

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille le 27 février 2002

Référence à rappeler :

Gref/GK/sr n°444

Recommandée avec A.R.

n° 7711 2478 4 FR

Monsieur le Maire,

Par courrier du 8 janvier 2002, vous avez été destinataire, ainsi que MM. Laurin et Omédé pour les périodes qui les concernent, des observations définitives sur la gestion de votre commune, arrêtées par la Chambre dans sa séance du 29 novembre 2001.

Selon les nouvelles dispositions de l'article L. 241-11 du Code des juridictions financières, issues de l'article 42 de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001, je vous invitais, dans un délai d'un mois suivant cette réception, à me transmettre votre réponse écrite en vue de la joindre au rapport définitif.

Vous voudrez bien trouver ci-joint, le rapport d'observations définitives, auquel a été adjointe la seule réponse adressée à la chambre dans le délai précité.

Conformément à ces mêmes dispositions, le rapport d'observations définitives, ainsi que la réponse parvenue à la Chambre, devra être communiqué par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Je vous serais obligé de bien vouloir aviser le greffe de la juridiction de la date de cette réunion, à partir de laquelle ce rapport deviendra communicable aux tiers (article R. 241-17 du Code des juridictions financières).

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

Le Président,

Alain PICHON

Monsieur le Maire

de la Commune de Saint-Raphaël

Hôtel de Ville

83700 SAINT-RAPHAEL

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION DE LA COMMUNE DE SAINT-RAPHAEL

(Var)

Années 1992 à 2000

Rappel de la procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Saint-Raphaël à partir de l'année 1992, pour lequel MM. Gomez et Kovarcik, conseillers, ont été désignés comme rapporteurs. Le président de la chambre en a informé M. Ginesta, maire de Saint-Raphaël, par lettre en date du 16 octobre 1998.

Les entretiens de fin d'instruction ont eu lieu le 18 juillet 2000 entre les rapporteurs et M. Ginesta, maire de Saint-Raphaël, et, pour les périodes qui les concernent, avec MM. Laurin, maire jusqu'au 5 novembre 1992 et Omédé, maire du 5 novembre 1992 à juin 1995.

La chambre, a délibéré et adopté dans sa séance du 2 avril 2001 ses observations provisoires portant sur les années 1992 à 2000.

Ces observations ont été communiquées au maire de Saint-Raphaël ainsi qu'aux personnes qui y étaient citées, pour les extraits les concernant.

Au vu de leurs réponses écrites, et après avoir entendu à leur demande, en application des dispositions de l'article L.241-14 du code des juridictions financières, le directeur général d'Accor Casinos et le directeur responsable du casino de Saint-Raphaël, la Chambre a délibéré et arrêté les observations qui suivent dans sa séance du 29 novembre 2001, dans la composition suivante : M. Pichon, président, MM. Besombes, Fabre, Giannini, Leyat, présidents de section, Mme Tessaro, Mme Duvillier-Courcol, conseillères, M. Matthey, conseiller et M. Gomez, conseiller rapporteur.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du Code des juridictions financières le rapport d'observations a été communiqué au maire et, pour ce qui les concerne, à MM. Laurin et Omédé qui disposaient d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre une réponse écrite, engageant leur seule responsabilité.

Ce rapport d'observations, auquel a été adjointe la réponse de M. Omédé, unique réponse obtenue dans le délai précité, devra être communiqué par le maire à son assemblée délibérante, lors de sa plus proche réunion. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Le rapport d'observations sera, après cette date, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

La chambre a procédé à l'examen de la gestion de la commune de Saint-Raphaël pour la période allant de 1992 à 2000. Appuyé sur les pièces produites dans le cadre du contrôle juridictionnel des comptes de la commune, disponibles jusqu'en 1998, et sur celles fournies directement par l'administration municipale, cet examen a porté principalement, outre la gestion des ports de plaisance, sur laquelle, au vu des réponses apportées, la chambre n'a pas retenu d'observations définitives, sur les points repris dans la présente lettre d'observations selon le plan suivant:

Analyse financière

Taxe de séjour

Conditions de mise en jeu de certaines garanties d'emprunt

La SEMIR et ses opérations sous mandat: construction de l'IUT et de l'IME

Les relations avec le casino

Le service des ordures ménagères

La gestion du stationnement

Analyse financière

1.1. Présentation de la commune de Saint-Raphaël

La population de Saint-Raphaël s'élève en 1999 à 31 196 habitants, soit une augmentation de 15 % par rapport au dernier recensement de 1990, supérieure au rythme d'accroissement, pourtant élevé, de la population du département du Var. L'importance et l'accroissement du nombre de

résidences secondaires (13 582 en 1999) doit être prise en compte pour l'exacte interprétation de certains ratios, puisque la population, en prenant en compte un occupant par résidence secondaire, dépasse les 44 000 habitants.

La prise en compte de la population touristique a d'ailleurs permis à la commune de Saint-Raphael d'obtenir par arrêté préfectoral du 13 mars 2000 son surclassement dans la catégorie des villes de 80 000 à 150 000 habitants. Outre cette contrainte de population saisonnière, qui obère le coût de fonctionnement des services municipaux, il convient de signaler une contrainte liée à la superficie de la commune (89,5 km²) et surtout à son allongement le long du littoral (20 km séparent le hameau excentré du Trayas du centre-ville).

Le présent examen de la situation de la commune de Saint-Raphaël s'achève au moment où se met en place, au 1er janvier 2000, la communauté d'agglomération de Fréjus-Saint-Raphaël, qui reprend notamment les compétences du SIVOM de Fréjus-Saint-Raphaël.

La commune de Saint-Raphaël adhère jusqu'à cette date, outre au SIVOM, à six autres structures de coopération intercommunales. La Chambre a constaté que l'information du conseil municipal s'est avérée parfois insuffisante sur l'activité de ces dernières. Les annexes au compte administratif 1998 et 1999 ne font en effet apparaître que la liste de ces organismes de coopération intercommunale auxquels appartient la commune, avec la clé de répartition de la charge entre collectivités adhérentes. Ces renseignements devraient être complétés, conformément à l'article R. 2313-4 du Code général des collectivités territoriales, de l'indication de la compétence de chacun, de la copie de la balance générale de leur compte administratif et des données synthétiques annexées à leur dernier compte administratif (ce qui était fait d'ailleurs, mais pour certaines seulement, au compte administratif 1997).

Le maire de Saint-Raphaël s'est engagé à veiller à la complète information du conseil municipal en ce domaine, information rendue encore plus nécessaire par la mise en place de la communauté d'agglomération, en raison des compétences de cette nouvelle structure et de ses effets financiers.

La Communauté d'Agglomération de Fréjus - Saint-Raphaël a une compétence légale et obligatoire dans les domaines du développement économique, d'aménagement de l'espace communautaire, du logement social et de la politique de la ville. Au titre des compétences optionnelles, celle-ci assumera la voirie et la gestion des parcs de stationnement d'intérêt communautaire, la distribution d'eau potable, l'assainissement (précédemment de la compétence du SITOM), ainsi que les équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire. Enfin, au titre des compétences facultatives, la Communauté d'Agglomération de Fréjus-Saint-Raphaël aura notamment en charge le service d'incendie et de secours (par transfert du SIVOM), ainsi que la lutte contre les pollutions et les inondations.

La création de la communauté d'agglomération aura par ailleurs des incidences sur le devenir

économique et financier des deux communes, notamment par l'effet de la mise en place d'une taxe professionnelle unique, les deux villes ayant sur ce point décidé d'aligner la taxe professionnelle unique sur le taux de la commune où il est le plus bas, à savoir celui de Saint-Raphaël (10,94 % contre 15,1 % à Fréjus).

Ces incidences ne pourront être évaluées que lors du prochain contrôle tant de la communauté d'agglomération elle-même que des deux communes concernées.

1.2. Les recettes : une faible mobilisation du potentiel fiscal sur les quatre taxes facilitée par la relative importance d'autres recettes fiscales

Les recettes réelles de fonctionnement de la commune de Saint-Raphaël s'élevaient en 1999 à 293 MF (44,67 Millions d'euros), soit 9 406 F par habitants ; ce niveau est sensiblement plus élevé que la moyenne des communes de 50 à 100 000 habitants (8 449 F par habitant) (1).

Les recettes de la commune de Saint-Raphaël sont essentiellement fiscales, dans une proportion supérieure à la moyenne nationale. Ainsi les impôts et taxes représentent 60,86 % des recettes réelles de fonctionnement au compte administratif 1999 , contre une moyenne nationale de 58,6 %, et atteignent même 68,53 % des produits de gestion de la commune, hors produits exceptionnels.

Mais ce produit fiscal ne provient que pour les deux tiers des 4 taxes, taxe d'habitation, taxe foncière sur le bâti et le non bâti, taxe professionnelle : les contributions directes ne représentent ainsi en 1999 que 40,46 % des recettes réelles de fonctionnement de Saint-Raphaël (contre 51 % dans les communes de référence). L'explication tient notamment à la place prise, outre la taxe additionnelle sur les droits de mutation (4,35 % des recettes réelles de fonctionnement), par des recettes fiscales facultatives instituées sur Saint-Raphaël, et notamment :

la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, qui représente en 1999 7,11 % des recettes réelles de fonctionnement ;

le prélèvement sur le produit des jeux dans les casinos, 4,26 % des recettes réelles de fonctionnement.

la taxe sur l'électricité, 2,24 % des recettes réelles de fonctionnement ;

la taxe de séjour , 1,05 % des recettes réelles de fonctionnement.

On notera que les deux principales ressources fiscales facultatives assises essentiellement sur le tourisme (prélèvement sur les jeux et taxe de séjour) rapportent l'équivalent de près des deux tiers du produit de la taxe professionnelle.

L'importance relative du produit fiscal s'accompagne naturellement d'une part des autres ressources dans les recettes de la commune moindre que la moyenne. Il en va ainsi notamment de la part des dotations et participations, qui représentent seulement 21,46 % des recettes réelles de fonctionnement, contre 31,3 % pour les communes de référence, ou des produits du domaine.

Sur ce dernier point, la Chambre a relevé, sur la période antérieure à 1995, une mansuétude particulière de l'administration communale à l'égard de certains restaurateurs occupant la voirie communale. Alors même que ces restaurateurs ne s'acquittaient plus des redevances dues à ce titre, la municipalité les laissait, plusieurs années durant, poursuivre leur activité sur le domaine public pour y exercer une activité commerciale dont on peine à imaginer qu'elle ait pu se poursuivre aussi durablement sans donner prise au moindre recouvrement de la première de ses charges fixes. Cette négligence à contrôler ces recettes s'est traduite en 1996 par des admissions en non valeur pour un total de plus de 470 000 F de droits d'occupation de voirie dus par des restaurateurs placés en liquidation judiciaire, dont 406 000 F pour un seul débiteur, correspondant à 5 années d'occupation de voirie.

Malgré cette observation ponctuelle, la commune de Saint-Raphaël dispose donc d'une autonomie financière importante (qui sera certes sensiblement modifiée du fait de la communauté d'agglomération).

Le potentiel fiscal de Saint-Raphaël calculé sur les 4 taxes est au budget primitif 2000, de 3984 F / habitant (population DGF). Ce potentiel fiscal assis sur les 4 taxes, comparable à la moyenne nationale résulte toutefois de l'addition d'un potentiel fiscal sur la taxe professionnelle plus de deux fois inférieur à la moyenne nationale, alors que celui des trois taxes "ménages" lui est très sensiblement supérieur.

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal s'établit à 68,54 % en 1999. La commune dispose donc d'une grande marge de manœuvre fiscale, puisque l'application des taux moyens nationaux à Saint-Raphaël rapporterait ainsi 54 MF de recettes fiscales supplémentaires à la commune, soit presque l'équivalent de deux annuités de la dette.

Les taux d'imposition sont donc faibles, malgré une augmentation d'un point de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur le bâti (soit en fait des augmentations de 13,9 % et de 8,4 %) décidée en 1996 par la nouvelle municipalité, les taux ayant été maintenus depuis à ce niveau. Ainsi les taux de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle sont respectivement de 8,18 % et 10,94 %, pour des taux moyens nationaux de 12,1 % et 12,9 %.

1.3. Les dépenses de fonctionnement

L'évolution des charges de fonctionnement est modérée. Elle doit être appréciée en tenant compte d'une part de l'inflation et de l'évolution de la population, d'autre part de l'apparition en 1999 de charges exceptionnelles (mais aussi des produits correspondants) tenant à l'impact de la

valeur des immobilisations cédées.

Les charges de fonctionnement de Saint-Raphaël sont passées de 174 MF en 1992 à 199 F en 1995, 225 MF en 1998 et 251 MF (38,26 Millions d'euros) en 1999 .

L'augmentation importante de ces charges de 1992 à 1998 (+29 %) doit être relativisée. Si l'on rapporte ces charges au nombre d'habitants (2), la progression, de 6 09 F en 1992 à 7 441 F en 1998, n'est plus que de 14 %. Et la prise en compte de l'inflation suffit à gommer l'essentiel de cette progression : les charges de fonctionnement par habitant, exprimées en francs constants, n'ont progressé que de 5 % de 1992 à 1998 ; elles sont stables de 1995 à 1998.

Le niveau relativement élevé des charges de fonctionnement, qui s'explique par le caractère touristique de la commune, est donc une donnée ancienne.

Parmi ces charges de fonctionnement, les frais financiers ont été maintenus à un niveau très faible ; les charges courantes ont augmenté sous l'effet de la progression sensible des achats et charges externes et des dépenses de personnel, les contingents et subventions étant stabilisés.

Les frais de personnel sont passés de 66,5 MF en 1992 à 84 MF en 1995, pour atteindre 105 MF (16,01 Millions d'euros) en 1999. Cette progression peut paraître forte (+ 58 % en 7 ans). Là encore, la prise en compte de l'inflation et de la population conduit à modérer l'appréciation ; exprimées en francs constants par habitant , les dépenses de personnel sont passées de 2 712 F à 3 368 F de 1992 à 1999, soit une progression de 24 %. On observera de plus que malgré une progression importante des frais de personnel en 1998, l'évolution, toujours en francs constants par habitant, a été d'à peine 7 % de 1995 à 1999.

Cette progression des dépenses de personnel de 1992 à 1999 résulte d'un accroissement des effectifs de 20,8 % (de 502 postes pourvus à 607 au 1er janvier 2000, malgré une diminution de 43 postes sur les ordures ménagères), et donc d'un accroissement du coût moyen du personnel de 30,6 %. Cette dernière augmentation tient à l'inflation (+ 9,25 %) et pour 19,5 % à d'autres facteurs, hausse des charges sociales , glissement-vieillesse-technicité, revalorisations salariales , mais aussi à l'impact d'une titularisation accrue (le nombre d'emplois permanents tenus par des non titulaires est passé de 111 à 51 de 1992 à 1999, notamment dans le domaine culturel), et d'un renforcement apparent de l'encadrement (8 cadres A en 1992, 21 au 1er janvier 2000).

Le secteur qui a le plus profité de cet accroissement du nombre de postes pourvus est celui de l'administration générale (+ 36), mais plus remarquables sont encore les progressions enregistrées en pourcentage par les services "culture" (+ 29 postes essentiellement pour la bibliothèque et l'école de musique) et la police municipale (+ 20 postes) qui ont doublé sur la période.

Le ratio dépenses de personnel / dépenses réelles de fonctionnement, qui permet d'apprécier, en

raison de la rigidité des dépenses de personnel, la marge de manœuvre de la commune en termes de dépenses, a subi du fait de cette augmentation des dépenses de personnel une augmentation sensible, passant de 37,5 % en 1992 à 45,6 % en 1999. Saint Raphaël présente néanmoins un ratio inférieur à la moyenne nationale, qui s'établissait en 1999 à 50,5 % pour les communes de 50 à 100 000 habitants ; de même le montant des dépenses de personnel par habitant reste inférieur à la moyenne des communes de cette strate (3 368 F / habitant en 1999 contre 3 918 F).

La commune a fait un effort de modération sur les subventions et participations, dont le total a été pratiquement stabilisé en francs courants depuis 1992, à 53 MF (8,08 Millions d'euros) en 1999 contre 51 MF en 1992.

Cette stabilisation traduit en fait une part croissante prise par les participations et subventions accordées aux organismes publics, dont les subventions de fonctionnement représentent 21,8 MF en 1999, et notamment au CCAS, dont la subvention est passée de 2,2 MF en 1992 à 6,8 MF en 1999, et une régression des subventions accordées aux associations et autres personnes de droit privé, à hauteur de 10,8 MF en 1999.

Cette diminution des subventions accordées aux associations résulte toutefois pour une large part de la municipalisation en 1995, en régie ou par création d'un EPIC, d'activités exercées précédemment par des associations subventionnées. La gestion du Palais des Congrès, confiée précédemment à la SEMIR, a ainsi été reprise en régie sous le mandat de M. Ginesta, et un Office municipal du tourisme a été créé par arrêté préfectoral du 17 octobre 1995. Cette création a entraîné la dissolution des associations paramunicipales suivantes : maison du tourisme, attributaire en 1995 d'une subvention de 1 400 000 F, action culturelle municipale et comité d'animation, attributaire en 1995 d'une subvention de 3 300 000 F.

Les autres associations, notamment sportives, ont donc vu maintenu leur niveau de subvention par la commune. On notera à cet égard que celle-ci, depuis 1997, signe avec les bénéficiaires de subventions importantes des conventions portant sur l'ensemble des moyens humains, matériels et financiers qu'elle met à leur disposition.

1.4 La capacité d'autofinancement de la commune

La commune dégager un excédent brut de fonctionnement (soit la différence entre les recettes courantes et les charges courantes, hors résultat financier et exceptionnel) de 41 MF (6,25 Millions d'euros) en 1999, à un niveau relativement stable en francs courants depuis 1994 ce qui, rapporté au nombre d'habitants, ne situe plus Saint-Raphaël au dessus de la moyenne régionale.

Le poids modeste des charges financières (10,5 MF en 1999) et un résultat exceptionnel positif en 1999 permettent toutefois à la commune de dégager une capacité d'autofinancement de 40,8 MF, supérieure, par habitant, à la moyenne régionale.

Cette capacité d'autofinancement permet de couvrir le remboursement en capital de la dette, à hauteur de 20,9 MF et d'autofinancer les investissements à hauteur de 19,9 MF. Cette capacité, qui s'était dégradée de 1995 à 1997, revient à un niveau par habitant nettement supérieur à celui des communes de référence (637 F par habitant en 1999 contre 159 F pour la moyenne régionale des communes de 20 à 50 000 habitants).

1.5. Les dépenses d'équipement

Les dépenses d'équipement se situent sur toute la période à un niveau relativement élevé, de 70 MF à 1992 à 93 MF (14,18 Millions d'euros) en 1999. Rapporté au nombre d'habitant, l'effort d'équipement, à hauteur de 2 984 F, est plus du double de la moyenne régionale des communes de 20 à 50 000 habitants (1 302 F par habitants).

Sur la période la plus récente, les opérations les plus importantes sont la couverture de la Garonne et la construction du centre culturel.

Ce dernier équipement, d'un coût annoncé de 52 MF (7,93 Millions d'euros) H.T en 1996, a été présenté comme un des moyens de revitaliser le centre-Ville et les commerces. Le projet a bénéficié du soutien financier de l'Etat (8,5 MF), de la région (4 MF) et du département (9 MF). La commune, rompant avec la tradition qui lui faisait confier à la SEMIR la réalisation sous mandat de ses investissements, en a confié la réalisation à Var Aménagement Développement. Inauguré en mars 2000, le bâtiment présente un coût de réalisation de 64,4 MF.

Les deux autres opérations les plus importantes sur la période, à savoir la construction de l'IUT (37,9 MF, charge foncière incluse), inauguré en 1994, et de l'IME (12,2 MF), livré en 1997, ont été conduites sous mandat par la SEMIR. Entièrement exécutées sous la période contrôlée ces deux opérations font l'objet d'un examen spécifique.

1.6 L'endettement

Malgré son effort d'autofinancement, la commune de Saint-Raphaël ne peut naturellement couvrir par sa capacité d'autofinancement, nette des remboursements du capital de la dette, qu'une partie de ses équipements.

Les subventions représentent par ailleurs une faible part de ces dépenses d'équipement (12,2 % en 1999, 14,3 % en 1998, soit un niveau comparable à celui des communes de la même strate, auquel s'ajoute le FCTVA, qui dépend lui en niveau absolu des dépenses éligibles de l'antépénultième année). Au total, on constate une légère diminution du total subventions et FCTVA (19,2 MF en 1999, contre 36,6 MF en 1996 ou 24,8 MF en 1994).

La commune a donc recours à l'emprunt pour compléter le financement de ses investissements. Les années 1997 à 1999 ont été marquées par des emprunts plus importants que lors des

exercices précédents (60,7 MF en 1999, 30 MF en 1998, 32,4 MF en 1997, pour 6,5 MF en 1996, 25,5 MF en 1995 et à peine plus de 3 MF en moyenne de 1992 à 1994). Compte tenu du capital remboursé chaque année sur les emprunts anciens, la commune, après avoir connu de 1992 à 1994 une phase de désendettement, accroît de nouveau sa dette propre, qui s'élève au 31 décembre 1999 à 179,8 MF (27,41 Millions d'euros) alors qu'elle était de 134 MF en 1994.

La commune de Saint-Raphaël reste malgré tout peu endettée. Cette appréciation est valable qu'on l'apprécie par habitant ou par rapport aux recettes de fonctionnement. La dette par habitant est en effet au 31 décembre 1999 de 5 763 F, alors que la moyenne régionale des communes de 20 à 50 000 habitants est de 9 141 F. L'en cours de la dette ne représente que 61 % des produits de fonctionnement, pour un seuil d'alerte de la DGCL de 200 %. Si cette dernière donnée, quelque peu abstraite, tend à mesurer la capacité toute théorique qu'aurait la commune à rembourser la totalité de sa dette en y consacrant la totalité de ses produits de fonctionnement, plus pertinent est l'examen de sa capacité de désendettement, mesurée par le rapport entre le stock de dette et la capacité d'autofinancement, montant que la commune peut véritablement consacrer à ce remboursement théorique.

Ce ratio de désendettement est de 4,4 en 1999, c'est à dire que la commune, en maintenant ce niveau d'autofinancement et en le consacrant intégralement à son désendettement, mettrait 4,4 années à rembourser l'intégralité de sa dette. La moyenne régionale de ce ratio est de 8,96, le seuil de dangerosité de ce ratio étant atteint lorsqu'il dépasse la durée moyenne des emprunts (soit une quinzaine d'années).

L'annuité de la dette (intérêt + capital) est de 31,2 MF en 1999. D'un montant par habitant inférieur à la moyenne régionale (1 001 F contre 1 381 F), cette annuité est aisément supportée par le budget, la commune dégagant une capacité d'autofinancement nette du remboursement en capital de la dette, comme indiqué précédemment. Les charges financières ne représentent ainsi que 4,18 % des charges de fonctionnement de la commune en 1999 (contre 7,63 % pour la moyenne régionale).

La commune de Saint-Raphaël a renégocié sur la période un certain nombre de prêts. L'examen des renégociations de 1995 et 1996 montre que la présentation qui en a été faite au conseil municipal, s'avère plus avantageuse qu'elle n'est réellement.

Trois emprunts, souscrits en 1987 et 1988 pour 15 ans, et en 1990 pour 12 ans ont été réaménagés en décembre 1995, janvier et juin 1996. Le réaménagement ne portait pas sur la durée résiduelle des contrats, mais sur les taux, abaissés de 9,50 % à 7,50 % pour les deux premiers, de 8,95 % à 6,65 % pour le troisième.

Ce bénéfice apparent est toutefois tempéré par le versement par la ville d'une indemnité de 6 mois d'intérêt au taux initial sur le capital restant dû à la date de prise d'effet du réaménagement, et pour les deux premiers, par le paiement d'une commission il est vrai modique (4 430 F et 3 780

F).

Si la commune a trouvé un avantage dans cette renégociation, cet avantage est toutefois moins élevé que la présentation qui en a été faite au conseil municipal, sur la base des renseignements fournis par la banque. En effet le "gain final" présenté au conseil est égal à la différence cumulée des annuités anciennes et nouvelles, dont est déduit le montant de l'indemnité (et de la commission pour les deux premières renégociations). Or les annuités constituent une dépense future, le versement de l'indemnité (que la commune supporte immédiatement) une dépense présente. Il convient en conséquence d'actualiser l'ensemble des décaissements supportés par la commune, ce qui réduit de plus d'un tiers le gain réel de la commune.

La taxe de séjour

La taxe de séjour représente pour la commune un produit moyen annuel de 3,7 MF (0,56 Millions d'euros) sur les huit dernières années.

La particularité de la commune de Saint-Raphaël est d'être passée au début de la période sous revue d'un système de taxe de séjour forfaitaire, pratiqué en 1990 et 1991, à un système de taxe de séjour "ordinaire", de gestion plus complexe.

2.1. La taxe de séjour forfaitaire instituée en 1990 et les raisons de son abandon dès 1992.

Le conseil municipal du 26 juillet 1990 avait en effet décidé l'instauration d'une taxe de séjour sur la commune à compter de 1991, et opté pour le système de la taxe de séjour forfaitaire pour des "raisons de facilités de recouvrement".

Alors régie par les dispositions des articles L. 233-44-1 à L. 233-44-6 et R. 233-60 à R. 233-60-10 du Code des communes, la taxe de séjour forfaitaire est établie sur les logeurs, hôteliers, autres professionnels de l'hébergement, ainsi que les particuliers louant leur habitation à titre onéreux. Assise forfaitairement sur la capacité d'accueil et le nombre de nuitées comprises à la fois dans la période d'ouverture de l'établissement et la période de perception, auxquels s'applique le tarif et les abattements votés par le conseil municipal, elle permet de faire l'économie de la comptabilisation des personnes effectivement hébergées, contrairement à la taxe de séjour ordinaire. En contrepartie, les exonérations tenant à la qualité des personnes logées, qui existent en matière de taxe de séjour, n'existent pas dans le cadre de la taxe de séjour forfaitaire.

L'avantage administratif de cette formule est que la liquidation peut être effectuée directement par les services municipaux, sur la base d'une capacité d'accueil définie par l'arrêté de classement de l'établissement, pour les hôtels, campings... ou, si l'établissement n'a pas fait l'objet d'un arrêté de classement (loueurs de meublés par exemple), sur la base d'une déclaration du logeur.

Dans ce cadre, la commune de Saint-Raphaël avait fixé en 1990 la période de perception de la

taxe (du 1er mai au 30 septembre) et des tarifs conformes au barème prévu à l'art. R. 233-60 du Code des communes. L'article L. 233-44-2 du Code des communes prévoyait en outre que le montant de la taxe de séjour forfaitaire pouvait être réduit par l'application d'un coefficient modulable par nature d'hébergement, pour mieux tenir compte de la fréquentation réelle des établissements pendant la période de perception.

Or la délibération du 26 juillet 1990 s'était contentée de prévoir "un abattement communal de 30 % effectué sur le nombre d'unités de capacité d'accueil de chaque établissement donnant lieu à versement de la taxe de séjour forfaitaire".

Il semble qu'il y ait eu confusion entre l'abattement progressif sur la capacité d'accueil de l'établissement prévu à l'art. R. 233-60-2, d'autant plus important que la période de perception est élevée, et l'abattement communal facultatif appliqué sur la nature de l'hébergement prévu à l'art. L. 233-44-2.

En ne modulant pas par type d'hébergement cet abattement facultatif la commune se privait d'une adaptation de la taxe de séjour. Du coup la rigidité excessive de l'assiette de la taxe, tenant ainsi à une utilisation incomplète des possibilités légales, explique partiellement la décision de la commune de revenir à la taxe de séjour "classique", décision ainsi présentée au conseil municipal : "...il s'avère très difficile d'appliquer un forfait qui soit équitable pour tous les logeurs assujettis à cette taxe. En effet, la nature des établissements, leur état, leur situation géographique... entraînent des disparités que le forfait ne permet pas d'appréhender."

2.2. La taxe de séjour "ordinaire"

La taxe de séjour "ordinaire" est établie non sur les logeurs mais sur les personnes qui, n'étant pas domiciliées dans la commune et n'y possédant pas une résidence à raison de laquelle elles sont passibles de la taxe d'habitation, y séjournent.

Elle est applicable aux personnes séjournant dans les hôtels, les résidences de tourisme, les meublés, les villages de vacances, les terrains de camping, les ports de plaisance et toutes autres formes d'hébergement. Des exonérations obligatoires sont prévues notamment pour les colonies et centres de vacances collectifs d'enfants, les voyageurs et représentants de commerce, les enfants de moins de 4 ans. Des réductions obligatoires sont prévues pour les enfants de moins de 10 ans, les membres de familles nombreuses. Enfin des exonérations ou réductions facultatives peuvent être accordées par le conseil municipal, par exemple pour les bénéficiaires des chèques-vacances et les mineurs de moins de 18 ans ; le conseil municipal de Saint-Raphaël n'a pas fait usage de cette dernière possibilité dans sa délibération du 30 janvier 1992.

Les tarifs sont fixés, selon l'art. L. 233-33 du code des communes (art. L. 2333-30 du Code général des collectivités territoriales), pour chaque nature et catégorie d'hébergement, par personne et par nuitée de séjour, dans une fourchette de 1 F à 7 F.

Au sein de ces diverses catégories de redevables, la résidence Cap Estérel (Pierre et Vacances) fournit à elle seule 46 % du montant total de la taxe de séjour et plus de 72 % de la taxe recouvrée par les résidence de tourisme (plus de 1,3 MF).

Le mécanisme de recouvrement de la taxe de séjour est plus complexe que celui de la taxe de séjour forfaitaire.

Alors que dans ce dernier cas le logeur lui-même était le redevable d'une taxe liquidée forfaitairement par les services municipaux en fonction de la capacité d'accueil, la taxe de séjour est perçue "au réel" par l'intermédiaire des logeurs sur les assujettis que sont les "touristes".

Pour remplir cette obligation d'auxiliaire de recouvrement fiscal, le logeur doit afficher le tarif, percevoir obligatoirement la taxe et tenir un état récapitulatif comportant le nombre de personnes ayant logé dans l'établissement, le nombre de jours passés, le montant de la taxe perçue, le cas échéant, les motifs d'exonération ou de réduction tarifaire. Ces éléments doivent être inscrits à la date à laquelle est perçue la taxe et dans l'ordre des perceptions effectuées. Le versement de la taxe ainsi collectée par ses soins doit être effectué dans les 20 jours suivant la période de perception au receveur municipal accompagné d'une déclaration du montant perçu et de l'état établi au titre de la période de perception.

Pour des raisons pratiques, le recouvrement de la taxe de séjour à Saint-Raphaël est effectué depuis 1993 par une régie de recettes, instituée par délibération du conseil municipal du 28 juin 1993.

En 1992, la taxe de séjour avait été recouvrée par le comptable de la commune sur la base de titres de recettes émis à l'encontre de chaque redevable. Plus de 500 titres avaient été émis le 17 décembre 1992 par l'ordonnateur sur la base des déclarations effectuées et contrôlées par les services municipaux. Le recouvrement de la quasi-totalité de ces titres avait eu lieu sur l'exercice suivant.

En regard, la gestion par l'intermédiaire d'une régie paraît plus simple et plus rapide. Les services municipaux s'économisent la saisie de 500 titres de recettes. Le receveur municipal est déchargé des tâches de prise en charge des titres, de vérification des déclarations, enregistrement des paiements, réception des personnes etc... La même personne met à jour et gère le fichier des redevables et réceptionne les paiements ; par sa connaissance des divers assujettis et de la matière elle-même, elle peut intervenir plus efficacement au moment du paiement, dans le contrôle des déclarations et dans la gestion des incidents de paiement éventuels.

Les assujettis eux, n'ont à faire qu'à un seul interlocuteur. Le régisseur, au mois d'avril, adresse aux logeurs inscrits dans son fichier mis à jour, une copie de l'arrêté à afficher et un imprimé à compléter sur lequel figurera le montant encaissé mensuellement de mai à septembre au titre de

la taxe de séjour, avec le détail du nombre de nuitées et du tarif appliqué, un exemplaire de cette déclaration étant joint au paiement.

Le plafond de l'encaisse de la régie, fixé à 50 000 F en 1993, puis à 100 000 F en 1994, est fixé à 400 000 F depuis 1996. Ce montant ne correspond pas à la réalité des opérations, du fait du regroupement des encaissements sur la même période. Si l'on considère que le plafond ainsi fixé doit s'appliquer aux sommes pouvant être détenues par le régisseur, tous modes de paiements confondus, on constate en effet qu'il est fréquemment dépassé. Si l'on estime, ce qui semble plus conforme à la réglementation applicable aux régies, que ce plafond correspond aux seules sommes perçues en numéraire, il est très largement surévalué car la quasi totalité des paiements sont faits par chèque, le paiement en numéraire étant exceptionnel et de faible montant (rarement plus de 1 000 F dans l'année). L'arrêté devrait en conséquence être modifié pour tenir mieux compte de la réalité de fonctionnement de la régie ; le maire de Saint-Raphaël a indiqué à la chambre qu'il mettait cette modification à l'étude.

Le contrôle des déclarations des logeurs relève du maire et des agents commissionnés par lui, qui ont la faculté de demander aux logeurs et hôteliers la communication des pièces et documents comptables permettant de vérifier la sincérité de leur déclaration en matière de fréquentation effective.

Les difficultés rencontrées par les services municipaux en matière de taxe de séjour (dépôt tardif de la déclaration, renseignements erronés sur la déclaration ou non paiement de la taxe) sont réglés à l'amiable par le régisseur. Le seul contrôle effectué par le régisseur sur les déclarations consiste en une comparaison avec la déclaration de l'année antérieure. En cas de retard de règlement, le régisseur, après contact téléphonique, envoie des lettres de rappel. Si en fin d'année les rappels sont restés infructueux, un titre de recette est émis par l'ordonnateur ; ces titres, concernant des mauvais payeurs récidivistes, concernent une fraction marginale du produit de la taxe (7 % en 1996 et 3 % en 1997)

2.3. Affectation du produit de la taxe de séjour

En application des art. L. 233-30 du code des communes et désormais de l'art. L. 2333-27 du Code général des collectivités territoriales, si la commune dispose d'un Office du Tourisme sous forme d'établissement public industriel et commercial, le produit de la taxe de séjour est intégralement affecté à ce dernier ; si la commune n'en dispose pas, le produit de la taxe est affecté aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune. L'emploi fait de la taxe de séjour doit apparaître au compte administratif.

La commune de Saint-Raphaël s'est dotée d'un Office municipal du tourisme sous forme d'établissement public à caractère industriel et commercial à compter de 1995. Cet établissement bénéficie donc depuis du reversement du produit de la taxe de séjour, qui faisait l'objet d'une affectation les deux années précédentes aux associations suivantes : Maison du tourisme, Comité

d'Animation et Office du Tourisme d'Agay.

3 Conditions de mise en jeu de certaines garanties d'emprunt

Le montant des emprunts garantis par la commune s'élève au 1er janvier 2000 à 94,6 MF (soit l'équivalent de 57 % de la dette propre de la commune), l'annuité représentant 8,3 MF. L'essentiel des garanties octroyées relève du logement social, avec la particularité que la société bénéficiant des garanties les plus importantes, octroyées à ce titre en 1996, se trouve être la SEMIR.

Les garanties marginales et anciennes sont par contre celles qui ont été mises en jeu à partir de 1995 afin d'honorer, pour plus de 890 000 MF (135 679,63 Millions d'euros), des échéances d'emprunts souscrits par le Tennis Club Raphaellois, pour la construction de courts, et par le Tennis Club de Boulouris.

Ces garanties, qui portent sur la totalité de l'emprunt, ont été accordées avant les limitations apportées par la loi Galland en 1988, plafonnant de manière générale le taux de garantie à 50 %, et avant la loi du 13 juillet 1992 interdisant l'octroi de garanties d'emprunt aux associations sportives affiliées à une fédération habilitée, interdiction législative sur laquelle est revenue partiellement la loi du 6 juillet 2000.

Les conventions de garantie signées à cette occasion ne sont pas en totalité conformes aux délibérations prises par le conseil municipal pour les autoriser. Les taux d'intérêts des prêts garantis par la convention de garantie sont ainsi supérieurs de plus d'un point au taux présenté au conseil municipal : 11,25 % pour 10,25 % prévu par la délibération du 6 mars 1980 accordant la garantie de la commune pour l'emprunt de 700 000 F, 12,75 % au lieu des 11,25 % prévus par la délibération du 26 novembre 1981 pour l'emprunt de 400 000 F. Ces garanties ont été mises en jeu à partir de 1995 et représentaient à la fin de l'exercice 1999 un montant cumulé d'avances payées par la collectivité de 890 959,49 F (135 825,90 euros).

La mise en jeu et le non recouvrement des avances en garanties d'emprunt ainsi effectuées sont sujettes à observations.

a) La mise en jeu des cautions :

La mise en jeu de la garantie accordée au TC raphaellois sur l'emprunt de 700 000 F en 1995, comme sur l'emprunt de 400 000 F en 1996, a été effectuée sans que l'association, contrairement aux clauses de la convention de garantie, ait averti la ville deux mois au moins à l'avance de l'impossibilité où elle se trouverait de faire face à tout ou partie d'une échéance. Les intérêts de retard supportés par la ville, à hauteur d'une majoration de 3 points du taux d'intérêt, résultent donc de la non observation par l'association des dispositions de ladite convention.

La même remarque vaut pour la mise en jeu de la garantie au profit du TC de Boulouris, aucune

démarche n'ayant semble-t-il été faite pour signaler les difficultés de paiement de l'association.

Le maire de Saint-Raphaël a annoncé la mise en place contractuelle assurant en temps utile l'information de la collectivité sur les difficultés des personnes garanties.

b) Le choix de continuer à supporter les annuités d'emprunt plutôt que de rembourser les prêts :

Comme l'y autorise l'article L. 2252-1 du code général des collectivités territoriales, une collectivité peut, lorsqu'une garantie d'emprunt est mise en jeu, choisir entre payer les annuités contractuelles ou rembourser l'intégralité de la dette restant due. En l'occurrence, dès lors, comme c'était le cas pour le TC Raphaellois, que le garanti était définitivement insolvable, la commune, qui parallèlement faisait des efforts pour renégocier ses propres emprunts, aurait eu intérêt à rembourser en totalité les prêts garantis de taux élevés plutôt que d'en payer les annuités.

c) Le recouvrement des avances

Conformément aux principes énoncés par l'article 2028 du code civil, les conventions de garantie rappelaient que "le montant des versements qui seraient effectués par la ville aux lieu et place de l'association auront un caractère d'avances remboursables et porteront intérêts au taux de l'emprunt principal, dans la limite acceptée par les autorités de tutelles pour les emprunts des collectivités locales."

Les avances accordées par la collectivité, pour un montant de 27 494,94 F pour le TC de Boulouris en 1996 et de 862 664,55 F pour le TC de Saint-Raphaël, ont fait l'objet d'inscriptions budgétaires et de comptabilisation au bilan de la commune, au compte 2761. Or ces avances remboursables ne seront jamais remboursées, le TC de Saint-Raphaël ayant été dissout en 1996 ; le conseil municipal devrait tirer les conséquences budgétaires de l'irrecouvrabilité des titres de recettes tardivement émis pour le recouvrement des avances.

4. La SEMIR et ses opérations sous mandat

La commune de Saint-Raphaël s'est dotée dès 1972 d'une société d'économie mixte, la SEMIR, à laquelle elle a pendant plus de 20 ans confié la réalisation de ses projets d'investissements les plus importants, avant que la municipalité élue en 1995 n'en recentre les activités sur le logement social, à la fois par une gestion du parc locatif et la construction et vente de logements.

4.1. La SEMIR (Société Anonyme Immobilière d'Economie Mixte de Saint-Raphael)

La SEMIR a été créée pour 99 ans, à compter du 31 mai 1972. Son capital, de 300 000 F à l'origine, a été porté à 3 825 000 F en 1994 puis en 1995 à 6 925 000 F (1 055 709,44 euros) F. Les capitaux propres de la SEMIR s'élèvent à 14 392 967 F au 30 juin 1999.

Le capital social est détenu en quasi-totalité par la commune de Saint-Raphael (54,99 %) et la Caisse des dépôts et consignations (44,99 %), le quantum de sept actionnaires étant fourni par la Caisse d'Epargne Côte d'Azur, des personnes physiques et la Société Centrale immobilière de la Caisse des dépôts - Développement (SCIC-Développement, dénommée jusqu'en 1998 SCIC AMO, Société Centrale immobilière de la Caisse des Dépôts-Assistance aux maîtres d'ouvrage).

Cette dernière société joue depuis l'origine un rôle clé dans l'administration de la SEMIR, à laquelle la lie une convention d'administration générale.

La SEMIR a conduit de multiples opérations d'aménagement sous concession (ZAC du Nouveau Port, ZAC du Petit Défend, ZAC du Cerceron), réalisé des opérations d'investissement sous mandat, et, outre diverses conventions d'études, a assuré jusqu'en 1995 la gestion du Palais des Congrès.

Les opérations sous mandat les plus importantes sont antérieures à la période sous revue, mais certaines n'ont été soldées qu'en 1995. La SEMIR remboursant alors à la commune un trop perçu sur avances, on peut considérer que les opérations sous mandat ont été l'occasion pour la commune d'alimenter la trésorerie de sa société d'économie mixte.

La SEMIR s'était vue confier l'aménagement des terre-pleins du port de plaisance de Santa-Lucia dans le cadre d'un traité de concession et de mandat du 8 janvier 1985, la concession portant sur la réalisation des équipements d'infrastructure liés aux commerces, le mandat portant sur la réalisation des autres équipements publics d'infrastructure, estimés à 13,4 MF (2,04 Millions d'euros) TTC.

Alors que la dernière avance de la Ville pour le financement de ce mandat est datée du 25 août 1986, date à laquelle les travaux étaient quasi achevés, l'opération de mandat n'a été soldée qu'en 1995, lors de l'arrivée aux affaires de la nouvelle municipalité. La commune a émis alors un titre de recettes de 5 175 045,95 F envers la SEMIR, correspondant à l'excédent des financements, soit les 8 avances effectuées par la Ville, pour 19,4 MF, accrues des produits financiers en résultant, sur les charges (soit 13,8 MF de travaux et la rémunération de la SEMIR, 0,7 MF) On ne peut que s'étonner du retard avec lequel cette opération a ainsi été soldée.

L'opération s'est poursuivie par la construction d'une salle polyvalente sous mandat, par une convention signée le 1er avril 1986. La date d'achèvement des travaux est du 29 juin 1988 et le certificat de conformité du 28 juillet 1988, mais là encore l'opération n'a été soldée qu'en 1995, avec l'émission d'un titre de recettes par la Ville à l'encontre de la SEMIR pour 6 337 778,58 F. Ce titre de recettes correspond toutefois essentiellement à la régularisation d'un reversement à la Ville déjà effectué en mars 1992, pour un montant de 5 509 497,38 F.

De manière moins marquante, le mandat de construction de la Capitainerie du Port, confiée en 1989 à la SEMIR ne sera soldé lui aussi soldé qu'en 1995, la commune émettant un titre de

recettes de 25 472,36 F à l'encontre de la SEMIR au titre de ce mandat, correspondant à l'excédent des financements (dont Ville 1 688 967 F) sur le prix de revient définitif de l'opération (1 673 503,46 F TTC.).

Une dernière régularisation a été opérée en 1995, concernant la réalisation du Centre commercial de la Gare.

Dans le cadre des travaux de reconstruction de la gare de Saint-Raphaël la commune a confié à la SEMIR la réalisation et la commercialisation d'un centre commercial, par un contrat signé le 24 novembre 1986. Le dernier lot vacant du centre commercial de la gare a été vendu le 9 octobre 1991. Le résultat positif s'élevant à 3 700 396,69 F a fait l'objet d'un chèque remis à la Ville le 29 décembre 1993. La Ville a émis seulement le 10/11/95 un titre de recettes correspondant au résultat annoncé comme payé le 29/12/1993.

Les deux autres opérations sous mandat marquantes (IUT et IME) sont analysées ci-après. La Ville, comme on l'a indiqué, s'est depuis tournée vers d'autres maîtres d'ouvrage délégués, la principale opération sous mandat encore confiée à la SEMIR, par contrat du 19 mars 1996, portant sur la réalisation d'une caserne de sapeurs-pompiers pour le compte du SIVOM de Fréjus-Saint-Raphaël, dont la livraison est intervenue en 1997.

Les avances excessives effectuées dans le cadre de mandats semblent avoir été une forme particulière de soutien financier de sa société d'économie mixte par la commune. La même remarque peut être faite sur la gestion par la SEMIR du Palais des Congrès. La SEMIR s'était vue chargée par convention de mandat de l'étude et de la réalisation du Palais des congrès et de l'auditorium sur les terre-pleins de Santa-Lucia. Elle s'est vue confier également par affermage, signé le 6 octobre 1988 pour 12 ans, la gestion de ces deux équipements.

La SEMIR devait à ce titre verser à la Ville une redevance annuelle égale à 2,5 % de la quote-part des investissements ayant donné lieu à remboursement de TVA., soit 1 232 513,30 F/an, le fermier étant dispensé du versement effectif des trois premières années de redevances. Mais, par ailleurs, le cahier des charges de concession précisait qu'" au vu de l'arrêté des comptes au 30 juin de chaque année...la Ville s'engage à inscrire au budget municipal une subvention permettant d'équilibrer le compte d'exploitation du fermage ".

Cette clause conduit, en cas de déficit, à annuler la précédente, puisque le montant de la redevance due à la commune est intégré dans le déficit. Par la subvention d'équilibre, la commune se paie donc à elle-même la redevance d'affermage. Cette subvention d'équilibre a été systématiquement appelée à compter de 1992, et ce pour un montant croissant jusqu'à 3 528 782 F pour 1995/1996.

Le caractère irrégulier de cette subvention d'équilibre versée au fermier contribua à faire rechercher un nouveau mode de gestion pour le Palais des Congrès, qui aboutit à la résiliation par

la nouvelle municipalité , le 2 avril 1996, de la convention d'affermage, avec effet au 30 juin 1996, la commune reprenant la gestion du Palais des Congrès en régie directe.

4.2. Les opérations sous mandat de la SEMIR

4.2.1 La construction de l'IUT

Par délibération du 14 novembre 1991, le conseil municipal de Saint-Raphaël a approuvé une convention à intervenir avec l'Etat pour la construction à Saint-Raphaël d'un Institut Universitaire de Technologie (IUT) spécialisé dans les services et réseaux de communication.

La maîtrise d'ouvrage de cet équipement universitaire, destiné à être remis à l'Etat, a été attribuée à la commune de Saint-Raphaël par une convention de maîtrise d'ouvrage entre l'Etat et la commune, passée le 5 avril 1993.

Pour faciliter la mobilisation des ressources des collectivités locales, les dispositions récentes de la loi du 4 juillet 1990 avaient en effet prévu qu'une collectivité locale, dès lors qu'elle réunirait 66 % du financement nécessaire à la réalisation d'un investissement dans le domaine de l'enseignement supérieur , pouvait revendiquer la responsabilité de l'opération en tant que maître d'ouvrage. La participation de la commune de Saint Raphaël excède ce seuil de 66 %, puisqu'elle a réuni l'intégralité du financement de la part de trois collectivités locales, commune, département et région, traduisant ainsi un désengagement total de l'Etat, qui se verra remettre à titre gratuit cet équipement par procès verbal du 29 juillet 1994.

Le coût a été évalué à 28 MF (TTC) pour la construction et à 6 MF (TTC) pour les équipements, soit un total général de 34 MF auquel il faut ajouter le terrain que la commune met à disposition et dont le prix a été estimé à 6 732 350 F par les domaines. Le coût global prévisionnel était donc de 40 732 350 F (TTC), montant porté dans la convention du 5 avril 1993 signée entre l'Etat et la commune.

Les participations au financement ont été actées de la manière suivante :

Conseil Général du Var 11 330 000 F

Conseil Régional Provence-Alpes-Côte d'Azur 11 330 000 F

Commune de Saint-Raphaël 11 340 000 F

Apport du terrain par la commune 6 732 350 F

Le coût réel global et définitif du programme sera finalement inférieur aux prévisions initiales, puisqu'il s'élèvera à 37 897 132,31 MF (5 777 380,58 Millions d'euros), soit :

Terrain 6 732 350,00 F

Travaux 25 786 740,68 F

Mobilier, équipement 5 378 041,63 F

Le programme de construction de l'I.U.T.a été confié par mandat à la SEMIR, par deux contrats du 13 février 1992, portant sur la construction de l'IUT, et du 9 novembre 1993, ayant pour objet sur l'acquisition du mobilier de l'IUT.

On peut constater, comme pour les précédentes conventions de mandat, que les avances ont été reconstituées au delà des besoins, ce qui ne se justifie que partiellement par la diminution du coût réel par rapport aux prévisions. La commune se trouvait ainsi au terme de l'opération créancière de la SEMIR pour une somme de 4 606 832,10 F au titre du programme de travaux et débitrice de 280 078,25 F au titre du programme d'équipement de l'IUT. La SEMIR a procédé au règlement de ce solde par chèque du 27 juin 1996 tiré sur la caisse des dépôts et consignations pour un montant de 4 326 753,85 F.

4.2.2. La construction de l'IME

L'Institut médico-professionnel Esterel, créé en 1972 et géré par une association agréée et conventionnée employant 24 personnes, accueillait 30 enfants inadaptés dans un bâtiment dont le bail venant à expiration le 31 août 1995 n'était pas renouvelé.

Le conseil municipal du 8 novembre 1993 décida de construire sur un terrain communal, un bâtiment aux normes lui permettant de poursuivre son activité, en confiant à la SEMIR, par mandat, la mission d'étude et la réalisation d'un institut médico-éducatif.

L'estimation initiale du coût de réalisation du bâtiment (le terrain étant communal) était de 13 410 552 F, le loyer perçu de l'IMPRO devant couvrir la charge de cette réalisation. Le coût final s'établit à 12 230 139,73 MF (1 864 472,78 Millions d'euros).

La convention de mandat, notifiée le 31 janvier 1994, fixait à 12 mois la durée prévisionnelle des travaux . La réalisation fut largement différée, puisque l'ordre de service de démarrage des travaux ne fut notifié que le 6 septembre 1996, la livraison effectuée le 8 août 1997 et la reddition des comptes, incomplète n'a été faite que le 18 janvier 2000.

5. Les relations avec le casino

En 1995, le Conseil d'Etat a confirmé le caractère de délégation de service public aux concessions d'exploitation des jeux. Or, depuis que les "machines à sous" ont été autorisées,

cette activité met en jeu des masses financières très importantes et les communes disposent d'une grande marge dans la définition de leurs relations contractuelles et financières avec ces établissements. Sans procéder au contrôle des comptes du délégataire, mais avec la participation active de l'actuel gestionnaire, la chambre a analysé les relations entre la commune de Saint-Raphaël et son casino qui, avec un chiffre d'affaire de 139 MF (21,19 Millions d'euros), se place au 7ème rang régional et au 24ème rang national. Premier employeur privé de la commune, cet établissement dispose en outre du potentiel pour constituer une activité économique importante et jouer un rôle moteur dans le développement touristique de la cité.

5.1. Une succession de gestionnaires

Le casino, créé en 1926, est implanté dans un bâtiment privé construit Square de Gand en 1881. L'immeuble est loué à l'exploitant sur la base d'un "bail à loyer " dont la dernière version date du 19 mars 1954. Ce bail met à la charge du preneur l'ensemble des dépenses d'entretien, de rénovation et de réparation, y compris celles relevant habituellement du propriétaire. Les clauses financières ont fait l'objet d'un avenant du 19 novembre 1996 applicable à compter du 1er avril 1997 jusqu'au 31 mars 2006. Cet avenant fixe à 350 000 F, pour la première période triennale, le montant du loyer annuel révisable.

Au cours des 20 dernières années, le casino a connu des fortunes et des exploitants divers. En juin 1985, la société des Bains de Mer de la Côte Varoise (SBMV) ayant fait l'objet d'un règlement judiciaire, l'établissement a été fermé jusqu'à sa reprise en 1988 par la SA du Casino de St Raphaël dont le capital a été porté de 1 à 3 MF en 1994 soit 30 000 actions d'une valeur nominale de 100 F. Puis le 21 décembre 1998, le Groupe Accor, directement ou indirectement, a acquis la totalité des actions.

5.2. Un cahier des charges plutôt favorable au gestionnaire mais peu respecté.

Le cahier des charges en vigueur au début de la période sous contrôle, a été approuvé par délibération du conseil municipal du 21 janvier 1988, validant en même temps le transfert de l'exploitation de la Société des Bains de Mer à la SA Casino de Saint-Raphaël. Ce cahier des charges a fixé le prélèvement communal, après abattement légal, à 10 % du produit des jeux réalisé du premier dimanche de juillet au dernier dimanche de septembre.

Alors que ce cahier des charges, comme l'autorisation d'exploiter les jeux, avait une durée de cinq ans, soit jusqu'au 2 avril 1993, ce n'est que le 1er juin 1993 que le conseil municipal approuva un nouveau cahier des charges et autorisa la convention correspondante avec la SA Casino de Saint-Raphaël signée le 9 juin 1993.

Ce renouvellement a été contractualisé sans l'appel à la concurrence prévu par la loi Sapin qui venait d'être promulguée. Certes, ce n'est qu'en 1995 que le Conseil d'Etat a confirmé le caractère de service public de cette activité, la plaçant ainsi dans le champ d'application de la loi. Mais

même non obligatoire, un appel à la concurrence aurait permis à la commune d'optimiser les conditions financières de la concession.

La qualification de délégation de service public de cette convention implique également qu'un compte rendu d'activité soit établi annuellement. Tel n'a pas été le cas. Les cahiers des charges successifs ne comportaient aucune obligation pour le concessionnaire de rendre compte de l'exécution de sa mission de service public. Un compte-rendu a toutefois été effectué pour la première fois en juin 2000, suite à l'intervention de la chambre. La commune et le casino se sont engagés à établir annuellement un tel rapport.

Par ailleurs, le nouveau cahier des charges de 1993, particulièrement concis, n'imposait qu'un minimum de contraintes à l'exploitant du casino. En particulier, il ne comportait aucune référence à la restauration, autre activité traditionnelle d'un tel établissement. Il ne définissait pas non plus la nature et l'étendue de la mission du service public. Par contre ce document contenait l'engagement de l'exploitant de participer au financement d'activités d'animation à hauteur de 400 000 F, engagement qui n'a pas été respecté. Enfin et surtout, la concession était accordée pour 15 ans, soit une durée trois fois supérieure à celle d'exploiter les jeux, liant ainsi la commune. Cette durée, pour ne pas être irrégulière, comme le note l'exploitant actuel, constitue néanmoins une contrainte qui place le délégataire dans une position de force à l'égard de la commune.

A cet égard, la Chambre a relevé que le négociateur et signataire pour la ville de ce cahier des charges était le maire, M. Omédé, lui-même ancien directeur du casino, qui dès la fin de son mandat municipal en novembre 1995 deviendra actionnaire de la SA Casino de Saint-Raphaël par acquisition de 1050 actions auprès de M. Ferrante, Président du conseil d'administration.

5.3 Des prélèvements qui laissent une marge de manœuvre à la commune.

L'établissement de Saint-Raphaël a obtenu l'autorisation d'installer 98 machines en juillet 1991 et 20 machines supplémentaires en juin 1997. Le parc est actuellement de 118 machines, mais l'exploitant actuel, faisant valoir une saturation, a déposé, vainement jusqu'à présent, une demande pour l'étendre à 160.

L'autorisation d'exploiter les "machines à sous " a révolutionné le monde des jeux. Ainsi pour le Casino de Saint-Raphaël le produit brut des jeux qui était de 6,96 MF (1,06 Millions d'euros) en 1989-1990 atteint 137,58 MF (20,94 Millions d'euros) pour l'exercice 1998-1999. Pendant la même période le produit des jeux de tables passait de 6,96 MF (1,06 Millions d'euros) à 8,51 MF (1,30 Millions d'euros) alors que celui de machines à sous explosait de 0 F. à 129,07 MF(19,68 Millions d'euros). Le produit brut des machines à sous représente donc près de 94 % du produit des jeux. Cette activité assure à elle seule la rentabilité de l'exploitation du casino, toutes les autres branches d'activité étant déficitaires.

Le prélèvement de la commune sur le produit des jeux est constitué par le reversement d'une

partie du prélèvement réalisé par l'état ainsi que par un prélèvement contractuel arrêté dans le cahier des charges. Pendant la période sous revue, de 1988-1989 à 1998-1999, les prélèvements sur le produit des jeux perçus par la commune ont fortement évolués passant de 0,4 MF (61 000 euros) à 12,47 MF (1,9 Millions d'euros). A ces prélèvements s'ajoute la taxe professionnelle également payée au bénéfice de la commune, ce qui portait les recettes directes de la ville sur l'activité du casino à plus de 13 MF (3,7 Millions d'euros). La totalité des prélèvements communaux (conventionnels, progressifs et taxe professionnelle) acquittés par le casino représente près de la moitié de la taxe professionnelle totale et du tiers de la taxe d'habitation perçues par la commune au cours de l'année 1998.

Le cahier des charges actuellement en vigueur, signé en juin 1993, a institué un nouveau mode de calcul du prélèvement contractuel, dont le taux varie de manière inversement proportionnelle à la durée d'ouverture de l'établissement, soit un taux de 15 % pour une durée d'ouverture de six mois et de 4 % pour une ouverture annuelle. Ce taux pouvait, en théorie du moins, être revu au terme d'une période d'observation de 5 ans, mais le cahier des charges, prévoyant simplement que "les deux parties signataires pourront (alors) entreprendre des négociations pour ce faire", ne donnait à la collectivité aucun moyen de contrainte pour y parvenir.

Ce n'est qu'après le changement de municipalité que ce taux de prélèvement allait être modifié par un avenant du 6 mars 1996, autorisé par une délibération du 16 février 1996, qui ajoutait un prélèvement de 15 % au profit de la commune sur la dernière tranche du barème de prélèvement de l'Etat, lorsque le produit des jeux atteint le montant correspondant.

Le montant des prélèvements supporté par le casino de Saint-Raphaël ainsi que la marge de manœuvre dont dispose la commune peut s'appréhender par l'analyse de quelques ratios.

L'article 38 de la loi du 7 février 1953 plafonne à 5 % des recettes réelles de fonctionnement de la commune le prélèvement progressif opéré par l'Etat et reversé à la commune. Pour 1998, ce taux n'atteint que 1,9 % à Saint-Raphaël, ce qui ne place pas la commune dans une situation de dépendance à l'égard du casino.

Le prélèvement communal contractuel occupe une part grandissante du prélèvement total de la commune, passant de 43,02 % en 1995-96 à 54,9 % en 1998-99. Il est estimé à 57 % en 2001 par les dirigeants du casino mais il est toutefois loin d'atteindre les 73 % constatés au niveau national. En outre, l'article 2333-54 du Code général des collectivités territoriales plafonne à 80 % du produit brut des jeux le total des prélèvements de l'Etat et de la commune. En 1998, ce montant atteignait 62,6 MF (9,5 Millions d'euros) soit 45,5 % du produit brut des jeux.

La commune dispose donc, en matière de prélèvements, d'une marge significative qu'elle pourra éventuellement utiliser en tenant compte cependant de l'apport économique de l'établissement et de la volonté de ce dernier de participer au développement communal.

5.4 Une participation limitée du casino dans l'animation de la commune

Le casino, sous la responsabilité des gestionnaires antérieurs, n'a pas rempli les obligations contractuelles que lui imposait le cahier des charges de 1993 aux termes duquel l'exploitant devait investir 400 000 F par an dans des manifestations et mettre des salles à la disposition de la commune. En effet, malgré une convention particulière du 15 mai 1995 par laquelle le casino s'engageait à co-produire avec la commune, pendant au moins 2 ans, un festival du film russe et une compétition de jazz et de prendre à sa charge 25 % du déficit de ces manifestations dans la limite de 400 000 F, cette clause semble n'avoir reçu qu'une application ponctuelle et incertaine. Le casino aurait versé en 1995, une participation de 200 000 F, sans toutefois pouvoir indiquer à quel organisme.

Par ailleurs, les casinos peuvent bénéficier, dans le cadre d'une procédure nationale bien définie, sur le produit des jeux qui sert de base au calcul des prélèvements, d'un abattement à hauteur de leurs participations financières à des manifestations culturelles de qualité. C'est ainsi que pour la saison 93-94, le casino de Saint-Raphaël a obtenu de la comptabilité publique un "abattement supplémentaire définitif" de 250 000 F sur le produit des jeux, sans aucune précision quant aux manifestations le justifiant alors que le casino n'annonce lui-même qu'une participation de 200 000 F.

Ces défaillances se sont faites au détriment de la commune, de ses finances et de son développement touristique.

Le nouveau gestionnaire du casino, le groupe Accor, paraît cependant décidé à faire un effort dans la production de manifestations de qualités et aurait d'ores et déjà arrêté une pré-programmation pluriannuelle. Dans cette optique, l'acquisition et la rénovation de la salle de spectacle contiguë au casino pourraient constituer un atout important.

5.5 Une utilisation abusive du compte 471

L'article L.2333-57 du CGCT prévoit que les recettes supplémentaires dégagées au profit des casinos après application du nouveau barème de prélèvements prévu à l'article L. 233.56 du même code, sont consacrées à concurrence de 50 % de leur montant à des travaux d'investissement destinés à l'amélioration de l'équipement touristique. Ils peuvent être affectés en tout ou partie à l'équipement du casino, de ses annexes et de ses abords après accord entre le concessionnaire des jeux et le conseil municipal.

La Chambre a constaté qu'à Saint-Raphaël ces sommes, comptabilisées au compte 471, ont été, en accord avec le conseil municipal, essentiellement utilisées aux besoins propres du casino.

Ainsi, jusqu'en 1992, les sommes figurant à ce compte ont servies au financement de la rénovation du casino, de la réfection des fenêtres ou du parquet jusqu'au changement des

voilages. A partir de 1993 des opérations plus globales ont été retenues.

La première opération, décidée par une délibération du 1er juin 1993, soit le même jour que l'approbation du nouveau cahier des charges, a consisté à faire financer par le C/471 la rénovation du square de Gand. Le coût de l'opération excédant le solde dégagé par le C/471, le casino a versé à la commune un fond de concours de 2 MF, le financement de ce versement étant lui-même réalisé par le biais d'un emprunt sur 7 ans souscrit par le casino, emprunt dont l'annuité a été portée au débit du compte 471. Ainsi, le C/471 a pour partie été utilisé pour payer des frais financiers ce qui n'est pas conforme au texte.

Cet emprunt, dont le taux était supérieur à celui qu'aurait pu obtenir la commune, présente par ailleurs la particularité d'avoir été garanti par cette dernière dans des conditions irrégulières. En effet, la délibération du 1er juin 1993 accorde certes la garantie de la commune "sur le prêt consenti à la SA Casino de Saint-Raphaël - prêt de 2 000 000 F- durée 5 à 7 ans - taux révisable ", mais elle n'indique ni l'identité du prêteur, ni les conditions précises du prêt (et notamment pas l'index utilisé ni la marge par rapport à cet index), ni surtout la quotité garantie. Or le contrat de cautionnement signé le 14 octobre 1993 par le premier adjoint au maire porte sur l'intégralité du prêt, alors que depuis la loi 88-13 du 5 janvier 1988, dite loi Galland, complétée par le décret 88-366 du 18 avril 1988 (reprise aujourd'hui à l'article L. 2252 du Code général des collectivités territoriales) la quotité garantie ne peut dépasser 50 %, sauf exceptions ne correspondant pas au cas d'espèce.

La seconde opération financée par le C/471 concerne la rénovation générale du bâtiment du casino autorisée par une délibération du conseil municipal du 19 avril 1995 pour un coût estimé à 5,9 MF. Ce coût dépassant largement le solde annuel du C/471, ce compte a été utilisé par anticipation et donc gelé pour plusieurs années.

Enfin, toutes les autorisations d'utilisation de ce compte au financement de travaux ont été accordées sur la base de devis par le conseil municipal qui ne s'est pas préoccupé d'en contrôler la réalisation.

Ainsi c'est en partie la commune qui a, indirectement, financé la rénovation du casino sans toutefois exercer des contrôles très pertinents.

La commune s'est engagée à renégocier un nouveau cahier des charges plus précis quand aux obligations du délégataire notamment en matière d'animation et de restauration et de revoir le taux des prélèvements en fonction des plans de développement du casino et de sa participation à l'activité touristique.

6. Le service des ordures ménagères

Le coût global du service des ordures ménagères pour l'année 1999 est de 20 323 962 F (3 098

368,03 euros), dont 8 589 962 F pour le traitement et le stockage des ordures ménagères et industrielles par le SITOM de Fréjus- Saint-Raphaël.

Compte tenu de la structure de l'habitat et de la distance du centre de traitement situé à 25 km, la commune a créé une déchetterie qui est aussi un centre de tri et de transit où sont amenées, triées et compactées la presque totalité des ordures ménagères. Jusqu'en septembre 1994, la déchetterie était exploitée par la société SOMADETT. A cette date, la commune a repris les installations en régie et les a modernisées. Le coût total des travaux de modernisation s'est élevé à 3,3 MF.

Le coût du transport des déchets effectué par la commune de la déchetterie à la décharge s'établissait en 1999 à 2 576 000 F pour 29 256 tonnes soit 88 F/TTC par tonne.

L'organisation de la collecte est plus complexe. La commune de Saint-Raphaël est composée de nombreux quartiers, résidentiels pour la plupart, Boulouris, le Trayas, Cap Estérel, Agay...caractérisés par un développement de l'habitat sous forme de lotissements disséminés en bordure de la forêt de l'Estérel. Le coût de la gestion des ordures ménagères se ressent de cet éparpillement, tant en raison des contraintes liées à la distance qu'en raison d'un éclatement des prestations par quartier, faisant intervenir pas moins de quatre entités différentes : la commune elle-même, et les sociétés SOMADETT, STTC et SGEA pour les objets encombrants.

Le ramassage des ordures ménagères est effectué en régie, par la commune, dans les quartiers excentrés de Valescure, Boulouris, Anthéor et le bord de mer.

Depuis 1997, un marché confie à la société SOMADETT la collecte en centre ville et dans les quartiers limitrophes ainsi que le nettoyage des rues et des places. Ce marché s'établissait forfaitairement à 3 044 584 F soit 1 728 630 F pour le nettoyage et 1 315 954 F pour le ramassage des ordures ménagères. Il a été reconduit sans appel à la concurrence pour 1999 avec une prestation élargie, comprenant notamment la gestion d'un compacteur sur le port de Santa-Lucia , pour un coût total porté à 4 164 083 F dont 1 814 083 F pour le nettoyage et 2 350 000 F pour le ramassage.

Deux marchés, à prix forfaitaires, l'un pour le Trayas, (en 1997) l'autre pour Cap Estérel, (en 1998) ont été passés avec la société STTC. Ces marchés incluent le transport, le traitement ainsi que l'entretien d'un compacteur.

Le fractionnement et la diversité des prestations comprenant le transport avec ou sans traitement, le nettoyage, l'entretien d'un compacteur, le ramassage d'objets encombrants ainsi que l'éloignement et la multiplicité des sites rendent délicate toute comparaison du coût à la tonne des prestations exécutées par chacune des entreprises :

Coût de la collecte en 1999 (en francs)

	<i>Lieu de collecte</i>	<i>Tonnage</i>	<i>Prix</i>	<i>Prix /tonne</i>
<i>Régie</i>	<i>Valescure, Boulouris, bord de mer, Agay, Anthéor (ramassage)</i>	<i>9000 t</i>	<i>5 950 070</i>	<i>661,20</i>
<i>SOMADETT</i>	<i>Centre ville, quartiers Notre-dame, Aurimmo , Vaulongue, Les Cazeaux (ramassage)</i>	<i>8700 t</i>	<i>2 350 000</i>	<i>270,20</i>
<i>STTC</i>	<i>Le Trayas (ramassage – transport et traitement à la charge de l’entreprise)</i>	<i>400 t</i>	<i>464 000</i>	<i>1160,00</i>
<i>STTC</i>	<i>Cap Estérel (location d’un compacteur – transport à la décharge)</i>	<i>800 t</i>	<i>262 000</i>	<i>327,50</i>
<i>SGEA</i>	<i>Ramassage des encombrants</i>	<i>140 t</i>	<i>132 000</i>	<i>942,00</i>
<i>TOTAL</i>		<i>19 040</i>	<i>9 178 000</i>	<i>482,04</i>

Surtout ce fractionnement s'accompagne d'une durée très courte des marchés, conclus pour un an, mais " reconductibles d'année en année ... sauf dénonciation de l'une des deux parties faite par lettre recommandée au moins trois mois avant la fin de chaque période annuelle" " pendant une période de deux années consécutives (article 1.3. du CCAP du marché SOMADETT) ou "sans que sa durée totale ne dépasse cinq années " (article 1.3 du CCAG du marché S.T.T.B. du 20 décembre 1996 pour le quartier du Trayas).

La légalité d'une telle clause de tacite reconduction était contestable. Le contrat issu d'une reconduction tacite doit en effet être considéré comme un nouveau contrat, et doit donc être conclu dans le respect du Code des marchés publics, après publicité et mise en concurrence, comme l'a récemment souligné le Conseil d'Etat (29 novembre 2000, commune de Païta). Toutefois, la mise en concurrence avait été réalisée en indiquant le nombre de reconductions, ce qui semble conforme à la réglementation issue du nouveau code des marchés publics promulguée en 2001.

Par ailleurs, la Chambre estime, contrairement à la commune, qu'une globalisation de l'activité "ordure ménagères" pourrait ouvrir la mise en concurrence, permettre des économies d'échelle et donc de réduire le coût de ce service.

7. La gestion du stationnement

La commune de Saint-Raphaël avait confié à la SETEX en 1985 la gestion du stationnement, tant pour la voirie que pour les parcs de stationnement.

En 1993, la commune, révélant le déficit supporté par elle au titre du stationnement, se fit fort à la fois d'apurer le passé et de rationaliser l'avenir par la passation d'un avenant qui à ce jour constitue toujours le cadre de l'organisation du stationnement à Saint-Raphaël.

Les conditions de passation de cet avenant, et donc la logique financière de la situation actuelle, ne peuvent se comprendre sans analyser le contrat d'origine, conclu bien antérieurement à la période couverte par le présent examen, mais régissant les relations contractuelles durant les deux premiers exercices sous revue.

7.1 La commune avait accepté en 1985 un montage complexe, qui assurait la rémunération du contractant tout en laissant le déficit, aggravé par des prévisions de recettes irréalistes, à la charge de la seule commune.

La gestion globale du stationnement avait été confiée le 7 juin 1985, à la société SETEX (filiale de la Compagnie Générale des Eaux), par deux contrats distincts. Au titre du contrat A, conclu pour une durée de 6 ans renouvelable deux fois, la SETEX assurait l'installation et l'entretien des appareils de comptage et de signalisation du stationnement sur voirie, dont la surveillance incombait à des agents municipaux, ainsi que la collecte des droits de stationnement, fixés par la Ville. En application du contrat B, conclu pour une durée ferme de 18 ans, la SETEX exploitait les parcs de stationnement construits par la Ville.

La globalisation du stationnement n'est pas en soi une chose négative ; dans le cas d'espèce, l'architecture complexe du dispositif, qui liait les deux contrats sur le plan financier par un " fonds de trésorerie ", conduisait à un résultat désastreux pour la collectivité.

Les recettes de stationnement devraient en effet permettre de couvrir équitablement l'ensemble des charges du service, tant celles supportées par la commune que celles supportées par l'exploitant, la SETEX. Or seule la rémunération de la SETEX, à hauteur de ses charges estimées, se trouvait assurée. Les recettes des parcs de stationnement étaient ainsi prioritairement affectées à la rémunération du fermier, fixée à un niveau forfaitaire comprenant notamment l'amortissement financier de ses investissements réalisés par le fermier et la couverture de ses charges d'exploitation prévisionnelles.

La redevance due à la Ville au titre du même contrat B n'était par contre pas fixée en fonction des charges supportées par elle sur son budget, à savoir l'amortissement financier des emprunts souscrits pour la construction des parkings, mais résultait simplement du reliquat des recettes, une fois payée la SETEX. Cette redevance ainsi fixée n'était pas versée directement à la commune, mais versée au " fonds de trésorerie " géré dans le cadre du contrat A, et alimenté par ailleurs par les recettes du stationnement sur voirie.

Ce fonds était présumé permettre de couvrir la rémunération de l'exploitant, ainsi que l'ensemble des charges supportées par la Ville directement sur son budget, tant au titre du stationnement de surface, à savoir les salaires et charges des surveillants de voirie, qu'à celui des parcs de stationnement, à savoir les annuités des emprunts.

Dans les faits, ce fonds, géré par la SETEX, permettait de servir prioritairement à cette dernière, comme dans le contrat B, sa rémunération forfaitaire au titre du contrat A, fixée à 340 380 F par an. Le solde du fonds de trésorerie, soit le solde des recettes totales de stationnement en parcs et de surface une fois rémunérée la SETEX, était présumé couvrir les charges supportées par la commune sur son budget, évaluées forfaitairement à 520 000 F par an pour les charges de personnel, et à un maximum de 4 410 000 F par an à compter de 1987 pour les emprunts.

La commune, servie en dernier, supportait donc le risque de voir les recettes du fonds de trésorerie ne pas atteindre un niveau suffisant pour lui rembourser ses charges, alors que la SETEX, fermier des parcs de stationnement, servie en premier, supportait un risque très hypothétique de voir les recettes n'atteindre même pas le montant de sa rémunération forfaitaire.

Or les recettes s'avèrent largement insuffisantes pour couvrir la totalité des charges de stationnement de la commune. Dès les premières années, les prévisions qui servirent de base à l'établissement du contrat signé avec la SETEX apparurent surestimées, et l'équilibre financier impossible. Le compte financier prévisionnel, préparé par SETEX et validé par la Ville, avait retenu pour le stationnement sur voirie un niveau de recettes - 33,5 millions de 1985 à 1993- plus de deux fois supérieur aux réalisations- 15,9 millions. Les conditions financières de l'affermage des parcs de stationnement, précédemment décrites, conduisaient par ailleurs à affecter à la SETEX la majeure partie des recettes du contrat B, réduisant le montant de la redevance à verser au fonds de trésorerie à 24 % seulement des recettes des parkings (5,67 MF pour 23,2 MF de recettes).

Le fonds de trésorerie, additionnant cette redevance aux recettes de voirie, ne pouvait dès lors couvrir les prélèvements prévus au profit de la SETEX et de la Ville :

PA200202

année	redevance parkings	recettes voirie	prélèvement SETEX	solde	charges Ville	déficit
1985	375	542	110	807	1198	-391
1986	0	1188	695	493	2803	-2310
1987	30	1267	618	679	4736	-4057
1988	462	1216	618	1060	4935	-3875
1989	1030	1914	618	2326	5111	-2785
1990	1285	2949	657	3577	4840	-1263
1991	1502	3060	622	3940	5278	-1338
1992	869	3087	347	3609	5390	-1781
1993	118	736	161	693	1838	-1145
	5671	15959				-18945

Ce déficit du fonds de trésorerie était couvert contractuellement par la SETEX, par une avance rémunérée, mais d'un montant de seulement 1,2 MF. Le solde est simplement le constat de l'insuffisance des ressources nécessaires à la couverture des charges directement supportées par

le budget communal. Et encore l'évaluation forfaitaire des charges d'emprunt comptabilisées contractuellement minorait-elle de 5,6 MF, de 1985 à 1990, les charges réelles supportées par la commune à ce titre.

La commune, à défaut de dénoncer les contrats, ne pouvait que constater le creusement de ce déficit. Or la commune ne pouvait, au bout de six ans, dénoncer que le seul contrat A. Cette dénonciation, en apparence souhaitable, d'un contrat déficitaire, n'aurait eu aucun effet positif pour la commune : le déficit du fonds de trésorerie n'est pas une charge pour la commune, mais une insuffisance de couverture des charges supportées par la Ville sur son budget . Seule une résiliation d'ensemble, permettant de récupérer les recettes du stationnement des parcs, pouvait avoir un effet positif pour la commune . Mais précisément ces recettes avaient été placées dans le contrat B, intangible pour 18 ans.

Comment la commune a-t-elle comptablement et budgétairement géré cette situation ? Se fiant à l'équilibre promis à l'origine, la commune a imputé au fonds de trésorerie le remboursement de ses charges par l'émission de titres de recettes, émis envers la SETEX, correspondant aux charges supportées par elle. Mais la SETEX, après avoir alimenté le fonds de trésorerie de l'avance de 1,2 MF prévue contractuellement, n'était tenue d'honorer les titres de recettes qu' à hauteur des disponibilités du fonds de trésorerie. Le déficit de 18,9 MF du compte de trésorerie signifie, compte tenu de l'avance SETEX de 1,2 MF, que 17,7 MF, intitulés "avances Ville", correspondent au montant des titres de recettes restant à recouvrer par la Ville.

L'émission continue de ces titres de recette a donc permis à la Ville de réaliser budgétairement l'équilibre prévu au contrat, qui était loin de correspondre à la réalité. Son budget et ses comptes administratifs étaient donc artificiellement gonflés par l'émission de titres de recettes dont la sincérité ne reposait que sur une lecture optimiste, mais unilatérale, du contrat. Cette insincérité budgétaire se traduisait évidemment par une tension sur la trésorerie de la commune, du fait du volume de ces restes à recouvrer. La situation ne pouvait perdurer. Mais faute d'arguments juridiques, la commune ne se trouvait pas en position de force pour sortir de cette impasse.

7.2 Pour sortir de l'impasse, la commune négocia en 1993 la prise en charge par son contractant de l'apurement du passé contre un nouveau lien contractuel, irrégulier en la forme et financièrement désavantageux.

Le 1er juin 1993 le conseil municipal de Saint-Raphaël prenait une délibération approuvant la passation d'un avenant n° 5 au contrat A passé avec la SETEX (gestion du stationnement sur voirie), et la reprise par la Société Raphaéloise de Stationnement, pour 20 ans du contrat B (convention d'affermage des parcs de stationnement), avenant et convention signés le 3 juin 1993.

La renégociation des contrats avec la SETEX s'effectua en même temps que la commune renégociait, pour 20 ans là aussi, les contrats de l'eau avec la CMESE, membre comme elle du

groupe Générale des Eaux, tous ces contrats faisant l'objet d'une approbation par le même conseil municipal du 1er juin 1993.

7.2.1 Des contrats qui ont échappé aux mesures de mise en concurrence ou de publicité prévues par la loi

L'avenant n° 5 révèle encore plus clairement le caractère de marché public du contrat de gestion du stationnement.

L'article 25 du contrat de gestion du stationnement, qui définissait le fonctionnement du "fonds de trésorerie stationnement", est substantiellement modifié par l'avenant n° 5. Le fonds de trésorerie est supprimé, en conséquence directe de la déconnexion des contrats A et B, désormais confiés à deux sociétés différentes. L'article 25 se contente désormais de fixer la rémunération de la SETEX, à 280 000 F H.T, en précisant que "l'exploitant est rémunéré par la collectivité", ce qui rend d'autant plus évidente la nature de marché public du contrat A (dans sa rédaction précédente, il prévoyait le prélèvement par la SETEX de sa rémunération sur le fonds de trésorerie, ce qui était une formule sensiblement plus discrète).

La convention d'affermage avec la Société Raphaéloise de Stationnement aurait dû quant à elle être soumise aux obligations de publicité et de mise en concurrence prévues par la loi Sapin.

La SETEX et la Ville sont convenues de résilier le contrat B de 1985, décision curieusement actée dans le cadre de l'avenant n° 5 au contrat A. La nouvelle "convention d'affermage" est conclue avec une nouvelle société, la Société Raphaéloise de Stationnement, distincte juridiquement de la SETEX. Il s'agit bien d'un nouveau contrat, dont l'intitulé indique qu'il s'agit d'une délégation de service public.

La loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 impose en ses articles 38,42 et 43 le recours à une procédure de publicité précisée par le décret n° 93-471 du 24 mars 1993. La Ville a reconnu que ses dispositions n'ont pas été appliquées. L'article 47 de la loi les rend applicables aux conventions dont la signature intervient à compter du 31 mars 1993, sauf si avant la date de publication de la loi, un délégataire expressément pressenti a engagé des études et des travaux préliminaires. C'est sans doute la raison pour laquelle les signataires du nouveau contrat d'affermage ont fait figuré en préambule de la convention la mention suivante : "En accord avec la Ville de Saint-Raphaël, la société SETEX a effectué plusieurs études de faisabilité technique et économique relatives aux travaux de rénovation du Parc Coulet et du Parc de la Gare ainsi qu'à la couverture des annuités d'emprunt contracté par la Ville. Devant l'importance des investissements à réaliser, la Ville a expressément demandé fin 1992 à la SETEX de s'associer à une autre société, la Compagnie Méditerranéenne d'Exploitation des Services d'Eau (CMESE), le groupement ainsi formé devant engager des études en vue de la création d'une société locale (la Société Raphaéloise de Stationnement) afin d'assurer la mission d'affermage des parcs".

Ces études consistent simplement en des propositions formulées en septembre et octobre 1992 par la SETEX, ancien titulaire des deux contrats A et B, pour refondre, selon une architecture proche de celle finalement adoptée, l'ensemble de la gestion du stationnement. La Ville a toutefois obtenu sur différents points (durée du contrat d'affermage, clé de répartition de l'excédent de recettes) une légère amélioration par rapport aux propositions initiales. Ces propositions, qu'on les considère comme entrant dans le champ normal des relations entre collectivité ou fermier, dans le cadre du contrat de 1985, ou comme des propositions formulées dans le cadre d'un nouvel affermage, ne sauraient constituer les " études préliminaires" permettant de déroger aux règles posées par la loi Sapin, malgré l'absence invoquée de définition légale de cette notion.

De même "l'importance des travaux à réaliser" ne concerne que des travaux futurs, prévus au nouveau contrat, et pour un montant qu'on ne saurait considérer comme "importants", puisque le montant des travaux de rénovation des trois parcs de stationnement mis à la charge de la Société Raphaéloise de Stationnement ne sera que de 3 MF (H.T.). Les travaux évoqués ne sont donc pas non plus des " travaux préliminaires" permettant de déroger à la loi Sapin.

Enfin, toutes les études qui auraient été réalisées avant la publication de la loi Sapin n'ont pas été conduites par la Société Raphaéloise de Stationnement, mais par la SETEX. Juridiquement distincte, la Société Raphaéloise de Stationnement ne pouvait pour ce seul motif s'en prévaloir pour être dispensée d'une mise en concurrence.

La Chambre considère donc que la procédure suivie pour la passation de la convention d'affermage des parcs de stationnement du 3 juin 1993 est irrégulière.

7.2.2 L'apparition d'un fermier qui n'est qu'un écran

Le titulaire du nouveau contrat d'affermage, la Société Raphaéloise de Stationnement (SRS), est une société en nom collectif immatriculée au registre du commerce et des sociétés le 7 juin 1993, postérieurement donc à la signature de l'avenant n° 5.

Le capital de la SNC (20 000 F selon le contrat d'affermage, 4 020 000 F selon le Kbis) est réparti à l'origine entre la SETEX (10 %) et la CMESE - Compagnie Méditerranéenne d'Exploitation des Services d'Eau (90 %), toutes deux filiales de la Compagnie Générale des Eaux. La SETEX, par opération de fusion-absorption, deviendra le 31 décembre 1993 Compagnie Générale de Stationnement (CGSt). La CMESE cédera en 1998 ses parts dans la Société Raphaéloise de Stationnement à la CGSt, qui en détient donc aujourd'hui 100 % du capital.

La Société Raphaéloise de Stationnement, filiale commune de filiales de la Compagnie Générale des Eaux, puis filiale exclusive de la CGSt, a surtout dès l'origine confié l'exploitation des parcs de stationnement à la SETEX (CGST).

La Société Raphaéloise de Stationnement n'est donc qu'une structure juridique derrière laquelle

se retrouve dès l'origine pour l'exploitant du contrat d'origine, qui deviendra en outre en 1998 son seul porteur de parts.

7.2.3 Le versement d'une redevance d'affermage couvrant le déficit du contrat précédent a été la principale préoccupation de la Ville dans la négociation du contrat.

La couverture du déficit précédent, et la régularisation de l'insincérité budgétaire, semblent avoir été la principale préoccupation de la municipalité, avec le souci de mettre fin à un processus d'accumulation de déficits.

Cette préoccupation justifie le niveau de la redevance fixée par l'article 27 du contrat d'affermage. Cet article précise que l'opérateur versera à la ville un montant de 17 622 000 F (2 686 456,58 euros) au titre des redevances d'affermage amortissables sur la durée de la convention, correspondant à "16 200 000 F au titre du déficit de la ville antérieur au 1er janvier 1993 pour l'ensemble du stationnement voirie et parcs, et 1 422 000 F au titre du déficit prévisionnel 1993 pour la ville. La Société Raphaéloise de Stationnement s'est bien acquittée de ces paiements.

Par contre le traitement budgétaire et comptable, de la part de la commune, n'impute pas les versements effectués par la Société Raphaéloise de Stationnement au contrat d'affermage, aucun titre de recettes n'ayant été émis à ce titre. Les paiements de la Société Raphaéloise de Stationnement ont en effet directement été imputés au règlement des titres de recettes non recouverts émis par la Ville envers la SETEX de 1990 à 1993 au titre des contrats précédents, pour couvrir les charges dont elle escomptait, sans fondement contractuel, obtenir le remboursement. Un traitement budgétaire régulier aurait consisté à annuler les titres de recettes émis sans fondement envers la SETEX, et à en émettre de nouveaux envers la Société Raphaéloise de Stationnement.

Le traitement des relations contractuelles antérieures entre la Ville et la SETEX, devenue CGSt, a ainsi été réglé et acté dans un protocole d'accord du 29 septembre 1994, la ville s'engageant en outre "à renoncer à tout recours" après versement du solde correspondant aux titres émis en 1993, "tant auprès de la Compagnie Générale de stationnement- SETEX- que la Société Raphaéloise de Stationnement pour la période antérieure au 1er janvier 1994". Ce protocole ne fait pas mention d'une délibération autorisant sa signature par le Maire. Formulée en termes généraux, il semble pourtant excéder sensiblement l'arrangement financier approuvé par le conseil municipal le 1er juin 1993, lors de l'autorisation donnée à la signature du contrat d'affermage.

7.2.4 En contrepartie, le fermier s'est assuré jusqu'en 2013 un contrat qui s'achevait en 2003.

La Ville obtient ainsi un droit d'entrée de 17,6 MF. Mais ce droit d'entrée, si l'on considère qu'il couvre les déficits passés, ce que confirme le traitement budgétaire de l'opération, signifie qu'en contrepartie de cet apurement, la Société Raphaéloise de Stationnement obtient gratuitement,

pour 20 ans (et sept mois, le contrat courant jusqu'en décembre 2013), la délégation du stationnement en parcs, sans autre obligation que de partager un hypothétique excédent de recettes sur sa rémunération.

Cette durée, s'agissant d'un contrat pour lequel, derrière la Société Raphaéloise de Stationnement, on retrouve la SETEX/CGSt, titulaire du contrat initial, correspond pour cette dernière à une prolongation d'exploitation de 10 années.

Cette prolongation s'accompagne d'une redéfinition des clauses financières loin qui s'avèrent favorables au concontractant de la commune.

7.2.5 Pour toute cette période le fermier s'assure contractuellement la quasi-totalité des recettes du stationnement en parcs

La rémunération de la Société Raphaéloise de Stationnement est en effet définie par l'article 28 du contrat dans des termes simples : "l'opérateur est rémunéré par l'ensemble des recettes collectées dans les parcs, y compris le cas échéant recettes publicitaires ou commerciales."

Si l'article 29 établit une redevance due par l'opérateur à la collectivité, il limite cette obligation au cas où sa rémunération, ainsi définie par la totalité des recettes, serait supérieure à 4 550 000 F (693 643,03 euros) (indexés). La redevance est alors égale à un pourcentage progressif appliqué à l'excédent de recettes, de 20 % pour les premiers 400 000 F, de 40 % pour la seconde tranche de 400 000 F, et de 60 % au delà.

Cette clause ne fixe donc pas un plafonnement de la rémunération (la Société Raphaéloise de Stationnement conserve 80 % de l'excédent de recettes dans la première tranche), comme le faisait le contrat antérieur. La commune ne bénéficie plus, comme précédemment, de l'affectation (même à un fonds de trésorerie) de la totalité de l'excédent de recettes sur une rémunération forfaitairement fixée de son fermier.

Le seuil au delà duquel la Société Raphaéloise de Stationnement ne touche plus 100 % des recettes a été fixé à un niveau "réputé couvrir les dépenses d'exploitation de l'opérateur, l'amortissement financier de ces (sic) investissements et le cas échéant les provisions pour les travaux de renouvellement qui lui incombent." (article 29 du contrat d'affermage). L'amortissement financier des investissements inclut l'amortissement, sous la forme d'un emprunt à annuités progressives, de la redevance initiale de 17,6 MF.

La convention d'affermage est muette sur les éléments conduisant à fixer le montant de 4 550 000 F "réputé couvrir" les frais de la Société Raphaéloise de Stationnement. Ce montant peut être apprécié de deux manières : en tant que niveau prévisionnel de recettes, et en tant que niveau des dépenses d'exploitation.

Ce seuil permettant d'asseoir la redevance de la commune, on peut le comparer au niveau de recettes enregistrées, soit par le passé, soit sous le nouveau contrat.

Les recettes des parcs de stationnement enregistrées sur les quatre dernières années pleines de l'ancien contrat (1989 à 1992) étaient en moyenne annuelle de 3738 KF. Sur les cinq premières années pleines d'exécution du nouveau contrat (1994 à 1998) les recettes s'établirent en moyenne à 4 457 423 F . Le seuil a donc été fixé à un niveau tel que la totalité des recettes restait bien à la Société Raphaéloise de Stationnement. De fait, en raison des clauses de révision de ce seuil, il faudra attendre 1999 pour que pour la première fois, par le jeu d'un accroissement des tarifs et de la fréquentation, se dégage un excédent de 642 706 F des recettes sur le seuil de déclenchement de la redevance. Cet excédent permit le versement à la commune d'une redevance de 176 576 F ... et à la Société Raphaéloise de Stationnement de conserver 466 130 F de recettes au delà du seuil.

Le seuil de recettes, qui déterminait le versement de la redevance variable à la commune, était par ailleurs réputé couvrir les charges de la Société Raphaéloise de Stationnement. Cela signifie-t-il qu'en deçà de ce seuil, la Société Raphaéloise de Stationnement ne couvrirait pas ses charges, la gestion des parcs de stationnement étant alors déficitaire tant pour le fermier que pour la collectivité, alors même que les emprunts ne sont pas compris dans les charges ?

L'examen du compte de résultat de la Société Raphaéloise de Stationnement (dont le contrat d'affermage des parcs de stationnement est la seule activité) fait en effet apparaître des résultats négatifs jusqu'en 1997, les résultats de 1998 et 1999 permettant d'atteindre un niveau d'équilibre sur la période 1993-1999 (résultat cumulé de 10 KF !), ce qui semble témoigner là encore de la justesse de la prévision. Mais la décomposition de ce résultat fait apparaître que le compte de la Société Raphaéloise de Stationnement constitue un compte de transit vers la SETEX/CGSt, tant au niveau de l'exploitation qu'à celui des frais financiers.

Ainsi les charges d'exploitation comprennent deux postes essentiels: charges externes et dotation aux amortissements.

Le premier poste (1,98 MF (0,30 Millions d'euros)/an de 1994 à 1999) correspond simplement à une sous-traitance confiée à la SETEX, puis à la CGSt ; cette sous-traitance est aujourd'hui organisée par une convention du 2 janvier 1998 passée avec deux sociétés, CGST services, qui facture la mise à disposition de personnel, et CGST exploitation, qui se fait rémunérer une mission de direction et d'administration générale comportant une rémunération forfaitaire et une rémunération variable assise (à un taux de 3,5 %) sur le chiffre d'affaire de la Société Raphaéloise de Stationnement.

Le montant de ces charges d'exploitation est sensiblement équivalent à celui fixé forfaitairement dans le contrat B de 1985 .

Le poste "dotation aux amortissements" est par contre d'un niveau beaucoup plus important que celui du contrat initial (1,09 MF (0,17 Millions d'euros)/an en moyenne), mais ne concerne que pour une faible part l'amortissement de travaux réalisés par le fermier. L'essentiel est en effet constitué par l'amortissement du droit d'entrée de 17,6 MF, auquel la Société Raphaéloise de Stationnement semble avoir ajouté à compter de 1998 l'amortissement d'un droit d'entrée complémentaire de 1 259 KF inscrit dans les comptes de la SETEX, devenue actionnaire unique. Cette somme pourrait correspondre à l'avance de 1,2 MF faite par la SETEX au fonds de trésorerie du contrat de 1985.

Ces deux éléments, charges externes et amortissements, laissent un résultat d'exploitation bénéficiaire, qui disparaît en raison du poids des frais financiers.

Les investissements mis à la charge du fermier, et surtout le versement du droit d'entrée, ont été financés par des apports en compte courant des actionnaires, soit majoritairement la CMESE jusqu'en 1997, puis la CGST seule. Ces avances en compte courant ont été rémunérées, pour un montant moyen annuel de 962 000 F (146 655,95 euros) de 1994 à 1999.

Cette brève analyse montre donc que les charges de la Société Raphaéloise de Stationnement, qui ont justifié la fixation du seuil de recettes en deçà duquel la commune ne bénéficiait d'aucune redevance annuelle, résultent pour moitié du portage financier de ses charges financières, et donc pour l'essentiel du droit d'entrée.

Le versement de 17,6 MF effectué au profit de la commune en début de contrat par la Société Raphaéloise de Stationnement est donc supporté en totalité par l'usager, qui en assume également le portage financier.

7.2.6 Le rééquilibrage du contrat souhaité par la commune a donc profité essentiellement à son cocontractant.

Le partage des responsabilités défini par le nouveau contrat laisse donc à la Société Raphaéloise de Stationnement la quasi-intégralité des recettes des parcs de stationnement. La municipalité de l'époque se félicitait de voir désormais la Société Raphaéloise de Stationnement assumer "à ses risques et périls" un affermage qui précédemment conduisait la commune à la ruine. Quel risque la Société Raphaéloise de Stationnement court-elle, dès lors que comme par le passé la commune continue à assumer les charges (d'emprunt de la gare), sans même prétendre, comme précédemment au versement d'une redevance les couvrant même partiellement ? Seule la présentation change : le déficit supporté par la commune n'apparaît plus à la lecture de la situation du fonds de trésorerie.

La gestion du stationnement ainsi décrite est exemplaire des difficultés rencontrées par une collectivité à s'opposer aux montages contractuels complexes proposés par les grands groupes en matière de délégation de services publics. En l'occurrence, la commune, pour avoir mal

négocié son contrat initial, a été conduite à consentir à son délégataire une prolongation de contrat dans des conditions contestables, tant sur le plan juridique que sur le plan de l'équilibre économique.

La commune de Saint-Raphaël s'est engagée, comme la plupart des collectivités locales sur la voie d'une plus grande vigilance à l'égard de ses délégataires, dans le respect des obligations légales et contractuelles de chacune des parties. Cette attention nouvelle lui permettra d'obtenir, dans le cadre de nouveaux contrats, de renégociations ou d'avenants, des conditions contractuelles assurant, dans la transparence, l'intérêt financier de la commune.

Le Président de la chambre régionale des comptes

Alain PICHON

Réponse de l'ordonnateur :

[PAO27020201.DOC](#)

[PAO27020202.DOC](#)

[PAO27020203.DOC](#)