

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille, le 14 novembre 2002

Référence à rappeler :

Gref/SR n°2637

Lettre recommandée avec AR n° 4703 8417 5 FR

Monsieur le Président,

Par courrier du 30 septembre 2002, je vous ai adressé, ainsi qu'à MM. Couve et Spada pour les périodes les concernant, le rapport d'observations définitives sur la gestion de la Société d'Economie Mixte de Saint-Tropez (SEMITROP) au cours des années 1992 à 2001, arrêté par la chambre lors de sa séance du 24 septembre 2002.

En application des dispositions de l'article L.241-11 du code des juridictions financières, dans sa rédaction issue 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.

Vous voudrez bien trouver sous ce pli le rapport d'observations définitives, auquel sont jointes les réponses adressées dans le délai précité. Celui-ci 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 chambre de la date de cette réunion, à partir de laquelle ce rapport deviendra communicable aux tiers.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma considération distinguée.

Le président,

Alain PICHON

Monsieur Robert HENAFF

Président de la SEMITROP

Place de l'Hôtel de Ville

83990 SAINT-TROPEZ

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

3ème section

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE DE SAINT-TROPEZ

(SEMITROP)

(Var)

Années 1992 à 2001

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la Société d'Economie Mixte de Saint-Tropez (SEMITROP) à partir de l'année 1992 qui a été confié à Mme Duvillier-Courcol, conseiller, puis à M. Heuga également conseiller, à la suite de la réorganisation des sections de la Chambre, intervenue à l'automne 2001. Après avis du ministère public en date du 5 juin 2000, par lettre en date du 21 juin 2000, le président de la chambre en a informé M. Jean Michel Couve, alors président de la société. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 3 avril 2002 entre le rapporteur et les trois présidents successifs de la société : M. Alain Spada, président en 1992 et 1993, M. Jean Michel Couve, président de 1993 à 2001, M. Robert Henaff, président actuel.

Lors de sa séance du 4 juin 2002, la chambre, 3èmesection, a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 1992 à 2001. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à MM. Couve et Henaff et, pour la partie qui le concerne, à M. Spada. Tous ont répondu, sans demander d'audition.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre, 3èmesection a arrêté le 24 septembre 2002 le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Leyat, président de section, M.

Maccury, conseiller, et M. Heuga, conseiller-rapporteur

Le rapport a été communiqué au président actuel de la société et au maire en fonctions et, pour la partie les concernant, à leurs prédécesseurs en fonctions au cours de la période examinée. Ce rapport, auquel sont jointes les réponses qui engagent leur seule responsabilité, devra être communiqué par le président de la société et par le maire à leur assemblée délibérante respective lors de la plus proche réunion suivant sa réception. 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.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978.

La Société d'Economie Mixte de la ville de Saint-Tropez (SEMITROP) a été créée en 1965 pour réaliser des logements qu'elle vendait ensuite. Après quelques opérations, la société est longtemps restée en sommeil jusqu'à ce qu'elle soit sollicitée, à partir du début des années 1990, pour réaliser, puis exploiter un parking couvert dit "Desderi" ou "des Lices". Recrutant du personnel à partir de 1995 et surtout de 1997 pour accompagner son développement, elle réalise deux programmes d'une cinquantaine de logements locatifs au total et exploite depuis deux ans le port de plaisance à la demande de la commune. Elle prévoit d'intervenir pour l'aménagement de la zone du Couvent, la transformation de l'hôpital actuel en logements et la construction d'un nouveau bassin du port de plaisance, si ces projets devaient se réaliser.

La SEMITROP est un outil privilégié de la commune, bien qu'elle fut longtemps dépourvue de toute réalité physique, l'obligeant à recourir à des prestataires extérieurs pour la totalité des missions qui lui ont été confiées (A). Parmi celles-ci, la réalisation du parking Desderi a été la plus importante. Elle s'est déroulée sur plusieurs années au cours desquelles le programme, le coût et les modalités de financement ont été modifiés (B). Actuellement, l'activité de la SEM est essentiellement une activité de gestion. A la demande de la ville, elle exploite le port et le parking couvert qu'elle a construit (C).

A. La SEMITROP a un vaste objet social. Mono communale, elle est largement supportée par la ville et n'a que récemment acquis une réelle consistance.

1. La SEMITROP, SEM monocommunale, possède un objet social élargi. Elle a la ville pour seul client.

La Société d'Economie Mixte de la ville de Saint-Tropez, dont le siège social est fixé à l'Hôtel de ville, a été dotée d'un objet très large qui l'autorise à intervenir dans toutes opérations d'aménagement, de rénovation urbaine, de restauration immobilière, de construction d'immeubles à usage de bureaux ou de locaux industriels destinés à la vente ou à la location. Elle peut également d'une manière générale procéder à l'étude, à l'aménagement, et à la construction, sur tout terrain, de tout équipement public ou privé et exploiter, gérer, entretenir tout équipement et

tout ouvrage, public ou privé.

Son capital social s'élève à 0,7 Millions d'euros. Reconstitué à deux reprises, il est détenu à présent pour 80 % par la ville, soit le maximum prévu par la loi. Le reliquat est principalement détenu par des établissements financiers. Le conseil d'administration de la SEMITROP se réunit régulièrement. Il est composé de cinq administrateurs, dont quatre représentent la ville de Saint-Tropez.

L'activité de la société d'économie mixte (SEM) est dans sa totalité consacrée aux missions qui lui sont commandées par la ville, sous une forme ou une autre, missions dont l'objet et les conditions d'exécution s'inscrivent dans des conventions conclues entre la SEMITROP et son principal actionnaire.

Il en est ainsi notamment, pour les contrats les plus importants :

- de la réalisation du parking (convention de concession du 31 janvier 1995 se substituant au traité de réalisation du 11 février 1993, ses avenants et autres conventions d'avances),
- de l'affermage du parking (contrat du 11 février 1993 et ses avenants),
- de l'exploitation du port (contrat de régie intéressée signée le 30 décembre 1998 pour 5 ans et ses avenants),
- de la réalisation des logements Saint Antoine (convention du 27 avril 1998 de construction et d'exploitation sur 30 ans, et avenant),
- de la réalisation des logements Saint Roch (convention du 18 janvier 1999, ratifiée seulement un an après, le 14/1/2000),
- d'études diverses : convention de mandat 10/4/98 pour effectuer des études pré-opérationnelles sur l'esplanade du port et l'entrée ville, étude d'urbanisme confiée par convention du 10 avril 1998.

2. Les comptes de la société.

Les bilans consolidés de la société, toutes activités confondues, ont beaucoup évolué au cours des dernières années. Faibles en 1992 - son actif et son passif plafonnent alors à 300 000 euros (2 MF) - ces valeurs s'élèvent à 10 Millions d'euros au 31 décembre 2000 (65 MF), après avoir culminé à 18,6 Millions d'euros (122 MF) un an plus tôt. Jusqu'en 2000, l'essentiel de l'actif est constitué d'en-cours (12,2 Millions d'euros ou 80 MF en 1997, 1998, 1999) qui représentent la valeur comptable du parking Desderi réalisé par la société. Dans la mesure où la SEMITROP a surtout une activité d'exploitation, ses bilans perdent alors quelque peu de leur consistance puisqu'ils s'élèvent à 8 Millions d'euros fin 2001. Encore faut-il noter que la moitié de ce montant

retrace les dépenses et les recettes de l'activité du port, payées et encaissées par la société pour le compte de la ville, simplement enregistrées dans les compte de tiers de la SEM. Ces écritures pourraient être tout autant isolées pour qu'elles ne gonflent pas le bilan de la société, un peu artificiellement, comme c'est le cas actuellement.

Les disponibilités restent à un niveau élevé (près de 1 Million euros), alors que la dette inscrite au passif est proche de 3 Millions d'euros. Les ressources disponibles de la société ont momentanément permis de financer la réalisation de la construction du parc Desderi, jusqu'à 345 000 euros en 1999 (2,3 MF), sans que les frais financiers correspondants aient été imputés à la concession, faute de disposer d'un système interne de liquidation et d'affectation de frais et de produits financiers par activité.

En ce qui concerne les comptes de résultat, le chiffre d'affaires de la société, en constante progression, dépasse maintenant 1 Million d'euros. Il est constitué pour 80 % des recettes du parking et, pour le restant, des rémunérations que la SEM tire de son exploitation du port et de ses autres activités (mandat d'études, honoraires et commercialisation du parking).

Les comptes sont globalement équilibrés. Le résultat de l'affermage du parking y apparaît très nettement excédentaire puisqu'il est proche de 150 000 euros pour un chiffre d'affaires annuel de 800 000 euros. Il compense le déficit du compte "structure", nourri par les rémunérations de la société et débité de la masse salariale des personnels non affectés au port et au parking. Comme indiqué plus haut, les dépenses et recettes du port ne sont enregistrées qu'en comptes de tiers (2,6 Millions d'euros en 2000), sans aucune influence sur le compte d'exploitation, sinon par la rémunération conservée.

L'excédent de l'activité affermage est toutefois moins élevé qu'il ne paraît car les comptes de ce secteur n'enregistrent pas la totalité des charges qu'ils devraient supporter. En effet, comme cela est mentionné dans un des paragraphes précédents au sujet des frais et produits financiers, les charges de structure de la société (frais de personnel de direction et secrétariat, honoraires expertise comptable...) n'y sont pas répercutées pour la part les concernant. Elles sont donc intégralement conservées dans le compte "structure", ce qui explique le déficit de ce dernier, et l'importance de l'excédent apparent de l'affermage. La détermination du coût réel du service devrait conduire la société à affecter les charges de structure aux diverses activités, ce qu'elle prévoit de faire, comme elle le précise dans sa réponse.

Ces remarques n'affectent pour autant pas la comptabilité générale de la société, qui donne une image fidèle de la situation financière de l'organisme.

3. La société, qui ne disposait d'aucune structure avant 1995, s'est étoffée ensuite, au gré des missions qui lui ont été confiées. Son absence de compétences techniques l'a conduite à systématiquement sous traiter les tâches dont elle a été chargée.

La SEM n'avait aucun employé jusqu'en 1995. Ce n'est qu'ensuite qu'elle a recruté un directeur. Puis ses effectifs se sont progressivement développés lorsque les missions lui ont été confiées pour atteindre à présent 22 personnes. Parmi elles, sept agents sont affectés à l'exploitation du parking depuis 1997 et dix agents travaillent au service du port depuis 1999. L'absence de moyens adaptés et de compétences l'ont conduite à privilégier le recours à des prestataires extérieurs, à un niveau tel que l'intérêt fonctionnel de la société n'apparaît pas de manière évidente, au moins jusqu'en 1997, puisque sa direction même était assurée par des prestataires de services.

Ainsi, par convention du 6 novembre 1991, la SEM confie à un tiers son administration générale (fonctionnement, relations avec les tiers, gestion de la trésorerie, paiement des dépenses inférieures à 10 000 F). Un an plus tard, la SEM étend cette délégation à la réalisation du parking Desderi, opération qui démarre, sur laquelle ce même prestataire venait de se voir confier une étude de faisabilité rémunérée 50 000 euros HT. A ce moment là, il est même prévu que, non seulement la gestion entière de la construction du parking, mais aussi l'exploitation de l'équipement, que la ville a d'office confiée à la SEM, sera en réalité assurée par ce même prestataire extérieur, bénéficiaire final de ces délégations en cascade.

Une nouvelle année plus tard, le 31 mars 1994, à la suite des péripéties que la réalisation du parking connaîtra, et qui sont décrites plus loin, la société titulaire de ces contrats renonce à poursuivre sa mission. Toujours dépourvue de personnels, la SEMITROP demande alors à la société SAGEA de prendre le relais. La convention d'assistance et de conseil, non datée, confie à cette dernière la réalisation de nouvelles études de faisabilité, la mise au point d'un nouvel APD (avant projet définitif), la préparation du dossier de permis de construire, l'assistance dans les domaines financiers, comptables, juridiques de l'opération. En outre, la SAGEA se voit chargée de rechercher des opérateurs pour la réalisation de logements sociaux au dessus du parking, des acquéreurs pour les commerces et parkings, et d'exploitants pour le parking public. La rémunération de la société mêle des éléments forfaitaires et proportionnels. Elle sera par la suite réduite, par avenants, au fur et à mesure de la montée en charge de la SEMITROP. Elle s'est élevée, au titre de ses diverses interventions qui se sont étendues à l'ensemble de l'activité de la SEM, à 1 MF en 1995, 2 MF en 1996, 3 MF en 1997, 0,8 MF en 1998, 0,4 MF en 1999, 0,7 MF en 2000, 0,1 MF en 2001 (source livre fournisseurs) soit 8 MF depuis de 1995 (1,2 Millions d'euros).

Ces contrats montrent que la SEM n'a été pendant longtemps qu'une entité juridique, sans réalité physique, ce qui l'a conduite à sous traiter toute son activité. Les modalités de rémunération de la SEM par la ville étaient strictement reproduites à l'identique à l'égard du prestataire. Certes, l'absence de charges fixes peut être analysée comme relevant d'une préoccupation d'économie. Mais, dans ces conditions, la nécessité de passer par la société pour réaliser le parking Desderi se pose, car la ville aurait pu tout autant désigner directement son assistant et assumer son rôle de maître d'ouvrage.

Il ne fait pas de doute que l'appel à la SEMITROP, alors en sommeil, "coquille vide" inconsistante

qui ne disposait d'aucun moyen technique, a donné une plus grande liberté de choix des intervenants, puisqu'à ce moment là, les SEM n'étaient pas encore tenues de respecter les dispositions du Code des marchés publics qui se seraient par contre imposées à la ville si celle-ci avait été l'opérateur direct. Ainsi, en dépit des rémunérations servies et de l'étendue des missions qui leur ont été confiées, les sociétés d'assistance, omniprésentes dans la vie de la SEM, comme cela a été vu, n'ont pas été choisies après mise en concurrence. En outre, l'absence de compétence dans la SEM n'a pas permis de mettre en place les conditions d'un équilibre prudentiel face à des prestataires auxquels la totalité des fonctions de la SEM étaient confiées.

B. La réalisation du parking Desderi.

1. Une opération longue, qui a subi plusieurs changements de projets.

Par délibération du 20 novembre 1990, la commune a confié à la SEMITROP l'étude sur le projet d'aménagement du parking Desdéri et la construction de logements sociaux sur un terrain de 5 058 m² dont elle était propriétaire. Puis, par délibération du 1er février 1993, elle a demandé à la SEM de réaliser l'opération qui comprend un parking de 470 places réparties sur quatre sous sols, et, sur la dalle, 45 logements sociaux et 400 m² de commerces.

L'ordre de service de démarrage des travaux est délivré le 15 février 1993. A peine ouvert, le chantier est suspendu à la demande du nouveau maire. Par arrêté du 24 mai 1993, ce dernier motive sa décision par les nuisances que le chantier ne manquerait pas d'occasionner pendant la période estivale. Par la suite, l'arrêt sera motivé par des raisons supplémentaires tenant à l'incertitude juridique des contrats passés, à leur complexité, aux modifications apportées au permis de construire. Les travaux et honoraires déjà engagés sont évalués à 1,7 Millions d'euros.

Lorsque le chantier est réouvert, fin janvier 1996, le programme est modifié. Il comprend la construction d'un parking de 430 places toujours réparties sur quatre niveaux mais dont seuls deux sont enterrés, et, sur la dalle, la construction des locaux d'une maison de la justice de 1 300 m², et celle de 18 logements locatifs avec locaux professionnels à leur rez de chaussée. En avril 1996, le nombre de places est porté à 480, à la suite d'un réaménagement du plan de distribution du parking.

Après que le ministère de la justice ait fait savoir qu'il ne réaliserait pas la maison prévue pour regrouper ses services, le conseil municipal, par délibération du 16 novembre 1998, décidait de demander à la SEM d'effectuer une étude pour remplacer cet équipement, ainsi que les logements sociaux, par une maison des séminaires.

En définitive, le parking, dont la construction devait s'achever en 1994, a été livré à mi année 1997, subissant l'interruption du chantier pendant plus de deux ans et demi entre mai 1993 et janvier 1996. L'opération a connu plusieurs projets. Les modifications de programme en cours d'opération ont nécessité des modifications de permis de construire. Elles ont à la fois touché à la

consistance du parking qui est depuis revenu à la ville, et à celle de l'aménagement de la superstructure qui a une incidence sur les recettes, puisque les droits à construire n'ont pu être commercialisés comme prévu. A ce jour, la dalle supérieure reste d'ailleurs en attente de réalisation.

Ces évolutions de programme, qui auront des conséquences financières, se sont ajoutées à la transformation radicale du montage juridique initial.

2. Un montage juridique initial complexe totalement transformé peu après le début des travaux.

Par traité dit de réalisation d'une durée de six ans, la SEM est chargée de la construction du parking au début de l'année 1993. Pour se financer, la société doit vendre 100 places et devra en exploiter 300 autres selon deux modes distincts de gestion sur des périodes différentes. Il est prévu qu'elle exploitera pour son compte 200 places qui seront sa propriété pendant les 35 ans d'un bail à construction qui ne sera en définitive pas conclu, et qu'elle exploitera, contre rémunération, dans le cadre d'un traité d'affermage de 15 ans, 100 autres places qui doivent être retournées à la ville dès achèvement des travaux en compensation de la cession du terrain. Les autres places sont réservées pour les occupants des logements et commerces qui doivent être édifiés par la société HLM, à qui seront vendus les droits à construire pour 2 MF (305 000 euros), et qui rétrocèdera à la SEM les locaux commerciaux.

A expiration du bail à construire, l'équipement doit revenir à la ville qui serait appelée pour équilibrer les comptes de la SEM pendant les quinze premières années du bail. Les excédents ensuite dégagés par l'exploitation après amortissement des emprunts auraient permis de rembourser la ville sur la durée résiduelle du bail.

L'économie globale de l'opération faisait donc appel à des prévisions à long terme et nécessitait que réalisation et exploitation soient assurées par le même intervenant. Ce faisant, empruntant à plusieurs formules conventionnelles telles que concession de service public, vente en l'état futur d'achèvement, concession d'aménagement, sans qu'il ne fut possible de le qualifier avec certitude, le montage était peu lisible, contrairement à ce que soutient l'ancien président de la société, et resté inachevé, puisque le bail à construire n'a jamais été conclu. En outre, moins d'un mois après le début des travaux, le 11 mars 1993, à la suite de recours déposés par des tiers, le permis de construire est retiré. Un nouveau permis est arrêté le même jour, ne portant plus que sur trois niveaux de sous-sol, et non plus quatre, et sans logement au dessus de la dalle. Cette transformation, qui n'est pas évoquée dans les réunions du conseil d'administration, fondait l'opération sur un socle juridique très incertain puisque l'ordre de service qui avait engagé les travaux avait été émis sur les bases du permis précédent.

C'est notamment pour ces raisons que le chantier a été arrêté au mois de mai 1993, et qu'un montage plus classique fut adopté, par délibération du 30 janvier 1995, sur une nouvelle base juridique et financière. Sont ainsi conclus d'une part une convention de concession de travaux et,

d'autre part, un avenant au contrat d'affermage. Dès achèvement du parking, il est prévu que sa partie publique serait entièrement remise en pleine propriété à la ville. L'avenant au contrat d'affermage doit étendre la gestion sous forme de délégation de service public aux 300 places publiques sur une durée de trente ans. En contrepartie, la SEM devra verser une redevance d'affermage capitalisée, qui viendra réduire le versement prévisionnel de la ville pour équilibrer la concession, dont le déficit est alors estimé à 33,5 MF (5,1 Millions d'euros).

3. La souplesse d'emploi de la SEM a été largement exploitée, au détriment du programme.

Le début de l'opération surprend par la rapidité avec laquelle elle a été entamée. La SEM s'est ainsi engagée avant que le montage juridique ne fut arrêté, et donc avant que la ville ne l'en ait chargée. Quand la délibération décidant de la signature du traité de réalisation fut adoptée le 1er février 1993, le maître d'œuvre travaillait déjà sur le projet. C'est en effet par contrat du 26 octobre 1992 que la SEM lui avait demandé de réaliser les études préliminaires, l'avant projet, le dossier de permis de construire, la consultation des entreprises, la direction des travaux et la réception des ouvrages. Le groupement constructeur avait également été déjà choisi. L'engagement de l'opération a ensuite été très prompt. L'ordre de service a été adressé aux entreprises le 15 février 1993, avant même la signature des contrats et à peine quatre jours après la signature du traité de réalisation.

La rapidité avec laquelle ces contrats furent passés a permis d'éviter l'application de la loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (loi "Sapin"), qui était alors en cours d'adoption, et qui allait dorénavant obliger les SEM à respecter les règles du Code des marchés publics (CMP) lors de la passation de la plupart de leurs contrats. Avant qu'elle ne fut applicable, il n'était pas irrégulier qu'une SEM ne se coule dans le moule du CMP pour passer ses contrats dans le cadre d'opérations qui lui étaient concédées. Il était toutefois reconnu comme étant de bonne gestion qu'elle emprunte les procédures de mise en concurrence édictées par le Code, ou au moins s'en inspire. Au cas présent, avant que la loi n'ait eu à s'appliquer et sans que le traité de réalisation ne l'exige, il avait été procédé à une publicité nationale pour recueillir les offres des groupements constructeurs. Mais cette publicité a été insuffisante. Elle aurait dû être faite au niveau européen, compte tenu du montant de l'opération qui dépassait le seuil au delà duquel cette ouverture s'avérait nécessaire, en application de la loi du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés.

En ce qui concerne le choix du maître d'œuvre, il n'y a eu ni concours ni mise en concurrence. En outre, alors que ce choix devait être approuvé par le Conseil d'Administration de la SEMITROP, il n'est mentionné dans aucun des PV de réunions tenues depuis novembre 1991.

L'absence de publicité en vue de sélectionner un maître d'œuvre comportait deux inconvénients. En effet, un concours aurait éventuellement permis d'obtenir de meilleurs prix, eu égard aux rémunérations servies à la maîtrise d'œuvre, qui se sont élevées au total à 5,9 MF (0,9 Million d'euros). Son absence a en outre limité toute possibilité de choix de projet. Le projet initial ne pût

d'ailleurs être maintenu. Le projet définitif, retenu après l'arrêt du chantier, s'il reste à quatre niveaux, n'est plus que semi enterré. De plus, le plan de stationnement et de circulation du dernier projet a été tardivement optimisé en faisant appel à un autre prestataire extérieur. Ces incidents de parcours montrent que la préparation de l'opération n'avait pas été menée à son terme.

En ce qui concerne la gestion du parking, la SEMITROP, exploitante, a également été très précocement désignée, puis maintenue à la reprise des travaux sans mise en concurrence. La SEM a été chargée d'assurer l'exploitation du parking dès février 1993, c'est à dire avant que les travaux ne débutent. Elle ne commencera à gérer l'équipement que quatre ans et demi plus tard. La volonté de la commune a été de conserver la maîtrise totale de la gestion de l'équipement par l'intermédiaire de sa SEM, condition initiale de l'équilibre financier de la société. Cela explique la passation libre et largement anticipée du contrat d'exploitation, dont les conditions auraient été radicalement différentes un mois plus tard lorsque les dispositions de la loi " Sapin ", déjà citée, relatives à la publicité et à la mise en concurrence pour choisir un délégataire entraient en application.

En outre, rien ne disposait alors la SEMITROP à exploiter le parking. Elle n'avait ni expérience dans ce domaine, ni même de personnel. A la suite de l'arrêt des travaux, la société sera malgré tout confirmée comme exploitante, aux termes de l'avenant du 31 janvier 1995 qui aurait mérité le statut de convention à part entière, tant son contenu transformait le contrat initial. Le maintien du même exploitant ne se justifiait pourtant plus au plan économique, puisque la gestion de l'équipement n'entraîne plus dans l'équilibre global de l'opération dans le nouveau montage juridique élaboré. Il est vrai que l'annulation et le remplacement du contrat passé quelques années plus tôt, contrat qui n'avait pas encore eu à s'appliquer, auraient nécessité cette fois ci d'ouvrir la concurrence en application des dispositions légales. S'en abstenant, la ville s'est privée du bénéfice éventuel d'offres plus intéressantes, notamment en ce qui concerne le montant de la redevance d'usage.

4. L'évolution financière de l'opération.

Globalement, les objectifs poursuivis par la ville ont été de réaliser un parking et des logements. A l'heure actuelle, seul le parking a été réalisé. Des logements ont été créés ou sont en cours de réalisation sur d'autres sites, à la suite du projet avorté de la maison de la justice sur la dalle du parking. Au plan financier, quelle qu'en fut la présentation, il a été prévu d'assurer le financement de l'opération par la vente de droits à construire, par celle d'une partie des emplacements de parking, par du financement public, au moins momentané, et par l'exploitation de l'équipement.

4.1. Le bilan financier de l'opération a beaucoup évolué sur la période d'exécution...

Lors du lancement de l'opération, il était prévu que la commune prenne en charge le déficit prévisionnel de l'exploitation du parking, en guise de comblement du déficit de la concession. Le budget prévisionnel évaluait alors le coût de l'opération à 52,5 MF HT (8 Millions d'euros). Les

recettes prévisionnelles étaient estimées à 21,8 MF HT (3,3 Millions d'euros) venant des produits de la cession des droits à construire au bénéfice de "Provence Méditerranée" pour y réaliser 45 logements sociaux (2 MF), de la vente de 100 emplacements de parkings (15 MF HT), de la vente des 400 m² de commerce (4,8 MF HT) laissant une charge résiduelle de 30,7 MF HT financé par un crédit long terme sur 15 ans. L'équilibre global serait atteint au terme du bail à construire, au bout de 35 ans.

Ce bilan originel, en dehors de 1,5 MF de travaux d'aménagements faits par la commune, ne faisait donc pas appel à la contribution de la ville, puisque les participations d'équilibre que cette dernière devait verser pendant la première partie du bail à construire devaient lui être remboursées sur les excédents engrangés pendant les vingt dernières années du bail. Le déficit de la construction était intégralement reporté dans le bilan.

A partir de 1997, le bilan se présente en quasi équilibre, le déficit final n'étant plus évalué qu'à 2,5 MF (0,4 Million d'euros). Pour arriver à ce résultat, il intègre notamment la cession du parc public à la ville pour 43,5 MF HT (6,6 Millions d'euros). Toutes choses égales par ailleurs, les déficits des derniers bilans sont comparables à ceux des bilans initiaux après prise en compte des redevances d'usage, malgré la forte évolution des dépenses prévisionnelles de l'opération qui sont passées de 54 MF HT (8,2 Millions d'euros) au lancement des travaux à 85 MF HT, soit une augmentation de 56 %.

42...pour plusieurs raisons.

Les dépenses liées aux travaux, pour un nombre équivalent de places, n'ont pas fortement évolué (elles sont passées de 42,5 à 51 MF, soit 6,5 Millions d'euros à 7,8 Millions d'euros), encore faut-il préciser que dans ce montant sont inclus 2 MF de frais liés à l'arrêt du chantier. L'augmentation des dépenses est à chercher sur d'autres postes. Ainsi, le projet initial ne prévoyait pas de charge foncière, l'emprise étant mise à disposition de la SEM. Le projet définitif inclut l'achat du terrain à la ville pour 8 MF.

L'évolution du poste "honoraires" (qui passe de 5,6 à 9,4 MF soit 0,8 à 1,4 Millions d'euros), s'explique essentiellement par le fait que deux projets auront été en définitive élaborés. Les études et frais divers affectés à l'ancien projet s'élèvent à 2,9 MF HT (0,4 Million d'euros) qui s'ajoutent aux indemnités versées pour l'arrêt du chantier.

Le poste qui a connu l'évolution la plus importante est celui des frais d'assistance, de gestion et de commercialisation qui passent de 2,4 MF à 9,2 MF (0,4 Million d'euros à 1,4 Millions d'euros). Ils comprennent la rémunération servie à la SAGEA pour son assistance à la maîtrise d'ouvrage, la rémunération de la SEM pour ses frais de gestion, de commercialisation et de communication. Ces éléments ont connu plusieurs modifications pendant l'opération, tenant aux modalités de rémunération et aux évolutions de l'équipement, avec pour conséquence d'aboutir à un montant deux fois plus élevé que celui qui aurait été consacré à ce poste si la convention initiale avait été

appliquée, compte tenu de l'accroissement du volume financier des charges et recettes.

Les frais financiers ont également doublé, pour les raisons exposées plus loin, passant de 2,6 MF à 4,4 MF, contribuant à augmenter la part des frais non affectés aux travaux et à la charge foncière qui atteint 23 MF HT (3,5 Millions d'euros), soit près de 30 % du montant de l'opération, ce qui est globalement élevé car une partie de ces frais, liés à la commercialisation, n'ont été engagés que pour assurer les ventes à des tiers privés, en définitive minoritaires. Le coût de revient moyen de la place (coût opération - ventes droits à construire)/474 places s'élève donc à 154 000 F HT (184 000 F TTC) (respectivement 22 000 euros et 28 000 euros) et à près de 180 000 F HT (215 000 F TTC soit 33 000 euros) hors produit des droits à construire.

43. Les conditions d'équilibre de la concession par la ville.

Dès la conclusion de la convention de concession, il était prévu que le parking public revienne à la ville à son échéance, ville qui serait également appelée à combler le déficit de la concession. En cours de concession, la collectivité a décidé de ne pas attendre et a procédé à l'achat des 300 places pour un montant de 43,5 MF HT (6,6 Millions d'euros, 52,5 MF TTC soit 175 000 F TTC par place). Ce montant, qui est légèrement supérieur à la limite haute de la fourchette donnée par le service des domaines, est approuvé par délibération du 2 février 1998 qui précise bien qu'il s'écarte de l'estimation. Par ce geste, la ville a acheté ses places à un prix voisin du coût de revient et se rembourse des avances qu'elle a déjà versées à la concession, évoquées plus loin.

L'opération a bénéficié du transfert de droits à déduction de TVA de la part de la commune, permettant à la SEM de déduire la TVA de ses dépenses. Le niveau très élevé du FCTVA encaissé par la ville en 1999 au titre de ses dépenses d'équipement faites en 1997 laisse penser que son assiette incluait indûment l'achat des places de parking, ce que la commune n'a pas contredit en cours d'instruction.

La participation financière de la ville ne s'est pas limitée à l'achat des places. Il faut ajouter 1,5 MF HT de participation aux travaux des abords, 10,3 MF HT de droits à construire (moins 8 MF de vente du terrain), 3 MF de déficit prévisionnel, soit au total 50 MF HT (7,6 Millions d'euros), c'est à dire 60 % du financement du coût de l'opération, compte non tenu du droit d'usage reversé par la SEM (12 MF soit 1,8 Millions d'euros). En contrepartie de cet apport, la ville dispose de 300 places et de droits à construire.

44. Les plans de trésorerie n'ont pu être respectés.

Si les retards d'exécution de l'opération ont permis de différer la mobilisation des financements, les difficultés à réaliser les recettes ont obligé la ville à intervenir sous forme d'avances, et la SEM à faire davantage appel aux établissements financiers qu'elle ne l'avait prévu, ce qui explique le montant des frais financiers. Ces difficultés à réaliser les recettes viennent d'une part de l'impossibilité de céder les droits à construire et d'autre part des retards dans la commercialisation

des parkings.

A la suite d'abord du retrait du permis de construire, puis des avatars que connut le projet de la maison de la justice, les droits à construire pour la réalisation de logements de commerces et de bâtiments administratifs, qui étaient estimés entre 8 et 12,5 MF (1,2 à 1,9 Millions d'euros) selon les bilans, ne purent être vendus à des acquéreurs extérieurs. Afin d'alléger le portage financier de l'opération, les droits à construire ont été achetés en 2001 par la ville pour un montant de 10,3 MF HT (1,6 Millions d'euros).

En ce qui concerne la vente des parkings, il était prévu dans le budget établi en début d'année 1995, qu'elle devait se faire en un peu plus de deux ans. En effet, le plan prévisionnel de trésorerie établi en janvier 1995 était établi sur la base de ventes en 1996 et 1997. Les plans de trésorerie ultérieurs montrent qu'il n'y a eu aucun encaissement au 1er juin 1997 (le parking est livré au 1er juillet), alors que le plan de 1995 prévoyait qu'à cette date une grande partie des lots serait vendue. Au 30 novembre 1998 (soit un an et demi plus tard), seulement un peu plus de la moitié des stocks était vendue. Un an plus tard, soit deux ans et demi après la livraison de l'équipement, seuls les deux tiers des parkings étaient vendus. A l'heure actuelle, tous les parkings mis à la vente ont trouvé acquéreurs au prix de 160 000 F TTC pour les places, soit 24 400 euros, et 200 000 F TTC, soit 30 500 euros pour les boxes. Il y a encore suffisamment d'acquéreurs pour acheter les 40 lots que la commune souhaite pour le moment conserver. Dans l'attente, ils sont loués à l'année pour couvrir les frais financiers engendrés par leur portage.

Ainsi, la vente n'a démarré qu'après exécution de l'équipement, alors qu'elle était censée accompagner la réalisation de l'ouvrage. En dépit des frais de commercialisation pointés plus haut, la vente a tardé à s'engager souffrant de la mise sur le marché à une période peu porteuse (1995-1997). Par la suite, elle a remporté un vif succès, à un prix un peu inférieur à la fois à celui qui a été pratiqué pour la ville et aussi au coût de revient.

L'accumulation de ces retards, étant rappelé que l'achat des places publiques est lui aussi postérieur à la livraison du parking, a nécessité l'octroi d'avances importantes de la part de la ville et le soutien financier des organismes de prêt.

Au total, 62,2 MF (9,5 Millions d'euros) d'avances ont été accordées par la ville. Leur remboursement a été principalement assuré, sans mouvement de fonds, par l'achat du parc fin novembre 97 (47,5 MF) et par l'achat des droits à construire (10,7 MF HT en 2001).

Les crédits mis à disposition par les établissements bancaires ont dû être prolongés. Ainsi le prêt de 10 MF (1,5 Millions d'euros), d'abord amortissable pour moitié en 1997 puis pour l'autre moitié en 98, est devenu ensuite remboursable du 31 décembre 1997 au 30 juin 2000 par tranches de 2 MF. Le crédit de 15 MF (2,3 Millions d'euros) pour 24 mois maximums accordé par convention conclue le 13 décembre 1995 avec un pool bancaire, sera réduit à 13 MF puis 7 MF (2 et 1,1 Millions d'euros) tout en étant prolongé jusqu'au 31/12/99, puis jusqu'à fin juin 2000, sous réserve

du versement par le concédant des 6,5 MF mentionnés ci dessus. Enfin deux prêts de 3,5 MF constituent encore la dette de l'opération, rendus nécessaires par la non vente de 40 places de parking.

L'équipement n'est pas encore fini puisque la dalle supporte actuellement une simple structure provisoire, avec le projet de création d'une ZAC attenante. Il reste à la ville à céder les droits à construire pour la réalisation probable d'une maison de séminaires.

Le parking est un équipement de grande qualité, complémentaire au grand parking du port, dont la gestion est directement assurée par la commune, et s'inscrit dans le plan municipal de stationnement.

L'opération en elle même a duré beaucoup plus longtemps que prévu, en raison de son arrêt pendant plus de deux ans. Sa consistance a été modifiée. La plupart de ses intervenants ont été changés. Ces éléments expliquent l'évolution de son coût qui atteint un niveau conséquent lorsqu'on le ramène à la place. Toutefois, le déficit prévisionnel, s'il a emprunté des formes différentes dans les bilans successifs, est resté à peu près constant. Son comblement a été majoritairement fait par l'achat des places par la ville à un prix proche de celui du marché, qui est lui même voisin du coût de revient.

C. La SEMITROP gestionnaire de services publics.

Cette activité de la SEM, consommatrice de la quasi totalité de ses moyens, concerne d'une part la gestion du parking et, d'autre part, la gestion du port.

1. L'exploitation du parking.

Depuis le début de cette activité, le chiffre d'affaires du parking (Desderi ou des Lices) est en constante évolution. Il est passé en quatre ans de 3,6 MF à 5,7 MF HT (0,5 à 0,9 Million d'euros). Sous la réserve exprimée en première partie du rapport relative à la non répartition des charges de structure de la société sur les activités, le résultat est largement excédentaire, se stabilisant autour de 150 000 euros, soit environ 20 % du chiffre d'affaires, en dépit de l'amortissement du droit d'usage de 1,8 Millions d'euros versé à la commune.

L'évolution du chiffre d'affaires est bien entendu essentiellement la conséquence de l'augmentation du nombre d'entrées qui est passé de 145 000 en 1998 à 225 000 en 2001. La fréquentation du parc est saisonnière. Son occupation est à saturation pendant les mois d'été (2 000 entrées par jour pour 300 places). Cette caractéristique a conduit la SEM à mettre en place deux régimes de tarification.

La SEM bénéficie d'une durée d'exploitation de 20 ans, qui apparaît longue compte tenu des excédents dégagés. La sécurité des encaissements a été vérifiée, ainsi que les charges de

l'année 2001, points qui ne donnent pas lieu à observation.

2. La gestion du domaine portuaire.

Depuis le 1er janvier 1999, la ville a attribué à la SEMITROP la gestion du port selon une convention dite de régie intéressée d'une durée de 5 ans. Jusque là, cette gestion était assurée par la Chambre de Commerce du Var. Le contrat a été attribué à la SEM après procédure de mise en concurrence, en application de la loi Sapin. Aux termes de la convention, les conditions de gestion (tarifs, budget prévisionnel) sont fixées chaque année par la commune. La SEM se limite à l'entretien courant des installations, alors que les dépenses de grosses réparations sont assurées par la commune. Elle est rémunérée, partie au forfait (150 000 F annuels indexés), partie proportionnellement au résultat (en tout, 700 000 F annuels environ soit 107 000 euros). L'excédent annuel est reversé à la commune, qui l'enregistre sur son budget annexe pour financer les investissements du port.

Afin d'assurer la gestion du port, la SEM a recruté 10 personnes parmi les anciens employés de la CCI, et un directeur. Une quinzaine d'agents saisonniers sont en outre recrutés en été.

En dehors des emplacements à terre (occupation du domaine maritime par les peintres, par les ateliers navals), la gestion comprend le Vieux Port, avec un peu plus de 300 places théoriques, qui reçoit les plus gros bateaux, et le "nouveau port", avec 350 mouillages environ, occupé pour moitié par des sociétés nautiques dans le cadre d'autorisations d'occupation temporaire, et pour l'autre par des plaisanciers dont les places sont directement gérées par la SEM.

Comme le parking, le volume du chiffre d'affaires du port évolue fortement. S'élevant à 15,4 MF HT (2,3 Millions d'euros) en 1998, il atteint 22,3 MF (3,4 Millions d'euros) en 2001. Cette évolution s'explique certes par le contexte favorable de la plaisance mais également par la révision de l'occupation du plan d'eau et la modification des tarifications. L'excédent reversé à la ville est ainsi passé de 8,5 MF (1,3 Millions d'euros) en 1998 à 11,8 MF (1,8 Millions d'euros) en 2001.

L'occupation des places est gérée par le logiciel "Skipper" qui garde en mémoire les informations relatives à tous les bateaux qui ont un jour occupé une place au port. La généralisation de ce logiciel autorise des recherches efficaces pour des bateaux partis sans payer. Au moment du contrôle, il restait 50 000 euros à recouvrer sur des créances antérieures à 1998. Il s'agissait de quelques dossiers sur lesquels des contentieux ont été engagés. Au titre de 1999 et 2000, il restait moins de 20 000 euros de restes à recouvrer, soit 0,3 % des recettes encaissées.

Ces différents points ont été examinés, ainsi que les dépenses 2001. Ils n'appellent pas de remarque particulière.

Il a été relevé toutefois que la ville n'effectuait pas de contrôle de cohérence entre la facturation émise et la réalité des postes occupés par les bateaux de passage, bien qu'elle soit directement

intéressée par le résultat de ce service qui lui est reversé. Par ailleurs, il est fait observer que les comptabilités générales mises en place dans la SEM et la ville ne permettent pas d'avoir une information complète sur les dépenses et recettes du service puisque la SEM les comptabilise en comptes de tiers dans ses bilans, alors que la ville n'enregistre que le résultat de l'activité en recettes de son budget annexe. Les comptes " extra comptables " du port adressés par la SEM à la ville pour approbation par l'assemblée délibérante, s'ils permettent l'information de cette dernière, ne suffisent pas à libérer le comptable public de tout risque de mise en jeu de sa responsabilité lorsqu'il intègre dans les comptes de la ville le résultat du port, sans que ce résultat ne soit appuyé de pièces justificatives de dépenses et de recettes.

Le président de la 3ème section,

Alain LEYAT

Le président de la chambre,

Alain PICHON

Réponses de l'ordonnateur :

[PAO14110201.pdf](#)