

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille, le 4 octobre 2001

Référence à rappeler :

Greffe/sr n°1996

Lettre recommandée avec AR n° 92887268

OBJET : Lettre d'observations définitives relative à la gestion

de la commune de Roquevaire

Monsieur le Maire,

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 18 septembre 2001, arrêté ses observations définitives au vu notamment des réponses adressées à ses observations provisoires.

Conformément à l'article L. 241-11 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 André NIEL

Maire de la commune de Roquevaire,

Hôtel de Ville

Avenue des Alliés

13360 ROQUEVAIRE

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE LA COMMUNE DE ROQUEVAIRE

(Bouches-du-Rhône)

Exercices 1993 à 1999

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Roquevaire à partir de l'année 1993. Cet examen a été attribué à Mme Donnadiou, conseiller. Le Président de la chambre en a informé M. Gantou, maire, par lettre du 5 mai 2000.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article R. 241-8 du code des juridictions financières a eu lieu entre M. Henri Gantou, maire durant la période sous examen, et le rapporteur le 13 octobre 2000.

Dans sa séance du 12 décembre 2000, la chambre a arrêté ses observations provisoires. En application des prescriptions de l'article R. 241-12 du code des juridictions financières, ces observations ont été transmises dans leur intégralité à M. Gantou et, pour partie au président de la société SAREM. Les réponses de M. Gantou, maire de Roquevaire, et du président de la SAREM, qui se trouve être également M. Gantou, ont été enregistrées au greffe de la chambre le 9 mars 2001 (après une demande de prolongation de délai acceptée par le président de la chambre).

Les destinataires des observations provisoires n'ont pas demandé à être entendus par la chambre.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre, a délibéré et adopté, le 18 septembre 2001, ses observations définitives dans la composition suivante : M. Besombes, président de section, Mme Girard, conseiller et Mme Donnadiou, conseiller-rapporteur.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 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

Chef-lieu de canton à l'Est du département des Bouches du Rhône, Roquevaire est une commune provençale de 7 853 habitants recensés en 1999. Elle se situe dans l'aire aubagnaise, adhérant à la communauté d'agglomérations Garlaban-Huveaune-Sainte-Baume.

De 1990 à 1999, la commune a connu un accroissement de population de 11 %. Cette augmentation s'est traduite par un besoin d'équipements publics, en particulier dans le domaine scolaire. On compte ainsi actuellement 6 groupes scolaires sur le territoire communal. Il convient de préciser que Roquevaire est en fait constituée de trois groupes communaux distincts : Pont de l'Etoile, Lascours et Roquevaire-centre, répartis sur 2700 hectares de terrain. Situation qui a conduit l'équipe municipale à multiplier par trois certains équipements publics.

Roquevaire souffre d'un fort taux de chômage avec 600 chômeurs déclarés au 1er janvier 2000. Entre autres difficultés rencontrées par la commune, il faut signaler sur le territoire communal, l'existence de galeries de mines (ancienne plâtrière) abandonnées mais fragilisées par les infiltrations d'eau de pluie et menacées d'effondrement par endroit. Enfin, le centre ancien de Roquevaire compte nombre d'immeubles vétustes et en mauvais état.

Face à ces problèmes dont la résolution nécessitera des dépenses élevées eu égard aux capacités financières de Roquevaire, la chambre s'est d'abord attachée à examiner, la situation financière de la ville et à apprécier ses marges de manœuvre. Elle a ensuite tenté de dresser un bilan des relations de la ville avec sa société d'économie mixte d'aménagement, la SAREM. Puis, s'intéressant également aux relations entre la ville et la communauté d'agglomérations Garlaban-Huveaune-Sainte-Baume, elle a relevé certains dysfonctionnements liés à l'intercommunalité.

II - LA SITUATION FINANCIERE

Evolution du budget principal de la ville

Section de fonctionnement :

Le budget primitif de la ville de Roquevaire représente en 1998, un volume réel d'environ 55 MF (8,38 Millions d'euros) dont 44 MF (6,70 Millions d'euros) en fonctionnement. Il est à 62 MF (9,45

Millions d'euros) en 1999 dont 46,7 MF (7,11 Millions d'euros) pour le fonctionnement.

L'épargne de gestion, déduction faite des dépenses en régie, qui a connu une évolution de 8,6 MF (1,31 Millions d'euros) en 1993 à 9,6 MF (1,46 Millions d'euros) en 1995, se présente en baisse sur le reste de la période pour atteindre en 1999 un niveau de 6 MF (0,91 Millions d'euros) inférieur à celui de 1993. Le même phénomène est observé pour l'autofinancement brut.

Les produits courants de gestion augmentent en moyenne de 4 % par an sur toute la période, tandis que l'évolution annuelle des charges courantes est de près de 6 %. Ceci révèle un effet de ciseaux susceptible de compromettre à terme l'équilibre des finances de la commune.

1-1 Les dépenses de fonctionnement.

a) Evolution globale

Les charges à caractère général, dont le poids dans la structure des charges courantes est à peu près stable, à environ 24 %, ont évolué, en moyenne à un rythme très légèrement inférieur à celui des dépenses courantes (évolution moyenne annuelle des charges à caractère général : + 5,6 %, évolution moyenne annuelle des charges courantes : + 6 %).

Les charges de personnel ont suivi l'évolution des charges courantes avec un taux moyen annuel de 6 %. Mais on constate deux pics d'accroissement : en 1995 avec près de 9 % (effet des mesures nationales prises à l'époque) et en 1999 avec plus de 10 %. Le poids de ces dépenses tend à s'alourdir en fin de période où il atteint 48,5 % des charges réelles totales de fonctionnement.

Les transferts versés ont fortement augmenté durant les années 1995 et 1996 où ils représentaient jusqu'à 18,6 % des charges, puis ils diminuent en volume et leur poids dans la structure évolue également à la baisse. Il est de 14 % des charges totales en 1999.

Enfin, on note une évolution favorable du poids des intérêts de la dette qui ne représentent plus que 9,4 % du total des charges de fonctionnement en 1999 alors qu'ils pesaient pour plus de 16 % en 1993. En volume ce poste a diminué sensiblement sur la période, surtout en 1999 à la suite d'un réaménagement d'une partie de la dette.

b) Les transferts versés

Ce poste évolue de 4,57 MF en 1993 à 6,53 MF en 1999. Parmi ces transferts, les subventions allouées à diverses associations (CCAS compris) se stabilisent à environ 2,2 MF par an depuis 1996, en baisse par rapport au début de période (2,5 MF en 1996 et 1995 et 3 MF en 1994).

Des subventions d'équipement ont été également versées en 1997, imputées sur la section de

fonctionnement, mais, par transfert sur l'investissement, elles ont fait l'objet d'un étalement de charges sur 15 ans. En l'espèce, cette procédure d'allègement des charges est critiquable. Enfin, la ville a versé des fonds de concours à la communauté de villes Garlaban-Huveaune-Sainte-Baume pour environ 2,2 MF de 1998 à 1999.

Au titre des contingents et contributions obligatoires, on observe que le contingent d'aide sociale versé au département est passé de 780 000 F en 1993 à 1 057 000 F en 1998, soit une augmentation de 35 %. En 1999, il est de 966 000 F.

Quant aux charges intercommunales qu'acquitte la commune depuis 1995, elles ont connu une évolution de 31,4 % de cette date à 1999, passant de 1,5 MF à 1,9 MF. Il s'agit de la participation de Roquevaire aux dépenses d'enlèvement des ordures ménagères.

c) Les dépenses de personnel

En 1996, à la suite d'une interprétation erronée d'une circulaire interministérielle, la commune a imputé au compte 6664, " Indemnités aux élus ", au lieu du compte 61, " frais de personnel ", la part patronale des cotisations de sécurité sociale (montant = 1,913 MF). Les données pour cet exercice ont donc été retraitées. Entre 1993 et 1999, les dépenses de personnel sont passées de 15,978 MF à 23,076 MF. On note une augmentation plus rapide en fin de période. En effet, de 1993 à 1996 elle est de 2,15 % par an en moyenne puis de 14,6 % en 1997, 7,3 % en 1998 et 10,5 % en 1999.

Le poids relatif de ces dépenses dans le total des charges réelles de fonctionnement semble plus stable mais, après une baisse en 1996-1997, on note une forte hausse en 1999 où elles représentent 52,7 % du total des charges.

Pour information, pour les communes de la même strate de population, ce ratio est de 43,94 % en 1996, de 44,28 % en 1997 et 44,47 % en 1998.

Globalement, la commune de Roquevaire est donc au-dessus de la moyenne. Alors même qu'une partie des activités est transférée à la Communauté de Villes Garlaban-Huveaune-Sainte Baume (enlèvement des ordures ménagères, transports, notamment), ce qui a entraîné le transfert de 4 agents.

Parallèlement, l'évolution des effectifs présente-elle aussi une hausse depuis l'exercice 1997 :

Effectif total (titulaires et non-titulaires)

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
128	128	126	119	155	166	162

Cette hausse est due à l'accroissement du nombre des agents non-titulaires :

Emplois pourvus	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Titulaires	118	118	114	98	101	104	104
Non-titulaires	10	10	12	21	54	62	58

Parmi les non-titulaires, on note l'emploi, à partir de 1997, d'une vingtaine d'intervenants ainsi qu'une douzaine d'animateurs de centre aéré, entre autres.

Ces animateurs sont rémunérés à l'heure et ne sont pas tous à temps complet. Le développement de ces emplois est à rapprocher du développement des équipements destinés à l'enfance.

Parmi les titulaires, le taux d'encadrement est faible : un cadre A pour la période de 1993 à 1996 puis deux de plus ont été recrutés entre 1997 et 1999 dont un pour les services techniques. Les non-titulaires à temps complet appartiennent tous à la catégorie C.

Enfin, le versement d'un treizième mois, qui sera examiné plus loin, est sujet à réflexion.

d) La charge de la dette

Globalement le poids des intérêts des emprunts dans les charges de fonctionnement diminue puisque ceux-ci sont passés continûment de 16,4 % en 1993 à 9,4 % en 1999. Ceci grâce à un réaménagement de la dette intervenu en 1996.

Cependant la commune reste fortement endettée. L'annuité de la dette, après correction des intérêts courus non échus à compter du 1997 évolue ainsi de 1993 à 1999 :

en milliers de F	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
annuité de la dette (capital et intérêts)	8 561	9 756	8 736	7 865	9 325	9 300	10 325

Le ratio annuité de la dette (capital + intérêts) rapporté aux recettes de fonctionnement, qui s'était amélioré entre 1995 et 1996, se dégrade à nouveau à partir de 1997 pour se retrouver à 21,6 % en 1999 :

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
22,9 %	25 %	21,10 %	18,5 %	20,74 %	20,55 %	21,61 %

L'encours de la dette au premier janvier de chaque exercice est élevé et présente globalement

une tendance à la hausse sur la période : de 53,9 MF en 1993, il est passé à 60,7 MF en 1996 puis pour les exercices 1997 à 1999 (correction faite des écritures relatives à la procédure de régularisation des intérêts courus non échus choisie par la commune durant cette période) à :

62,4 MF en 1997, (9,51 Millions d'euros)

64 MF en 1998 et 1999. (9,75 Millions d'euros)

Selon les réponses de l'ordonnateur, il se situe à 62,4 MF au 1er janvier 2000. Cet encours de dette représentait 138,7 % des recettes réelles de fonctionnement en 1997, 141,5 % en 1998 et 134,1 % en 1999.

Ce qui donne un endettement par habitant, en prenant une population de 7 853 selon l'Insee, de 8 840 F (1 347,64 euros) en 1999.

L'encours de la dette garantie (dont l'essentiel concerne le logement social) est de 30 MF (4,57 Millions d'euros) au 31 décembre 1999, dont 16 MF (2,44 Millions d'euros) au profit de la SAREM, société d'économie mixte dont la commune est actionnaire à 80 %. Sur ce montant, un seul emprunt, contracté par la SAREM en 1990 sur 34 ans, représente plus de 71 %. Compte tenu de la situation financière difficile de la SAREM, le risque financier pour la commune ne serait pas négligeable, si, selon le maire, ces emprunts n'avaient été transférés à compter du 1er janvier 2001 à la communauté d'agglomérations Garlaban-Huveau-Saint-Baume, dans le cadre du transfert de charges lié à l'intercommunalité mis en place à cette date.

e) L'épargne disponible

Le tableau suivant montre que la situation de la commune est difficile, l'épargne de gestion ne permettant pas de couvrir l'annuité de la dette :

En Francs	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Epargne disponible(1) Ou Capacité d'auto-financement net	99 579	-486 169	897 411	-1 661 478	-1 665 882	-3 102 689	-4 904 476 F

(1) épargne disponible ou capacité d'auto-financement net : résultat de l'exercice hors gestion plus les produits financiers ou exceptionnels moins les charges financières ou exceptionnelles

Ceci est à rapprocher du coefficient de rigidité des dépenses qui mesure la part des dépenses incompressibles dans le total des charges de fonctionnement. Ce ratio sur les trois dernières années est de :

69,8 % en 1997, 72,3 % en 1998 et 74,5 % en 1999.

Cela laisse peu de marge à la collectivité et la situation risque de se dégrader encore compte tenu de l'effet de ciseaux constaté entre les dépenses et les recettes, d'autant que, par ailleurs, le poids de la fiscalité locale est lourd.

1-2 Les recettes de fonctionnement

Les produits du domaine et des services représentent une proportion à peu près stable d'environ 3 à 4 % du total des recettes. Les transferts de l'Etat ont amorcé, à compter de 1995, une baisse lente mais régulière et se situent à environ 28 % des recettes (un peu plus de 13 MF (1,98 Millions d'euros) en volume) en 1999.

Cette baisse est compensée sur la période par la légère hausse des transferts reçus des autres organismes publics (Région, Département, groupement de collectivités et autres) qui atteignent plus du quart des ressources de fonctionnement en fin de période.

Le produit des contributions directes est à peu près stable, en valeur relative, depuis 1994 et représente la part de recettes la plus importante avec 37 % du total. Cependant, en volume, ce produit passant de 13,31 MF (2,03 Millions d'euros) en 1993 à 17,710 MF (2,70 Millions d'euros) en 1999, a connu une évolution moyenne annuelle de l'ordre de 5 %. Parallèlement la progression moyenne annuelle des bases fiscales a été de 4 % environ.

Les taux d'imposition votés par l'assemblée communale sont stables de 1993 à 1997 et subissent une augmentation en 1998. Ils sont reconduits en 1999 aux valeurs ci-dessous :

-taxe d'habitation	:	21,96 %
-foncier bâti	:	29,82 %
-foncier non-bâti	:	86,69 %

(la taxe professionnelle est perçue par la Communauté de Villes Garlaban-Huveaune-Sainte Baume depuis 1994).

Ces taux sont nettement supérieurs aux taux moyens nationaux :

-taxe d'habitation	:	13,50 %
-foncier bâti	:	17,18 %
-foncier non-bâti	:	40,47 %

En 1999, la taxe professionnelle était aussi très nettement au-dessus du taux moyen national (25,14 % contre 13,41 %).

La relative stabilité des taux a permis une légère réduction de la pression fiscale locale, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal ayant baissé progressivement sur toute la période de 1,87 à 1,41. Cependant, le niveau reste élevé et la marge de manœuvre très faible.

En résumé en ce qui concerne la section de fonctionnement :

les dépenses de fonctionnement augmentent plus vite que les recettes ;

le taux de dépenses incompressibles (frais de personnel, charges financières -malgré une baisse sur ce point, compensée par une hausse de l'encours de la dette) augmente aussi pour atteindre un niveau très élevé ;

malgré un réaménagement de la dette en 1996, le poids de la dette est très fort et la gestion courante ne dégage pas une épargne suffisante pour couvrir l'annuité de la dette ;

la fiscalité, malgré une pause sur les taux jusqu'à 1997, reste lourde et n'offre guère de marge de manœuvre ;

la section de fonctionnement ne dégage pas ou peu de capacité de financement des investissements ;

l'imputation irrégulière de certaines charges (subventions et fonds de concours) en investissement en permettant un allègement des charges de fonctionnement, entache la sincérité du budget.

2) La section d'investissement

En tenant compte du rattachement à l'exercice des intérêts courus non échus, les ressources propres permettent de couvrir l'annuité d'emprunt en capital, les ressources externes, notamment le fonds de compensation de la TVA, compensant un autofinancement brut relativement faible (de l'ordre de 1 à 2 MF de 1996 à 1998, à peine 1 MF (0,15 Millions d'euros) en 1999), à cause du poids de la dette.

La marge d'autofinancement courant des investissements (excepté en 1997 où la commune a bénéficié à la fois de reversements importants du fonds de compensation de la TVA et de subventions départementales) ne permet guère de financer des équipements nouveaux sans recourir à l'emprunt, le paiement de l'annuité de la dette absorbant en effet plus de 75 % des ressources propres en 1996 et plus de 78 % en 1998 et 1999.

La marge d'autofinancement courant(2) (en milliers de francs) évolue ainsi :

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
2 221	3 697	4 826	984	11 194	1 999	2 280

Le taux d'équipement (dépenses d'équipement rapportées aux recettes réelles de fonctionnement) n'est pas très élevé dans l'ensemble, hormis en 1994 et 1995 :

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
7,6 %	25,7 %	30,4 %	16,9 %	27,4 %	7,7 %	14,4 %

Le ratio moyen national des communes de la même strate est de : 21,36 % en 1996, 22,40 % en 1997 et 34,02 % en 1998.

Le poids de la dette limite fortement la capacité d'investissement de la commune.

III - LES RELATIONS DE LA VILLE AVEC SA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE ROQUEVAROISE, LA SAREM

La SAREM a été créée le 16 juin 1986 avec pour objet de " réaliser ou d'apporter son concours à la réalisation de toute opération d'intérêt général ". Son capital social est de 1 508 700 F est détenu à près de 80 % pour la ville de Roquevaire. Le conseil d'administration est constitué de 12 membres dont 8 publics (élus de Roquevaire). Le président est M. Gantou, maire de Roquevaire, l'administrateur délégué, M. Boyer, premier adjoint au maire de Roquevaire (cf. délibération du conseil municipal de la commune en date du 22 juillet 1996). Le siège social et le siège administratif de la société sont à l'hôtel de ville de Roquevaire.

La SEM n'a quasiment pas de personnel et il n'y a pas non plus de directeur, M. Boyer, étant désigné comme administrateur délégué.

Les activités de la SAREM depuis sa création se résument aux opérations suivantes :

réalisation de 43 logements sociaux, programme " clos des Berges ", livrés en 1989 ;

construction de 45 garages (même programme), livrés en 1989 ;

réhabilitation de 14 logements en centre ville dans des bâtiments communaux sous bail emphytéotique, livrés en 1992 ;

Ensuite les activités se sont limitées à la gestion de ces locaux. La société, dès l'origine, a connu des difficultés financières avec des résultats financiers constamment négatifs et elle a accumulé les pertes. Elle présentait fin 1999 une dette en capital de plus de 16 MF (2,44 Millions d'euros) et une dette fournisseurs de 4,6 MF (0,70 Millions d'euros).

Après admission à la procédure d'aide exceptionnelle, sur demande du Conseil d'Administration de la société, la SAREM sera liquidée et ses activités reprises par l'OPAC SUD. Par actes notariés du 29 décembre 2000, l'actif immobilier de la société a été cédé à l'OPAC SUD pour un prix total de cession d'environ 19,6 MF (2,99 Millions d'euros), et l'OPAC SUD a par ailleurs repris à son compte les emprunts de la SAREM dont la garantie est transférée à la communauté d'agglomérations GHB.

Les aides de la commune à la SAREM

a) Subvention communale pour des opérations non équilibrées

Il a été payé, le 18 août 1994, une subvention de 955 314 F à la SAREM. Les pièces à l'appui du mandat se limitent à une délibération du 30 juillet 1992 décidant d'octroyer cette subvention à titre d'aide à la SAREM pour compenser le déficit de deux opérations réalisées par la SEM au motif qu'elle ne peut financer elle-même le déficit structurel du logement social et que "il apparaît logique que la commune intervienne pour financer la mission essentielle qu'elle a confiée à la SEM".

L'article 5 de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983, relative aux sociétés d'économie mixte, dispose que :

"Lorsqu'il ne s'agit pas de prestation de service, les rapports entre les collectivités territoriales, leur groupement d'une part, et les sociétés d'économies mixtes locales d'autre part, sont définis par une convention qui prévoit, à peine de nullité : les obligations de chacune des parties et, le cas échéant, le montant de leur participation financière, l'état de leurs apports en nature, ainsi que les conditions dans lesquelles la collectivité, le groupement ou la personne publique contractant fera l'avance de fonds nécessaire au financement de la mission ou remboursera les dépenses exposées pour son compte et préalablement définies ;"

Aucune convention prévoyant le versement des 955 314 F (145 636,68 d'euros) en cause n'a été contractée entre la ville de Roquevaire et la SAREM. L'article 5 de la loi du 7 juillet 1983 n'a donc pas été respectée. La subvention à la SAREM a été versée dans des conditions irrégulières.

Par ailleurs, cette aide accordée à la SAREM, aide directe, est contraire aux dispositions de l'article L. 1511-2 du Code général des collectivités territoriales qui ne prévoit ce type d'aide qu'en complément d'aides régionales.

b) Une avance de la commune mal définie et dont les conditions de remboursement sont confuses et coûteuses

Par délibération du 30 juillet 1992 exécutoire le 31, une autre aide est attribuée à la SAREM, cette fois pour l'opération du Clos des Berges, d'un montant de 1 789 000 F (272 731,29 euros).

Cette aide est motivée par les difficultés de la SAREM à commercialiser les locaux commerciaux prévus au rez de chaussé du Clos des Berges et par le constat que les fonds propres de la société sont nettement insuffisants pour assurer le partage financier des stocks.

Une convention est signée le jour même entre la commune et la SAREM prévoyant le versement par la commune d'une avance remboursable de 1 789 000 F à compter du 31 juillet 1992 pour une période de remboursement ne pouvant dépasser le terme de 2 ans, soit le 31 juillet 1994.

La société s'engage à rembourser " immédiatement " la ville au fur et à mesure de la vente des locaux. Il s'agit de locaux commerciaux d'une superficie de 457,55 m² dont le prix de revient est évalué à 1 789 000 F (article II de la convention).

A titre de garantie, l'article III de la convention stipule :

" La SAREM s'engage à céder gratuitement à la ville tout ou partie des biens désignés... dans la limite des sommes non remboursées au terme du 31 juillet 1994".

Pour permettre cette avance à la SAREM, la ville a contracté le 9 novembre 1992 une avance de trésorerie du même montant auprès du Crédit Lyonnais, pour une durée de 21 mois, à échéance fixée au 31 juillet 1994. Intérêts calculés au taux PIBOR de la période considérée majorée de 0,60 % soit, en 1992, un taux de 9,6875 % + 0,60 %, c'est-à-dire 10,2875 % l'an.

Afin que la ville récupère les frais financiers correspondant à cette avance, la SAREM devra supporter ces frais qui seront comptabilisés à l'achèvement du remboursement intégral de l'avance, soit au plus tard le 31 juillet 1994.

Le Préfet ayant déféré la délibération du 30 juillet 1992 au juge administratif, il en coûte en plus à la ville 10 081 F de frais d'avocat pour obtenir le retrait de la saisine au préfet qui est intervenu le 27 décembre 1994 soit après le remboursement de l'avance.

A l'échéance prévue, la SAREM n'avait pas remboursé la ville et n'était pas en mesure d'honorer ses engagements. Par délibération du 26 mai 1994, sur proposition de M. Gilbert Boyer, premier adjoint et par ailleurs administrateur délégué de la SAREM, le conseil municipal a décidé d'acquérir, des locaux disponibles sur une superficie de 401 m², dont le propriétaire est la SAREM. Le prix de vente au m² est de 3 910 F hors taxes conforme à l'avis du service des Domaines. Cette acquisition sera supportée pour 758 540 F HT (115 638,67 euros) par le budget communal soit 194 m² et pour 809 370 F HT (123 387,66 euros) par le budget annexe de l'eau (soit 207 m²). La décision est donc prise de procéder à cette acquisition qui est concrétisée par un acte notarié le 17 juin 1994.

Le coût pour la commune :

1 859 541,26 F TTC pou 401 m² de locaux commerciaux

11 938,76 F de frais d'actes

soit 1 871 480,02 F (285 305,28 euros).

En réponse, le maire de l'époque soutient :

" Si la SAREM avait vendu à un tiers autre que la commune les locaux commerciaux disponibles, elle les aurait vendus au prix du marché et aurait remboursé la commune. La commune les a acquis au prix du marché et son actif est valorisé de cette acquisition au prix du marché. Vendre à la commune des biens au-dessous de cette valeur économique relèverait, nous semble-t-il, de l'abus de biens sociaux ".

Cette réponse ignore les termes pourtant clairs de la convention passée entre la SAREM et la ville au sujet de l'avance :

" La SAREM s'engage à céder gratuitement à la ville tout ou partie des biens désignés dans la limite des sommes non remboursées au terme du 31 juillet 1994 ". Il ne s'agit pas d'une vente, mais d'une cession gratuite à la ville.

Quant au non-remboursement par la SAREM des frais financiers supportés par la ville dans cette affaire le maire explique :

" Il est exact que la commune n'a pas récupéré auprès de la SAREM les frais relatifs à l'emprunt souscrit par elle pour réaliser cette avance.

Cependant, et bien que la cause principale en soit les difficultés financières de la société, deux éléments concourent à régulariser cette situation :

La convention est de fait nulle puisque Monsieur le Préfet l'avait déférée et que son désistement n'est intervenu que sur remboursement par la SAREM ;

La commune n'est pas un établissement de crédit et n'a pas autorité pour émettre des agios ou des frais financiers ".

Si la convention a bien été déférée par le préfet au juge administratif, il n'y a pas eu de sursis à exécution de la dite convention qui est donc demeurée exécutoire et d'autre part, le préfet a retiré sa saisine. La convention n'a donc jamais été annulée.

Quant à la deuxième partie de la réponse, elle méconnaît les règles de la comptabilité publique en

matière de recouvrement de créances.

Pour récupérer une avance de 1 789 000 F gagée par 457,55 m² de locaux, la commune a déboursé deux ans plus tard 1 871 480 F et elle n'a récupéré que 401 m² de locaux brut de décoffrage. De plus, elle a dû payer des frais financiers sur l'emprunt souscrit pour financer l'avance versée à la SAREM qui, contrairement aux termes de la convention, n'a pas remboursé ces frais. Au total, l'aide à la SAREM aura coûté à la commune :

1 871 480 F - 1 789 000 F = 82 480 F

56,55 m² x 3 910 F HT / m² = 221 110,50 F HT - soit 262 015,94 F TTC (coût des locaux gagés par la SAREM et non récupérés par la ville).

Intérêts payés au Crédit Lyonnais pour l'avance de 1 789 000 F = 234 482,54 F

Total coût 578 978,48 F (88 264,48 euros)

L'achat des locaux par la ville s'avère donc coûteux.

La SEM aura donc coûté au total à la Ville, outre les loyers mentionnés ci-dessus, 955 314 F de subvention et 578 978 F dans le cadre d'une avance au demeurant irrégulière, soit 1 534 292 F (233 901,30 euros), sans compter les locaux mis à disposition.

Enfin les pièces fournies à l'appui de la réponse du maire révèlent que la ville a finalement racheté les 57 m² manquants au prix de 260 000 F TTC (39 636,74 euros), confirmant ainsi, à 2000 F près environ, l'évaluation ci-dessus.

Un exemple d'opération réalisée sous mandat par la SAREM et mal maîtrisée :

la construction d'une école maternelle

Par délibération du 28 février 1994, le conseil municipal décide de confier un mandat à la SAREM pour la réalisation d'une école maternelle et autorise le maire à signer une convention à cet effet. A la suite d'observations du préfet sur la légalité de cette délibération, une nouvelle délibération exécutoire le 25 juillet 1994 adoptera le texte définitif de la convention confiée à la SAREM. Elle sera complétée par la suite par deux avenants (le 9 novembre 1995 et le 6 janvier 1997).

La convention stipule :

le mandataire recevra une avance initiale de 1 million de francs, reconstituable "au gré de la consommation" de cette avance (reconstituement minimum de 500 000 F (76 224,50 euros)). A l'appui de la demande de reconstituement le mandataire présentera un simple tableau récapitulatif

les dépenses engagées et l'ensemble des avances reçues. Cependant, les factures seront produites à l'appui des demandes de rechargement.

Il n'est pas prévu que le placement éventuel de tout ou partie de l'avance donne lieu à des produits financiers qui viendraient abonder les recettes de l'opération et la SAREM ne rendra aucun compte à ce sujet (cependant fin 1995 elle avait 591 388 F en placements SICAV°).

la rémunération du mandataire est forfaitairement établie à 5 % du montant hors taxe des travaux, maîtrise d'œuvre et honoraires, soit 300 000 F HT (45 734,70 euros) (art.6), et il est prévu un premier versement de cette rémunération, à hauteur de 20 % dès la signature de la convention ;

Le coût de l'ouvrage est provisoirement établi à 6 700 000 F TTC (1 021 408,41 euros) (valeur 1er trimestre 1994) ; son montant définitif sera déterminé "en tenant compte de toutes les dépenses constatées pour sa réalisation qui comprennent :

les études après APS,

le coût des travaux de construction de l'ouvrage et des assurances souscrites,

les honoraires des techniciens, architectes,...)

le coût des assurances,

la rémunération du mandataire" (article 13)

Ces dispositions ne sont pas de nature à inciter le mandataire à respecter l'enveloppe prévisionnelle.

Aucun délai d'exécution n'est fixé dans la convention. Les travaux débutent le 3 octobre 1994, la remise de l'ouvrage a lieu le 4 septembre 1995 et la déclaration d'achèvement des travaux est datée du 6 novembre 1995. Une première avance de 1 000 000 F est versée par la commune à la SAREM le 6 avril 1995. Par la suite sept demandes de rechargement de cette avance s'échelonnent jusqu'au 9 avril 1997.

Par deux avenants, dont le dernier signé le 6 janvier 1997, soit plus d'un an après l'achèvement des travaux, le coût de l'opération a été porté à 8 355 366 F (1 273 767,33 euros), soit près de 25 % de plus que l'estimation prévisionnelle, ou après correction des révisions de prix, une augmentation de 21 %.

A ce coût, il convient d'ajouter le coût de l'avant-projet sommaire réalisé au préalable sur commande directe de la ville, soit 75 071 F. Ce qui, compte tenu du remboursement par la SAREM de sa propre rémunération pour cette opération (obtenue à la suite d'une procédure

juridictionnelle instruite par la chambre), porte le coût total de la construction de l'école maternelle à 8 430 437 F TTC (1 285 211,83 euros) (22 % de plus que le coût prévisionnel). Ce qui représente, selon l'ordonnateur lui-même, un coût élevé et qui " engage aussi gravement les finances communales " pour un équipement qui " n'a rien de luxueux " .

IV - LES RELATIONS AVEC LA COMMUNAUTE DE VILLES GARLABAN-HUVEAUNE-STE BAUME

Fonds de concours irréguliers

La ville de Roquevaire a versé à la communauté de villes - Garlaban-Huveaune-Ste-Baume, une somme totale de 1 675 880 F correspondant à deux paiements à la communauté, l'un de 623 000 F, l'autre de 1 052 800 F, au titre de fonds de concours dans le cadre d'une opération programmée de l'habitat décidée par le Conseil de la communauté. A l'appui du mandat de paiement sont produites les pièces suivantes :

un titre de recette de 1 675 880 F émis, en section de fonctionnement par la communauté de villes avec mention "OPAH - participation commune".

deux conventions de mandat de réalisation signée entre la communauté de villes et la société d'économie mixte SAEMPA, l'une pour l'aménagement du parvis et des abords d'une église à Roquevaire (24 mars 1997), l'autre pour la construction d'un parking public à Roquevaire (23 mai 1996). La commune de Roquevaire n'est partie prenante dans aucune de ces deux conventions, et les plans prévisionnels de financement annexés ne mentionnent aucune participation financière de la ville pour ces travaux, dont les montants ne correspondent pas aux sommes indiquées sur le mandat de paiement ;

Une délibération du 21 mars 1997 du Conseil de la communauté de villes indiquant que l'aménagement du parvis de l'église à Roquevaire se rattache au "programme pluriannuel d'intervention sur les centres anciens de l'OPAH intercommunale" ;

Une autre délibération du 22 mai 1996 du conseil de la communauté de villes liant de la même manière la réalisation d'un parking au centre de Roquevaire à l'OPAH intercommunale décidée le 22 mars 1996 ;

Une délibération du 9 décembre 1997 du Conseil de la communauté de villes décidant de "répartir les fonds de concours versés par les communes membres" suivant la délibération du 22 mars 1996, et où il apparaît que la participation de Roquevaire est fixée globalement à la somme de 1 675 880 F sans autre indication ;

Un état d'étalement des charges transférées au compte 481 où figure une somme de 1 052 880 F sous la rubrique "fonds de concours - communauté de villes OPAH", étalée sur 15 ans. Le tableau

d'amortissement joint précise qu'il s'agit d'une "opération programmée d'amélioration de l'habitat, hors équipements publics."

L'ensemble de ces éléments appelle les observations suivantes :

a) La participation globale de 1 675 880 F demandée par la communauté de villes n'est pas détaillée et les justificatifs produits ne permettent pas d'établir la décomposition de ce montant selon les deux sommes portées sur le mandat de paiement ;

b) La somme de 1 052 880 F, selon les inscriptions budgétaires de la ville de Roquevaire (état de répartition des charges à étaler au compte 481) et la réponse du maire, correspondrait à sa participation comme fonds de concours pour 1997 à l'opération pluriannuelle programmée d'amélioration de l'habitat décidée par délibération du 2 juin 1995 par le conseil communautaire. Pour cette OPAH, la communauté de villes GHB a passé une convention tripartite, de type classique, avec l'Etat et l'Agence pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH). L'article IV de cette convention détaille le financement des actions prévues pour réaliser l'OPAH. Les trois partenaires s'engagent, chacun pour sa part, à financer l'ensemble de ces actions, sur une durée de 3 ans, jusqu'au 31 décembre 1997. Il n'est pas prévu de participation des communes membres de la communauté de villes dans ce financement. Ce qui est logique puisqu'une opération de ce type fait entièrement partie des compétences obligatoires de la communauté de villes. Un avenant a prolongé l'OPAH, dans les mêmes conditions, jusqu'au 31 décembre 1998.

Le 22 mars 1996, le conseil de la communauté décide, sous le prétexte que l'opération "met en jeu simultanément des compétences communales et des compétences communautaires" - ce qui est faux car ces compétences ont été entièrement transférées, de plein droit, à la communauté de villes - que les communes membres participeront financièrement à l'opération selon un plan de financement qui met ainsi à la charge des communes 80 % de l'aide aux propriétaires et aux familles, 80 % de l'aide aux commerçants...etc.

Cette délibération n'a pas été contestée par le préfet. Elle sert de base "aux fonds de concours" versés par les communes membres de la communauté de villes, notamment Roquevaire. Or, elle est contraire aux compétences légales et statutaires de la communauté de villes, ainsi qu'au principe même de l'intercommunalité qu'elle vide de son sens. Elle est contraire, également à la convention tripartite Etat/Communauté/ANAH qui ne prévoit pas de cofinancement de l'OPAH avec les communes membres.

Un arrêt n° 161661 du Conseil d'Etat du 14 janvier 1998 concernant la communauté urbaine de Cherbourg a précisé, dans un cas analogue, à propos de travaux de voirie, la voirie étant au nombre des compétences obligatoires de la communauté urbaine :

"Celles-ci [les communautés urbaines] ne peuvent obtenir des communes qui en sont membres des participations, même volontaires, au financement de travaux ou d'opérations relevant de

compétences de la communauté non transférées aux communes..." et, en conséquence, " cette compétence [de la voirie] n'ayant cessé d'appartenir à la communauté urbaine, ses communes membres ne pouvaient participer au financement de travaux de voirie lui incombant".

Il résulte de ce qui précède que, non seulement la somme de 1 052 880 F n'aurait pas dû être imputée en fonds de concours et faire ainsi l'objet d'un étalement de charges sur 15 ans car une telle imputation n'est possible que si le destinataire de l'opération est maître d'ouvrage de l'opération ce qui n'est pas le cas en l'espèce, mais n'aurait tout simplement pas dû être payée par la ville à la communauté, car contraire à la répartition des compétences et aux dispositions régissant les communautés de villes.

c) En ce qui concerne la partie des fonds de concours versés par Roquevaire par le mandat de paiement en question (soit 623 000 F), correspondant à l'aménagement du parvis de l'église et à la réalisation d'un parking, là encore les bases de calcul font défaut. Mais il y a plus curieux. En effet, selon son arrêté constitutif et ses statuts, la communauté de villes n'a pas compétence sur la voirie municipale. Cette compétence ne lui a pas été transférée. Son intervention pour l'aménagement du parvis de l'église Saint-Vincent à Roquevaire et de ses abords ne s'inscrit donc pas dans les compétences communautaires.

Enfin, n'ayant pas les moyens humains et techniques de réaliser cette opération, la communauté l'a confié, par mandat, à la SAEMPA et, curieusement, on peut lire à l'article 2 de la convention de mandat : " la communauté mettra gratuitement à la disposition de la Société, les terrains nécessaires à la réalisation de l'ouvrage".

Ainsi, la communauté de villes met " gratuitement " à la disposition de la Société, les terrains appartenant au domaine public de la commune de Roquevaire et qui, par conséquent, ne lui appartiennent pas. Précisons que, par ailleurs, les transferts de biens nécessaires à l'exercice des compétences statutaires de la communauté de villes Garlaban-Huveaune-Ste Baume n'étaient pas effectués à l'époque.

La convention tripartite Etat-Anah-Communauté GHB décrit bien une OPAH classique de réhabilitation de logements anciens, devantures de commerces, locaux relais pour de nouveaux commerces ou artisanats... Elle mentionne en outre, au titre d'actions d'accompagnement des actions d'amélioration du cadre de vie :

Traitement des entrées de ville et des espaces publics centraux (aménagement de place, signalétique, fontaines...);

suppression des lignes aériennes ;

mise en place d'une signalétique aux centres anciens et marquage des entrées de ville ;

résorption de l'habitat insalubre.

Ceci en complément de la programmation annuelle de chaque commune pour l'aménagement et l'amélioration des voies et espaces publics ".

Cette dernière précision est claire : il revient bien à chaque commune de prendre à sa charge, dans le cadre de ses investissements annuels, l'aménagement et l'amélioration des voies et espaces publics, qui d'ailleurs ne sont pas de la compétence de la communauté de villes.

Quant aux opérations de l'OPAH proprement dite, de la compétence de GHB, leur financement par les communes membres, sous la forme de subventions ou de fonds de concours, n'est pas prévu dans cette convention. S'il était loisible à une commune membre, en l'occurrence Roquevaire, de décider de réaliser des travaux d'accompagnement de l'OPAH, cela devait être supporté directement par le budget de la ville, au titre des investissements de la ville et non de ceux de GHB.

Rien n'interdisait par ailleurs à la ville de confier la réalisation de ces travaux à la communauté, dans le cadre d'une convention de mandat, par exemple.

Les observations ci-dessus sont aussi valables pour la réalisation du parking Rolland au centre ville de Roquevaire, la communauté de villes n'ayant pas reçu à l'époque compétence pour les parkings.

Il en est de même pour d'autres fonds de concours payés en 1998 et 1999. Ainsi il a été versé en décembre 1998 et février 1999 à la communauté de villes Garlaban-Huveaune-Ste Baume une somme totale de 1 393 975 F (212 510,11 euros) au titre de fonds de concours pour l'année 1998, toujours pour financer l'OPAH décidée en 1996 (cf délibération du 7 décembre 1998 du Conseil de la Communauté fixant cette participation). Cette dépense imputée au compte 657 55 de la commune fait, par le biais du transfert au compte 481, l'objet d'un étalement sur 15 ans. Elle est portée au budget de la commune, à hauteur de 848 363 F (129 332,10 euros) pour l'OPAH proprement dite et à hauteur du solde (soit 545 612 F) au titre du solde de l'opération sur le parvis de l'église et d'un " acompte cours Négrel Féraud ", nouvelle opération sur la voirie communale semble-t-il.

Cette procédure irrégulière utilisée pour financer, soit des opérations de la compétence de la communauté de villes soit des opérations propres de la ville de Roquevaire conduit à l'opacité des relations entre cette dernière et la communauté dont elle est membre et à financer des équipements propres par le biais de charges de fonctionnement étalées sur 15 ans. Ce faisant, les investissements correspondants ne peuvent pas figurer à l'actif de la ville et il en résulte une présentation insincère des budgets et des comptes.

Dépenses de collecte des ordures ménagères, des encombrants et collecte sélective :

" a) Participation aux dépenses communautaires

Chaque année depuis 1995, la commune de Roquevaire verse à la communauté de villes Garlaban-Huveaune-Ste Baume, par paiements trimestriels, une participation au service communautaire d'enlèvements des ordures ménagères, encombrants et collecte sélective.

Les montants versés sont de :

1 046 895,13 F (159 598,13 euros) en 1995

1 585 783,03 F (241 751,06 euros) en 1996

1 742 800,40 F (265 688,20 euros) en 1997

1 868 438,36 F (284 841,59 euros) en 1998

2 243 597,20 F (342 034,18 euros) en 1999 (source CA, donc y compris les encombrants).

Ceci en application d'un " protocole d'ordre technique et financier " pour le "service d'enlèvement des ordures ménagères, encombrants et collecte sélective " passé entre la communauté de villes Garlaban-Huveaune-Ste Baume et ses membres, dont Roquevaire, exécutoire depuis le 21 novembre 1994 (délibération du conseil communautaire du 14 octobre 1994).

Ce protocole a été suivi du transfert à la communauté des matériels correspondants appartenant à la ville de Roquevaire (délibération du Conseil municipal du 28 novembre 1994).

La collecte des ordures ménagères, des encombrants, la collecte sélective ainsi que le traitement et l'élimination des déchets font partie des compétences de plein droit de la communauté de villes (arrêté préfectoral du 31 décembre 1992 portant création de la communauté et article 7 de ses statuts).

La communauté de villes est un établissement intercommunal à la fiscalité propre. Aux termes de la loi n° 92-125 du 6 février 1992, " le conseil de communauté prélève sur le produit de la taxe professionnelle le montant nécessaire à la couverture des charges transférées... ". Il n'est pas prévu de participations des communes membres à ces charges.

En outre, l'article 1609 nonies D du Code général des impôts précise que si la compétence en matière d'enlèvement des ordures ménagères, des encombrants, déchets, résidus, est transférée à une communauté de villes, celle-ci peut percevoir en lieu et place des communes membres la taxe et la redevance d'enlèvement des ordures ménagères. Le Conseil de la communauté de villes a pris une délibération à cet effet le 30 juin 1993. Mais là encore aucune participation des

communes membres ne doit venir s'ajouter à cette taxe ou redevance.

Dans ces conditions le " protocole d'ordre technique et financier " organisant la participation financière des communes (qui par ailleurs, notamment pour Roquevaire ne perçoivent plus la taxe correspondante) au service d'enlèvement des ordures ménagères et des encombrants est en contradiction avec les dispositions légales et statutaires régissant la communauté de villes GHB jusqu'au 31 décembre 1999.

Or les participations de la ville de Roquevaire à ces dépenses communautaires sont importantes et ont connu une augmentation moyenne annuelle de l'ordre de 22 % de 1995 à 1999. (elle est d'environ 2,2 MF pour 1999). Même si cette augmentation peut se justifier par l'extension du service rendu, il n'en demeure pas moins que la charge pèse indûment sur les finances communales.

Charges supplémentaires pour transport des encombrants.

Par les mandats

n° 415 de 14 006,81 F (2 135,32 euros), payé le 4 mars 1998,

n° 697 de 45 104,83 F (6 876,18 euros), payé le 21 avril 1998

n° 1510 de 47 303,89 F (7 211,43 euros), payé le 23 juin 1998

La commune de Roquevaire a réglé des frais de transports des encombrants à la communauté de villes Garlaban-Huveaune-Ste Baume.

Ces frais ont été facturés au Syndicat Intercommunal de la Région d'Aubagne pour le Traitement des Ordures Ménagères (SIRATOM) par une entreprise de transport.

Le SIRATOM les a refacturés à la communauté de villes qui en a elle-même demandé le remboursement à la ville de Roquevaire.

Or, d'une part, l'enlèvement des encombrants fait partie des compétences de la communauté et ce service est déjà compris dans la participation demandée à la ville. D'autre part, il n'existe aucune convention entre la ville et la communauté organisant cette prestation et prévoyant son financement par la ville de Roquevaire.

En conséquence, la ville a supporté là une charge indue, certes assez minime (106 414 F (16 222,70 euros)) mais qui ne lui incombait pas.

V - DEPENSES DE PERSONNEL : TREIZIEME MOIS

La pratique du versement d'un treizième mois est instaurée depuis quelques années au bénéfice des employés municipaux. Elle a fait l'objet de contestation de la part du comptable au motif que la délibération de 1992 sur laquelle s'appuie l'ordonnateur pour effectuer le versement de ce complément de rémunération, ne comporte pas les précisions nécessaires pour en effectuer régulièrement le paiement aux intéressés. Le comptable n'a donc procédé aux paiements annuels que sur ordre de réquisition du maire.

Une nouvelle délibération, datée du 25 octobre 2000, modifiée le 16 février 2001, censée apporter les précisions nécessaires à conduit le représentant de l'Etat à saisir le juge administratif au motif que la preuve que cet avantage était acquis avant l'entrée en vigueur de la loi n° 84/53 du 26 janvier 1984 et a donc un caractère légal, n'était pas établie. Le représentant de l'Etat a assorti sa requête d'une demande de suspension de la mise en oeuvre de cette délibération.

Par ordonnance de référé du 12 avril 2001, le tribunal administratif, estimant qu'il existe un doute sérieux sur la légalité de la délibération du 25 octobre 2000, relative aux modalités de versement d'un treizième mois aux agents de la commune de Roquevaire, a ordonné la suspension de cette délibération.

Le président de section

Christian BESOMBES

Le président de la chambre

Alain PICHON

(2) Marge d'auto-financement courant : résultat d'investissement après paiement de l'annuité de la dette permettant de financer les investissements nouveaux