

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES COTE D'AZUR

7 décembre 2000

Référence à rappeler : Greffe/BA/ n°3390

Lettre recommandée avec AR n°

OBJET : Lettre d'observations définitives relative à la gestion de la commune de Digne-Les - Bains.

Monsieur le Maire,

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 5 décembre 2000, arrêté ses observations définitives au vu notamment des réponses adressées à ses observations provisoires.

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

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

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

Le Président,

Alain PICHON

Monsieur Jean-Louis BIANCO

Maire

Hôtel de Ville

Place du Général de Gaulle

BP 214

04003 DIGNE-LES-BAINS CEDEX

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LA GESTION DE LA COMMUNE DE DIGNE-LES-BAINS  
(Alpes de Haute Provence)

Exercices 1992 à 1998

Rappels de procédure

La chambre régionale des comptes a inscrit à son programme l'examen des comptes et de la gestion de la commune de Digne-les-Bains à partir de l'année 1992. Le contrôle a été attribué à M. Bellin, conseiller. Le président de la chambre en a informé M. Jean-Louis Bianco, ordonnateur, par lettre en date du 12 janvier 2000.

L'entretien préalable à la formulation d'observations provisoires, prévu à l'article R-241-8 du code des juridictions financières, s'est déroulé le 21 septembre 2000.

Dans sa séance du 28 septembre 2000, la chambre a arrêté ses observations provisoires. En application des prescriptions de l'article R241-12 du code des juridictions financières, ces observations ont été notifiées dans leur intégralité à M. Jean-Louis Bianco le 16 octobre et, pour partie, à la société Razel Pico Sud et à la Société Thermale, les 16 et 17 octobre, avec un délai d'un mois pour y répondre. Par lettre en date du 26 octobre 2000, le maire de Digne a sollicité la prolongation du délai de réponse à la lettre d'observations provisoires. Le délai de réponse a été prolongé, par décision du président de la chambre régionale des comptes, jusqu'au 26 novembre 2000. Les réponses du maire de Digne ont été enregistrées au greffe de la chambre régionale des comptes le lundi 27 novembre 2000.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la Chambre a délibéré et adopté, le 5 décembre 2000, ses observations définitives dans la composition suivante : M. Pichon, président, MM. Besombes, Fabre et Giannini, présidents de section, MM. Kovarcik et Chabert, conseillers et M. Bellin, conseiller-rapporteur.

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

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

## I.-INTRODUCTION

Préfecture des Alpes de Haute Provence, Digne-les-Bains est une ville de 17 757 habitants dont la population a enregistré une légère augmentation au dernier recensement. Située au nord des gorges du Verdon, entre le parc du Luberon et les stations de ski des Hautes-Alpes, Digne est connue pour son climat, ses sources thermales et sa lavande. Son économie est essentiellement tournée vers le secteur tertiaire, l'agriculture et le tourisme.

En juin 1995, M. Jean-Louis Bianco a été élu maire de Digne en remplacement de M. Pierre Rinaldi. Dès son élection, il prenait la mesure d'une situation financière rendue difficile notamment par la politique d'équipement axée sur les loisirs menée pendant les décennies précédentes. Il annonçait des mesures d'austérité et un plan de redressement des finances publiques communales. Parallèlement, il devait organiser la restructuration des services publics dont la gestion avait été confiée à une société d'économie mixte en situation critique sous la gestion précédente, la SAEMDI et assurer la prise en charge des répercussions financières de cette opération.

La municipalité n'a pas entendu pour autant sacrifier toute politique de développement à long terme à ces mesures d'urgence. Outre son action en faveur de l'implantation de nouveaux services publics comme l'hôpital ou l'institut universitaire de technologie, elle cherche à conforter l'image de Digne, ville d'eaux et de loisirs. Elle construit un centre nautique dont il est attendu plus de 100 000 entrées par an. Le renouveau des thermes devrait également jouer un rôle important dans cette stratégie.

Le périmètre des vérifications effectuées par la chambre a concerné le domaine traditionnel de l'analyse financière et fait une place particulière au réaménagement de l'encours de dette réalisé en 1999, étant donné son ampleur (II). La chambre s'est ensuite attachée à dresser le bilan financier et administratif de choix stratégiques effectués lors de la gestion précédente, à travers la restructuration du secteur touristique et thermal géré en son temps par la SAEMDI (III). Dans cette perspective la chambre a également examiné la gestion de certains services publics industriels et commerciaux (IV). La lettre s'achève sur quelques observations plus ponctuelles relatives à l'organisation administrative (V).

## II.- ANALYSE FINANCIERE

La ville connaissait une situation financière très critique en 1994. L'endettement contracté au service d'un plan de rénovation urbaine s'était traduit par une augmentation des annuités de remboursement et un autofinancement courant négatif. Les dépenses de fonctionnement croissaient plus rapidement que les recettes, notamment en raison de frais financiers deux fois supérieurs à la norme de référence, malgré le niveau élevé des ressources fiscales. L'autofinancement courant négatif contraignait la commune à freiner ses investissements et à rembourser partiellement sa dette en capital par des recettes d'investissements. Les marges de

manœuvre étaient donc très étroites. Ces données étaient en outre susceptibles d'être aggravées non seulement par l'absorption par la commune de la SAEMDI, société d'économie mixte en cours de dissolution, dont l'endettement a dû être intégré dans l'encours de la dette communale, mais aussi par le nécessaire rattrapage de reports de mandatemements.

Le 29 septembre 1995, sur saisine du préfet des Alpes de Haute-Provence la chambre régionale des comptes considérait en effet que le report de factures sur les exercices suivants depuis le début des années quatre-vingt-dix avait eu pour objet de dissimuler l'ampleur de la dégradation financière de la commune. Le déficit du compte administratif de la commune au 31 décembre 1994 était finalement arrêté à 36,8 MF et reporté à ce niveau en 1995. La chambre formulait dans le même avis des propositions nécessaires au retour à l'équilibre dans un plan de redressement sur trois exercices, compte tenu des économies réalisées, afin de dégager des résultats positifs et obtenir une résorption complète du déficit cumulé en 1997.

Compte tenu des reports de mandatement ayant affecté la sincérité des comptes avant 1995, la chambre a limité chaque fois que nécessaire, afin de garantir la continuité des méthodes, la présentation de l'évolution financière aux trois derniers exercices sous revue. Les valeurs de 1999, encore provisoires au moment de l'examen de la gestion, sont fournies pour éclairer l'analyse par les données les plus récentes.

#### 1/ L'autofinancement

Le solde dégagé par la différence entre les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement est un critère fondamental dans l'analyse de la solvabilité de la commune. L'autofinancement brut, ou épargne brute, traduit en effet le degré de capacité de la commune à rembourser sa dette en capital avec ses seules produits de fonctionnement, impôts, transferts de l'Etat et exploitation du domaine et des services, sans recourir à de nouvelles recettes d'emprunt.

L'évolution de l'autofinancement après lissage d'une indemnité de renégociation des dettes de 18,6 MF imputée en 1999 en débit du compte 668(1) apparaît dans le tableau suivant :

Voir Tableau

Section de fonctionnement (MF)	1996	1997	1998	1999
Recettes réelles	165817	171493	170889	173784
Dépenses réelles	154212	151829	150456	153059
Autofinancement brut	11605	19664	20433	20226
(Moins dette en capital)	11183	13615	20852	20055
Marge d'autofi. courant	422	6049	-419	171

Sources : *compte administratif en milliers de francs.*

L'autofinancement brut semble stabilisé. Le taux d'épargne brute, qui est l'autofinancement brut rapporté aux recettes réelles de fonctionnement, reste à un niveau de 11,6 % pouvant être qualifié de correct, le ratio critique de solvabilité des communes étant de 5 %. Cette appréciation doit être toutefois nuancée. A un stade inférieur des soldes intermédiaires de gestion, la marge d'autofinancement courant atténue la solvabilité de la commune en montrant ce qui reste réellement à la commune pour autofinancer ses investissements une fois remboursée la dette en capital. L'évolution de cette marge d'autofinancement courant, encore irrégulière, reste un signe de fragilité.

## 2/ Les dépenses de fonctionnement

Voir Tableau

Structure des dépenses	1996	1997	1998	1999
Charges générales	26171	36272	31780	30490
Charges de personnel	60158	61115	63193	67583
Transferts versés	16942	25057	21993	23187
Intérêts de la dette	39237	27736	28453	27853

**EN MILLIERS DE FRANCS. POSTES PRINCIPAUX.**

Le poste des charges générales a été stabilisé après avoir subi l'effet du rattrapage des dettes contractées auprès des fournisseurs et restées impayées avant 1995. La commune avait en effet systématisé le retard de paiement de ses factures dans des conditions qui pour avoir été lourdes à supporter durant la période sous revue, auraient pu s'avérer encore plus pénalisantes. Les collectivités sont en effet tenues au mandatement des factures ou acomptes dans un délai de 45 jours à compter de la réception de la facture. Passé ce délai le bénéficiaire de la facture peut prétendre à des intérêts moratoires. Au titre des exercices 1992 à 1994 les intérêts moratoires dus par la commune s'élevaient à 17,1 MF. Devant le nombre d'impayés et les risques financiers y afférents, la nouvelle municipalité semble avoir négocié au mieux avec les plus gros créanciers des protocoles d'accord prévoyant l'étalement de la dette et la remise des intérêts. C'est ainsi qu'elle a signé des protocoles avec les titulaires des contrats de fourniture de combustibles, de maintenance informatique, d'enlèvement des ordures ménagères et de maintenance de l'éclairage public, aboutissant à la résorption de la dette sur les années 1996-1998 grâce à la remise des intérêts moratoires. Au total, l'étalement de la dette fournisseur et son paiement échelonné de 1996 à 1998 sont la cause d'un surcoût de charges générales qui a pu être chiffré à 8 874 725

francs sur trois ans.

La commune, consciente de la nécessité de maîtriser les dépenses de fonctionnement, effectue des efforts en matière de cadrage budgétaire au moment de la préparation des budgets. Elle a également entrepris une étude annuelle des consommations et abonnements de la commune qui a permis d'établir que certains contrats n'étaient pas adaptés aux rythmes de consommation des services. Dans ces conditions la modification de certains abonnements a permis d'abaisser leur coût global et les négociations se poursuivent dans certains cas.

Les charges de personnel sont le premier poste en volume dans les dépenses. La part de ces dépenses dans les charges réelles de fonctionnement est passée de 40 % à 44 % entre 1996 et 1999. La comparaison de ce ratio avec celui des communes touristiques de la même strate démographique, de 49 %, montre que le poids de ce poste, déterminant dans le volume des charges courantes, se situe dans la norme. Néanmoins, compte tenu de la création nette de 42 emplois depuis 1995, son évolution récente invite à la vigilance, d'autant que la titularisation de 32 agents sous contrats aidés, envisagée par la commune, ne devrait pas être sans incidence sur le volume des dépenses de personnel dans les exercices à venir.

La part des intérêts des emprunts dans les dépenses de fonctionnement reflète sur toute la période étudiée le poids des décisions passées en matière de financement des équipements. Ce ratio se situait en 1998 pour les communes touristiques de la même strate démographique à 7,1 %. Il était à plus de 18 % à Digne. Tout en restant très élevé, il a cependant été stabilisé depuis trois ans. Les charges financières enregistrent une baisse globale de près de 25 % sur la période, à la faveur de deux vagues de renégociation des emprunts en 1995 et 1999. Cette analyse de l'effet positif des restructurations de dettes doit toutefois être complétée d'une analyse plus globale portant sur le profil de l'encours en terme de durée et de taux, qui fait l'objet de développements dans les paragraphes traitant de l'endettement.

### 3/ Les recettes réelles de fonctionnement

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal, qui rapporte le produit des contributions directes au produit qui serait tiré des mêmes contributions en imputant aux assiettes communales les taux moyens nationaux, permet de mesurer le degré de la pression fiscale locale. Un coefficient supérieur à 1 signifie que la pression fiscale est supérieure à la moyenne. En 1998, le coefficient de Digne était de 2,05, alors qu'il était de 2,21 trois ans plus tôt. Bien que le niveau des taux n'ait pas augmenté, la pression fiscale demeure à un niveau très élevé. La stabilisation des taux a tout de même permis un début de normalisation de la fiscalité communale, l'écart qui les sépare des taux nationaux s'étant quelque peu réduit.

Le gel des taux d'imposition à leur niveau de 1995 décidé par la commune exprime un objectif politique clair. En choisissant d'inscrire sa politique dans un cadre fiscal inchangé, la commune s'est orientée vers une plus grande efficacité de la dépense, plutôt que vers la

réduction de la pression fiscale.

#### 4/ Analyse quantitative de l'endettement

Si le gel de la pression fiscale à un niveau élevé a permis de maintenir un autofinancement brut positif avant remboursement de l'annuité de la dette, le remboursement de la dette en capital a mobilisé la totalité ou quasi totalité de l'autofinancement brut, les deux dernières années.

Le poids des annuités en capital résulte pour une part de l'évolution du volume de la dette, globalement en hausse malgré la volonté de stabiliser le recours à l'emprunt. Pour ne s'en tenir qu'aux dernières années, l'encours de la dette inscrite au budget principal de la commune est passé de 371 MF en 1997 à 384,4 MF en 1999. Cette hausse doit toutefois être expliquée. L'augmentation résulte en effet principalement des réaménagements des emprunts, qui se sont accompagnés de la capitalisation des indemnités de renégociation dans l'encours de dette. La renégociation des emprunts effectuée en 1999 a ainsi entraîné l'inscription de 18,6 MF de dette supplémentaire. Ces renégociations se sont avérées indispensables pour diminuer les charges en intérêts et contrôler le niveau des dépenses de fonctionnement. Dès 1995, la renégociation de la dette constituait un élément essentiel sur la voie de résorption du déficit cumulé qu'il avait fallu réintégrer dans les comptes de la ville.

Une autre explication réside dans la structure de la dette, qui laisse prévoir une montée en puissance des remboursements en capital jusqu'en 2010. L'examen du profil d'extinction de la dette après réaménagement fait apparaître que si les remboursements en intérêt prévisionnels sont décroissants, compte tenu d'hypothèses de taux monétaire de 4,50 % et obligataire de 5,80 %, les remboursements en capital restent lourds jusqu'en 2010, entre 25 et 32 MF par an. Le profil d'extinction de la dette laisse même apparaître une progression régulière des remboursements en capital qui devraient atteindre leur apogée en 2005 avec un volume de 32,5 MF.

L'incidence de l'encours de la dette sur l'effort d'épargne de la commune peut être évaluée à travers la capacité de désendettement. Ce ratio mesure le rapport entre la dette et l'autofinancement. Il indique en combien d'années l'épargne brute annuelle permettrait théoriquement de rembourser l'encours en supposant qu'elle y consacre la totalité de son épargne brute et que cette dernière reste à un niveau constant dans le futur. La durée moyenne des emprunts contractés étant de 15 ans, il est d'usage de considérer que le ratio commence à traduire une tension financière à partir de 15 ans. En 1998 le ratio moyen des communes comparables était proche de 9 ans. Celui de Digne était de 26 ans en 1998 et de plus de 19 ans en 1999.

Le niveau constaté à Digne révèle évidemment une tension. La dette par habitant, de 22 063 francs en 1998, reste très supérieure à la moyenne des communes touristiques de la même importance. La prise en compte des dettes des services communaux présentés dans des budgets annexes permet d'avoir une idée encore plus exacte du volume de l'endettement communal. La

dette communale totale, budgets annexes compris, s'élevait en 1999 à un peu plus de 435 MF.

## 5/ Analyse qualitative de l'endettement

La politique municipale de gestion active de la dette s'est conclue par un protocole de réaménagement de l'encours signé en décembre 1995 avec les principaux banquiers de la commune. Compte tenu de l'évolution des taux du marché, qui à l'époque étaient autour de 8,20 % et qui se situent désormais dans une fourchette de 3 % à 5 %, de nouvelles négociations ont été engagées en 1999. Elles ont porté sur un encours de plus de 195 MF, soit plus de la moitié de la dette.

Outre la recherche d'une plus grande souplesse dans la gestion de sa dette, la commune s'est fixé deux objectifs principaux dans la négociation de ces réaménagements d'emprunts. Il s'agissait d'une part, en bénéficiant de taux d'intérêts nominaux et effectifs moins élevés, d'obtenir un allègement de la charge financière pesant annuellement sur les dépenses de fonctionnement et obérant la capacité d'épargne. D'autre part la ville devait se prémunir d'une réduction factice de l'annuité qui aurait reposé sur un allongement de la durée de remboursement des prêts, rendant au total le montant global des sommes à rembourser plus élevé.

Au premier janvier 2000, l'encours de la dette de la ville était constitué de 56 emprunts pour un volume global de 384 MF environ. La ville a réduit l'exposition majoritairement à taux fixe ( plus de 67 % de la dette totale contre plus de 78 % avant les renégociations ) et a amélioré au sein des prêts à taux fixe le volume d'encours supportant des taux actuariels inférieurs à 6 %. Le taux moyen pondéré de l'endettement, qui rapporte les charges en intérêts à l'encours de dette, a dans ces conditions été réduit puisqu'il était en 1999 de 7,24 % (encours au 1er janvier) alors qu'il peut être estimé à 5,14 % en 2000. Ce résultat découle de l'optimisation du coût de la dette à taux fixe et d'un coût moyen de la dette à taux flottant encore favorable malgré le contexte récent de hausse.

En ce qui concerne le montant total des sommes à rembourser, la chambre a constaté que la présentation des avantages de la renégociation faite au conseil municipal reposait sur la comparaison des annuités, avant et après le réaménagement, en valeur courante. En fait les gains annuels sur les annuités doivent être actualisés au taux du marché pour être considérés comme révélateurs des économies obtenues. Quoi qu'il en soit la comparaison des annuités à rembourser permet à la commune d'envisager une opération gagnante tant en valeur courante qu'en valeur actualisée. Dans ce dernier cas, compte tenu des hypothèses de taux variables retenues par la chambre, l'économie s'élèverait à près de 13 MF.

Les négociations opérées exposent toutefois davantage la commune aux variations du marché et rendent aléatoire l'appréciation des gains financiers sur le long terme. Compte tenu d'une marge sur les taux effectifs obtenus moins importante que la seule lecture des taux faciaux ne le laisse apparaître, dans un contexte haussier l'écart entre les taux du marché et les taux d'équilibre des

opérations invite à la vigilance. Dans cette optique, le contrat de prestation qui lie la ville à la société FCL, pour le suivi de la dette communale, apparaît adapté à la situation.

### III/ LES RESTRUCTURATIONS DU SECTEUR TOURISTIQUE ET THERMAL

#### A/ LA SOCIETE ANONYME D'ECONOMIE MIXTE DE DIGNE

A partir de la fin des années soixante-dix, la commune a mené une politique audacieuse de développement dans le domaine touristique. Cette gestion a abouti à une impasse financière qui avait été relevée en son temps par la chambre et soulignée aussi en 1995 dans le rapport public de la Cour des comptes. Alors que les marges de manœuvre étaient épuisées, le maire menait de nombreuses opérations d'équipement axées sur le tourisme en utilisant une société d'économie mixte communale, la SAEMDI. Ces opérations, dans la plupart des cas déficitaires, ont rendu inévitable en 1993 la liquidation de la société. La ville a dû reprendre dans ses comptes les charges qui avaient été ainsi débudgétisées et dont les financements avaient été conçus de façon irréaliste.

##### 1/ La résiliation des concessions

En 1987 et 1988 la commune a confié à la SAEMDI la réalisation de quatre projets : la construction d'un village thermal, d'un golf, d'un camping et l'aménagement d'un plan d'eau en base de loisirs. Les plans de financement des investissements prévoyaient le recours à l'emprunt essentiellement, mais il était prévisible que la SAEMDI ne pourrait équilibrer le financement par les recettes d'exploitation. Au titre des diverses installations dont elle avait la concession, la SAEMDI a donc bénéficié de 3 MF de concours de la ville décidés en cours d'exploitation.

Lors du conseil municipal du 6 décembre 1993, la commune adoptait le principe de la dissolution de la SAEMDI et de la reprise des différentes activités et équipements qui lui avaient été confiées. Il était procédé à la résiliation des baux relatifs au golf, au plan d'eau et aux camping, moyennant une indemnisation de la société d'économie mixte contre la reprise des équipements.

L'indemnisation était fixée sur la base du passif constitué des emprunts réalisés pour financer les équipements cédés à la ville. Le financement des indemnités a été constitué par des prêts du même montant obtenus auprès des établissements créditeurs. Le total des indemnités supportées par la ville pour ces opérations de reprise a atteint 39,8 MF. Les emprunts souscrits par la commune pour refinancer l'encours de dette de la SAEMDI en 1994 se sont élevés à un total de 37,2 MF.

##### 2/ Le rachat de l'établissement thermal

Dans le cadre du processus de dissolution de la SAEMDI, par délibération du 7 décembre 1995, la commune a également décidé de racheter l'établissement thermal, afin selon ses propres termes de " de sauver l'outil thermal en raison de son importance dans l'animation de la ville et dans

l'économie locale".

L'établissement thermal jusqu'alors exploité en régie avait été apporté à la SAEMDI par traité d'apport fusion entre la régie des thermes et la SAEMDI à effet du 30 décembre 1990. La SAEMDI en avait alors confié l'exploitation à la Société Thermale, par contrat de location-gérance. La procédure d'apport-fusion, par les irrégularités dans sa réalisation et l'ampleur de l'apport en capital, avait en son temps justifié une analyse minutieuse de la part de la chambre régionale des comptes. La chambre estimait que cet apport fusion, suivi aussitôt de la mise en gérance par la SAEMDI de l'établissement dans les mains d'une société tierce, était motivé moins par une amélioration de la gestion, que par la nécessité de recapitaliser une SEM en difficulté.

Sans réexaminer ces éléments, la présente lettre s'est attaché à en cerner les conséquences pratiques pour la commune. En contrepartie de l'actif apporté fixé à 53,2 MF, la SAEMDI devait prendre en charge en lieu et place de l'apporteur un passif d'un montant de 36,2 MF, de sorte que la valeur nette de l'apport s'élevait à la somme de 17 MF. En fait alors que le traité d'apport-fusion prévoyait que la SAEMDI devrait honorer les annuités de la dette qui lui était transférée, cette dernière ne s'est pas acquittée de cette obligation. Les banques s'étant opposées au transfert de leurs prêts à la SAEMDI, la commune allait assurer elle-même le paiement des annuités. L'équilibre budgétaire de la régie municipale des thermes, dont les comptes retraçaient les annuités d'emprunts, était assuré par des recettes constituées par le montant des titres émis à l'encontre de la SAEMDI pour obtenir le remboursement de ces annuités. Comme la SAEMDI, tout en encaissant les loyers de la location gérance de l'établissement thermal connaissait, en raison de son défaut de viabilité, des difficultés pour honorer ces échéances, la commune via sa régie des thermes a finalement assumé la charge de la dette.

La commune a finalement procédé au rachat, pour 45 MF, de l'établissement thermal dont le traité d'apport fusion avait rendu la SAEMDI légalement propriétaire, sur la base de l'estimation du service des domaines. Sur cette somme, près de 28 MF ont pris la forme d'une annulation des titres de recettes correspondant aux annuités d'emprunt payées par la commune. La commune n'a pas supporté de coût supplémentaire dans cette opération, puisqu'elle a pris en charge, sans intérêt supplémentaire, les annuités des emprunts qu'elle aurait eu de toute façon à honorer même sans le transfert de l'établissement thermal à la SAEMDI, et qu'elle a récupéré les biens correspondants. La commune devra toutefois admettre en non valeur 5,1 MF de titres de recettes non honorés par la SAEMDI et non couverts par le montant des actifs. Contrairement aux précédentes reprises de dettes, ces 5,1 MF pèsent dans sa comptabilité sans contrepartie en terme d'actif.

Par ailleurs, la commune devait également prendre en charge, lors du rachat des thermes, une somme de 17 MF sans contrepartie réelle en terme d'actif. Cette somme correspondait à un prêt de 14 MF à court terme souscrit par la SAEMDI pour compenser la perte de capital entraînée par les déficits cumulés. Il s'agissait d'un crédit relais, modalité qui permet théoriquement à un investisseur d'emprunter temporairement en attendant la mise en place d'un autre crédit. Ayant

vocation à être remboursé rapidement, en l'espèce au bout d'un an, il supporte un taux nominal élevé et des majorations importantes en cas de non paiement à l'échéance. Le contrat stipulait que toute somme non payée à l'échéance devait porter intérêt au taux contractuel majoré de trois points soit 14,30 % l'an. La reconduction de ce prêt s'est ainsi soldée au bout de trois ans par un intérêt de 3 MF. La commune a dû reprendre intégralement cette dette à son compte mais en a obtenu tout de même la restructuration complète.

L'autre conséquence majeure de l'opération de concession de services publics communaux à la SAEMDI a trait aux capitaux propres de l'établissement thermal. Les capitaux propres de cet établissement, inscrits au passif du bilan de la société d'économie mixte pour 18,4 MF en 1992, ont en fait été intégralement absorbés, sous l'effet des déficits d'exploitation successifs. Les actifs de l'établissement n'étant plus assis que sur des dettes, la valeur patrimoniale des biens inscrits au bilan de la société d'économie mixte aura été, au terme de cette opération, réduite à néant.

## B/ L'EXPLOITATION DE L'ETABLISSEMENT THERMAL

Ce chapitre n'a pas pour objet d'examiner en profondeur la gestion financière et sanitaire de l'établissement thermal. Il est apparu néanmoins souhaitable d'évoquer certaines caractéristiques de la gestion des thermes, dans la mesure où celle-ci émerge d'une période difficile, qui a vu l'établissement transféré à une société d'économie mixte en cessation virtuelle de paiement, avec pour conséquence l'anéantissement de la valeur comptable des biens portés à son bilan, puis réintégré dans les actifs communaux.

### 1/ Les relations entre la ville et la Société Thermale

La SAEMDI avait confié l'exploitation des sources et forages qu'elle détenait de la commune à la Société Thermale, du groupe Eurothermes, par contrat de location-gérance à compter du 1er janvier 1991. A partir de 1993, la ville a repris à son compte le contrat de location-gérance liant la société d'économie mixte avec la Société Thermale.

Les circonstances dans lesquelles la station était confiée au nouvel exploitant, en 1991, ont été marquées par des imprévisions dommageables qui auraient pu être encore plus lourdes de conséquences. Lors de la reprise effective de l'exploitation par la Société Thermale, en juin 1991, les autorités sanitaires faisaient en effet connaître leur opposition à la poursuite du fonctionnement des thermes, l'une des ressources étant polluée et l'exploitation de l'autre source n'ayant pas encore été autorisée. Découvrant cette situation, l'exploitant interrompait la connexion du forage en cause et obtenait, afin de sauver la saison, un agrément provisoire, par l'autorité de tutelle, du nouveau forage. La découverte inopinée d'une pollution a donc conduit la Société Thermale à engager des travaux de mise à niveau sanitaire, alors que cette situation n'avait pas été évoquée par les services techniques municipaux lors des négociations et que la situation générale de la station et de la ressource n'avait pas fait l'objet d'une expertise contradictoire. Ces travaux indispensables, pris à l'initiative de l'exploitant et échelonnés de 1991 à 1995, ont constitué en

raison de leur caractère imprévu une entrave au développement de l'établissement.

Cette situation a par ailleurs modifié l'équilibre initial du contrat de location gérance sans que les cocontractants en aient tiré clairement toutes les conséquences juridiques. L'article 3 du contrat indique que le bailleur, c'est-à-dire actuellement la commune, est exclusivement responsable des travaux liés à la recherche et au captage des sources actuelles et futures. L'article 4 stipule que l'entretien et la réparation des immeubles et des installations sont à la charge exclusive du preneur, qui doit assurer également le renouvellement du matériel. L'article 5 prévoit en outre que "le preneur s'engage à proposer un plan de développement de l'établissement thermal afin qu'il réponde à l'accroissement maximal du nombre de curistes". Ce plan devait prévoir également "les modalités de financement avec indication de la part prise en charge par le bailleur et de celle prise en charge par le preneur".

Devant la nécessité de consentir dans l'urgence des travaux qui n'avaient pas été identifiés pendant la négociation, l'exploitant devait renoncer à présenter le plan de développement prévu à l'article 5, tout en procédant à de substantielles réfections des installations. La Société Thermale a également entrepris d'investir, en 1998, en accord avec la commune, plus d'un million de francs dans la modernisation des installations techniques et d'accueil des curistes. Ces investissements, qui ne se limitent pas à de simples renouvellements et peuvent être assimilés au moins en partie à des travaux de développement, présentent moins de lisibilité en terme de stratégie à moyen et long terme qu'un véritable plan de développement. L'inapplication des dispositions de l'article 5, à partir du moment où elles faisaient partie de l'équilibre initial du contrat, aurait dû être actée juridiquement. Par ailleurs, la durée contractuelle de 35 ans, faute d'investissements à amortir sur très longue période et sous réserve des dispositions non appliquées de l'article 5, paraît disproportionnée par rapport aux engagements attendus du locataire.

## 2/ Incidences budgétaires et financières pour la commune

L'exploitation des thermes se traduit du point de vue des comptes de la ville par un budget annexe qui retrace les flux financiers, contributions et investissements communaux d'une part, perception de redevances d'autre part, prévus par le contrat de location gérance passé avec la société thermale. Pour assurer la prise en charge des travaux qui relèvent de sa responsabilité, la ville a procédé à des emprunts dont l'encours s'élevait à 29 MF en 1999. Les charges financières de ces emprunts constituent le premier poste de dépenses du budget annexe. En contrepartie, la société thermale verse au budget annexe une redevance égale à 20 % des recettes thermales et autres taxes sur le chiffre d'affaire, déduction faite du salaire du personnel en contact direct avec la clientèle fixé forfaitairement à 15 %, avec application d'un minimum garanti. Le montant de la redevance s'est élevé à 3.678.300 F lors des trois derniers exercices sous revue.

Du point de vue comptable, ce système permet au budget annexe de présenter une situation équilibrée. Mais l'analyse des résultats du budget annexe, à partir du compte de résultat, révèle une réalité financière différente. L'équilibre intrinsèque du budget annexe est en effet marqué par

le poids important des charges financières, à mettre en rapport avec l'endettement du budget annexe, de plus de 29 MF en 1999. Le résultat courant est en fait négatif avant subventions. Dans ces conditions les subventions municipales, quoi qu'en réduction, assurent plus du tiers des recettes de fonctionnement.

Le budget annexe des thermes bénéficie systématiquement d'une subvention attribuée par le budget principal. Les articles L2224-1 et L2224-2 du code général des collectivités territoriales disposent que les budgets des services publics industriels et commerciaux doivent être équilibrés en recettes et en dépenses et que les éventuelles prises en charge doivent résulter d'une délibération motivée et ne peuvent être accordées que par délibération motivée dans des cas expressément prévus par la loi. La mairie a fourni une délibération motivée en date du 3 décembre 1998, exécutoire le 11 décembre 1998 insistant sur le montant des investissements supportés par le budget annexe. En revanche, avant cette date les subventions ne semblent pas avoir été accordées en vertu d'une délibération motivée.

En raison de cette implication financière, une connaissance précise de la rentabilité financière et économique du thermalisme à Digne s'avérerait utile. Compte tenu de l'éclatement des documents comptables entre le budget annexe et la Société thermale celle-ci est difficile, faute d'une présentation consolidée des flux financiers relatifs à l'entité thermale dans son ensemble, ou encore d'une évaluation du concours à l'activité locale en termes d'emplois indirects, d'activités connexes et de retombées financières. Une démarche de diagnostic stratégique a toutefois été lancée par la ville.

#### IV/ AUTRES SERVICES PUBLICS INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX

##### A/ LE SERVICE DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT

La distribution d'eau est affermée à la SEERC (Société d'Équipement et d'Entretien des Réseaux Communaux) filiale de la Lyonnaise des Eaux depuis 1972. La chambre a examiné brièvement les suites réservées à ses dernières observations arrêtées en 1996. Elle donne acte à la ville des principales dispositions prises depuis le dernier examen : mise en place de budgets séparés, retour à l'équilibre budgétaire, gestion des fontaines en régie, suivi plus précis des services.

L'amélioration des pertes du réseau, si elle est réelle, est toutefois moins importante rapportée au volume d'eau produite. La chambre soulignait en 1996 que les pertes subies par le réseau de distribution d'eau atteignaient 40 % de l'eau produite. La SEERC a présenté en septembre 1999 un bilan sur le plan d'actions d'amélioration du rendement du réseau. Dans celui-ci, le délégataire met en évidence la réduction du volume des pertes. Sans contester cette amélioration, la chambre a constaté que le délégataire en a fait une présentation incomplète. Les fuites en 1995 étaient de 1 404 793 m<sup>3</sup>. En 1999 les pertes ne représentent plus que 685 000 m<sup>3</sup>. Le délégataire en conclut que les pertes en eau du réseau d'eau potable de la ville de Digne ont été diminuées de plus de 700 000 m<sup>3</sup> en 5 ans. Cependant le délégataire ne précise pas que la production d'eau a,

elle aussi, baissé, pour passer de 3 millions de m<sup>3</sup> en 1995 à 2 millions en 1998 avec des pertes pour cette année là de 761 807 m<sup>3</sup>. Plutôt que de se fonder sur l'évolution du volume des pertes, il convient donc de rapporter les pertes au volume d'eau produite. Si l'évolution brute des pertes met en évidence une réduction de 50 %, cette amélioration, en pourcentage de pertes par rapport au volume d'eau produite est moins accusée. En réalité, les pertes du réseau passent de 43 % du volume produit en 1996 à 36 % en 1998.

## B/ LE PARKING SOUTERRAIN GASSENDI

En 1987 le conseil municipal avait autorisé la signature de trois contrats confiant à la SETEX l'exploitation du stationnement payant sur voirie et lui concédant le parking souterrain Gassendi pour trente ans. La réception de l'ouvrage était prononcée en 1988. Dès le 27 mars 1990 apparaissaient des points d'eau et une fissuration des sols. En 1991, le conseil municipal autorisait le maire à signer un protocole amiable de résiliation des conventions passées avec la SETEX, eu égard aux difficultés financières rencontrées par la SETEX dans sa gestion en raison non seulement du sinistre, mais aussi à cause du nombre de places de stationnement payant mises en place par la ville, en retrait par rapport au nombre prévu. Le protocole signé le 27 décembre 1991 prévoyait la résiliation des conventions et accordait à la SETEX une indemnité de résiliation fixée à 21,5 MF. Le protocole prévoyait également que la SETEX ne serait libérée de ses obligations qu'à la réception définitive des travaux de remise en état intégrale de l'ouvrage. Le tribunal administratif ayant cependant annulé ce protocole en 1993, les conventions de 1987 continuaient à exister, même si la ville reprenait la gestion du stationnement en régie et créait un budget annexe spécifique.

Les relations entre la ville et la SETEX, devenue CGS, prenaient alors un tour contentieux. La CGS, considérant que la concession demeurait résiliée à l'initiative de la ville, réclamait son indemnisation. La chambre régionale des comptes saisie en 1993 d'une demande d'inscription de dépense obligatoire proposait au préfet en mai 1994 d'inscrire cette dépense pour un montant porté à 26,3 MF, compte tenu des intérêts courus sur la somme convenue au protocole. Un nouveau protocole, conclu le 28 juin 1994, prévoyait alors le règlement échelonné de cette dette à hauteur de neuf annuités de 4,3 MF HT, soit un total intérêts compris de 46,7 MF TTC. Prenant en considération la complexité de la situation créée par la reprise de fait de l'exploitation du parking par la ville, les procédures civiles en cours sur l'indemnisation des malfaçons affectant le parking, les incertitudes relatives à la durée et au résultat des procédures devant la juridiction administrative, les deux parties estimaient qu'il était de leur intérêt commun de rechercher une solution amiable. En conséquence un nouveau protocole d'accord était signé le 27 février 1998, ayant pour objet de mettre un terme à toutes les procédures contentieuses de part et d'autre, de transférer à la ville les droits détenus par la CGS en matière de polices d'assurances dommages et de fixer pour solde de tout compte une indemnité à verser à la CGS de 16,3 MF (13,5 MF HT). Il était également entendu dans le protocole que la CGS gardait les sommes déjà reçues de la part de la ville. Le maire était également autorisé à engager toutes les procédures utiles en vue d'obtenir des assureurs une indemnisation du coût des réparations de l'ouvrage et des préjudices

causés par les désordres.

Au total, le bilan objectif pour la collectivité reste lourd, même s'il résulte de dysfonctionnements imprévisibles auxquels il a bien fallu trouver des solutions plutôt que d'un comportement de gestion hasardeux. Compte tenu des sommes déjà payées par la ville, l'indemnité accordée en 1998 est de 31,8 MF TTC alors que le protocole transactionnel du 28 juin 1994 prévoyait un versement échelonné de 46,7 MF, soit une économie de 15 MF en valeur courante. Mais l'indemnité de résiliation accuse une majoration par rapport à la somme prévue en 1991. Correspondant à des intérêts de retard, cette indemnité représente quand même un surcoût de l'ordre de 10 MF par rapport au prix des investissements initialement consentis par le concessionnaire. L'indemnité a été financée notamment par 9 MF d'emprunts à situer dans l'endettement de la ville déjà lourd. Les malfaçons, qui n'ont toujours pas été réparées à ce jour, avaient été évaluées en 1993 à 1,6 MF.

Cet épisode n'est pas sans incidence pour la gestion du parking lui-même dont l'exploitation subit le manque à gagner représenté par la fermeture du second sous-sol d'une capacité de 137 places. Cette situation prive la ville de Digne de la moitié des places de stationnement du parking depuis 10 ans, majore d'autant les subventions versées par le budget principal et laisse la commune face à un contentieux dont l'issue est incertaine, sans que l'ancien concessionnaire ait eu à assumer les conséquences des désordres.

## V/ L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE GENERALE

L'amélioration des outils de gestion a été un des axes essentiels poursuivis par la municipalité depuis 1995. Une telle politique était rendue nécessaire par une évolution des dépenses communales incompatible avec le retour à l'équilibre et par la volonté de clarifier le mode de fonctionnement de la commune. Elle s'est appuyée sur les outils ayant vocation à faciliter le pilotage et la maîtrise des services : contrôle interne administratif et financier, rationalisation des règles de procédure, contrôle de gestion. Ce chapitre présente également des développements ponctuels sur les procédures appliquées dans des cas particuliers.

### 1/ Les contrôles interne et de gestion

La commune a renforcé ses procédures financières tant au stade de la préparation qu'à celui de l'exécution budgétaire. Des économies substantielles ont ainsi été réalisées. La présentation des services a également été clarifiée de manière à permettre une meilleure approche des coûts et des procédures applicables ainsi qu'une meilleure application des contrôles. Il subsiste cependant une certaine disparité du statut des services communaux au regard des fonctions de contrôle interne, car les comptes rendus d'activités sont encore peu fréquents. La situation devrait être améliorée avec leur généralisation, à partir de 2001.

Les outils de contrôles de gestion, à distinguer du contrôle interne, apparaissent encore

sommaires. Ainsi les comptes rendus par service, quand ils existent, négligent largement l'approche par tableau de bord avec objectif et indicateurs de réalisation, d'efficacité et d'efficience. S'il n'est pas possible de conclure à l'existence d'une véritable fonction de contrôle de gestion, il convient de souligner que cette situation n'est nullement atypique par rapport aux communes de la strate démographique de Digne. La chambre régionale des comptes considère cependant que l'action engagée par la commune en la matière mérite d'être poursuivie.

## 2/ Prises en charges de frais de personnes extérieures à la commune

Par mandat en date du 1er septembre 1993 d'un montant de 2739,80 francs le comptable a réglé une facture concernant l'hébergement de 9 personnes, adressée "au directeur de la réserve géologique de Digne, mairie de Digne". La prise en charge d'une telle dépense par le budget communal était douteuse, car il ne semble pas possible d'imputer aux frais de gestion de la commune une manifestation organisée par une association, même subventionnée, à partir d'une facture libellée au nom du directeur de cette dernière. La chambre a invité le comptable à s'assurer systématiquement, avant la prise en charge de tels mandats, que les pièces jointes sont dépourvues de toute ambiguïté.

## 3/ Les marchés à bons de commande

La chambre a constaté que la commune a eu recours, comme elle en avait le droit, à la procédure dite "des marchés fractionnés à bons de commande". Cette forme de marché, définie par les articles 76 et 273 du code des marchés publics représente une dérogation par rapport aux modalités normales des marchés publics. Elle permet en effet à une collectivité, lorsque le besoin est difficile à évaluer ou nécessite des prestations évolutives, de ne pas fixer le montant, ni en valeur ni en quantité du marché. Le marché s'exécute alors par émission de bons de commande successifs au fur et à mesure des besoins exprimés.

Voir Tableau

Date passation	bénéficiaire	Montant initial	Montant réalisé	% en +	durée
30/05/97	RAZEL PICO SUD	1.642.795,11	3.718.689,00	126,36	
17/12/97	RAZEL PICO SUD	783.236,70	1.584.996,76	102	
17/12/97	RAZEL PICO SUD	2.340.710,10	4.077.619,34	174,10	
19/02/98	RAZEL PICO SUD	7.345.173,15	5.117.405,18	En cours	3 ans
10/03/99	RAZEL PICO SUD - S ACCO	4.177.071,45	4.045.031,72	En cours	3 ans

Les marchés à bons de commandes conclus par la ville de Digne se sont accompagnés de variations à la hausse importantes par rapport aux montants estimés initialement. S'il est dans la nature de ces marchés que les montants estimés soient dépassés, il est de bonne gestion de les encadrer du mieux possible. L'article 76 du code des marchés publics, tel qu'il était applicable à l'époque de ces marchés , prévoyait qu'un minimum et un maximum pouvaient être exprimés en quantité ou en valeur. Sans qu'elle fût obligatoire, cette mesure aurait présenté une sécurité supplémentaire car les fournisseurs sont d'autant plus incités à consentir des conditions avantageuses que les besoins à satisfaire sont précis et qu'un certain volume de commandes est garanti par la commune. Le décret n°99-331 du 29 avril 1999 a modifié l'article 76 en imposant la fixation d'un minimum et d'un maximum.

Un exemple de ces variations peut être observé avec le marché du 30 mai 1997. Par délibération du 27 mars 1997, la commune de Digne décidait de lancer un appel d'offres ouvert relatif à des grosses réparations de voirie, pour un montant TTC de 1 783 981,53 francs. L'acte d'engagement pour un marché à bons de commande était signé par l'entrepreneur le 23 mai 1997 et accepté par

la commune le 30 mai 1997. Le bordereau des prix prévoyait un montant estimatif prévu par l'entreprise. Ce montant, facultatif, s'est révélé dépourvu d'utilité pratique, puisqu'il résultait, à quelques exceptions près, de l'addition des prix unitaires sans estimation des quantités par lesquelles les multiplier. La prévision d'un minimum et d'un maximum se serait montrée plus adaptée qu'un montant estimatif calculé de la sorte. Alors que Le devis estimatif des travaux s'élevait à 1 642 795,11 francs, au 31 décembre 1998, l'entrepreneur a reçu 3 718 689 francs, soit une majoration de 126,36 %. Il conviendrait donc à l'avenir de mieux définir et encadrer les marchés passés selon la procédure des bons de commande.

Le Président de la Chambre

Alain Pichon

(1) Pour obtenir une approche plus économique de l'évolution intrinsèque des finances communales, la chambre a redressé le résultat de fonctionnement de 1999 en déduisant des dépenses réelles la somme de 18 668 795 F correspondant aux pénalités de renégociation de dettes, inscrite en débit du compte 668 et en comptabilisant la dotation annuelle en amortissement de cette charge financière à répartir, soit 3 835 719 F.