approuvé par le conseil municipal ce jour là reposait sur les deux grands principes suivants :

- rétablissement de l'équilibre financier de la SEMETA, qui n'aura plus en charge l'organisation du festival à partir de 1998, l'année 1997 étant une année de transition
- création d'une nouvelle structure, sous forme associative, chargée de gérer le Festival à compter de 1998

La mise en oeuvre de ces deux principes appellent les observations suivantes :

4.2.1. La dissolution de la SEMETA

Comme le précisait la délibération précitée, la situation financière difficile de la SEMETA avait débouché dans un premier temps sur le déclenchement par le Président du Tribunal de Commerce d'une procédure de règlement amiable et la désignation d'un conciliateur. Celui-ci avait présenté un protocole de conciliation avec les créanciers qui avait été homologué par le Tribunal de Commerce le 4 novembre 1996. Le tribunal avait désigné à compter de cette date le conciliateur comme administrateur provisoire de la SEMETA.

A terme, l'ensemble de ces décisions, y compris celle privant la SEMETA de son unique objet, à savoir l'organisation du Festival, conduisait logiquement à sa dissolution. Cette décision fut prise

sur le principe lors de l'Assemblée Générale Extraordinaire du 3 juin 1998. Une telle perspective aurait normalement dû déboucher sur la suppression des subventions accordées à la SEM. Tel ne fut pas le cas. Le tableau ci-après décrit l'évolution du montant des subventions reçues par la SEMETA de 1994 à 1997. Il montre que les subventions publiques reçues par la SEMETA ont augmenté en 1996 par rapport à l'année précédente et se sont maintenues à un niveau élevé en 1997.

Voir Tableau

Tableau 5

KF	1994	1995	1996	1997
Etat	4 000	5 300	7 000	8 700
Région	1 500	1 500	1 500	
Département	3 000	3 000	3 000	2 050
Ville	4 000	5 000	6 000	4 965
TOTAL	12 500	14 800	17 500	15 715

Cette évolution est surprenante dans la mesure où les éditions 1996 et 1997 ont été très réduites. Ainsi, le festival 1996 n'a programmé qu'un seul opéra, SEMELE, en 6 représentations, ainsi qu'une vingtaine de concerts. En 1997 le programme était encore plus réduit, puisque la scène du théâtre de l'archevêché était inutilisable du fait des travaux réalisés dans la Cour et au niveau de la cage de scène. Le festival se résuma donc à quelques concerts, dont un en hommage à Gabriel Dussurget, fondateur du festival.

En réalité, l'augmentation des subventions en 1996 et 1997 s'explique principalement par la nécessité d'apurer le passif important de la SEMETA et de supporter le coût des licenciements.

4.2.1.1. La résorption du passif

L'exercice 1994 (1er novembre 1993 - 31 décembre 1994), dont les résultats avaient été approuvés dans le courant de l'année 1995, soit avant les décisions évoquées plus haut, s'était soldé par un très léger résultat positif (20.688 F), après prise en compte d'environ 3 millions de francs de production stockée. Le résultat de l'exercice 1995 fut très différent puisque le compte de résultat et le bilan affichaient un résultat déficitaire à hauteur de plus de 18 millions de francs. Ce résultat déficitaire avait trois origines :

1° Le déficit de l'édition 1995 du festival.

2° Un changement de méthode pour évaluer les incidences de l'effondrement de la cage de scène survenu le 17 mai 1994, et ayant pour effet d'augmenter les charges exceptionnelles de 7 198 827 F.(1)

3° Un autre changement de méthode, au niveau cette fois des décors, costumes et accessoires, qui désormais ne seraient plus comptabilisés en stocks en fin d'exercice pour la valeur de leur coût final, mais seraient valorisés pour une somme résiduelle et forfaitaire de 50 000 francs. Ce changement de méthode, qui a eu pour effet d'augmenter de 8 988 505 francs la perte de l'exercice, confirme donc la justesse du diagnostic de la Chambre qui avait contesté, dans ses observations définitives sur la SEMETA, la méthode de comptabilisation des stocks qui gonflait artificiellement l'actif et masquait ainsi la réalité du déficit. A cet égard le Maire et ancien Président de la SEMETA ne peut soutenir aujourd'hui que le changement de méthode comptable qui vient d'être décrit s'inscrivait dans la perspective de la cessation d'activité de la SEMETA, puisqu'à la date où les comptes ont été arrêtés, ni le conseil municipal, ni a fortiori les instances dirigeantes de la SEMETA, n'avaient pris une telle décision.

A la fin de l'exercice 1996, la situation était rétablie puisque le bénéfice atteignait près de 4 787 930 F, puis 12 213 202 F au terme de l'exercice 1997. A cette date les capitaux propres étaient redevenus positifs. Devant l'ampleur du déficit à la fin de l'exercice 1995, le rôle des subventions versées en 1996 et 1997, malgré la mise entre parenthèses du festival pendant deux années (1996 et 1997), apparaît donc clairement. Cependant la lecture de la délibération du conseil municipal du 20 juin 1996 déjà évoquée, et du rapport de présentation, montre que l'assemblée délibérante avait été appelée, ce jour là, à voter une subvention pour financer des spectacles et non pas pour apurer un passif. D'autres causes ont certes pu contribuer dans une moindre mesure à ce résultat, comme l'encaissement en 1997 d'une partie des indemnités d'assurances suite à l'effondrement de la cage de scène.

4.2.1.2 Le coût des licenciements

Le changement de structure de gestion du Festival s'est accompagné du licenciement de tous les personnels à temps plein de la SEMETA. Le caractère systématique de cette décision de licencier tous les anciens salariés peut surprendre dans la mesure où les postes occupés n'étaient pas tous des postes de responsabilité. Par ailleurs ces licenciements ont coûté au total environ 2 millions de francs à la SEMETA, pour seulement 4 personnes, deux autres cas faisant l'objet de contentieux non encore définitivement tranchés.

La partie la plus importante de cette somme est due au versement d'une indemnité de plus de 800.000 F à l'ancien directeur administratif du festival, sur la base d'un protocole transactionnel négocié avec lui car on est donc passé, d'un licenciement envisagé pour faute grave, sans préavis et sans indemnité, à un licenciement à l'amiable mais assorti du versement d'un peu plus de 800.000 F d'indemnités.

S'agissant des autres salariés, leur licenciement a été prononcé pour un motif économique. Or il n'était pas cohérent de décider de se séparer d'eux dans leur ensemble, ce qui suppose qu'on avait quelque chose à leur reprocher, et de ne pas motiver ces licenciements par une faute ou par

la perte de confiance, deux motifs considérés comme constituant des causes réelles et sérieuses de licenciement.

Au contraire, en licenciant ces personnes pour motif économique, les dirigeants de la SEMETA ont pris de gros risques sur le plan juridique en cas de contentieux, puisque le Festival continuait à exister et que, dans ces conditions, la nouvelle structure chargée de sa gestion était juridiquement tenue de reprendre les anciens salariés. On comprend mal que les dirigeants de la SEMETA n'aient pas mesuré ce problème au moment où ils ont pris leur décision, tant il était évident. Ils n'ont d'ailleurs pas fait appel des jugements des prud'hommes évoqués plus haut.

En réponse aux observations provisoires de la Chambre sur ce point, les principaux intéressés ont fait valoir que le protocole transactionnel signé avec le Directeur administratif avait fait économiser de l'argent à la SEMETA par rapport aux indemnités qui auraient dû lui être versées en application de son contrat.

La Chambre constate, pour les autres licenciements, qu'il n'est pas possible de savoir, à la lumière des réponses des responsables de l'époque, qui a pris une telle décision, pourtant lourde de conséquences sur le plan financier, pour une structure alimentée essentiellement par des subventions et qui rencontrait déjà des difficultés financières importantes.

4.2.1.3. La SEMETA n'est toujours pas dissoute

Alors qu'une date butoir avait été fixée pour la dissolution de la SEMETA (31 décembre 1999), celle-ci n'est toujours pas, à ce jour, intervenue. Le blocage actuel s'explique, semble-t-il, par l'existence de contentieux sur les licenciements de deux autres salariés, déboutés par les prud'hommes, et qui ont fait appel. Cette situation ne permet donc pas de savoir si la liquidation de la SEMETA débouchera, comme prévu sur un excédent ni a fortiori son ampleur. Cet éventuel excédent devra son existence aux subventions versées par les collectivités locales et l'Etat en 1996 et 1997 en l'absence de véritable festival, et alors même que l'Etat n'était pas actionnaire de la SEMETA et n'avait donc pas juridiquement à supporter son passif. Par ailleurs la Ville d'Aix en Provence a investi 12 millions de francs dans le capital de la SEM. Dès lors on ne pourra véritablement parler d'excédent qu'au delà d'un solde de liquidation positif pour la ville de 12 millions de francs. A l'inverse il convient de prendre en considération, comme l'indique le Maire dans sa réponse, le fait que la Ville a obtenu le remboursement par la SEMETA d'une avance de 3,5 MF et que les garanties d'emprunt qu'elle avait accordées ont pu être levées.

4.2.2. Une santé retrouvée.

Tirant les enseignements de cette expérience malheureuse et souhaitant préserver la pérennité du festival, l'Etat a décidé de déployer une politique ambitieuse et volontariste en participant activement à la mise en place d'un nouveau projet artistique et en s'engageant financièrement à long terme. Un protocole d'accord entre les partenaires publics du festival d'Aix, Etat, ville,

département et région est venu garantir les financements alloués à la manifestation culturelle aixoise. La progression des subventions publiques consacrées au festival d'art lyrique est un premier élément à relever ; elle résulte uniquement d'un engagement croissant de l'Etat.

La mise en place d'une contractualisation pluriannuelle est le corollaire indispensable d'un engagement financier qui, en l'espèce, présente une ampleur notable. En effet, l'Etat a triplé sa contribution au festival en 1998 par rapport à 1995 en la portant à 15 millions de francs. Si l'on ajoute 1,5 MF du Conseil régional, 3 MF du Conseil général, 6 MF de la ville et les 5,5 MF versés par le casino municipal au titre des manifestations artistiques de qualité, l'ensemble des subventions publiques se monte à environ 31 MF en 1998 pour un budget, hors tournées, voisin de 60 MF.

Le deuxième élément marquant est la progression du poste "mécénat", qui représentait 9,8 MF en 1998, soit près du triple de ce qu'il était au début de la décennie.

S'agissant du montage administratif, une association type loi de 1901, initialement "l'association pour le cinquantième du festival international d'art lyrique et de musique d'Aix en Provence" en 1996, puis, suite à une modification de statuts et de raison sociale en 1997, "l'association pour le festival international d'art lyrique et l'académie européenne de musique d'Aix en Provence", a en charge la gestion du festival.

Pour symboliser l'appel au mécénat, M. Messier, président directeur général de Vivendi, a été nommé à la présidence de cette dernière association dont le conseil d'administration comprend par ailleurs trois représentants de l'Etat et quatre des collectivités territoriales. M. Stéphane Lissner, ancien directeur du théâtre du Châtelet, s'est vu confier le poste de directeur du festival, en charge de la programmation et de la gestion. Il cumule ces fonctions avec celles qu'il occupe également au théâtre des Bouffes du Nord. Ce fait n'est pas anodin, étant donné que la Chambre, lors du contrôle du festival, avait déjà dénoncé les effets pervers de cette bi-localisation des activités du directeur artistique en relevant les coûts supplémentaires induits pour la collectivité.

Le bilan du festival d'art lyrique est aujourd'hui positif. Tant du point de vue de la programmation, de la fréquentation ou de l'équilibre financier, les progrès enregistrés depuis 1997 semblent montrer que le festival a pu renaître de ces cendres. Le précédent contrôle de la Chambre, parfois présenté comme un outil destiné à tuer le festival, aura ainsi contribué, avec d'autres, à un assainissement financier et une réelle clarification des structures et des responsabilités. La fréquentation enregistrée en 1999, avec un total de 75.000 entrées, est sans commune mesure avec celle du début des années quatre-vingt-dix, qui se situait entre 20 et 33.000 entrées. Il est donc clair qu'à l'heure actuelle, le festival d'art lyrique d'Aix en Provence semble avoir trouvé à la fois son public et son mode de financement, ce qui devrait contribuer à l'enraciner dans la cité. Toutefois, ce premier constat ne doit pas masquer certains aspects plus discutables de la gestion administrative de ce renouveau.

4.2.3. L'attribution de la gestion du festival

Comme évoqué plus haut, la gestion du festival a été confiée, à l'issue de l'expérience menée avec la SEMETA, à une structure associative, "l'association pour le cinquantenaire du festival international d'art lyrique et de musique d'Aix en Provence(2)", dans laquelle les collectivités publiques sont prépondérantes et où l'Etat occupe un rôle de premier plan. L'association ainsi créée supporte un projet piloté par le ministère de la Culture qui, outre une importante augmentation de ses subventions, fournit un projet artistique, la dote d'un organisateur capable de le mettre en place, et d'un président issu du monde de l'entreprise pour symboliser la volonté de relancer le mécénat.

La ville voit donc effectivement sa prééminence s'effacer, mais en échange elle obtient la pérennisation de son festival et son ancrage dans la cité. Le montage administratif choisi pour gérer ce service public culturel qu'est le festival d'Aix est donc susceptible de satisfaire l'ensemble des parties. Il est toutefois contestable.

En effet, l'attribution de la gestion du festival à une association distincte de la municipalité s'est faite en dehors de toutes les dispositions prévues par la loi n° 93-122 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite loi Sapin, qui en son article 38, dispose que "les délégations de service public des personnes morales de droit public sont soumises par l'autorité délégante à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat".

Même si la "matière" culturelle se concilie difficilement avec des procédures mieux adaptées à d'autres secteurs de l'action publique et bien qu'à l'issue de la phase de publicité les offres soient librement négociées par l'autorité responsable de la personne publique délégante qui choisit finalement le délégataire, il n'en demeure pas moins que cette publicité demeure une formalité substantielle dont l'inobservation peut être sanctionnée par les juridictions administratives. Ainsi, en choisissant de ne pas confier la gestion d'un service public selon les formes prescrites, la ville a ouvert de manière certes pragmatique et efficace pour le bien du festival, mais en dehors des dispositions législatives issues de la loi Sapin qui s'appliquaient à l'époque.

Interrogée sur ce point, la collectivité a contesté l'argumentation de la Chambre aux motifs que la matière culturelle se prêtait mal aux dispositions de la loi Sapin, que l'organisation de la manifestation culturelle ne constituait pas nécessairement un service public et que la création d'une entité regroupant l'Etat et la ville rendait inopérante toute mise en concurrence.

Sur le premier point relevé par la ville, la non-application de la loi Sapin au secteur culturel, il convient de noter qu'il est possible de citer un exemple où la loi Sapin a été appliquée dans le cadre d'une délégation de service public culturel, en l'occurrence l'attribution de la gestion du théâtre du Jeu de Paume en 1994, à ... Aix en Provence.

Même si, en matière culturelle, la loi Sapin demeure d'une application délicate, sur le plan du droit rien ne permettait de l'écarter. Il est d'ailleurs éclairant que le Directeur Régional des Affaires Culturelles ait indiqué que "depuis quelques années, le ministère de la Culture s'efforce toutefois de mettre en concurrence des opérateurs pour la gestion des lieux dont il est l'unique responsable, comme ce fût le cas en 1999 pour l'opéra comique ou le théâtre du Rond-Point de Paris."

Sur la qualification de service public, la Chambre relève l'argumentation de la collectivité pour expliquer (cf. infra) l'absence de permis de construire dans l'opération de rénovation du théâtre : "L'ensemble des dispositions prises l'a été pour assurer un principe essentiel de l'action publique, celui de sa continuité, en l'espèce très affirmé, en vue de la tenue du festival l'été suivant... Les services de la ville ont sensibilisé les services consultés sur l'urgence de la réponse, eu égard à l'intérêt général du projet."

Au moment de mettre en œuvre des prérogatives de puissance publique, l'organisation du festival apparaît donc comme un service public mais en revanche pour justifier la non application des dispositions de la loi Sapin, la collectivité ne voit pas "pour quels motifs il faudrait considérer le festival comme un service public."

Sur le troisième élément qui est fondé sur la nécessité de concrétiser le partenariat entre la ville et l'Etat par la création d'une personne morale, il est, selon la Chambre erroné de dire qu'il rendait inopérant une mise en concurrence. En effet, s'il était tout à fait possible de créer une association chargée de porter l'événement, de recevoir les subventions et d'en assurer le contrôle, rien ne s'opposait à ce que l'attribution de la direction artistique du festival s'effectuât selon les dispositions de la loi Sapin.

La Chambre note qu'à l'époque des faits, la licence et l'agrément ministériel d'organisateur de spectacles étaient, selon les dispositions de l'ordonnance du 13 octobre 1945 relative aux spectacles, délivrés uniquement à des personnes physiques⁽³⁾. Ainsi, l'attribution de la direction artistique du festival à M. Lissner demeurerait critiquable car effectuée de manière insuffisamment transparente comme l'indiquaient les termes du protocole d'accord relatif au festival : "Considérant la volonté exprimée par les collectivités de voir nommé Monsieur Stéphane Lissner comme Directeur du Festival au vu du projet artistique qu'il a établi...".

La Chambre estime donc, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif, que les dispositions de la loi Sapin trouvaient à s'appliquer lors de l'attribution de la gestion du Festival et que dès lors qu'elle s'en écartait, la ville se privait par ailleurs des meilleurs moyens de contrôler et d'améliorer l'organisation de sa manifestation de prestige.

4.2.4. La rénovation du théâtre de l'Archevêché.

Depuis sa création, le festival d'Aix en Provence est associé à la scène du théâtre de l'Archevêché, site architectural prestigieux qui permet, dans un environnement naturel séduisant, de présenter des spectacles hors d'un cadre conventionnel en mêlant atmosphère de plein air et effets scéniques.

Ce théâtre, situé dans la cour de l'Archevêché, est au cœur du centre historique de la ville. Le Palais archiépiscopal, intégré au site de la cathédrale Saint-Sauveur fait partie d'une pièce urbaine de première importance - le bourg Saint-Sauveur - qui a fait l'objet de nombreuses mesures de protection dans le cadre de la préservation des monuments historiques, notamment de la loi du 31 décembre 1913.

4.2.4.1. Un site protégé.

L'ancien Archevêché a ainsi été inscrit à l'inventaire supplémentaire des Monuments Historiques par arrêté du 28 septembre 1926, la façade d'entrée a fait l'objet d'un classement à l'inventaire par arrêté du 26 mars 1942, alors que la cathédrale Saint-Sauveur est classée monument historique. En outre, l'ensemble du quartier est classé dans le plan d'occupation des sols dans un secteur UA, ce qui signifie qu'un ensemble de contraintes fortes vient encadrer toute opération pouvant modifier l'urbanisme de l'endroit. Le Palais Archiépiscopal est donc au centre d'un espace très protégé. Aussi, pour des travaux concernant un bâtiment protégé, ou un édifice classé, une autorisation du ministère de la Culture est requise, de même qu'un avis de l'architecte des bâtiments de France qui lie le maire lors de la délivrance d'un permis de construire.

Les travaux relatifs au théâtre, situé dans la cour de l'Archevêché, relèvent de la procédure prévue à l'article 13 bis de la loi du 31 décembre 1913. Aussi, pour tenir compte des prescriptions de l'architecte des bâtiments de France, le théâtre fût dès l'origine du festival, une installation démontable, qui devait permettre de rendre la cour publique durant la période hivernale. La dernière rénovation d'envergure, en 1985(4), avait dû composer avec d'une part l'obligation de revenir à un lieu vide après chaque festival et d'autre part, avec l'interdiction de s'appuyer sur les bâtiments de la cour.

Ainsi, la cage de scène de l'époque était conçue comme élément démontable qui s'escamotait dans la fosse créée dans la cour, ce qui a impliqué de lourdes et onéreuses opérations de manutentions jusqu'en 1994 où, l'affaissement de la cage a rendu le système inutilisable. Ce sinistre a conduit à une indemnisation de la collectivité publique à hauteur de plus de 15 MF par les assurances. Cet accident, couplé à la nécessité de relancer le festival à une période où sa fréquentation était en baisse, a conduit la mairie à décider la construction d'un nouvel ensemble théâtral sur les mêmes lieux, après que des travaux de réparation effectués en un temps record aient pu autoriser la tenue du festival en 1994(5).

La logique de ce projet ambitieux - 82 MF - initié et soutenu par le nouveau directeur du festival, s'appuie sur la création de la "Maison du Festival", concept fédérateur qui doit permettre de

proposer aux artistes, aux Aixois, à la presse, tout à la fois un lieu de rencontre et d'information mais aussi un site où tout au long de l'année se succèdent des manifestations culturelles variées. Le projet suppose une diminution de la jauge de 1.650 vers 1.300 places, une remise à neuf de l'instrument scénique, ainsi qu'un ensemble de travaux censés améliorer la fonctionnalité des lieux.

Il convient aussi de remarquer que le terrain et le bâti du palais archiépiscopal, sont propriété non pas de la ville, mais du Conseil général des Bouches du Rhône, celui-ci ayant mis à disposition les locaux par voie conventionnelle, pour une durée de dix-huit ans à compter du 1er juillet 1991. Il n'est donc pas anodin de remarquer que la plus grosse opération d'investissement réalisée par la ville en 1998 a porté sur des locaux dont elle n'est pas propriétaire.

S'agissant de la conduite administrative du dossier, des dysfonctionnements notables sont apparus. En effet, l'opération de rénovation a été possible grâce à la délivrance d'un permis de construire par arrêté municipal en date du 5 juin 1997. Or, ce permis a été annulé par le tribunal administratif de Marseille le 8 janvier 1998, au motif que l'architecte des bâtiments de France ne pouvait être regardé comme ayant donné son aval, son avis étant assorti de nombreuses réserves. Une nouvelle demande est alors déposée, le 12 janvier 1998 qui aboutit à la délivrance d'un nouveau permis de construire le 24 janvier 1998, soit dans des délais extrêmement brefs.

Cette célérité est présentée par la collectivité comme le résultat d'une procédure adaptée lorsqu'il s'agit d'effectuer des travaux de courte durée et devant être menés à terme dans des délais précis. En effet, pour éviter toute interruption de chantier par des contentieux, un deuxième permis, copie conforme du premier, est préparé, instruit dès la saisine du tribunal, si bien que si un jugement défavorable est rendu, le deuxième permis peut permettre de reprendre les travaux dans un délai extrêmement court.

Cette procédure appelle deux remarques. Tout d'abord elle s'est accomplie avec la bienveillance des services de l'Etat, ensuite elle a causé un réel préjudice aux riverains dont certains n'ont jamais voulu s'engager dans des négociations transactionnelles et qui supportent encore aujourd'hui des frais de contentieux.

La bienveillance des services de l'Etat peut s'expliquer en partie par le fait que, premier partenaire financier du festival, il avait tout intérêt à le voir se réaliser. Cependant, il n'en demeure pas moins que cet objectif a pu se réaliser grâce à une interprétation pragmatique des textes en vigueur.

La solution mise en avant pour respecter les dispositions législatives et réglementaires destinées à protéger les sites classés ou inscrits, était fondée sur le caractère temporaire des aménagements destinés au festival, qui devaient être démontables pour ne pas être qualifiées de constructions susceptibles de dénaturer le site. Or, bien que cela ait été le cas dans la configuration précédente héritée du projet Guillaumot de 1985, le démontage et l'entretien de la cage de scène, jugés trop onéreux, furent abandonnés dès 1987. De fait, la cour de l'Archevêché

n'a jamais plus, dès lors, été rendue au public.

Prenant acte de cette situation, les responsables municipaux et les concepteurs du projet architectural ont adopté une option qui "oublie le principe de polyvalence de la cour", selon les termes de l'annexe à la convention de mandat entre la ville et la société d'économie mixte en charge du projet, en optant pour une cage de scène mobile mais non démontable.

Ainsi, l'installation ne semblait pas devoir causer de préjudice au patrimoine à protéger, la possibilité de réduire la hauteur de la cage de scène au niveau de la hauteur des bâtiments périphériques réduisant les nuisances et assurant la compatibilité avec le POS. En revanche, la construction dans la cour de l'Archevêché demeurerait tout à fait contraire aux dispositions protectrices en vigueur. En effet, si la destruction (et non le démontage) des gradins reste toujours possible pour respecter le principe de réversibilité, d'une part cela ne semble pas dans l'esprit du nouveau projet, et d'autre part cela constituerait vraisemblablement une atteinte à l'aspect originel de la cour, donc au monument à protéger.

Il est surprenant que cette interprétation pragmatique des textes ait non seulement été mise en avant par la municipalité, mais surtout avalisée par les services du ministère de la Culture compétents, en l'espèce l'architecte des bâtiments de France. Cependant, le Tribunal administratif, saisi une nouvelle fois par des riverains du théâtre, a procédé à l'annulation du second permis de construire, le 12 mai 1999, en se fondant sur la teneur même du projet de rénovation, jugé non conforme au règlement applicable à la zone protégée.

4.2.4.2. La convention de mandat avec la SEMARAIX.

Par décision du conseil municipal du 25 juillet 1996, la ville d'Aix en Provence a décidé de confier à la SEMARAIX les études préalables ainsi que les travaux de rénovation de la scène du théâtre de l'Archevêché. Une convention de mandat est alors signée entre la mairie et sa société d'économie mixte le 21 août 1996 ; elle a pour objet "les études techniques, juridiques, financières et économiques nécessaires à la mise en oeuvre du programme de reconfiguration du théâtre ainsi que d'aménagement des espaces qui lui seraient rattachés dans le cadre d'une maison du festival, et à la réalisation des travaux correspondants".

Cependant, cette convention de mandat passée avec la SEMARAIX a eu pour effet de déléguer des missions qui, selon les termes de l'article 2 de la loi MOP du 12 juillet 1985, ne pouvaient incomber qu'à la ville. En l'espèce, la ville ne pouvait notamment se dessaisir de la responsabilité de l'enveloppe financière prévisionnelle. Or, dans le cas présent, la SEMARAIX et non la ville, a déterminé le montant de l'enveloppe prévisionnelle. En effet, lors de la signature de la convention, le 21 août 1996, seule la rémunération de la SEMARAIX est prévue, à hauteur de 6 % HT du coût HT des travaux. L'enveloppe prévisionnelle n'est déterminée quant à elle que le 6 février 1997, lors de l'adoption par la ville de l'avant-projet sommaire (APS), pour un montant de 82,5 MF TTC(6). Cette procédure est ainsi contraire aux dispositions de la loi MOP.

La convention de mandat ne dispensait donc pas la mairie d'établir en amont les grandes lignes de l'enveloppe financière prévue pour l'opération de rénovation. La SEMARAIX qui avait été, par lettre de commande du 24 mai 1996, chargée d'une étude sur les possibilités d'évolution du site du palais archiépiscopal, avait d'ailleurs fourni en janvier 1997 le document escompté, mais celui-ci ne mentionnait aucune estimation quant au coût des travaux. En s'en remettant totalement à la SEMARAIX, la ville ne s'est pas donné les moyens de minimiser les coûts de la rénovation du théâtre.

Par ailleurs, durant la période du 8 au 24 janvier où aucun permis de construire ne venait autoriser les travaux, le chantier a officiellement été arrêté durant douze jours. Cet arrêt a généré un coût qui a été évalué, dans le cadre d'un protocole transactionnel conclu entre la SEMARAIX et l'entreprise chargée des travaux, à plus de 1,3 MF. Si une indemnité pour arrêt de chantier a bien été arrêtée à l'occasion de ce protocole transactionnel, celle-ci ne se monte qu'à 750.000 francs HT. Le reliquat est composé de travaux supplémentaires pour les fondations, pour un montant de 375.000 francs et de travaux complémentaires, décidés après l'avenant n° 1, pour une valeur de 235.000 francs. Or, ces travaux effectués au-delà de l'enveloppe financière prévue auraient dû faire l'objet d'un avenant, en vertu de l'article 255 bis du Code des marchés publics.

4.2.4.3. Des imputations irrégulières dans l'assiette des sommes éligibles au remboursement par le FCTVA.

Les dépenses d'investissement payées en 1997 et 1998 dans le cadre de la rénovation de l'Archevêché ont généré des droits en matière de compensation de la TVA. Toutefois, les dépenses effectivement payées par le comptable sur le compte prévu à cet effet ne sont pas toutes susceptibles d'être intégrées dans l'assiette des dépenses d'investissement ouvrant des droits à compensation. En effet, plus de 320.000 francs de dépenses de fonctionnement par nature ont procuré des versements indus de FCTVA. Parmi ces dépenses figurent notamment des frais d'hôtel le buffet de fin de chantier ainsi que des dépenses de surveillance et de gardiennage du chantier.

Les dépenses de gardiennage et de surveillance du chantier doivent rester à la charge de l'entreprise titulaire du marché de travaux, en l'occurrence l'entreprise Campenon Bernard, filiale du groupe Vivendi. En l'espèce, l'article 3.3 du CCAP, relatif au contenu des prix, précise que "les prix afférents au lot assigné au mandataire ou au titulaire sont réputés comprendre les dépenses communes de chantier visées au 12 de l'article 10 du CCAG". Ce dernier article dispose quant à lui, que "les prix afférents au lot du mandataire sont réputés comprendre, en sus, les dépenses et marges touchant (...) le gardiennage, le nettoyage des parties communes du chantier, ainsi que leur signalisation extérieure". Ainsi, ces dépenses de gardiennage et de surveillance du chantier, d'un montant de 256.903 francs, n'auraient pas dû être à la charge de la commune et donc, in fine, de l'Etat via le mécanisme du FCTVA.

Enfin, il convient de noter que le concept du projet, en l'occurrence "la Maison du Festival", censée abriter de nouvelles activités durant l'ensemble de l'année afin de rompre avec l'inoccupation des lieux durant onze mois de l'année, n'a pas vu le jour. Le théâtre de l'Archevêché, à de rares exceptions, reste uniquement utilisé à l'occasion du festival. La programmation 2000 fait état de trois spectacles(7) donnant lieu à dix-sept représentations sur la scène du nouveau théâtre de l'Archevêché rénové.

En résumé de l'opération de rénovation du théâtre de l'Archevêché, il est possible de relever les éléments suivants :

- L'opération de rénovation du théâtre de l'Archevêché constitue en 1998 l'investissement le plus important de la ville (65 MF TTC pour la seule première tranche d'un projet global de 82,5 MF TTC) alors que, paradoxalement, celle-ci n'est pas propriétaire des lieux qui demeurent un élément du patrimoine du Conseil général des Bouches du Rhône ;
- La décision de lancer une rénovation de grande ampleur plutôt que de réparer l'existant a été fondée sur le développement d'un concept ambitieux, la " Maison du Festival " qui n'a pas vu le jour ;
- La contrainte de maintenir des installations démontables a été écartée pour privilégier la notion de "réversibilité" au demeurant très théorique ;
- Dans le cadre de la convention de mandat passée avec la SEMARAIX, la ville ne s'est pas donné les moyens de déterminer et de maîtriser l'enveloppe financière du projet ;
- La gestion de la rénovation a été source de contentieux dont certains sont encore pendants ;
- Le théâtre rénové dispose aujourd'hui d'une capacité inférieure de 20 % à ce qu'elle était dans la configuration précédente et la période d'occupation n'a pas été élargie, le théâtre ne fonctionnant qu'à l'occasion du festival.

4.3. Le théâtre du Jeu de Paume.

La ville d'Aix en Provence est propriétaire d'un théâtre dénommé "Théâtre du Jeu de Paume", édifié en 1757 et d'une capacité de 650 places. La salle et le décor de ce théâtre sont, depuis le 23 juillet 1981, classés "Monument Historique", ce qui est tout à fait justifié compte tenu de l'exceptionnelle qualité de ce patrimoine municipal. Depuis le début des années soixante-dix, l'exploitation du théâtre était concédée à une famille, le père puis le fils ayant été tour à tour gestionnaires des lieux. Cette concession prévoyait le versement par le concédant d'une participation financière au titre de la gestion de 75.000 francs par trimestre, ainsi qu'une participation au titre de l'activité artistique de 20.400 francs par représentation dramatique, ou de 43.000 francs par représentation lyrique ou chorégraphique.

Cependant, durant la période où l'exploitant était délégataire de service public, la ville a engagé des dépenses diverses, pour transporter des instruments ou acheter du petit matériel, sans qu'aucune clause ou avenant ne prévoie ces paiements. Ainsi, ces dépenses, d'un montant de 534.754 francs sur la période 1990-1994, auraient dû être supportées par le délégataire. De plus, la ville a directement acheté des spectacles "clés en main" sur ses propres deniers, alors que simultanément, elle rétribuait son délégataire au titre de l'activité artistique. Ces paiements en dehors de tout service fait ont permis au délégataire de bénéficier de participations municipales indues pour un montant de 211.083 francs.

La ville, souhaitant élever le niveau de l'offre culturelle, réduire ses coûts d'exploitation et se conformer aux dispositions de la loi Sapin, a décidé de lancer une procédure de délégation de service public le 16 décembre 1993. Toutefois, constatant que les propositions ne correspondaient pas aux conditions posées dans le cahier d'objectifs approuvé par le conseil municipal, la commission de délégation de service public a déclaré la procédure infructueuse le 21 juillet 1994.

Il faut dire que les conditions étaient particulièrement sévères, car outre l'absence de subvention, le délégataire devait exploiter le théâtre à ses risques et périls, mais également voir agréer par la ville le prix des places fixé par lui, verser une redevance annuelle à la ville pour l'exploitation des lieux, prendre à sa charge l'ensemble des réparations locatives et mettre occasionnellement le théâtre à la disposition d'organismes désignés par la mairie. L'état du théâtre qui nécessitait alors d'importants travaux de rénovation rendait l'entreprise encore plus incertaine.

La municipalité a donc été dans l'obligation de prolonger la concession antérieure jusqu'en 1996, date à laquelle la seconde procédure de délégation de service public a débouché sur l'attribution de l'exploitation du théâtre à M. Bluzet, par ailleurs exploitant du théâtre du Gymnase à Marseille. Les dispositions financières du cahier d'objectifs avaient été pour l'occasion significativement assouplies, l'attribution d'une subvention étant envisagée, sans toutefois en préciser le montant, et la décision de rénovation du théâtre étant également prise.

Cette procédure de délégation de service public a été marquée par toute une série d'approximations juridiques - composition de la commission de délégation non conforme, substitution de cette commission à l'autorité habilitée à négocier, modification du cahier des charges en cours de négociation - qui ont finalement conduit à son annulation par le Tribunal administratif, sur la saisine du préfet des Bouches-du-Rhône, le 14 mars 1997. Enfin, la convention de délégation de service public a été signée d'une part, par la ville représentée par son maire, et d'autre part, par M. Bluzet et par l'association du Jeu de Paume. Cette convention tripartite prévoyait que M. Bluzet devenait le délégataire du service public, alors que l'association était présentée comme "mode de gestion de la délégation".

Ce dispositif peu orthodoxe - sur lequel le tribunal administratif n'a toutefois pas eu à se prononcer - trouve son explication dans les dispositions de l'ordonnance n° 45-2 339 du 13 octobre 1945

relative aux spectacles, qui précisent (article 4) que la licence d'organisateur de spectacle est attribuée à une personne physique. Il y avait donc sur ce point une difficulté dans l'application de la loi car, du fait des dispositions de l'ordonnance de 1945, le délégataire du service public ne pouvait être qu'une personne physique, alors que l'activité culturelle est par essence une activité largement subventionnée voire déficitaire. La gestion associative est donc la plus adaptée.

La ville prenant acte de l'annulation de cette délégation de service public décida alors de créer une régie personnalisée et, dans l'attente de sa mise en place effective, a été contrainte d'assumer directement la poursuite du service public. Sur le plan financier, le bilan de l'échec de la deuxième tentative de délégation de service public n'est pas neutre. Alors que le contrat de délégation de service public prévoyait un coût annuel de 3 MF pour la mairie, celle-ci a dû s'acquitter, pour seulement les cinq premiers mois de 1997, d'une facture de près de 2,3 MF.

Indépendamment de cet aspect stratégique, l'éphémère gestion de M. Bluzet s'est accompagnée de dysfonctionnements. En effet, comme il a été dit plus haut, la licence d'organisateur de spectacles ayant été attribuée à M. Bluzet, celui-ci recevait directement les subventions de la ville sur un compte personnel qu'il avait ouvert pour cette occasion à la trésorerie principale d'Aix et les reversait en fonction des besoins à l'association du Jeu de Paume qui était la véritable structure gestionnaire.

Ce montage en "cascade" a rendu les contrôles délicats. Tout d'abord, l'activité de M. Bluzet est demeurée, apparemment, inconnue des services fiscaux. Ensuite, les informations concernant le compte de M. Bluzet, qui est un compte privé, telles que le rythme de reversement, la capitalisation éventuelle d'intérêts n'étaient pas portées à la connaissance de la mairie. Il est donc difficile d'évaluer la totalité des bénéfices - si bénéfices il y avait - que M. Bluzet pouvait tirer de son activité d'organisateur de spectacles, sachant qu'il n'était pas prévu, à l'époque, de rémunération directe dans la délégation de service public.

5. LES THERMES

Le thermalisme aixois est lié de manière indissociable à l'histoire de la Ville, depuis la période antique. L'"*Aquae Callidae salluviorum*", ville des eaux chaudes selon Pline, devient "*Aquae Sextiae*" après la victoire du consul Caius Sextius Calvinus. La ville est alors connue dans tout l'empire romain pour ses eaux et ses thermes. Les thermes furent détruits lors de l'invasion sarrasine au VII^{ème} siècle, et reconstruits au X^{ème}, mais ils ne retrouvèrent leur essor qu'avec les comtes de Provence.

Le site thermal Sextius d'Aix en Provence est implanté au nord-ouest de la Ville, en bordure intérieure du boulevard de ceinture, sur un emplacement d'environ 2 ha. L'eau qui jaillit à cet endroit en plusieurs sources appelées "griffons" ayant la même origine, est chaude (entre 33 et 35 degrés). Ces sources ont été complétées depuis 1982 par 4 forages plus ou moins profonds. La thérapie par les eaux thermales d'Aix en Provence était recommandée essentiellement en matière

de phlébologie, de gynécologie et plus accessoirement de rhumatologie.

La question du thermalisme à Aix a pris un tour nouveau à l'occasion de la fin de la concession qui avait été accordée pour 60 ans en 1928.

5.1. La résiliation de la concession de 1988

En juin 1988, la concession des thermes de 1928 vient à expiration. Les bénéficiaires de cette concession n'en demandent pas le renouvellement. Le 17 juin 1988, le maire de la Ville, M. Peretti Della Rocca, signe un nouveau traité de concession des thermes avec un nouvel exploitant, la Société Eurothermes Aix-en-Provence pour une durée de 35 ans soit jusqu'au 16 juin 2023. Dans ce contrat, le concessionnaire s'engage à exploiter la source et les thermes mais aussi à rénover et à étendre à ses frais l'établissement thermal, à créer un centre de remise en forme, à construire un hôtel adjacent avec ses restaurants, à recomposer le parc et à aménager des parkings sur le site de l'usine d'embouteillage désaffectée. L'ensemble de l'investissement, dont la Ville doit devenir propriétaire au fur et à mesure de sa réalisation, est évalué à 50 MF, dont 20 MF pour l'établissement thermal et le centre de remise en forme, et 30 MF pour le parking et l'hôtel-restaurant.

Le concessionnaire s'engage par ailleurs à ce que, pendant la durée des travaux, l'activité thermique ne soit pas interrompue plus de trois mois et à verser des redevances sur les recettes thermales, hôtelières et de restauration et sur celles du centre de remise en forme.

Un premier problème survient en décembre 1988. Le concessionnaire écrit en effet au Maire de l'époque pour lui annoncer qu'il vient d'apprendre, par le Laboratoire national de santé, qu'il n'existe pas d'autorisation d'exploiter les eaux thermales d'Aix, alors qu'une telle autorisation est pourtant obligatoire et alors même que le contrat de concession indique dans sa première phrase que "la Ville d'Aix en Provence est propriétaire d'un établissement thermal, dûment autorisé".

Le concessionnaire va appeler à plusieurs reprises l'attention du Maire sur la nécessité de solliciter l'autorisation d'exploitation qui faisait défaut. En mai 1992 le concessionnaire écrit au Maire pour lui faire part cette fois de "la découverte récente d'une insuffisance grave du débit des sources" qui compromet, de son point de vue, l'équilibre d'exploitation du projet. Le 5 juin 1992, le maire d'Aix en Provence répond par la négative à l'ensemble des demandes et propositions du concessionnaire, conteste la réalité des problèmes de débit et lui indique que la Ville résiliera le traité de concession, si les travaux de reconstruction des thermes ne reprennent pas rapidement.

Auparavant, le 24 juillet 1989, le concessionnaire avait déposé une demande de permis de construire. Le projet est signé de trois architectes conduits par M. Frapolli. Le 30 octobre 1989, l'exploitant de l'hôtel décide de fermer son établissement. Le 13 octobre 1990 les Thermes ferment définitivement. Le 9 septembre 1991 les travaux de démolition commencent. Tout au long de cette période, les rapports entre la Ville et le concessionnaire vont être marqués par de

fréquents échanges de courriers dans lesquels le second demandera à la première, qui les refusera, un certain nombre de modifications au traité de concession au motif, notamment, que des dépenses supplémentaires lui étaient imposées (fouilles archéologiques, parking). Une prolongation de la durée de la concession sera cependant ouvertement envisagée mais elle ne sera jamais mise en oeuvre.

Après l'échec d'une tentative de médiation, le 5 novembre 1992 le conseil municipal décide de résilier le traité de concession aux torts exclusifs du concessionnaire, au motif que celui-ci a été incapable de mener son projet à bien. La Ville saisira par la suite le Tribunal Administratif de Marseille qui condamnera le concessionnaire à verser 18 millions de francs d'indemnités à la Ville. Ce contentieux est toujours pendu devant la Cour administrative d'appel.

Après s'être séparée de son concessionnaire, la Ville va lui chercher un successeur. Elle lance ainsi le 7 mai 1993 une procédure de mise en concurrence en vue d'une délégation du service public thermal d'Aix-en-Provence, incluant l'hôtel.

5.2. L'échec de la procédure de délégation de service public lancée en 1993

Le 6 mai 1993 le conseil municipal décide le principe de la délégation du service public thermal. Le cahier d'objectifs, approuvé à cette occasion, précise que le concessionnaire aura l'entière responsabilité de toutes procédures d'agrément ou d'autorisation nécessaires à l'exploitation du gisement thermal pendant toute la durée de la concession. Pour ce qui concerne l'établissement thermal, le délégataire aura à sa charge la réalisation des investissements nécessaires à la réouverture de l'établissement thermal ainsi que de l'hôtel, dans le respect d'un permis de construire délivré le 19 avril 1991.

La concession devra par ailleurs être consentie pour une longue durée dont la détermination exacte sera dépendante des dispositions de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 et par conséquent de l'importance des engagements d'extension et de rénovation que prendra le futur concessionnaire. Il est enfin indiqué que les candidats devront proposer le versement direct à la Ville d'une ou plusieurs redevances sur le chiffre d'affaires de l'ensemble des activités exercées, avec minimum annuel.

Trois offres furent remises dont une trop tardivement pour qu'elle puisse être acceptée. Les deux candidats restants étaient d'une part la Compagnie Française de Thermalisme plus connue sous le nom de Chaîne Thermale du Soleil et, d'autre part, un groupement de sociétés incluant notamment Campenon Bernard et la Compagnie Européenne des Bains qui exploite les stations thermales d'Avène, Lons-le-Saunier, et Luxeuil.

Un autre exploitant de station thermale avait par ailleurs tenu à préciser qu'il ne donnait pas suite à la consultation organisée à Aix-en-Provence au motif "qu'il exist(ait) un risque très important provenant de l'absence d'autorisation d'exploitation des forages (...) C'est un risque que je ne

souhaite pas assumer en l'état actuel compte tenu des difficultés économiques générales, et celles, plus particulières qui pèsent sur le devenir du thermalisme (...)"

La commission de délégation de service public réunie le 1er septembre 1993, après avoir ouvert les plis, décida d'en confier l'étude à un groupe d'experts de 14 personnes composé d'élus, de fonctionnaires municipaux et de personnes qualifiées, dont des fonctionnaires d'Etat. Ce groupe envoya des questionnaires aux candidats pour les amener à préciser leurs propositions, confia à certains de ses membres des études ponctuelles sur les aspects techniques, administratifs et financiers du dossier, et remit un rapport.

La Commission de délégation de service public se réunit à nouveau le 13 octobre 1993. Après avoir pris connaissance du rapport de synthèse établi par le groupe d'experts, la Commission détaille longuement les motifs de sa position, et conclut ainsi: "l'analyse des propositions conduit à les considérer comme inacceptables par la Collectivité. En conséquence, elle préconise, en raison de l'impossibilité à trouver un concessionnaire se chargeant à la fois de la construction et de l'exploitation des Thermes, que le Maire soumette au Conseil Municipal le principe de la prise en charge par la Ville de la construction des Thermes et une formule de gestion adaptée."

Cette suggestion fut entérinée par le conseil municipal réuni le 4 novembre 1993 qui "constat(a) le caractère inacceptable pour (la) collectivité des offres des candidats" et décida que l'établissement serait reconstruit par la Ville elle-même. La procédure de délégation de service public qui n'a donc pas abouti, appelle les observations suivantes.

* Sur le contenu du projet de concession :

Les exigences et contraintes imposées aux candidats étaient importantes, puisqu'on leur demandait de financer la reconstruction d'un établissement thermal détruit et dépourvu d'autorisation d'exploiter les eaux, d'accepter de ne pas être propriétaire de ce bien, de prendre en charge financièrement la procédure d'agrément et d'en assumer les risques, et enfin de verser des redevances. La conception de l'équilibre des relations Ville - concessionnaire était donc du même type que celle acceptée en 1988 par le premier concessionnaire avec, en plus, le problème d'autorisation qui était, cette fois, consigné noir sur blanc. Cette conception ayant déjà conduit à un échec, la Ville prenait donc un risque important en la reconduisant..

Le cahier d'objectifs imposait par ailleurs de respecter le permis de construire délivré en 1991. Cette disposition qui perdurera lors des étapes ultérieures, introduisait donc une contrainte supplémentaire pour les candidats. En réalité la contrainte était encore plus importante puisqu'en pratique il était demandé aux candidats de reprendre les architectes du projet Eurothermes. Ainsi le questionnaire adressé par les experts aux candidats leur demandait de préciser leurs intentions à l'égard des architectes du projet, alors même que le cahier d'objectifs ne prévoyait aucune obligation à ce niveau.

* Sur les conclusions de la Commission de délégation de service public

Le procès verbal de la Commission énumère les arguments conduisant à déclarer l'appel d'offres infructueux. La plupart de ces arguments posent problème :

- la Ville s'était visiblement fixée comme durée limite de la concession 50 ans, puisqu'il est reproché aux candidats de ne pas respecter le cahier d'objectifs en dépassant ce seuil. Dans ces conditions il aurait été préférable d'inscrire clairement cette limite de 50 ans dans le cahier d'objectifs alors que celui-ci contenait seulement à ce propos une formule vague.

- Il est indiqué dans le procès-verbal que les propositions impliquent au minimum un modificatif au permis de construire et que, de ce fait, le cahier d'objectifs n'est pas respecté.

Or, comme on le verra ultérieurement, un permis de construire modificatif devra finalement être pris.

- La commission rejette également les offres au motif que les candidats refusent de construire l'établissement tant que les eaux ne seront pas autorisées. Or on ne peut en effet faire le reproche à des candidats à l'exploitation d'un établissement thermal de prévoir que la reconstruction de cet établissement ne débutera que lorsque l'autorisation d'exploiter les eaux sera obtenu.

- Il est reproché aux deux offres de proposer des redevances "insuffisantes ou incomplètes" qui ne "respectent pas les impératifs du cahier d'objectifs. Un des candidats proposait néanmoins une redevance non négligeable puisque fixée à 800.000 F par an, limitée les 5 premières années à 5 % du chiffre d'affaires.

- Enfin il est contradictoire de déclarer la mise en concurrence infructueuse et ses résultats "inacceptables", au motif notamment que les candidats refusent de prendre en charge la totalité du coût de la construction, et de recommander dans le même temps à la Ville de construire elle-même l'établissement thermal, c'est à dire de financer seule à 100 % un équipement qu'un des candidats était tout de même prêt à financer à hauteur de plus de 70 %(8).

5.3. La décision de la Ville de construire elle-même l'établissement thermal

Le 4 novembre 1993, le conseil municipal, après avoir déclaré la consultation en vue d'une concession, infructueuse décida donc le "principe de la reconstruction des Thermes par la Ville". On notera que le même jour le conseil municipal confiait à M. Frapolli architecte la maîtrise d'oeuvre du projet municipal de reconstruction des thermes. L'inscription simultanée de ces deux questions à l'ordre du jour du même conseil montre que la décision de l'assemblée délibérante de reconstruire les thermes paraissait acquise.

Cette délibération pose trois problèmes.

5.3.1. Les données financières de l'exploitation n'étaient pas connues

La délibération ne cite aucun chiffre au niveau du coût de l'investissement que le conseil municipal décide de réaliser. Si le procès verbal des débats, produit par le Maire en réponse aux observations provisoires de la Chambre, montre que ce dernier a évoqué oralement devant ses collègues les chiffres de 38 MF et également de 40 MF, aucune évaluation précise de ce coût n'avait été réalisée à cette date.

Par ailleurs aucune évaluation du "petit équilibre", c'est à dire du niveau de recettes nécessaires pour équilibrer les charges d'exploitation, hors amortissement de l'investissement, n'avait été réalisée au moment où le conseil municipal s'est prononcé. Cette évaluation était pourtant importante, puisqu'elle permettait de mesurer le niveau et la durée du déficit d'exploitation que la commune aurait éventuellement à supporter en plus de l'investissement. Les deux premières études à ce sujet ("approche marketing" et "approche par grande masse des aspects économiques") datent toutes les deux de février 1994 alors que la décision de reconstruire a été prise en novembre 1993.

Sans se prononcer sur l'opportunité de la décision prise par la Ville de reconstruire elle-même l'établissement thermal, la Chambre constate donc qu'à l'époque où cette décision a été prise aucune évaluation précise du coût de l'investissement, aucune étude de marché et de rentabilité économique, n'avaient été réalisées.

5.3.2. Aucune demande d'autorisation d'exploiter les eaux n'avait encore été faite

Les différents intervenants privés impliqués dans ce dossier avaient, à plusieurs reprises, appelé l'attention de la Ville sur cette question, et sur ses risques. Le Maire avait répondu aux demandes en indiquant que l'autorisation ne pourrait être obtenue qu'une fois l'établissement construit, ce qui en fait était inexact puisque la Ville se résoudra elle-même à demander cette autorisation avant qu'elle n'ait commencé ses propres travaux. Malgré donc ces mises en garde répétées et alors que l'on savait que cette procédure serait fort longue, il faudra attendre le 3 février 1994 pour que la Ville décide de demander l'autorisation d'administrer au public l'eau des forages Sextius n° 1 et 2.

5.3.2. Les problèmes de pollution, connus à cette époque, diminuaient singulièrement les chances de succès de cette procédure d'agrément

Plusieurs documents montrent qu'il existait, à l'époque où la décision de construire les thermes a été prise, un problème de pollution des eaux qui rendait l'obtention d'un agrément très aléatoire.

Ainsi le rapport Yacoub, du nom de l'hydrogéologue qui en est l'auteur et qui a été remis à la Ville en juillet 1989, indique "qu'il existe un problème de contamination des eaux. Cette contamination

est prononcée et quasi permanente au niveau de la piscine et se manifeste de façon épisodique au niveau des émergences et des forages."

Un autre document remis à la Ville en juillet 1989, et qui émane du BRGM, confirme l'existence du problème. Il indique que, chaque fois que le débit des forages a été trop élevé, "des problèmes de qualité ont été constatés." Il ajoute que pour éviter ce problème, la limitation du débit n'est "pas satisfaisante ni sur le principe d'une pérennité du thermalisme aixois, ni pour l'exploitant qui doit faire face à une demande saisonnière qu'il n'est pas toujours possible de maîtriser et que chacun s'accorde à espérer croissante d'une saison à l'autre. Par ailleurs la difficulté d'assurer une protection du gisement sur un site en milieu urbain, rend précaire l'alimentation en eau de l'établissement sur laquelle repose la pérennité du thermalisme aixois".

Les analyses des forages F1 et F2 qui alimentaient l'établissement thermal avant sa fermeture, font état par ailleurs d'une contamination bactérienne en 1978 puis de 1983 à 1988 pour le forage F1, et de juillet 1986 à juillet 1998 pour le forage F2.

Enfin la décision prise en octobre 1994 de lancer une étude sismique en vue de la réalisation de nouveaux forages plus profonds, puis celle de forer F2 à 200 m, s'expliquent en grande partie par le souci de se prémunir contre les risques de pollution.

En résumé il existait donc bien, au moment où la décision de construire les thermes a été prise, un problème de pollution ou de contamination des eaux thermales, ce qui explique sans doute le retard mis à solliciter une autorisation d'exploiter les eaux. En tout état de cause les réticences du ministère à accorder une telle autorisation étaient connues à l'époque où la décision de reconstruire a été prise. Une lettre du 28 janvier 1993 du BRGM au Maire le prouve.

5.4. L'établissement thermal actuel

5.4.1. La construction de l'établissement thermal

L'établissement thermal a été réalisé :

- pour partie dans le Pavillon Vallon, bâtiment du 18ème siècle qui comprend un rez-de-chaussée et deux étages est le seul élément de l'ancien établissement thermal et de l'ancien hôtel, qui n'a pas été détruit

- pour partie dans un bâtiment neuf, accolé au Pavillon Vallon sur sa façade Nord et recouvert d'une dalle qui supporte elle-même un jardin à la française.

L'établissement thermal occupe le rez-de-chaussée du Pavillon Vallon (accueil, bureaux) et le nouveau bâtiment. La grande salle de l'établissement est occupée par les équipements de soins qui sont regroupés en plusieurs îlots, appelés "muettes", et par deux piscines de soin, une pour la

phlébologie (eau tiède), une pour la rhumatologie (eau chaude). Par ailleurs un Institut d'Hydrothérapie Thermale entièrement équipé, mais qui n'a pour le moment jamais servi, occupe une partie du premier étage du Pavillon Vallon.

Le reste du premier étage du Pavillon Vallon, actuellement inoccupé, ainsi que le second étage, ont été inclus dans le champ de compétence du bail emphytéotique conclu pour la construction de l'hôtel. Ce deuxième étage est loué à un exploitant de salle de gymnastique.

Pour réaliser l'établissement thermal, la Ville a rénové l'ensemble du Pavillon Vallon (clos et couvert), et construit le nouveau bâtiment. Elle a également pris en charge l'aménagement de cet établissement et de l'institut d'hydrothérapie.

Le coût des travaux et des honoraires pour la construction et l'aménagement de l'établissement thermal stricto sensu(9), évalué initialement à 34,5 millions de francs hors taxes, a finalement coûté 46,8 millions de francs, soit une augmentation de 36 % par rapport au coût d'objectif. Il convient cependant de noter que cette augmentation est due en grande partie à l'adjonction d'un élément non prévu au départ, à savoir l'institut d'hydrothérapie. En excluant de ce calcul comparatif, le coût de l'Institut, l'augmentation est de 19 %. L'évolution du coût de l'établissement thermal stricto sensu a donc été assez bien maîtrisée. En revanche le marché de maîtrise d'œuvre appelle des observations.

M. Frapolli, architecte, associé à deux autres confrères, avait gagné le concours organisé par le concessionnaire désigné en 1988, pour le projet de reconstruction de l'ensemble comprenant l'établissement thermal et l'hôtel. Un contrat avait été signé, sur la base duquel des plans furent établis, et un permis de construire obtenu le 19 avril 1991.

A la suite de la résiliation de la concession en 1992, la Ville décida de maintenir le projet, tel qu'il avait été conçu par les architectes du concessionnaire. Le contrat de concession permettait en effet à la Ville de récupérer le projet sans avoir à indemniser celui qui l'avait pourtant financé, à savoir le concessionnaire. Dans la continuité de cette stratégie, la Ville décida le 11 mars 1993 de se transférer à elle-même le permis de construire obtenu par le concessionnaire en 1991, transfert qui avait reçu l'accord de l'architecte, M. Frapolli. Cette volonté municipale de conserver le projet initial, si elle était peut-être guidée par des préoccupations esthétiques et qualitatives, s'expliquait surtout par des considérations pratiques liées au gain de temps représenté par l'existence d'un permis de construire.

Toujours dans cette logique, la commune imposa aux candidats à la concession de respecter le permis de construire, ce qui introduisait une contrainte dont les candidats essayèrent de s'extraire par des formules vagues. La Ville suggérait également fortement aux candidats de travailler avec l'architecte d'origine.

* Le marché de base de M. Frapolli

Le 4 novembre 1993, le conseil municipal désigna M. Frapolli comme maître d'oeuvre de l'opération de reconstruction des thermes sur la base d'un marché négocié (articles 314 bis et 312 bis du code des marchés publics). Pour expliciter ce choix, le Maire indiqua au conseil municipal que M. Frapolli avait la propriété intellectuelle du permis de construire.

Le 16 décembre 1993 le conseil municipal confirma le choix de Monsieur Frapolli en précisant les conditions de son contrat.

Le coût d'objectif est de 34,5 MF HT (40,917 MF TTC), la mission est une mission M1, la note de complexité 7, le taux de rémunération de 10,10 % ramené à 9,60 % après rabais, ce qui situe le forfait de rémunération à 3,312 MF HT soit 3,928 MF TTC. La délibération précise que "le rabais sur le taux de rémunération et le choix de la note de complexité, tiennent compte des travaux déjà réalisés par le maître d'oeuvre dans le cadre de sa mission initiale avec le précédent concessionnaire"

Ce contrat entraîna une observation du contrôle de légalité qui contesta l'absence de mise en concurrence. En réponse le Maire mit en avant essentiellement le fait que l'architecte avait "fourni depuis quelques années un investissement intellectuel non négligeable". Il ajoutait que "la mise au point de toutes ces études a bien évidemment fortement contribué à une connaissance incontestable du sujet par Monsieur Frapolli".

A la lumière de cette discussion, l'attribution, sans mise en concurrence, du marché de maîtrise d'oeuvre appelle les remarques suivantes :

- le premier motif invoqué pour justifier l'absence de mise en concurrence, et qui au demeurant ne l'est plus dans la lettre du Maire au sous-préfet, était lié au fait que M. Frapolli détenait la propriété intellectuelle de ce projet. Cette affirmation n'a cependant fait l'objet d'aucune argumentation juridique précise et a été considérée comme un fait acquis par la commune. En outre, et même si l'on admet l'existence de cette propriété intellectuelle, il aurait sans doute été plus efficient que la Ville se libère de cette contrainte en la rachetant, notamment à l'occasion du transfert de permis de construire qui appelait logiquement une telle conséquence. Le Maire estime qu'il "eut été aléatoire sur le plan juridique et de toutes façons non souhaitable de désintéresser l'architecte du permis de sa propriété intellectuelle et d'en confier la réalisation à un tiers."

- L'affirmation sur la faiblesse de la note de complexité, pourtant déjà située à 7, n'est pas démontrée. Comme il s'agit d'une discussion par nature subjective la Chambre s'en tient à cette remarque. Pour ce qui concerne le taux d'honoraires fixé à 9,6 %, il convient de souligner que le concessionnaire initial avait prévu d'appliquer un taux de 7 % (y compris la phase d'obtention du permis de construire) et qu'un des candidats à la concession se proposait de confier à l'architecte une "mission complète" à hauteur de 5 % HT des travaux. Sur ce point le Maire a répondu que la Ville s'était "bornée à appliquer les recommandations en matière de taux d'honoraires (...). Il est

patent toutefois que les honoraires de maîtrise d'ouvrage publique sont plus élevés que ceux du privé et ceci de manière générale"

La Chambre constate enfin que ce contrat de maîtrise d'ouvrage a été sous-traité à hauteur de 40 % de son montant à un bureau d'étude qui a ainsi facturé plus de 1,7 million de francs d'honoraires à la Ville, sans mise en concurrence.

* L'avenant n° 1 au contrat de maîtrise d'ouvrage

Le 28 septembre 1994, le conseil municipal adopta un avenant n°1 au contrat de maîtrise d'ouvrage qui confiait à M. Frapolli une mission d'Ordonnance, de Pilotage et de Coordination des Entreprises (OPC). Le taux de rémunération était fixé à 1,25 % HT des travaux. Cet avenant a eu pour conséquence d'augmenter la rémunération globale du maître d'ouvrage.

* L'avenant n° 2 au contrat de maîtrise d'ouvrage

La Ville ayant décidé de compléter le programme d'aménagement des thermes par la construction d'un Institut d'Hydrothérapie Thermale, les travaux se trouvèrent augmentés et également, par voie de conséquence, la rémunération du maître d'ouvrage qui fut ainsi réévaluée, y compris la mission OPC, de 848 608,32 F TTC(10).

Le contrôle de légalité ayant fait savoir au maire que l'objet du marché était modifié, et qu'il convenait donc, non pas de passer un avenant, mais de conclure un nouveau marché, le conseil municipal décida de revenir sur cette délibération le 9 février 1995 et de conclure avec M. Frapolli un marché négocié de maîtrise d'ouvrage "aux mêmes attendus que précédemment (continuité et complément direct de la partie déjà entamée, connaissance du site, propriété intellectuelle du permis article 314 bis et 104 II 2e du CMP) pour un montant de 609 125,27 TTC y compris la maîtrise de chantier (mission OPC)"

Il s'agit donc d'une délibération de régularisation purement formelle qui ne répond en rien au problème de base de l'avenant, c'est à dire l'absence de mise en concurrence. Cette absence de mise en concurrence est d'ailleurs encore plus difficile à justifier que pour le marché de base. L'Institut d'Hydrothérapie Thermale n'était en effet pas prévu dans le permis de construire, ce qui fait tomber l'argument de la propriété intellectuelle.

5.4.2. L'exploitation de l'établissement thermal

5.4.2.1. Faute d'agrément, l'établissement ne peut être qualifié de thermal

L'établissement que la commune a construit était destiné à être alimenté par des forages F3 et F4 réalisés en juillet-août 1995, puisque parallèlement il avait été décidé de boucher F1 et F2. A la fin de l'année 1996, et alors que l'établissement n'était pas encore ouvert, la présence de légionelle

fut détectée par les analyses sur F3 puis F4. Elle n'a depuis plus disparu de ce forage malgré plusieurs traitements. En novembre 1997 la demande d'agrément pour F4 était provisoirement suspendue.

Compte tenu de ces éléments et après une série de nouvelles analyses, le Directeur Général de la Santé signifia officiellement le 20 mars 1998 son refus d'autoriser l'eau de F3 en tant qu'eau minérale destinée à alimenter le nouvel établissement thermal d'Aix-en-Provence, en raison de la présence de légionelle. Le 16 octobre 1998 le Maire décida officiellement de suspendre la procédure d'agrément. Parallèlement une étude fut confiée à des experts suisses afin d'étudier globalement la question des ressources en eau thermale d'Aix en Provence.

En réponse aux observations provisoires de la Chambre sur ce point le Maire a produit les deux derniers rapports rédigés par les experts suisses (CHYN) en citant notamment le passage suivant : "Ces forages sont récents et fournissent une ressource en eau de qualité, hormis les problèmes de contamination bactériologique : c'est pourquoi il serait dommage de ne plus rien tenter pour les exploiter en mode thermalisme". "Les contaminations observées de la nappe thermale sont restreintes et localisées aux environs immédiats des thermes Sextius. Cette contamination ne touche que les sources et les deux forages de production F3 et F4 et pourrait provenir soit d'une contamination directe après les premiers pompages suite à l'emploi de matériel défectueux et/ou contaminé, soit d'une contamination indirecte lors des tests de production par les sources thermales et/ou le forage F2".

Le Maire conclut sur ce point : "Un programme d'essais qui devra préciser ces conclusions sur la venue de la contamination est proposé par le CHYN. Les mesures préconisées pour décontaminer les forages pourront alors être définitivement arrêtées. Parmi elles "un pompage aussi régulier que possible, un traitement par chauffage et un traitement par injection de CO2 liquide". Ces mesures présentent une approche complètement nouvelle du problème de la décontamination des forages de Sextius. Dès la fin de ces travaux, il pourrait être envisagé de reprendre la demande d'autorisation d'exploitation de F3 au moins. D'autres travaux sont aussi prévus ultérieurement par le CHYN pour obtenir de l'eau thermale non contaminée sur le site de Sextius."

Le Maire indique donc que la Ville n'a pas renoncé à obtenir l'autorisation d'exploiter les eaux. Le défaut actuel d'autorisation ne peut cependant être sans conséquence sur les conditions de fonctionnement de l'établissement.

5.4.2.2 Le fonctionnement de l'établissement Sextius

L'établissement fonctionne sous le régime de la régie personnalisée, régie qui a commencé à exister en 1995, soit avant l'ouverture elle-même. Il est dirigé par un directeur qui est arrivé en octobre 1994. L'établissement a ouvert en avril 1999 et pratique ce qu'il est convenu d'appeler de la balnéothérapie ou de l'hydrothérapie. Pour simplifier on y fait donc la même chose que dans un

établissement de thalassothérapie, à la différence près qu'il ne s'agit pas d'eau de mer mais d'eau en provenance d'un des forages et qui est ultrafiltrée pour que les bactéries soient éliminées.

Cet équipement est sous-utilisé. Il est d'un coût élevé et reste globalement déficitaire.

* Un équipement sous-utilisé

Le programme d'aménagement de l'établissement a été modifié en cours d'exécution pour ajouter au 2ème étage du Pavillon Vallon un institut d'hydrothérapie qui a coûté 6 millions de francs. Comme ce qui devait être un établissement thermal a été transformé en institut d'hydrothérapie, ce qui devait être un institut d'hydrothérapie ne sert à rien. Il est équipé de matériels neufs et d'une piscine de soin qui n'ont jamais été utilisés et qui le resteront probablement, tant que l'établissement n'aura pas atteint, dans sa configuration actuelle, un équilibre d'exploitation. On peut dès lors craindre que ces matériels qui seront difficilement utilisables, après une aussi longue immobilisation, et qui seront sans doute devenus entre temps obsolètes, ne servent en définitive jamais.

La faible fréquentation actuelle de l'équipement, profite par ailleurs à la salle de gymnastique située au deuxième étage du Pavillon Vallon. Ses exploitants, qui sont sous-locataires du titulaire du bail emphytéotique de l'hôtel, ont en effet signé avec la régie des thermes une convention qui leur permet, moyennant une somme modeste, à savoir 30 F HT par personne pour une séance de 40 mn, d'envoyer leurs clients aux cours d'aquagym de l'établissement Sextius. Il s'agit certes d'une convention bilatérale qui permet donc aux clients de l'établissement Sextius d'accéder pour le même prix (30 F) aux installations de la salle de gymnastique. Cependant, comme les clients de l'une sont beaucoup plus nombreux que ceux de l'autre, les flux sont par nature déséquilibrés. En réponse, le Directeur a fait valoir que cette convention procurait à l'établissement Sextius un chiffre d'affaires mensuel de 33.000 F HT. Si ce point est exact, la Chambre estime cependant que contrairement à ce que dit le Directeur, cette venue de personnes extérieures, en nombre important, ne peut être considérée comme ne générant aucune charge supplémentaire pour l'établissement.

* Des coûts d'exploitation élevés

Le directeur est l'employé le mieux payé de la Ville. Il a été recruté à partir d'octobre 1994. Arrivé en grande partie pour crédibiliser l'opération, puisque l'établissement sortait à cette époque à peine de terre et qu'il n'était donc pas appelé à ouvrir rapidement, il a ainsi dirigé pendant plus de 4 ans et demi un établissement qui n'existait pas. En réponse à cette observation le directeur a indiqué que l'établissement devait initialement ouvrir fin 96 et qu'il avait "complètement transformé la conception intérieure de l'ensemble du programme".

S'agissant de sa rémunération, la Chambre note tout d'abord que, bien que recruté et rétribué comme agent contractuel de la Ville d'Aix-en-Provence à partir d'octobre 1994, il a continué à être

rémunéré par son ancien employeur jusqu'en décembre 1994. Ce recrutement fit par ailleurs rapidement l'objet d'une contestation. Saisi par le préfet, le tribunal administratif de Marseille annula en effet la délibération qui lui accordait une rémunération annuelle brute de 498 834 F au motif que "la somme allouée était supérieure à la somme de 470 702 F qui, à la date de la décision attaquée, correspondait au traitement annuel afférent à l'unique chevron du groupe hors échelle G, constituant l'indice maximum de rémunération dont bénéficie un nombre restreint de hauts fonctionnaires se situant au sommet de la hiérarchie de la fonction publique".

La Ville a fait peu de cas de ce jugement. Elle a certes, pour le passé, régularisé la situation de l'intéressé en le nommant rétroactivement sur des emplois vacants. Cette régularisation a abouti à une demande de reversement de la Ville de 80 847 F au titre des années 1995 et 1996. Le décompte joint au titre de recettes ne comporte cependant pas le détail des calculs ayant abouti à ce résultat. En outre les services municipaux n'ont pas répondu aux demandes de la Chambre visant justement à connaître le détail de ces calculs. Il n'est donc pas possible de vérifier s'ils ont été fait correctement. L'intéressé a par ailleurs bénéficié de délais de paiement assez peu en rapport avec sa situation salariale.

Mais c'est surtout la position du directeur à compter du 1er janvier 1996 qui doit être relevée. Il perçoit en effet depuis cette date une rémunération encore plus élevée que celle qui avait justifié la décision d'annulation prise par le tribunal administratif. Il est ainsi devenu salarié de la régie des thermes sur la base d'un contrat signé par le Maire qui lui accorde un salaire annuel de 540 826,68 F brut. Cette rémunération comme agent contractuel de droit public, nommé par le Maire directeur d'une régie personnalisée, pose donc, au minimum, les mêmes problèmes que celle d'agent contractuel de la Ville, nommé par le Maire.

En outre certaines dépenses de promotion sont onéreuses et peu adaptées. La régie des thermes participe ainsi à des salons ou à des opérations collectives de promotion du thermalisme et/ou de l'hydrothérapie. Ces dépenses appellent tout d'abord des remarques sur le plan de leur régularité. La régie des thermes a ainsi pris en charge en 1996 les cotisations à deux associations de promotion, alors que ces cotisations relevaient en fait de l'année précédente, ce qui n'était pas possible puisque la régie n'existait pas en 1995. Dans ces deux cas, la régie a donc payé deux cotisations en une seule année.

La Chambre a également constaté que la régie avait remboursé à l'Office du Tourisme des dépenses de participation à un salon sur la base d'une convention non approuvée par le conseil d'administration et établie plus d'un an après la réalisation de ces dépenses. Dans un autre cas la convention entre la régie et une association de promotion regroupant plusieurs villes a été signée avant que le conseil d'administration de la Régie n'approuve l'adhésion à cette association. A l'inverse la convention est postérieure à la date de la facture adressée par l'association. L'ordre de ces documents est donc contraire à la logique.

Sur le fond, la Chambre note que la régie a participé à une campagne de promotion collective

organisée par une association de villes possédant une source thermale et/ou minérale, alors qu'Aix-en-Provence ne satisfait pas à cette condition. De même il a fallu attendre le mois de mars 1999 pour que le directeur de la régie des thermes se retire des instances dirigeantes d'une association de promotion de villes thermales.

Dans le même ordre d'idée, la Chambre constate que l'appellation commerciale actuelle ("THERMES SEXTIUS - AIX EN PROVENCE - Cures d'Hydrothérapie") ne correspond pas à celle pour laquelle la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes, sollicitée par le Directeur, avait donné son accord ("Thermes Sextius d'Hydrothérapie"). Au delà de la contradiction qu'il y a à solliciter un avis et à ne pas le respecter, cette terminologie ambiguë présente un risque de contentieux.

* Des résultats déficitaires

Il était légitime d'envisager, même si l'établissement avait été thermal, un déficit au début de l'exploitation. La réduction des ambitions a accentué les difficultés. De fait l'année 1999, qui a enregistré des dépenses sur 12 mois et des recettes sur 9, s'est soldée, avec 7,5 MF de dépenses et 2,5 MF de recettes, par un déficit qui atteint près de 5 MF HT.

S'agissant de l'année 2000, les prévisions tablent sur un déficit de 2 500 000 F, les frais de personnel représentant, avec un peu plus de 4 millions de francs, la moitié des dépenses. Côté recettes, le chiffre d'affaires prévisionnel mensuel moyen (500 000 F) nécessite, compte tenu d'une dépense moyenne de 300 F par client et d'une ouverture 6 jours sur 7, d'avoir en moyenne 70 clients par jour. Selon la Mairie, ces chiffres auraient été atteints d'avril à juin.

Plus globalement l'équilibre d'exploitation nécessite, avec le niveau actuel des dépenses, une moyenne de 100 clients par jour. Encore convient-il de signaler qu'il s'agit d'un équilibre minimal, puisque ces dépenses n'incluent :

- aucune charge financière pour le remboursement d'un investissement qui a coûté plusieurs dizaines de millions de francs
- aucune redevance pour l'utilisation d'un bien public, l'eau
- aucune dépense de renouvellement du matériel, si ce n'est 300.000 F de dépenses d'entretien, alors que ce matériel est important, coûteux et qu'il devient vite obsolète
- et qu'elles ne prennent en compte qu'une partie seulement des charges qui relèvent normalement de la régie (voiture du Directeur et une partie des analyses d'eau)

En réponse aux observations provisoires, le Maire a indiqué qu'une redevance sur l'utilisation de l'eau serait bientôt mise en place et que la voiture du Directeur serait rattachée à la Régie. Par

ailleurs le conseil municipal a récemment lancé une procédure visant à confier l'exploitation de l'établissement Sextius à un opérateur privé. Pour que cette solution présente un intérêt financier pour la commune, il faudra bien entendu que l'opérateur privé prenne à sa charge au moins le risque d'exploitation, c'est à dire le déficit.

5.5. L'attribution du volet hôtelier du projet

Le 16 juin 1994, le conseil municipal adopte une délibération ayant pour objet la "création du Comité Consultatif des Thermes" et les "modalités de désignation de l'hôtelier". En approuvant les propositions qui lui sont faites à cette occasion, le conseil municipal va prendre trois grandes décisions :

- l'hôtel des thermes et le parking seront construits sur un terrain municipal dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif
- le choix de l'hôtelier sera fait après mise en concurrence et avis du Comité Consultatif, par le conseil municipal
- ce projet devra respecter les contraintes du permis de construire de 1991 transféré en 1993, avec seulement des amendements à la marge

Ces trois décisions et leurs conditions d'application appellent des observations.

5.5.1. Le choix de la formule du bail emphytéotique

L'article 13 de la loi 88-13 du 5 janvier 1988 qui régit ce sujet, prévoit qu'"un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet, en faveur d'une personne privée, d'un bail emphytéotique prévu à l'article L451-1 du code rural, en vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence" Cette disposition permet donc aux personnes privées d'investir et de gérer des biens sur le domaine public.

Le recours à cette formule juridique pose, en l'espèce, problème. Il était en effet nécessaire, pour que les conditions fixées par la loi soient remplies, de pouvoir considérer que la construction et la gestion de cet hôtel relevaient d'une mission de service public ou à tout le moins qu'elles étaient liées à la réalisation d'une opération d'intérêt général. Or, si l'on peut considérer qu'un établissement thermal municipal exerce une mission de service public ou entre dans le cadre d'une opération d'intérêt général, il n'en va pas de même pour un hôtel.

Le Conseil d'Etat a ainsi eu l'occasion de se prononcer, dans un avis en date du 16 juin 1994, sur un cas assez proche. La Haute Assemblée était interrogée par le ministre délégué à la Santé qui souhaitait savoir si un hôpital pouvait conclure sur son domaine public un bail emphytéotique "en

vue, notamment de :

- l'hébergement, assuré par une personne privée, d'hospitalisés de l'établissement public de santé bailleur ;
- la construction et la gestion de bâtiments à usage d'hôtel, affectés à l'hébergement à titre prioritaire des usagers du service public hospitalier ou de leurs accompagnants".

La réponse à la deuxième question est sans ambiguïté. Le Conseil d'Etat a en effet répondu par l'affirmative sur le principe en indiquant cependant, et la nuance est de taille, que "la réponse affirmative à cette partie de la question, fondée sur l'intérêt général de l'opération et ses liens avec les missions de l'établissement public de santé, ne vaut cependant que si l'immeuble à usage d'hôtel qui serait construit et exploité par une personne privée grâce au bail emphytéotique est exclusivement ou à tout le moins principalement et prioritairement destiné à accueillir des personnes ayant des liens avec l'établissement de santé ou avec des malades qui y sont hospitalisés".

Comme il est matériellement impossible de garantir qu'un hôtel des thermes soit principalement et prioritairement destiné à accueillir des usagers de l'établissement thermal, la condition mise par le Conseil d'Etat pour la conclusion de baux emphytéotiques dans ce type d'opération ne peut être remplie. De surcroît, lorsque la décision de construire l'hôtel a été prise, l'établissement Sextius ne pouvait être considéré comme thermal, les eaux n'étant pas autorisées.

Dans sa réponse aux observations de la Chambre, la Ville affirme cependant que la formule juridique du bail emphytéotique était, de son point de vue, bien applicable. Elle indique ainsi que l'établissement thermal et l'hôtel forment un ensemble indivisible. L'argument ne paraît pas pertinent au regard de l'histoire de ce projet et de sa réalité actuelle. En effet les deux équipements ont été construits sur des bases juridiques différentes puisque la Ville a pris en charge directement la construction de l'établissement thermal alors qu'elle a confié à un tiers privé celle de l'hôtel. En outre les deux constructions ont été réalisées avec un important décalage dans le temps. Par ailleurs force est de constater qu'à ce jour, l'établissement thermal et l'hôtel ne communiquent pas entre eux. En tout état de cause, l'argument de l'indivisibilité ne présente guère d'intérêt, dès lors que l'établissement n'est pas thermal, mais un simple institut d'hydrothérapie.

5.5.2 Le choix de l'hôtelier et la nécessité de respecter le permis de 1991

5.5.2.1. Le cahier des charges de la consultation

Le dossier de consultation contenait des informations sur le projet d'établissement thermal et sur l'hôtel.

Pour ce qui est de l'hôtel, les données du permis de construire étaient ainsi précisées :

- un hôtel de 107 chambres sur 6 niveaux dont 2 enterrés. Il convient à ce sujet de souligner une erreur puisque dans le permis de construire le projet est sur 7 niveaux dont 2 enterrés. Curieusement la même erreur est faite dans l'avis des pompiers sur le permis de construire qui ne parle que de 6 niveaux. Ces deux erreurs n'ont pas d'explication

- un parking couvert de 136 places (2 niveaux dont l'un semi-enterré) et 12 places à l'air libre devant l'hôtel

-2 restaurants et des commerces

Le document poursuivait en précisant que "la ville souhaite le maintien en l'état du bâti ou à défaut de très légères modifications, du domaine d'un permis modificatif", alors que cela avait été refusé en 1993. De même il était précisé que le preneur bénéficierait d'un bail emphytéotique "pouvant avoir une durée très longue", alors que les demandes des candidats à la concession qui souhaitaient une durée supérieure à 50 ans avaient été, en partie pour ce motif, qualifiées d'inacceptables.

5.5.2.2. L'analyse des offres et le choix du projet retenu

Les demandes de dossier furent nombreuses mais les réponses limitées. Trois offres furent remises. Le rapport qui les analyse précise que "4 autres candidats ont exprimé leurs regrets de ne pouvoir participer soit pour des raisons tenant au délai, soit pour des raisons tenant au parti choisi, soit enfin pour n'avoir pas trouvé d'investisseur". Ce rapport présente par ailleurs de manière comparative les différents aspects des offres en présence en faisant référence à un avis de la direction de l'urbanisme de la Ville.

La Chambre n'a pas pu obtenir communication de la version originale de cet avis, la Ville assurant qu'il avait été présenté oralement devant le comité consultatif, ce qui manifestement ne correspond pas à la réalité puisque le rapport écrit d'analyse des offres en présente une synthèse. Or cet avis va jouer un rôle fondamental dans la mesure où il soutient que deux des trois propositions impliquent un nouveau permis de construire, ce qui signifie de facto que deux des trois offres ont perdu toute chance d'être choisies, compte tenu des priorités affichées par la Ville.

Les trois candidats furent appelés à venir défendre leur projet devant le Comité Consultatif des Thermes qui regroupait donc des élus, des fonctionnaires, et des personnes qualifiées. Contrairement à ce qui avait été décidé, ces projets n'ont pas été examinés dans l'ordre alphabétique. Ainsi M. Chatel pour le groupe Delta, qui aurait normalement dû passer en deuxième position, a en définitive conclu.

Le procès-verbal de la réunion du Comité consultatif indique que "les personnes présentes ont, à

l'unanimité, émis un avis favorable au projet présenté par le troisième candidat, le groupe Delta" (Docteur Chatel).

Dès le 12 septembre 1994, soit avant la réunion du conseil municipal qui entérina le choix du comité, le Maire écrivait à un des candidats pour lui annoncer que sa proposition n'avait pas pu être retenue et le 21 septembre à M. Chatel pour lui annoncer une décision que son conseil municipal n'avait donc pas encore prise. Dès lors, c'est le Comité consultatif qui, dans les faits, a choisi l'hôtelier alors que la délibération lançant la procédure confiait logiquement ce rôle au conseil municipal(11).

5.5.2.3. Les remarques suscitées par la procédure ayant conduit au choix du projet Chatel - Delta G

* Le premier motif avancé par le Comité consultatif pour expliquer le choix de M. Chatel est le respect du permis de construire.

Cette contrainte repose sur le souci légitime d'éviter de perdre un temps précieux en lançant une nouvelle procédure de permis de construire. Elle a cependant à nouveau joué un rôle négatif, et sans doute encore plus fondamentalement que lors de l'épisode non abouti de la concession. La crise économique de l'époque, mise en avant par le Maire pour justifier le nombre restreint des candidatures, n'explique pas tout, s'agissant d'un emplacement particulièrement privilégié. M. Frapolli explique le désintérêt manifesté par les grands investisseurs mais par "l'absence d'agrément des eaux thermales".

A l'inverse, la candidature de M. Chatel a bénéficié pleinement de l'annonce d'une association avec M. Frapolli, annonce qui figurait en première page de sa proposition ainsi rédigée: "cette proposition se conçoit afin d'accueillir une clientèle variée dont les exigences en matière de Santé de Forme et de Loisir n'ont cessé d'évoluer. Avec l'équipe constituée par : - M. FRAPOLLI architecte (suivent les noms d'autres personnes et entreprises)".

M. Frapolli a confirmé à la Chambre en cours d'instruction l'existence de cette association en indiquant que, "lors de la mise en concurrence pour la sous-concession hôtelière de l'opération des Thermes, le docteur Chatel s'est engagé à nous confier la mission de maîtrise d'oeuvre et de poursuivre le projet initié par M. ANTONIOLI / SAHTS, objet du permis de construire obtenu et suspendu au stade de l'APD. Aussi nous lui avons apporté toute notre aide pour pouvoir faire son offre à la Ville."

En outre cette aide s'est manifestée de manière très symbolique puisque M. Chatel a pu arriver devant le Comité avec un morceau de la maquette du projet réalisée par M. Frapolli, et que ce dernier lui avait prêtée. M. Frapolli signera effectivement un contrat de maîtrise d'oeuvre avec M. Chatel, après que la candidature de ce dernier aura été retenue.

En imposant cette contrainte, la Ville a donc offert à l'architecte un pouvoir de négociation important puisqu'il pouvait échanger son appui à une candidature, contre la promesse d'être utilisé comme maître d'œuvre.

* Le deuxième motif invoqué par le Comité pour justifier le choix de M. Chatel est la cohérence de son projet avec l'établissement thermal.

Il s'agit effectivement d'un motif légitime, surtout dans le cadre d'un bail emphytéotique. Il convient cependant de constater que cette idée, bien connue en matière de thalassothérapie, et que M. Chatel développera ultérieurement sous le nom de "Planète - Santé" en proposant d'associer cure thermique et remise en forme, n'est traitée que de manière allusive dans le dossier de candidature de l'intéressé. Il s'agit donc d'un argument développé en cours de séance devant le Comité, qui n'a donc pas pu être étudié au préalable et qui ne repose pas sur des arguments et engagements écrits.

* Le troisième motif avancé par le Comité est l'"ouverture vers les investisseurs locaux, notamment pour les aspects médicaux et para-médicaux".

Là aussi le dossier de candidature de M. Chatel est évasif. Il s'agit également d'un argument développé en séance et qui n'a donc pas pu être préalablement et sérieusement étudié.

* Le Comité n'a apporté qu'une seule restriction au niveau du "financement du projet (qui) devra cependant être précisé".

Cette phrase était particulièrement prémonitoire. Il est d'ailleurs permis de se demander si, dès le stade de la candidature, ce handicap n'aurait pas dû être considéré comme rédhibitoire et s'il n'aurait pas été de saine gestion d'exiger de tous les candidats un plan de financement cohérent et crédible.

Il est vrai que le conseil municipal ne fut pas alerté par le Maire de cette faiblesse détectée par le Comité Consultatif. Le Maire indiqua au contraire dans son rapport de présentation au conseil municipal que l'offre de M. Chatel reposait sur "un montage financier satisfaisant". Il apparaît en outre que la Ville n'a pas tiré, par la suite, toutes les conséquences de cette difficulté qui apparaissait pourtant de manière assez évidente dès le départ. Il convient enfin de noter que M. Chatel n'était pas, à proprement parler, un spécialiste des questions hôtelières. Son expérience hôtelière se limitait à un seul cas. Ce point n'a semble-t-il pas été considéré comme un obstacle.

Tous ces éléments conduisent à estimer que le choix de la candidature de M. Chatel s'est fait sur la base de critères mal fondés tant sur le plan juridique que technique et sans que les garanties financières initiales aient été sérieusement apportées.

5.6. La réalisation de l'hôtel

5.6.1. L'approbation, par le conseil municipal, du projet de bail

Alors que M. Chatel avait été officiellement choisi le 28 septembre 1994, le bail emphytéotique définissant le cadre contractuel des relations avec la Ville, et la SCI Les Thermes, contrôlée par M. Chatel, ne fut approuvé que le 23 février 1995.

L'objet du bail est le suivant :

- construire et aménager "un hôtel de soixante chambres aux normes "3 étoiles"", une résidence hôtelière de cinquante chambres, une salle de conférences, un restaurant gastronomique, un bar à vins et un auditorium, deux commerces (...) un centre médical destiné à recevoir un institut de médecine préventive et prédictive ou autre, un jardin aménagé avec piscine de nage ouverte au public, un kiosque à musique et un parking de 131 places sur deux niveaux"

- aménager des locaux existants, le clos et le couvert ayant été réalisé par la Ville ; en pratique il s'agit d'une partie du 1er étage et de la totalité du second étage du Pavillon Vallon dans lesquels il est prévu de réaliser un institut médical et paramédical

La durée du bail est de 37 ans renouvelable une fois. La redevance financière, qui doit augmenter progressivement au cours des 10 premières années, correspond à une moyenne de 570 000 F par an. Elle est complétée par une redevance en nature consistant en la mise à disposition gratuite de la Ville de 15 places de parking.

Cette redevance financière, bien que validée "à titre officieux" par les services fiscaux qui, au demeurant, n'ont pas effectué en l'espèce leurs propres calculs mais ont seulement entérinés ceux qui leur étaient proposés par la Ville, apparaît à la Chambre sous-évaluée. En effet cette redevance, si elle peut être considérée comme adaptée pour les biens du bail non encore construits, l'est moins si l'on tient compte du fait que le bail inclut également des surfaces construites qui exigeaient seulement d'être aménagées et qui représentaient tout de même, au total, 1100 m².

5.6.2. La prise de possession du terrain

Le 20 avril 1995 le conseil décida "d'autoriser la SCI Les THERMES à prendre d'ores et déjà possession, à ses risques et périls, (des) immeubles (donnés) à bail et de l'autoriser à commencer les travaux prévus au bail.". La délibération explique que M. Chatel n'a pas pu présenter les contrats de prêts qu'il a sollicités et que de ce fait il a été jugé préférable de différer la signature du bail, mais que la SCI souhaitant honorer ses engagements et respecter l'échéancier prévu, elle demande à pouvoir commencer les travaux à ses risques et périls.

Autrement dit M. Chatel, 7 mois après avoir été choisi, n'avait toujours pas réussi à boucler son

tour de table. Les réserves exprimées dès le départ par le Comité Consultatif étaient donc confirmés.

5.6.3. La garantie d'emprunt de la Ville et les avenants au bail

Le 28 septembre 1995 la ville accepta le principe de garantir l'emprunt de 39,2 MF que la SCI Les Thermes envisageait de souscrire, et ce à hauteur de 14 MF. Cette exigence des banquiers confirmait à nouveau que la surface financière de M. Chatel était limitée. En outre cette garantie d'emprunt n'était pas prévue dans le projet présenté par le candidat Chatel. Une telle demande modifiait donc a posteriori les données de la concurrence.

Le 25 juillet 1996 la Ville approuva le contrat de prêt, d'un montant de 32,5 MF dont elle garantissait une partie du remboursement. Ce contrat indiquait que l'investissement d'un montant de 70 MF était financé par 32,5 MF d'emprunt et 8 MF de fonds propres. En réalité si on enlève la valeur du foncier et le coût de travaux qui étaient à la charge de la Ville, mais qui étaient inclus dans les 70 MF, le coût de l'investissement réellement à la charge de la SCI était évalué à cette époque à 50 MF(12). Il manquait donc déjà 10 MF en dehors de l'emprunt et des fonds propres pour couvrir la totalité de ce besoin.

La conclusion de ce prêt permit au bail d'être signé le 2 septembre 1996 et aux travaux de commencer. La Ville a tenu dans sa réponse à souligner que la longueur du délai qui s'était écoulé entre le choix de M. Chatel et la signature du bail, soit environ deux ans, s'expliquait par les "discussions et précisions pour aboutir à finaliser le financement du projet" et qu'elle n'avait donc "pas fait preuve de légèreté". La Chambre fait une autre lecture de l'enchaînement des faits. Elle constate en effet que les insuffisances au niveau du financement du projet de M. Chatel n'ont pas été suffisamment prises en compte, alors même que des événements ultérieurs sont venus confirmer la réalité de ces problèmes.

Peu de temps après le début des travaux, le chantier fut arrêté à la suite de la découverte de vestiges de bains romains. Un premier avenant au bail fut signé à cette occasion. L'avenant n° 2 au bail fut approuvé le 24 juillet 1997. Il avait officiellement pour objet de distraire le parc des emprises du bail afin de permettre son ouverture au public. Cette explication est curieuse dans la mesure où il était déjà inscrit dans le bail que ce parc serait ouvert au public puisque le bail prévoyait d'y construire une piscine ouverte au public. En réalité cette modification s'expliquait par le versement par le conseil général d'une subvention de 7 MF pour aménager ce parc, subvention qui ne pouvait pas être versée à la SCI. Malgré cela le parc n'est toujours pas aménagé.

5.6.4. Les difficultés financières et la mise en demeure de la SCI par la Ville

Le 13 mai 1998, un premier banquier avertissait la Ville que l'échéance de son prêt du 1er avril 1998 n'avait pas été honorée. Les autres prêteurs firent de même entre juin et juillet. M. Chatel se mit alors à la recherche, en catastrophe, de nouveaux investisseurs. Il amènera en particulier une

société luxembourgeoise qui fut, visiblement à juste titre, récusée par la Ville.

Le 30 juillet 1998 et après plusieurs courriers, la Ville mit en demeure la SCI les Thermes d'apporter la preuve sous trois mois du financement complet de l'opération, du règlement des échéances d'emprunt aux banquiers et de la première redevance à la Ville, de l'achèvement des travaux et de la résiliation de tous les engagements irréguliers pris avec des tiers, sous peine de résiliation unilatérale du bail.

5.6.5. La reprise de la SCI les Thermes par le groupe Partouche, exploitant du Casino municipal d'Aix-en-Provence

Cette reprise s'effectua en plusieurs étapes :

Le 17 Octobre 1998, M. Chatel gérant de la SCI les Thermes se portant fort de la cession par ses associés des parts qu'ils possédaient dans la SCI, signa avec M. Partouche, agissant au nom et pour le compte de la Société du Casino Municipal d'Aix Thermal, un protocole de promesse de cession sous conditions suspensives des parts sociales de la SCI.

L'accord, assez complexe, prévoyait notamment que "la cession sera consentie et acceptée moyennant un prix forfaitaire et global de 64 000 000 de Francs, sous déduction du passif de la société et de ses filiales cédées (...)" et que "dans l'hypothèse où le passif excéderait 64 000 000 de Francs, le cessionnaire sera subrogé, à concurrence de l'excédent, dans tous les droits et obligations des créanciers par lui désintéressés relativement aux engagements de cautions consentis par Monsieur Bernard Chatel". Autrement dit M. Partouche s'engageait à payer jusqu'à 64 MF. Au delà il pouvait se retourner contre M. Chatel.

Cet accord était assorti d'un certain nombre de conditions avec une date butoir pour la réalisation de ces conditions (30/04/99), mais curieusement le bénéficiaire restait libre de donner suite unilatéralement à la vente "alors même (que les conditions suspensives) ne seraient pas effectivement réalisées".

Le 17 Décembre 1998 le conseil municipal décida de suspendre les effets de la mise en demeure du 30 juillet et de donner son agrément de principe à la cession de parts effectuée au profit de la Société du Casino Municipal Aix Thermal.

Un an plus tard, soit le 9 décembre 1999, M. Partouche écrivit à M. Chatel pour l'informer "de la décision du GROUPE PARTOUCHE SA, en qualité de substitué à la Société du Casino Municipal d'Aix Thermal, d'acquérir l'intégralité des parts sociales de la SCI DES THERMES et de la SARL THERM'PARK, conformément aux termes de la promesse signée par vous au nom et pour le compte de l'ensemble des associés, le 17 octobre 1998. Cette vente prend effet à la date des présentes. Je reste à votre disposition pour l'arrêté du passif, mais les comptes révèlent qu'il n'y aura pas de soulte au titre du prix des parts sociales". La SA Groupe Partouche se substituait

donc à la Société du Casino Municipal Aix Thermal, renonçant ainsi de fait à solliciter un dégrèvement fiscal au titre du rachat de l'hôtel.

Le 17 décembre 1999 le conseil municipal décida :

- "d'agréer définitivement la cession de parts effectuée par les associés de la SCI les Thermes au profit du Groupe Partouche". Le rapport précise que la cession des parts de la SCI "est aujourd'hui définitivement concrétisée au profit du Groupe PARTOUCHE, par acte intervenu le 9 décembre 1999 et transmis à la Ville". -

- "d'approuver les propositions de modification du bail emphytéotique administratif en date du 2 septembre 1996 telles qu'elles figurent sur le document joint en annexe".

Cette reprise par le groupe Partouche et les modifications du bail emphytéotique qui en résultent posent plusieurs problèmes.

* La situation juridique actuelle du repreneur n'est pas clairement définie

Dans ses observations provisoires, la Chambre soulignait que la cession des parts n'étant pas matériellement intervenue, le groupe Partouche ne pouvait pas être considéré, à l'heure actuelle, comme propriétaire. Dans leur réponse, tant le Maire que M. Partouche contestent ce point de vue en affirmant que la vente est parfaite. M. Chatel est d'un avis contraire puisque, pour lui, la cession est suspendue et n'est donc pas intervenue. Son avocat a ainsi indiqué par écrit au conseil de M. Partouche que la cession ne pourrait, de son point de vue, être considérée comme acquise, tant que le passif n'aurait pas été arrêté. Il a cité à l'appui de son argumentation deux passages du protocole.

La situation juridique de cette cession est donc confuse. Le blocage actuel de la situation, plus d'un an et demi après la signature du protocole suffirait à elle seule à le démontrer. En effet on comprend mal que ce que M. Partouche et le Maire qualifient de simple réitération, à savoir la cession des parts, n'ait pu intervenir dans un tel délai.

En tout état de cause, même en admettant que la vente soit parfaite, la Ville reconnaît elle-même qu'elle ne lui est pas opposable. Dès lors il est risqué pour la Ville, en cas de contentieux sur la réalité de la cession, d'avoir agréé l'acheteur, avant que la vente ne lui devienne opposable. Il est aussi prématuré d'avoir fait adopter au conseil municipal de nombreuses modifications au bail emphytéotique, alors que l'avenant intégrant ces modifications ne peut pas matériellement être signé.

* Les modifications du bail accordent d'importantes concessions au nouveau preneur

Le conseil municipal du 17 décembre 1999 a donc approuvé plusieurs modifications au bail

emphytéotique d'origine. Contrairement à l'usage, la délibération ne souligne pas les différences de manière précise et ne compare pas les textes, avant et après modifications. Le conseil municipal a donc été amené à se prononcer sur un sujet important sans en connaître, avec précision, toutes les données. Ces modifications portent sur les points suivants :

- L'obligation de réaliser un bar à vin, un auditorium, un centre médical, un jardin aménagé et un kiosque disparaît. Quant à la piscine, qui devait être "de nage" et "ouverte au public" elle devient simplement une "piscine pouvant être ouverte au public".

- Les engagements de réaliser un institut médical, paramédical et parathermal, et de maintenir la salle de sport actuelle disparaissent totalement.

- Le passage consacré au "lot-volume" 2 ne fait plus référence, dans sa version modifiée, à la chaufferie. Cette modification a sans doute été adoptée pour prendre acte du fait qu'une partie de la chaufferie est en réalité installée sur le toit de l'hôtel, ce qui au demeurant est contraire au permis de construire.

- Le bail modifié supprime à la Ville son droit d'agrément en cas de cession du bail, si cette cession intervient au profit d'une société du Groupe Partouche.

- Le bail initial signé avec M. Chatel imposait par ailleurs à ce dernier ou à ses successeurs d'être majoritaire dans les sociétés sous-locataires. Cette condition assez contraignante, mais que le bail qualifiait à l'origine de déterminante, disparaît. Si une limite subsiste puisque ces sous-locations pourront se faire "uniquement aux fins d'exploitation des activités définies ci-dessus", une telle réserve est cependant dépourvue de la moindre portée pratique puisque les activités ne sont plus définies, ou seulement en des termes extrêmement généraux.

Enfin, alors que le bail initial prévoyait la mise à disposition du bailleur de 15 places de parking, ce nombre est ramené à 3 dans le bail modifié. Ce point important, puisqu'il touche à un aspect de la redevance, n'est pas clairement évoqué dans la délibération.

La Ville justifie globalement les concessions qu'elle a ainsi faites au repreneur par la levée concomitante de la garantie d'emprunt accordée par la commune, et par le fait que la surface financière de M. Chatel et du groupe Partouche sont sans commune mesure. Sur le premier point, la Chambre constate cependant que la garantie d'emprunt n'était pas prévue dans le montage initial, lorsque le conseil municipal a approuvé le bail le 23 février 1995 et qu'elle n'est que la conséquence du choix opéré au niveau du premier titulaire du bail. Sur le second point, le texte même du bail montre que les clauses contraignantes imposées à M. Chatel ne s'expliquent pas seulement par sa faible surface financière, ni a fortiori par l'octroi d'une garantie d'emprunt puisqu'elle interviendra ultérieurement, mais surtout par le souci de donner à ces locaux "un caractère d'unicité et de complémentarité". Or ce souci aurait dû demeurer quel que soit le titulaire du bail.

Enfin, s'il pouvait subsister encore un doute sur la présence d'un quelconque intérêt général dans cette opération, le bail ainsi modifié le supprime puisqu'il ne concerne plus, en pratique, que la construction et l'exploitation d'un simple hôtel. De ce point de vue, la Ville a expliqué qu'il avait été nécessaire "de tenir compte d'un positionnement de l'établissement mieux adapté à la conjoncture de ce dossier, constatant l'absence actuelle d'agrément thermal rendant plus aléatoire la réussite d'activités médicales, paramédicales et para-thermales". La Chambre constate cependant une contradiction à ce niveau dans l'argumentation de la Ville puisqu'on ne peut, d'une part, afficher une stratégie visant à obtenir l'autorisation thermale, et accepter, dans le même temps, de modifier un bail dans un sens qui prend acte de la situation actuelle de non autorisation et aboutit ainsi à la figer. L'argument de l'indivisibilité semble par ailleurs omis.

* La ville n'a pas étudié d'autres propositions de reprise

Plusieurs investisseurs étaient intéressés, en dehors de M. Partouche, par la reprise de l'hôtel. Une société britannique représentant une chaîne internationale d'hôtels avait ainsi fait acte de candidature, mais la Mairie n'a pas donné suite.

* De nombreux particuliers, qui avaient signé avec M. Chatel des contrats pour des places de parking, n'ont pas été remboursés des sommes placées dans cette opération.

A partir de la fin de l'année 1996 et jusqu'en juillet 1997 un magazine gratuit d'annonces distribué à Aix a publié chaque semaine en tête de la rubrique "Studio" ou "Garage" la petite annonce suivante :

Voir Tableau

Tableau 6

<p>Vo tre Parking Souterrain centre-ville Quartier Cathédrale, à Partir de 50 000 F 06.09.....</p>
--

En réalité cette petite annonce avait pour objet de "vendre" à des particuliers des emplacements dans le parking des Thermes que construisait la SCI et plus particulièrement sa filiale THERMPARK. Les quelques contrats communiqués à la Chambre par le conseil de M. Chatel portent le titre de "CONTRAT DE CONCESSION D'UN EMPLACEMENT A USAGE DE PARKING". Généralement le concessionnaire est "M. CHATEL, porte fort de la SCI LES THERMES" Ils précisent le n° de l'emplacement, la durée du contrat (le plus souvent 10 ans

renouvelable 2 fois), le prix (en général 40.000 à 50.000 F) et l'existence d'une garantie de remboursement du prix payé, sur simple demande contre restitution de l'emplacement.

Les "acheteurs" réalisaient dans certains cas un simple investissement. M. Chatel ou une de ses sociétés se chargeait alors de leur louer l'emplacement et de leur verser un loyer qui devait leur assurer une rentabilité confortable.

Curieusement, aucun de ces contrats, lorsqu'il y a un contrat, n'a été passé devant notaire. Ils ne mentionnent jamais que le parking est construit sur la base d'un bail emphytéotique. De surcroît les "acquéreurs" ont fait des chèques non seulement à la SCI Les Thermes ou à THERMPARK ce qui est à peu près normal, mais aussi à l'ordre de DELTA G société de M. Chatel qui n'était qu'un des actionnaires de la SCI ou même à l'ordre de "CHATEL FONDATEUR". M. Chatel expliquait pour justifier ce libellé que la SCI était en cours de création et que le compte bancaire n'était pas encore ouvert. Certains ont même, semble-t-il, payé en liquide.

M. Chatel, avec l'aide d'un intermédiaire, avait trouvé par ce biais un moyen de se procurer rapidement des fonds dont il avait un impérieux besoin pour le financement de la construction de son hôtel. Il a ainsi réussi à "vendre" selon la liste qu'il a fournie à la Chambre 175 emplacements, alors qu'il ne pouvait donc juridiquement pas le faire et alors que le parking n'en compte que 135 dont 15 mis à disposition de la Ville.

Dans ses observations provisoires, la Chambre avait estimé, au vu des documents qui lui avaient été communiqués par la Ville elle-même, que cette dernière avait mis beaucoup de temps à réagir face à une opération qu'elle ne pouvait ignorer. En réponse, la Ville a produit à cet égard un document qui montre que la commune a réagi plus rapidement en écrivant dès décembre 1996 à M. Chatel. Il indique cependant également que la Ville avait eu connaissance très tôt du problème, ce qui montre son retard pour faire cesser ces pratiques.

La Ville a en effet consulté un avocat à ce sujet qui lui répondit en substance que le contrat qui lui était soumis ne correspondait à rien de connu et qu'il convenait de ce fait d'agir avec la plus extrême prudence. Le 8 août 1997 la Ville communiqua les conclusions de son avocat à M. Chatel en lui demandant de modifier "le contrat proposé". Les contrats étaient cependant déjà presque tous signés. La Ville réitéra cette demande en décembre 1997 sans suite. Il fallut alors attendre le 31 août 1998 pour qu'une autre lettre de la Ville évoque, entre autres, ce sujet. Mais les contrats étaient déjà signés depuis plus d'un an, la déconfiture de M. Chatel avait commencé et son repreneur était déjà presque arrivé.

L'attitude du repreneur vis à vis de ces créanciers a visiblement évolué dans le temps. Il a ainsi indiqué à la Chambre qu'il ne remboursait que les acquéreurs "justifiant d'un versement régulier dans (les) livres de la SCI" alors qu'il avait, à son arrivée, accepté de rembourser des personnes ayant fait un chèque à DELTA G..

Cette situation pose un problème de principe. En effet les particuliers ont "investi" dans une opération qui comportait une dimension communale incontestable. Face à cette situation, les particuliers qui ont investi dans les emplacements du parking des thermes et qui doivent faire face à la défaillance de M. Chatel, n'ont pas la possibilité de déclarer leur créance afin qu'elle soit étudiée par un arbitre impartial. Un expert a certes été désigné par le tribunal de commerce à la demande de M. Partouche pour évaluer le passif mais cet expert n'a de compte à rendre qu'à M. Partouche qui peut appliquer ou non ses conclusions.

La Ville qui, du fait de la dimension communale de l'opération, avait un devoir de surveillance a donc manqué de vigilance et a laissé prospérer une opération qui laisse des créanciers impayés, alors qu'elle pouvait elle-même devenir créancière de l'opération si sa garantie était mise en jeu. Du fait de son implication et de son absence de réaction adéquate, elle a pris le risque de voir sa responsabilité mise en cause.

5.7. L'évolution récente de ce dossier

Le conseil municipal a récemment délibéré pour décider le principe d'une mise en concurrence afin de confier l'exploitation de ce qui devait être un établissement thermal à un exploitant privé, sur la base d'un bail emphytéotique. Cette décision appelle les remarques suivantes :

- S'agissant du recours au bail emphytéotique la Chambre estime, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif, qu'il est difficile de considérer qu'on est en présence d'une opération d'intérêt général. Elle recommande donc à la Ville, afin qu'elle puisse se prémunir contre les conséquences financières de ce risque juridique, de saisir par l'intermédiaire du préfet le tribunal administratif d'une demande de consultation à ce sujet.

- Lorsqu'il a été décidé de créer la régie personnalisée pour gérer cet établissement, le rapport soumis au conseil municipal indiquait que "compte tenu de la situation actuelle et des difficultés à maîtriser dans de bonnes conditions une négociation avec des personnes privées dans le cadre d'une gestion déléguée la solution qui s'impose au moins dans une première phase est celle de la gestion directe des Thermes par la Ville à savoir la régie". Ces données, notamment celles de la négociation avec d'éventuels exploitants privés n'ont pas évolué, au contraire, puisque l'exploitation est aujourd'hui clairement déficitaire.

- De manière assez inattendue, si cette délibération était suivie d'effet, la Ville se trouverait avec un montage correspondant à une des propositions faites par le concessionnaire de 1988 (bail emphytéotique pour l'ensemble thermes plus hôtel) et refusée par la Ville pour des raisons d'impossibilité juridique. -

5.8. Conclusion

Selon un bilan établi par la Ville, l'opération des thermes lui aurait coûté globalement 75,4 millions

de francs hors taxes, soit 90,9 millions de francs TTC. La Chambre constate cependant que cet inventaire n'est pas complet puisqu'il n'inclut pas 1,6 millions de francs d'honoraires versés à une société d'économie mixte. Il exclut également le coût d'une bonne partie des études confiées au BRGM ainsi qu'à divers consultants.

Même si on se limite au chiffre de 75 MF hors taxes, force est de constater que cette somme, la garantie d'emprunt, et le terrain public de l'opération ont permis de construire deux équipements qui interviennent, sans finalité publique particulière, dans un secteur soumis à concurrence, puisqu'il existe à Aix des hôtels et des centres de remise en forme et de balnéothérapie, qui n'ont pas bénéficié de cet ensemble de moyens publics.

La situation pourrait évoluer favorablement si l'établissement Sextius voyait ses eaux autorisées et si les liens initiaux entre ce qui devait être un établissement thermal et l'hôtel étaient retrouvés. Sur le deuxième point, les modifications acceptées au niveau du bail emphytéotique ne vont pas vraiment dans ce sens. Sur le premier point, la Ville estime que les conclusions des derniers rapports des experts suisses l'incitent à persévérer. La Chambre tient néanmoins à souligner que ces rapports indiquent clairement que des incertitudes subsistent à plusieurs niveaux. Par ailleurs la contamination actuelle impose de faire prévaloir le principe de précaution. Enfin la politique à moyen terme de la Sécurité Sociale vis à vis du thermalisme ne laisse pas augurer d'un développement de cette forme de traitement curatif.

6. LE CASINO MUNICIPAL

6.1. Aix et son casino

6.1.1. Une importance significative.

Par rapport au budget total de la ville d'Aix, le produit d'exploitation des jeux n'est pas d'une importance telle qu'on puisse noter, comme pour d'autres villes, une dépendance du budget communal à l'égard des activités casinotières. Ce produit, somme de la part (10 %) du prélèvement effectué par l'Etat reversée à la commune et du prélèvement communal contractuel, est cependant significatif, pour deux raisons.

Tout d'abord parce qu'il a considérablement augmenté, en particulier depuis l'introduction des machines à sous. Le montant des prélèvements sur les jeux revenant à la commune, qui s'élevait à 1,2 MF en 1992 et 2,8 MF en 1994, est passé à 12,9 MF en 1995 pour dépasser 31 MF en 1999 (ce qui représente le montant de la marge d'autofinancement de l'année). Ensuite, parce qu'à ce prélèvement communal il convient d'ajouter le produit des taxes, en particulier la taxe professionnelle, et les sommes consacrées par le casino à l'effort touristique et artistique de la ville, sans oublier d'autres participations plus modestes, comme les "orphelins" (sommes oubliées par les clients, versées au CCAS) ou le loyer perçu pour l'occupation des locaux.

Ainsi, en 1999, aux 31 MF de prélèvement sont venus s'ajouter 2 MF de TP et 6,5 MF de participation artistique. Au total, c'est donc environ 40 MF que le casino a rapportés à Aix l'année dernière.

6.1.2. Rappel historique.

Les relations entre la ville d'Aix et son casino sont anciennes. En 1921, la ville d'Aix a signé un contrat de concession globale, pour une durée de 80 ans, avec la Société immobilière d'Aix en Provence, incluant à la fois l'exploitation des sources d'eau minérale et l'exploitation d'un casino, qui fut à titre provisoire installé dans les locaux qu'il occupe encore aujourd'hui.

Le premier cahier des charges d'exploitation des jeux fut signé le 7 août 1922.

La Société immobilière d'Aix ayant fait faillite, la commune se tourna alors vers un nouveau concessionnaire pour l'exploitation des eaux minérales, et quant au casino, elle signa, le 2 septembre 1927, un avenant au cahier des charges d'exploitation des jeux, fixant à 60 ans la durée de la concession à la Société du casino.

Mais après la deuxième guerre mondiale, un différend a opposé la ville et son concessionnaire sur cette durée, la Société du casino considérant que la guerre avait constitué une interruption de l'activité qui devait être prise en compte. Un protocole d'accord, signé le 7 janvier 1983, a finalement fixé la fin de la concession au 2 mars 1992, et un avenant au cahier des charges prolongé jusqu'à la même date sa validité.

L'année 1991 a vu l'activité du casino interrompue par une fermeture administrative, suite à l'inculpation et l'emprisonnement de deux de ses dirigeants.

La réouverture ne s'est faite qu'en juillet 1992, après que le casino eut été repris le 5 février par le groupe Casa Nostra International. Entre temps, la société, devenue société du casino municipal d'Aix thermal (SCMAT) (puisque le terme du bail étant échu, la ville était désormais propriétaire des locaux), avait pris l'engagement de libérer les lieux dès le démarrage de l'opération Sextius-Mirabeau.

Par un avenant au protocole de 1983, la concession fut prolongée (cf. infra), et un nouveau cahier des charges adopté, valable jusqu'au 31 octobre 1996, et qu'un avenant signé dès novembre 1992 a prolongé jusqu'au 31 octobre 1998. En 1994 la société du casino a été acquise par le groupe Partouche, qui en détient directement 30 % des parts, et indirectement 60 % par la SATHÉL, dont il détient 99 % des actions. La ville devant envisager, pour préparer l'échéance de 1998, de confier à un nouvel exploitant la poursuite de l'activité et la construction d'un nouvel établissement, une procédure d'appel à concurrence a été lancée durant l'été 1997, qui s'est achevée en 1998.

6.2. Le transfert du casino.

6.2.1. Le transfert provisoire dans les locaux de l'ancien garage FIAT.

Dans le cadre du projet Sextius-Mirabeau, il était prévu que les terrains d'emplacement du Casino soient libérés au plus tard le 1er septembre 1993. Pour assurer la continuité de l'exploitation et conserver à l'établissement sa nature de casino municipal, la commune décida de louer des locaux susceptibles de recevoir l'implantation provisoire du casino.

Le schéma suivant fut retenu : la ville loua l'îlot anciennement occupé par le garage FIAT, avenue des Belges, moyennant un loyer de 75000 F par mois pour une durée de six années, du 5 novembre 1992 au 4 novembre 1998, le Casino municipal acceptant pour sa part de sous-louer ces locaux aux mêmes charges et conditions. Parce qu'il eût été "inéquitable de faire supporter à la société la charge de deux loyers" pendant les travaux d'aménagement du local provisoire, la commune, par délibération du 27 novembre 1992, décida une prolongation de la concession et la mise à disposition à titre gratuit du local municipal.

Cette mise à disposition à titre gratuit a été ensuite reconduite par étapes successives.

Pour permettre "le lancement effectif des travaux" un délai supplémentaire "d'une durée maximum de trois mois" fut accordé (délibération du 21 juillet 1993). Vint ensuite (4 novembre 1993) une prolongation d'un mois, "les travaux de réinstallation provisoire ne pouvant être lancés à la date du 30 novembre 1993". Puis (16 décembre 1993) une nouvelle prolongation jusqu'au 5 août 1994, date limite, pour permettre l'achèvement des travaux, "qui viennent de débiter", dit le maire.

Au conseil du 21 juillet 1994, le maire précisait que le transfert n'avait pu avoir lieu à cause de la décision du ministre de la Culture de "placer le casino sous le régime de l'instance de classement parmi les monuments historiques" et une prolongation supplémentaire était accordée, jusqu'au 1er octobre 1995. Lors de la séance du 28 septembre 1995, le maire faisait encore adopter une prolongation, d'une durée de 18 mois, soit jusqu'au 1er avril 1997. Enfin, pour faire coïncider la durée de la concession avec celle du cahier des charges, reconduit jusqu'au 31 octobre 1998, le conseil municipal du 19 décembre 1996 décidait de prolonger la concession jusqu'à cette date.

Ainsi, de 1992 à 1998, la commune a loué l'ancien garage FIAT en prévision d'un transfert qui ne s'est pas fait.

Cette opération appelle plusieurs remarques.

* Le loyer annuel du casino n'a jamais été payé à la commune.

Le protocole du 7 janvier 1983 ayant fixé au 2 février 1992 la fin de la concession des terrains d'emplacement du Casino, la commune était devenue propriétaire des locaux. En conséquence,

un loyer annuel de 700 000 F avait été introduit par un avenant au protocole de 1983, signé le 13 avril 1992, lequel prolongeait la concession. Ce loyer aurait dû être payé prorata temporis à compter de la délivrance de l'autorisation ministérielle de pratiquer les jeux, délivrée le 29 juin 1992, et versé jusqu'en février 1993, puisque la concession avait été prolongée jusqu'au 2 mars 1993. Le rapport fait au conseil municipal du 5 novembre 1992 affirmait que la société du Casino allait "devoir supporter deux loyers du mois de novembre 1992 au mois de février 1993 inclus". En fait, si le loyer de la sous-location du garage FIAT a bien été payé comme prévu, celui fixé par l'avenant d'avril 1992 pour le local de la Rotonde n'a en revanche jamais été payé par le locataire.

Il en est résulté un manque à gagner pour la commune, que l'on peut évaluer à huit mois de loyer (de juillet 1992 à février 1993), soit 466 000 F. La Chambre prend acte de la volonté exprimée par la collectivité de recouvrer cette somme.

* La commune a payé en vain six ans de loyer au propriétaire du garage FIAT.

Si le schéma retenu ne coûtait en apparence rien à la commune puisque la société du casino remboursait le loyer du garage FIAT, il avait cependant pour conséquence concrète que le loyer prévu pour les locaux anciens n'était plus versé. Or si le contrat de bail avait prévu l'éventualité de la nécessité de prolonger la période de location, il ne comprenait en revanche aucune clause de résiliation anticipée.

Pourtant, dès 1994, avec l'arrivée d'un nouvel actionnaire majoritaire, et la perspective de l'exploitation des machines à sous, il était devenu évident que les locaux du garage FIAT n'étaient pas adaptés à l'installation d'un établissement de jeux, évidence dont le maire fut officiellement informé dès 1995 : par un courrier du 30 novembre 1995, le groupe Partouche lui a fait savoir qu'il considérait que le projet de déménagement ne présentait plus aucun intérêt, "compte tenu de l'évolution de la situation de notre établissement dans le projet municipal Sextius Mirabeau", en lui demandant en conséquence de prolonger jusqu'en 1999, date du "déménagement définitif", l'autorisation de rester dans les locaux qu'il occupait.

On doit d'autre part constater que, le contrat initial ayant été imprudent, la commune n'a réussi à négocier avec le propriétaire de l'ancien garage une résolution amiable qu'en juin 1998, cinq mois seulement avant le terme du bail. C'est donc inutilement que la commune a fait louer par le casino un local qui ne pouvait servir, perdant ainsi pendant plusieurs années le profit du loyer applicable pour le local effectivement occupé. Il en est résulté un nouveau manque à gagner de cinq ans et trois mois de loyer, soit 3,8 MF.

* La commune a consenti pour rien une réduction du prélèvement communal sur le produit des jeux.

Le rapport présenté par le maire au conseil municipal du 5 novembre 1992, après avoir constaté que le casino faisait valoir le coût très élevé en déménagement, restructuration des lieux et

travaux qu'allait occasionner le transfert des jeux au garage FIAT, et le "ralentissement de la progression" du produit des jeux, exposait : "L'ensemble de ces troubles liés à cette implantation provisoire justifie que la ville consente pour sa part, prenant en compte ces inconvénients, une réduction partielle du taux de prélèvement communal dans la seule hypothèse où le produit brut des jeux n'atteindrait pas un montant de 48 125 000 francs. Dans ce cas, le taux réduit serait de 10 % au lieu de 15 %, taux actuel. Dès ce seuil atteint de 48 125 000 F la commune retrouvera pleinement sa redevance de 15 % à calculer à partir du 1er franc". La direction du casino, avançant des raisons différentes, justifie la nécessité de cette réduction de taux par la charge importante des investissements de la construction du nouveau casino.

Cette réduction du taux applicable, qu'elle ait été liée au déménagement et à l'exécution des travaux qu'il nécessiterait, ou à la construction d'un nouvel ensemble, a été appliquée par la commune en pure perte, puisque l'hôtel et le casino n'ont pas été construits, que le déménagement prévu n'a pas eu lieu, et que les travaux d'aménagement du garage FIAT n'ont même jamais été commencés, à l'exception de quelques travaux de démolition intérieure.

Pour la saison 1992-1993, le produit net des jeux s'est élevé à 21,16 MF, et pour la saison 1993-1994, à 20,25 MF. En conséquence, le prélèvement communal a été calculé à hauteur de 10 %. C'est seulement avec la saison 1994-1995 (et les machines à sous) que le seuil fixé a été franchi. On peut donc constater que la commune a consenti au casino une réduction du prélèvement de près de 2,1 MF (5 % de 41,4 MF), et ce sans contrepartie utile.

Ainsi l'échec du transfert du casino dans des locaux qui devaient être provisoires mais n'ont jamais été utilisés aura été coûteux pour la commune, puisque la perte totale causée par l'opération peut être estimée à près de 6,4 MF (loyer perdu 3,8 MF ; loyer non perçu 0,47 MF ; réduction du prélèvement 2,1 MF).

6.2.2. La construction du nouveau casino.

La délocalisation du casino, liée à l'opération Sextius-Mirabeau, implique la construction d'un nouveau bâtiment. Le rapport présenté au conseil municipal pour lancer l'opération précisait qu'afin de ne pas interrompre le fonctionnement des jeux pendant la durée de construction du futur établissement le futur exploitant serait autorisé à exercer provisoirement son activité dans l'établissement actuel, "et ce jusqu'au 31 mai 2000 au plus tard, date à laquelle le nouvel immeuble devra être impérativement achevé". Le cahier des charges de la construction prévoit la réalisation d'un complexe de loisirs d'au moins 4000 m² de SHON, d'un parking enterré d'au moins 500 places, d'un parking de surface pour accueillir les cars de tourisme, et d'un parc ouvert au public. Le bail emphytéotique liant les parties prévoit (article 13) que l'ensemble des travaux soit achevé fin mai 2000. Une indemnité journalière de retard de 1987,80 F est prévue.

A ce jour, les travaux ont pris beaucoup de retard. La commune n'a mis le terrain à disposition de la SCMAT que le 16 décembre 1998. Pour la réalisation du parc de stationnement, une nouvelle

étude des fondations s'est révélée nécessaire. En ce qui concerne le bâtiment lui-même, un différend ayant opposé la SCMAT à l'architecte, un nouveau cabinet a été retenu en août 1999, et une nouvelle demande de permis a été déposée. Les travaux de réalisation du parking ont commencé seulement en février 2000. La date du 31 mai 2000 ne pouvant être respectée, la direction du casino affirme croire que l'opération sera achevée le 31 décembre 2000, mais même cette échéance repoussée paraît peu réaliste.

Si l'on peut considérer qu'à ce jour ce retard ne cause pas de préjudice à la collectivité, il en irait tout autrement si le local actuel, celui de la Rotonde, venait à faire défaut pour des raisons de sécurité liées à l'évolution du bâti qui s'avère préoccupante.

6.2.3. La mise en concurrence de 1997.

Le traité de concession liant la ville à la Société du Casino municipal venant à expiration le 31 octobre 1998, le conseil municipal, lors de sa séance du 24 juillet 1997, adopta le principe de lancer une procédure de publicité et de mise en concurrence des offres pour une délégation de service public comprenant deux volets formant "un tout indissociable et indivisible", un bail emphytéotique de longue durée permettant la construction d'un casino neuf sur le terrain communal des anciens abattoirs, et un cahier des charges d'une durée plus limitée pour l'exploitation des jeux.

Une procédure conforme à la loi Sapin a alors été lancée, prolongée par une procédure de publicité européenne imposée par le montant du marché, supérieur au seuil de 32.900.000F HT fixé par l'arrêté du Ministre de l'économie et des finances du 17 janvier 1993. Pourtant, seule la Société du casino d'Aix-Thermal (l'exploitant en place) a fait acte de candidature, et a été retenue par une délibération en date du 10 juin 1998. Un nouveau cahier des charges a été signé le 15 juillet 1998, établi pour une durée de 18 ans à compter du 1er novembre 1998. Le même jour, un bail emphytéotique a été signé pour une durée de 30 ans moyennant le paiement d'une redevance de 18 millions de francs.

La Chambre constate que le schéma retenu est peu commode. La lourdeur de l'investissement prévu (120 MF au moins) impose une période d'amortissement suffisamment longue (30 ans) alors que la durée de la concession d'exploitation des jeux est limitée à 18 ans (article 5 de l'arrêté du ministre de l'intérieur du 9 mai 1997). Certes le contrat de bail contient des dispositions prudentes (article 23.3) prévoyant qu'en cas de résiliation du bail résultant de l'expiration normale de la convention d'exploitation sans reconduction par la ville de la délégation du service public, le preneur aura droit à une indemnité, fixée par un collège expertal désigné par le président du Tribunal administratif. On peut malgré cette précaution penser qu'un tel décalage risque de fausser la concurrence.

La Chambre note enfin que la construction d'un hôtel lié au casino, et donnant droit à un abattement supplémentaire pour l'exploitant, n'a pas été prévue. La construction éventuelle d'un

hôtel neuf ne pourrait désormais se faire qu'au prix d'une modification substantielle du bail, et d'une réduction du parc public.

6.3. L'application des conventions d'exploitation des jeux.

En contrepartie de l'autorisation d'exploiter les jeux, les casinos sont redevables auprès de l'Etat et de la commune où ils sont installés. Les textes définissent les reversements faits à l'Etat (qui en rétrocède une partie à la commune), et fixent le cadre dans lequel les communes organisent leurs relations contractuelles avec leurs casinos.

Ce deuxième volet comporte un prélèvement communal, un fonds d'investissements touristiques, une contribution à la vie artistique locale, toutes contributions définies contractuellement mais encadrées par les règlements.

6.3.1. Le prélèvement communal.

Les communes bénéficient du reversement par l'Etat d'une partie (10 %) du prélèvement que celui-ci effectue sur le produit brut des jeux, après application de l'abattement légal de 25 %. Elles bénéficient en outre d'un prélèvement contractuel, limité par la loi à 15 % de ce produit brut des jeux, le taux appliqué étant défini par le cahier des charges de la concession (article 3 du cahier des charges de 1992, article 9 de la convention de 1998). On a vu précédemment que ce taux contractuel est le taux maximal.

Sur ces deux prélèvements, la commune rétrocède au casino, le cas échéant, une partie de l'argent perçu, proportionnelle aux abattements supplémentaires consentis au casino au titre de sa participation aux activités artistiques ou touristiques.

La Chambre a constaté que la clarté des comptes communaux serait améliorée par l'imputation de ces reversements faits au casino sur le même chapitre budgétaire que celui où sont imputées les recettes des prélèvements. Elle a constaté également qu'il conviendrait d'appliquer le taux de prélèvement de 15 % défini contractuellement dès le premier prélèvement annuel, sans attendre que soit atteint le seuil de 48,5 MF, solution qui n'est plus conforme à l'actuel cahier des charges et qui lèse la trésorerie communale.

La Chambre prend acte que la collectivité s'est engagée à modifier ses pratiques sur ces deux points.

6.3.2. Le fonds d'investissement artistique.

Il s'agit d'un fonds constitué par les recettes dégagées en application du barème fixé par la loi du 3 avril 1955, codifié dans le CGCT (art. L2333-57). A Aix, l'utilisation de ce fonds, définie par l'article 4 du cahier des charges de 1992, a été rappelée dans les mêmes termes par l'article 10

de la convention de 1998. Son montant, calculé par le comptable du casino, est vérifié par la recette des finances. Il doit être utilisé pour moitié par la collectivité, et pour moitié par le casino.

Durant la période examinée, son utilisation a été précisée trois fois, par un avenant au cahier des charges : en 1996 le fonds disponible était de 1 510 000 F, en 1997, de 418 250 F, et de la même somme en 1998.

Une moitié a été consacrée par la ville à l'aménagement de la place Jeanne d'Arc, puis à celui des espaces cézanniens (Jardin des peintres, Propriété du Jas de Bouffan), l'autre moitié à "la poursuite de l'aménagement, de l'embellissement et de la modernisation de l'établissement" par le casino. Il convient de noter qu'en 1997, la commune a en outre demandé, et obtenu, hors de tout cadre contractuel, une participation exceptionnelle de 100 000 F de la société du casino, destinée également aux travaux d'embellissement de la place Jeanne d'Arc.

La Chambre a constaté que pour cet aménagement de la place Jeanne d'Arc, qui constituait à l'évidence une même opération, la ville s'est exonérée des contraintes des marchés publics. Ainsi, la fourniture en octobre et novembre 1996 des matériaux de dallage, qui représentaient un total de 433 319 F, a été ventilée sur deux exercices, 1996 et 1997, et répartie sur deux entreprises, toutes deux sises à Lyon.

Quant aux travaux de pose, effectués par une seule entreprise pour un total de 683 119,41 F, ils ont été payés sur factures (deux factures, pour un total de 250 992,85 F en 1996, et cinq factures, pour un total de 432 126,56 F, en 1997) se référant à un marché à bons de commande passé en 1994 pour des travaux d'entretien et de rénovation de la voirie, objet large et imprécis justifiant mal une opération d'investissement aussi clairement délimitée.

6.3.3. L'effort artistique du casino.

Cet "effort artistique", défini par l'article 6 du cahier des charges de 1992, repris par l'article 12 de la convention de 1998, résulte de deux obligations distinctes, une obligation légale et une obligation contractuelle.

* L'obligation légale, résultant des dispositions de la loi du 15 juin 1907, est de fournir un effort artistique justifiant le privilège qui est accordé au délégataire. A la formulation de 1992 "Cet effort se traduit par l'organisation de représentations théâtrales, de concerts, de galas ou d'attractions de tout premier ordre", la convention de 1998 a ajouté "en accord avec la ville d'Aix". Cette obligation n'est ni chiffrée ni précisée.

Les locaux de l'actuel casino, consolidés mais menacés à terme, comprenaient une salle de spectacle qui n'est plus aujourd'hui utilisable. En revanche, en ce qui concerne les futurs locaux, ils devront inclure une salle "comportant un espace scénique" et ayant une capacité de 700 à 1000 places.

La Chambre appelle l'attention de la collectivité sur le fait que la convention de 1998 manque de précision tant sur les objectifs fixés que sur les modalités de son intervention.

* L'obligation contractuelle, prévue par l'article 72 de la loi n° 61-1396 du 21 décembre 1961, puis l'article 34 de la loi n° 95-1347 du 30 décembre 1995, impose au casino d'organiser des "manifestations artistiques de qualité" (MAQ), manifestations de classe internationale dont la valeur doit être soumise à l'agrément de la ville d'Aix.

En fait, pour satisfaire à cette obligation, le casino, jadis promoteur direct de manifestations artistiques, participe aujourd'hui au financement de manifestations organisées par d'autres, ces participations donnant droit à des abattements sur le montant des jeux soumis à prélèvement, après avis d'une commission spéciale composée de représentants des ministères du budget, de la culture, du tourisme, et de l'intérieur, sur décision du ministre du budget.

Le cahier des charges de 1992 stipule que le casino doit financer les productions de l'Association pour l'organisation d'un festival international d'art lyrique et de musique d'Aix en Provence, sa participation financière devant être au moins égale à 25 % du déficit commercial du festival, et plafonnée, conformément à la réglementation, à 5 % du produit brut des jeux de la saison concernée. La convention de 1998 est plus complète et prévoit que, de convention expresse, le délégataire devra, à titre principal, souscrire avec l'organisateur du Festival d'art lyrique un contrat de coproduction conclu en présence de la ville d'Aix, et pourra éventuellement conclure des contrats avec d'autres personnes morales organisant des manifestations artistiques de qualité. "Les participations financières cumulées du délégataire au bénéfice des structures susvisées devront être au minimum égales au montant correspondant au taux maximal d'abattement autorisé par les textes plafonné à 5 %". En réalité, avant même la signature de ce document (15 juillet 1998), le casino avait le 23 mars 1998 passé une convention de coproduction avec deux organismes aixois, l'Association pour le festival d'art lyrique et Danse à Aix.

La Chambre note toutefois, en considérant les versements effectués lors de la saison 1997-1998 (Festival d'art lyrique : 5 479 632 F, Danse à Aix 1 037 290 F), qu'avec un total de 6 516 922 F, sur un produit des jeux de 224 190 645 F, les versements faits au titre des MAQ représentent seulement 2,9 %, loin de la contribution maximale de 5 %. Plus récemment (9 juillet 1999), le casino a aussi passé une convention avec l'association de danse Ballet Preljokaj.

Il conviendrait que la commune veille mieux au respect du cahier des charges sur ce point.

6.4. Le contrôle exercé par la commune.

Dès lors que l'autorisation d'exploiter les jeux n'est accordée qu'en contrepartie d'un certain nombre d'obligations faites au casino au profit de la ville d'implantation, il appartient naturellement à celle-ci de contrôler le respect de telles obligations.

La ville d'Aix n'a pas accordé à ce contrôle toute l'attention nécessaire. Ses services ne vérifient pas l'assiette du prélèvement, puisqu'elle est contrôlée par les services de l'Etat. Mais ni la réalité des travaux réalisés sur le fonds d'investissement artistique, ni celle des animations liées à l'obligation légale d'effort artistique, que la commune seule peut vérifier, n'ont été contrôlées. Le cahier des charges de 1992 ne contenait d'ailleurs aucune disposition particulière concernant le contrôle.

Déléataire de service public, le casino est en outre soumis aux dispositions de l'article L. 1411-3 du CGCT, qui prévoient que le délégataire doit produire chaque année à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité du service.

Si les rapports d'activité concernant la saison 1995-1996 et la saison 1997-1998 ont été produits, ce n'est en revanche pas le cas du rapport concernant la saison 1996-1997, qui n'a pas été rédigé par le casino.

Les lacunes du précédent cahier des charges ont été comblées dans le cahier des charges de 1998, dont l'article 13 définit les modalités du contrôle exercé par la collectivité, prévoyant notamment une réunion semestrielle entre les représentants municipaux et le délégataire. A ce jour, en admettant que ces réunions aient lieu, aucun compte-rendu de réunion n'est établi. Pendant longtemps, l'apport du casino a pu être considéré comme très marginal par la commune d'Aix. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, et la Chambre ne peut qu'encourager la commune à exercer sur son casino un contrôle plus attentif. L'installation des jeux dans le nouvel établissement pourrait en être l'occasion.

7. LA MAISON "ALPHONSE JUIN"

Le 6 février 1992, le conseil municipal a décidé de construire une Maison des Rapatriés dans le quartier d'Encagnagne, destinée principalement à offrir, au niveau du premier étage, des locaux aux associations de rapatriés. Cette opération fut confiée par mandat à la SEMEVA, pour un coût prévisionnel de 7,4 millions de francs TTC, porté une première fois à 9,5 millions de francs, le projet ayant dû être revu pour ne pas empiéter sur le terrain de boules de la maison de quartier voisine, puis à 10 millions de francs en intégrant le coût du mobilier. A l'occasion de l'inauguration de cet équipement et à l'instigation d'une association, un spectacle intitulé "Retour à Sidi Ferruch" a été organisé.

7.1. La gestion de la Maison des Rapatriés

La gestion de cet équipement, qui comprend deux niveaux, a été confiée par convention à plusieurs associations. Ces conventions sont contradictoires.

S'agissant tout d'abord du rez-de-chaussée, principalement constitué d'une salle polyvalente, la Chambre note en premier lieu une incohérence. En effet la gestion de la salle est confiée par convention à l'office du tourisme mais la même convention prévoit que le planning est géré par l'élú de quartier qui n'a rien à voir avec l'office du tourisme. Selon la présidente de l'office du tourisme, cette dernière disposition serait cependant devenue obsolète. Par ailleurs, les recettes encaissées au titre de la location de cette salle sont très faibles (10 à 15.000 F/an), ce qui traduit une mauvaise exploitation de ce bâtiment.

Le premier étage est occupé, lui, par trois associations et principalement par le collectif aixois des rapatriés (CAR). Cette association a signé successivement avec la Ville deux conventions, la première en 1994, et la seconde en 1998. Comme elles reposent sur des logiques d'occupation des locaux différentes, la seconde rend donc la première caduque.

Malgré cela les conventions que la Ville a signées avec les deux autres associations occupant le premier étages font toujours référence à la 1ère convention Ville/CAR. Il est dès lors difficile de savoir quel est le rôle exact dévolu au CAR au niveau de la gestion de cet équipement puisqu'il est différent d'une convention à l'autre. Cette situation pose d'autant plus problème que le fonctionnaire territorial qui dirige l'ensemble de la Maison est mis à la disposition de cette association. Le Maire a indiqué qu'il prendrait rapidement des mesures pour rendre ces différentes conventions plus cohérentes.

S'agissant toujours du CAR, la Ville lui verse des subventions pour l'administration et l'animation de l'équipement alors que dans le même temps la Ville prend en charge toutes les dépenses d'administration de la Maison (électricité, eau, chauffage). Il s'agit donc en réalité de subventions de fonctionnement. Or l'association a perçu par ailleurs des subventions de fonctionnement.

La Chambre constate également que cette association a eu pour directrice salariée de juillet 94 à juin 97 Mme Proust, épouse de l'adjoint aux rapatriés de 1989 à 1995, qui a présenté devant le conseil municipal la plupart des délibérations concernant la Maison des rapatriés et le CAR. L'association a en outre été fondée, selon ses statuts, "à l'initiative de M. Proust". Il a indiqué à la Chambre que les salaires de son épouse avaient été "reversés pour la Communauté rapatriée", mais n'a joint aucune document permettant d'en attester.

7.2 Le spectacle "Retour à Sidi Ferruch"

Le 8 novembre 1993 était déclarée à la sous-préfecture d'Aix-en-Provence une association appelée Comité de Soutien pour l'Organisation de l'Inauguration de la Maison des Rapatriés Maréchal Juin" (CSOIMAJ). Bien qu'il ne soit pas président de cette structure, M. Proust a joué un rôle important dans cette association puisqu'il a été à l'origine de sa création (aux termes de l'article 4 des statuts, il est le seul membre fondateur) et que son siège était fixé à son domicile (article 3 des statuts).

Le 2 juillet 1994 était inaugurée la Maison des Rapatriés. A l'occasion de cet événement, le CSOIMAJ avait décidé d'organiser un spectacle, sorte de grande fresque de la mémoire sur l'Algérie et ayant pour titre "Rendez-vous à Sidi Ferruch". Ce spectacle fut donné du 1er au 4 juillet dans un stade de la Ville (Stade Carcassonne). L'organisateur du spectacle était l'Association et non la Ville, comme le montrent le nom et l'objet social du CSOIMAJ qui a encaissé les recettes du spectacle ainsi que les subventions de l'Etat (100.000 F), du conseil général (250.000 F) et de la Ville. De son côté, la Ville n'a, à aucun moment, délibéré pour décider d'organiser un tel spectacle. Au contraire, elle a attendu mars 1995, soit huit mois après le spectacle, pour voter une subvention de 54.500 F au CSOIMAJ. En outre, si la Ville avait été l'organisatrice du spectacle, l'association n'avait plus de raison d'être.

Curieusement, alors que l'association était donc très clairement l'organisatrice, la Ville a accepté de prendre en charge, sans la moindre délibération le décidant, une certaine partie des dépenses de ce spectacle, pour un montant total supérieur à 800.000 F. La date de certains paiements montre que cette prise en charge est intervenue très tardivement, en mars, avril et même mai 1995 alors que le spectacle avait eu lieu au début du mois de juillet 1994. Il apparaît également que la plupart de ces factures étaient initialement libellées à l'ordre de l'association et qu'elles ont été refaites à l'ordre, cette fois, de la Ville.

La prise en charge par la Ville de dépenses relatives au spectacle Sidi Ferruch est anormale car elles ne relevaient pas de la compétence de la commune. En outre, même dans l'hypothèse où le conseil municipal aurait donné son accord, la technique consistant à faire payer une partie des dépenses par l'association et une autre partie par la Ville exposait cette dernière au risque d'un double paiement.

Le CSOIMAJ a, par la suite, fait l'objet d'un jugement de redressement puis de liquidation judiciaire à la demande d'un créancier impayé. La Chambre constate cependant que M. et Mme Proust avaient créé, dès le 9 mars 1995 une autre association baptisée "Les coulisses de Sidi-Ferruch", présidée par M. Proust et dont le vice-président est son épouse, qui avait pour objet de "poursuivre l'oeuvre du spectacle "Rendez-vous à Sidi Ferruch". La coïncidence entre le début des difficultés financières du CSOIMAJ (début de l'année 1995 puisque les factures réglées par la Ville datent de mars avril 95), et la création de cette nouvelle association, n'est probablement pas fortuite.

La Chambre note enfin la série impressionnante de démissions au sein de l'Association. Le mouvement avait été initié par le premier président dès le 1er février 1994. Officiellement, c'est seulement le 22 mai 1996 qu'un nouveau Président fut élu en la personne de Mme Proust elle-même assistée, à partir du 19 février 1997, de son mari, qui occupa alors le poste de secrétaire. Un document interne à l'association daté du 3 février 1994 montre cependant que Mme Proust était déjà présidente du CSOIMAJ à cette date. L'affiche du spectacle précise par ailleurs que Mme Proust était producteur du spectacle.

Dans sa réponse, la Ville reconnaît que les procédures applicables n'ont pas été respectées, mais a fait valoir que la prise en charge de ces dépenses par la Ville, sous forme de mise à disposition d'un lieu équipé, ou par l'octroi d'une subvention plus importante, était possible et n'aurait pas posé problème. La Chambre note cependant que si la Ville avait vraiment voulu agir ainsi, elle pouvait très bien le faire puisqu'elle a décidé de voter une subvention de 54.000 F en mars 1995, soit en plein milieu de la période de prise en charge par la Ville d'un certain nombre de factures du CSOIMAJ (octobre 94 à mai 95). La Ville avait donc délibérément choisi de ne pas subventionner ce spectacle, mais elle en a néanmoins supporté une partie du coût a posteriori.

8 - LES RELATIONS DE LA VILLE AVEC LE COUNTRY CLUB AIXOIS

Le Country club aixois est une association du type loi de 1901, créée en 1937, qui organise et gère un ensemble d'activités sportives dans le cadre d'un complexe sportif situé à l'ouest du territoire d'Aix en Provence.

8.1. Des liens étroits entre les deux partenaires.

Dès l'origine, la ville a tissé des liens étroits avec l'association, subventionnant certaines de ses activités soit financièrement, soit par le biais de mise à disposition d'infrastructures. Au mois d'août 1968, la mairie d'Aix s'est portée acquéreur d'une part importante du domaine qui appartenait à l'association. Le contrat de vente, passé devant notaire, stipulait d'une part, que le Country club revendait à la mairie, pour la somme de 668.752 francs, une parcelle de plus de quatre hectares acquise en 1963 pour 600.000 francs. D'autre part, le contrat prévoyait que l'association gardait la jouissance du bien moyennant l'accueil de scolaires de la commune et l'organisation de manifestations de prestige annuelles comme le tournoi de tennis de "la raquette d'or".

Avec ce dispositif, la commune ne versait plus de subvention à l'association, comme elle le faisait depuis un certain nombre d'années, la contrainte liée à l'accueil de scolaires dans le cadre de l'activité tennistique n'étant par ailleurs pas nouvelle, la situation étant identique préalablement. En effet, le contrat de vente est sans équivoque à ce sujet : "obligation est faite au Country club (...) de recevoir gratuitement, comme par le passé, les élèves des écoles".

Afin de faire face à la concurrence et de moderniser son outil, le Country club a décidé en 1979, de construire des courts de tennis couverts sur la parcelle de terrain précédemment évoquée. Il est prévu que l'association devra à cette fin contracter un prêt de 1.900.000 francs à la Caisse des Dépôts et Consignations, via la Caisse d'Epargne des Bouches du Rhône, en bénéficiant de la garantie de la municipalité. En échange, l'association s'engage, dans le cadre d'une convention passée le 28 février 1980, à accueillir 25 élèves des écoles avoisinantes 8 heures par semaine. Un bail emphytéotique conclu entre la mairie et le Country club le 31 juillet 1979, et qui concerne les parcelles vendues à la mairie d'Aix en 1969, moyennant un loyer annuel de 100 francs, vient compléter le dispositif.

La convention signée entre les deux partenaires le 28 février 1980, autorisée par une délibération du conseil municipal du 27 février, organise les conditions de l'éventuelle mise en jeu de la garantie accordée par la ville dans le cadre du prêt contracté par le Country club auprès de la CDC. L'article 2 de cette convention précise que "si la ville se substituait au country club aixois pour le remboursement des annuités, les constructions financées à l'aide de ce prêt deviendraient automatiquement la propriété de la commune". Il semble que cet alinéa ne soit pas d'une grande portée ; en effet, les constructions doivent devenir quoiqu'il advienne, propriété de la ville à l'issue du bail emphytéotique. Dès lors les stipulations de l'article 2 sont redondantes. L'article 5 de la même convention indique qu'"une hypothèque de premier rang sera consentie au profit de la commune d'Aix sur le bail emphytéotique possédé par le Country club aixois sur le terrain en cause et toute construction présente et à venir". Là encore, la garantie concrète paraît bien mince. D'ailleurs, la municipalité n'a pas jugé bon de concrétiser cette possibilité qui lui était ouverte et aucune hypothèque n'est venu grever la parcelle de terrain en question.

Il est donc difficile de trouver dans la convention relative à la garantie d'emprunt, une véritable contrepartie qui puisse atténuer le préjudice qu'aurait à subir la ville en cas de mise en jeu de la garantie. Il est ainsi possible de penser que la municipalité était disposée à envisager de payer au prix fort l'organisation "d'un service public", à savoir l'accueil de jeunes scolaires pour l'activité tennistique.

D'autant plus que le principe de non-subventionnement qui paraissait consubstantiel à la passation d'un bail emphytéotique a parfois été mis à mal. Cette hypothèse peut s'illustrer par exemple, par la rénovation complète de la salle de gymnastique et de musculation réalisée en 1997 par la mairie pour un budget de 1 MF

8.2. La mise en jeu de la garantie.

Dès le début des années 90, le Country club, confronté à la baisse structurelle de son nombre de licenciés, sous le double effet de l'érosion de "l'effet tennis" et de la concurrence de structures semblables dans le périmètre aixois, a connu des difficultés financières importantes, si bien que l'association n'a pu faire face à ses échéances d'emprunt, fixées annuellement à 242.505,52 francs. La mise en jeu de la garantie a ainsi été demandée dans les formes réglementaires par la CDC, si bien que dans sa délibération du 13 décembre 1994, le conseil municipal a dû se résoudre à se substituer au Country club qui n'avait pas honoré ses échéances en 1992, 1993 et 1994.

Indépendamment de l'annuité proprement dite, la mairie a dû acquitter une pénalité de retard au taux annuel de 14,25 %. Cette procédure s'est ensuite répétée d'année en année, suivant un rituel aussi immuable que pénalisant pour la ville. Ce dernier dysfonctionnement a cependant pu être en partie résorbé en 1997 par la municipalité qui a négocié avec la CDC une ristourne sur les intérêts dus.

En conséquence, depuis 1992 inclus, la mairie voit sa garantie mise en jeu et tout porte à croire qu'en 2000, à l'occasion de la dernière annuité, il en soit de même. La mairie a choisi, plutôt que de se substituer au Country club à partir de 1992 et de prendre à sa charge la totalité des annuités restant dues, de réexaminer annuellement la situation financière de l'association. Cette démarche, qui semble compréhensible car soucieuse de ne pas entériner une situation qui n'aurait pu être que passagère, a cependant eu un coût important, à savoir les charges d'intérêt, qui cumulées sur la période représentent un total supérieur à 350.000 francs.

En l'espèce, il paraît plus utile de dépasser cette analyse a posteriori qui constate le "mauvais choix" de la mairie, pour examiner de quelle façon la ville d'Aix en Provence se donnait les moyens d'apprécier la réalité de la santé financière du Country club.

8.3. Les avantages octroyés au Country club.

Après la crise du début des années 1990 qui a effectivement dégradé la situation financière de l'association, une nouvelle équipe de dirigeants s'est substituée à la précédente, et de manière concomitante, le nombre d'adhérents s'est continûment redressé, passant de 450 membres en 1991, à 780 en 1998, le seuil supposé de rentabilité ayant été fixé en 1992, au plus fort de la crise, à environ 700 membres.

Dès lors, de nouvelles activités ont pu se développer sur le site, tel le trophée HANDIPLUS, des tournois "satellite" ATP, ou encore l'ouverture de la section tennis de table. Pour ce faire, le Country club investit (150.000 francs en travaux divers, notamment pour améliorer l'accès à la piscine en 1996, 230.000 francs pour l'éclairage du club et des courts de tennis en 1997) et envisage même de s'endetter à hauteur de 550.000 francs en 1998 pour renouveler ses installations, alors que par ailleurs sa santé financière précaire lui empêche d'honorer ses échéances envers la CDC.

Il apparaît ainsi que les dirigeants de l'association ont intégré toutes les années le fait que la ville d'Aix règle l'annuité d'emprunt auprès de la CDC, ne recherchant pas, par des économies ou plus efficacement, par un relèvement des tarifs d'abonnement ou de cotisations, à obtenir un équilibre réel de leurs comptes qui recouvre le paiement des charges d'emprunt, au moins en partie sinon totalement. Il est révélateur qu'aucune hausse significative des tarifs ne soit intervenue entre 1992 et 1999, alors qu'une augmentation de 7 % des produits aurait permis de dégager la ressource nécessaire au financement de l'annuité d'emprunt et d'éviter la mise en jeu de la garantie de la mairie.

A cet égard, il convient de relever qu'aucun membre représentant la mairie d'Aix en Provence ne fait partie du comité directeur, ce qui, au regard des sommes dépensées et de la gestion de l'association, paraît regrettable. La municipalité aurait pu à bon droit, comme cela est souvent le cas pour les problèmes de ce type, instaurer une commission de suivi des comptes justifiée par la

garantie d'emprunt accordée par la ville.

De fait, la mairie subventionne de manière indirecte une association qui évolue dans un contexte concurrentiel. En outre, s'agissant de la "mission de service public" confiée au Country club, en l'espèce l'accueil de scolaires, il semble que la "charge" de l'association soit résiduelle car, pour des raisons de transport, l'accueil des deux classes de Celony et de Puyricard ne peut plus se faire actuellement.

Le bail emphytéotique permet ainsi d'organiser à bon compte (cent francs de loyer annuel pour la mise à disposition d'une parcelle de plusieurs hectares) une activité concurrentielle gérée par une structure de droit privé. Ensuite, la Chambre constate que cette association perçoit par le biais de l'exercice d'une garantie d'emprunt, une aide financière substantielle (10 % de ses produits d'exploitation) qui lui permet de maintenir des tarifs attractifs au profit de quelques bénéficiaires, sans que le contribuable aixois ne trouve quelque avantage à cette situation.

Au total, si l'on considère l'achat de la parcelle de terrain remise ensuite gratuitement à la disposition du Country club (667.000 francs), les 9 annuités payées à la CDC (2,2 MF), les intérêts de retard (350.000 francs), les travaux d'aménagement (1 MF), c'est un investissement global de plus de 4,2 MF qui a été effectué par la mairie sur le domaine du Country club aixois.

Au-delà de cette évaluation - minimale - qui n'intègre pas la subvention annuelle versée par la ville (57 000 F en 1998), l'utilisation abusive d'un outil de droit public tel le bail emphytéotique a pu permettre une distorsion de concurrence au profit d'une association de droit privé pour des motifs qui semblent éloignés de l'intérêt général.

Le président de la Chambre,

A. PICHON

(1) Source : note de présentation des principes, méthodes et modalités comptables annexée au bilan

(2) devenue le 25 juillet 1997 "l'association pour le festival international d'art lyrique et l'académie européenne de musique d'Aix en Provence".

(3) La loi n° 99-198 du 18 mars 1999 autorise désormais les personnes morales à se voir reconnaître le statut d'organisateur de spectacles.

(4) projet de Bernard Guillaumot, coût 20 MF.

(5) coût estimé à 7 MF.

(6) dont 46 % à la charge directe de la ville, 28 % pour le ministère de la Culture, 14 % pour la région et 12 % pour le département.

(7) "L'affaire Makropoulos", "Cosi fan tutte", "Le couronnement de Poppée"

(8) L'autre candidat n'excluait pas d'ailleurs totalement de participer au financement puisque, dans son offre, il indiquait que le concessionnaire était "susceptible de participer après cinq ans de franchise au remboursement des sommes effectivement empruntées et restant à rembourser".

(9) C'est à dire sans prise en compte des autres coûts liés à ce projet, comme la démolition des anciens bâtiments, la voirie, les réseaux divers, les forages etc...

(10) Le rapport de présentation de cette délibération est particulièrement difficile à comprendre. Ainsi seuls des chiffres TTC sont donnés ce qui ne permet pas de faire le lien avec les autres délibérations et surtout celles à venir dans l'hypothèse d'une modification du taux de TVA. Par ailleurs toutes les étapes chiffrées de cette augmentation ne sont pas clairement détaillées, ce qui est d'autant plus regrettable que le taux de rémunération passe dans cette délibération, et sans la moindre explication de 9,6 % à 9,55 % ce qui est peu de chose mais change tous les calculs. Le conseil municipal n'a donc pas été clairement informé des données du problème.

(11) Le rapport de présentation de la délibération décrivait ainsi les compétences respectives du Comité et du conseil municipal : "Le Comité Consultatif sera saisi pour avis d'un rapport d'analyse des offres. Il pourra auditionner, s'il le juge nécessaire, les candidats. Je soumettrai ensuite le candidat au choix du Conseil Municipal."

(12) Les estimations évaluent aujourd'hui les dépenses réellement effectuées pour la construction de l'hôtel dans une fourchette comprise entre 60 et 70 MF