

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

Marseille le 14 août 2003

Référence à rappeler :

Gref/PP n°1907

Lettre recommandée avec AR n°470370499

Monsieur le Maire,

Par courrier du 6 juin 2003, je vous ai adressé, ainsi qu'à M. Martin, votre prédécesseur pour la période le concernant, le rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune de Draguignan à partir de l'année 1996, arrêté par la chambre lors de sa séance du 20 mai 2003.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, je vous invitais à me transmettre votre réponse écrite dans un délai d'un mois suivant cette réception.

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 Maire, à l'expression de ma considération distinguée.

Le président,

Alain PICHON

Monsieur Max PISELLI

Maire de la commune de Draguignan

Hôtel de ville

83300 DRAGUIGNAN

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LES COMPTES ET LA GESTION DE LA COMMUNE DE DRAGUIGNAN

(Département du VAR)

Années 1996 à 2001

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Draguignan à partir de l'année 1996. Ce contrôle a été attribué à Mme Steck-Andrez, conseiller. Par lettres en date du 7 juin 2002, le président de la chambre en a informé le maire en fonction ainsi que le maire précédent. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les :

- 27 novembre 2002 avec M. Piselli, maire actuel

- 29 novembre 2002 avec M. Martin, maire précédent en fonctions pendant la période sous contrôle.

Lors de sa séance du 14 janvier 2003, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci, actualisées jusqu'en 2002, ont été transmises dans leur intégralité à M. Piselli et à M. Martin. M. Martin a été entendu par la Chambre, à sa demande, le 12 mai 2003.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre a arrêté le 20 mai 2003 le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante: M. Pichon, président, M. Leyat, président de section, MM. Kovarcik et Bizeul, conseillers et Mme Steck-Andrez, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué par lettres du 6 juin 2003 à M. Piselli, maire en fonctions, ainsi qu'au précédent ordonnateur. Les destinataires disposaient d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leurs réponses aux observations définitives.

M. Piselli et M. Martin ont fait parvenir à la chambre leurs réponses, engageant leur seule responsabilité, jointes au présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport devra être communiqué par le maire à l'assemblée délibérante, 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.

I INTRODUCTION

La commune de Draguignan, chef-lieu d'arrondissement du département du Var, a connu une augmentation de sa population de l'ordre de 6 % entre le recensement de 1990 (32 851 habitants) et celui de 1999 (34 814 habitants), sensiblement inférieure à la progression de la population du département au cours de cette période (10,2 %). Ville située à l'intérieur des terres, les activités tertiaires sont dominantes. Le taux de chômage au premier trimestre 2002 (11,8 %), dont la tendance est à la baisse, se situe dans la moyenne régionale. (11,5 %) (1).

La collectivité a intégré la communauté d'agglomération dracénoise à compter du

1er janvier 2001. Le maire de Draguignan en est le président. M. Christian MARTIN a été élu maire de Draguignan en mars 1995, M. Max PISELLI lui a succédé en 2001.

La Chambre a défini les orientations du contrôle de la commune de Draguignan en fonction des éléments suivants. Dans le cadre du suivi du contrôle des procédures de passation des marchés publics qu'elle avait effectué en 1996, la Chambre a examiné plusieurs marchés conclus au cours de la période 1996-2002. Le budget primitif 2001, voté en déséquilibre, a donné lieu à une saisine du préfet au titre des dispositions de l'article

L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales. A cette occasion, la Chambre, qui a recommandé des mesures ayant permis le rétablissement de l'équilibre budgétaire, a relevé une absence de rigueur en matière de rattachement des charges à l'exercice. La gestion financière de la commune appelle aussi certaines remarques. L'analyse financière a en effet confirmé la forte croissance de l'endettement ainsi qu'une hausse des crédits aux associations, dans un contexte de faible progression des recettes.

Ainsi, le présent rapport examinera successivement :

la tenue de la comptabilité (chapitre 1) ;

l'analyse de la situation financière de la collectivité (chapitre 2) ;

la gestion de la dette (chapitre 3) ;

le contrôle exercé par la ville sur les associations subventionnées (chapitre 4) ;

la procédure de passation des marchés publics (chapitre 5) ;

les relations entre la ville et la Société anonyme d'économie mixte de construction (SAIEM) (chapitre 6) ;

le contrôle exercé par la ville sur les régies d'avances et de recettes (chapitre 7) ;

la gestion du patrimoine privé (chapitre 8).

1 LA TENUE DE LA COMPTABILITE

La Chambre a constaté un certain nombre d'irrégularités dans la tenue de la comptabilité de la ville de Draguignan, dont il sera tenu compte pour l'analyse de sa situation financière réelle.

1.1 Le non- rattachement des charges de fonctionnement à l'exercice

Le rattachement des charges et produits à l'exercice qu'ils concernent est obligatoire en application de l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales. Or la gestion budgétaire par la ville de Draguignan s'est caractérisée par son absence de rigueur en matière de rattachement comptable à l'exercice.

Cette pratique, qui ne semble pas limitée à un seul exercice, a concerné, en 2000, 4 % environ des dépenses de gestion. Ainsi, le montant des factures présentées au cours de cet exercice, non mandatées et non rattachées au compte administratif 2000, mais mandatées et payées sur l'exercice 2001, s'élève à 8 381 600 F

(1 277 766,68 euros). Le non respect de la procédure de rattachement comptable à l'exercice a permis à la commune de Draguignan d'effectuer ces dépenses sans autorisation budgétaire. Les factures en cause ont concerné principalement, le marché de la restauration scolaire (206 805 euros), les marchés pour le nettoyage et les ordures ménagères (74 833 euros), les dépenses d'énergie et d'électricité

(110 982 euros) et les dépenses du cabinet du maire (52 610 euros). Cela a eu notamment pour effet de dégager un résultat de clôture excédentaire, alors que le résultat réel était déficitaire : au titre de l'exercice 2000, le résultat de la section de fonctionnement affichait un excédent apparent de 735 116 euros au lieu d'un déficit réel de 542 649 euros (représentant 9,85 % des dépenses nettes de fonctionnement).

Parmi les facteurs susceptibles d'expliquer ces écarts, la Chambre a constaté des lacunes dans

l'organisation des services, qui ont pu avoir une influence. La collectivité, comme la plupart des communes, rencontre en outre des difficultés à se doter d'un encadrement suffisant et compétent, faute de candidatures répondant aux profils recherchés. La commune a entrepris une remise en ordre des procédures d'achats, l'objectif étant de centraliser au niveau de la direction financière l'ensemble des informations sur les commandes, qui doivent recevoir l'agrément final du responsable de cette direction avant tout engagement comptable. L'autre volet du projet, purement matériel, consiste à opérer un resserrement des locaux abritant les services financiers qui doivent s'installer prochainement dans un nouveau bâtiment, proche de l'hôtel de ville.

1.2 Les prévisions budgétaires

Les prévisions budgétaires ont parfois été établies de façon peu rigoureuse. Certaines dépenses à caractère inéluctable ont été minimisées, ce qui conduisait les services à passer les commandes sans engagement comptable, sans doute pour éviter le blocage administratif. Ainsi, par rapport au budget primitif 2000, les dépenses réelles ont été en dépassement de 13 % sur le poste "énergie, électricité", de 23,3 % s'agissant des dépenses liées aux contrats de prestations de service.

De même, les recettes ont été surévaluées par la prise en compte de créances dont le caractère recouvrable n'était pas encore acquis. Parmi ces créances, d'un montant global de plus d'un million de francs (0,15 millions d'euros), figurent les débits consécutifs à des déclarations de gestion de fait qui s'élèvent à 673 158 F (102 622,28 euros) hors intérêts. Sur un plan strictement budgétaire, la prudence commandait de ne pas les inclure dans les prévisions de recettes. A compter de l'exercice 2002, la commune a commencé progressivement à tenir compte d'une partie de ces créances, au niveau budgétaire et comptable.

La Chambre rappelle la nécessité pour une collectivité de maîtriser ses dépenses récurrentes et invite la ville à plus de rigueur dans l'établissement des prévisions budgétaires, en recettes comme en dépenses.

1.3 La ligne de trésorerie

De 1998 à 2000, la commune de Draguignan a fait usage d'une ligne de trésorerie d'un montant de 20 MF (3,05 millions d'euros), qu'elle n'a pas soldée en fin d'exercice. Les montants restant au 1er janvier de chacun des exercices suivants étaient respectivement de 2,4 MF (0,37 millions d'euros), 13,6 MF

(2,07 millions d'euros) et 7,4 MF (1,13 millions d'euros).

La commune a justifié l'appel à cette ligne de trésorerie par la nécessité de gérer les variations de son fonds de roulement. Mais cette façon d'user d'une ligne de trésorerie soulève plusieurs problèmes.

Une ligne de trésorerie ne peut en effet servir à compenser un manque permanent de liquidité. Or la commune de Draguignan, notamment au cours de la période 1998-2000, a été confrontée à un déficit chronique de fonctionnement qu'elle a financé en partie par appel à la ligne de trésorerie.

Le défaut de remboursement de la ligne en fin d'exercice fausse également la présentation du bilan de la collectivité, car l'endettement réel est, de fait, minimisé. Ainsi, par exemple, l'endettement réel de l'année 1998 n'a pas été de 11,25 millions d'euros comme le laisserait croire l'information portée au compte administratif mais de 13,32 millions d'euros.

Enfin, comparée à un emprunt classique, la ligne de trésorerie a un coût plus élevé, la collectivité devant s'acquitter d'un montant maximum d'intérêts sur le capital souscrit au lieu de voir ceux-ci diminuer avec le temps. C'est au titre de 1998 que l'appel à la ligne de trésorerie s'est révélé le plus onéreux pour la commune de Draguignan avec un montant d'intérêts acquitté de plus de 300 000 F

(45 734,71 euros).

Aujourd'hui, la ligne de trésorerie est systématiquement soldée en fin d'année.

1.4 L'amortissement des frais d'études

En application de l'instruction comptable M14, les frais d'études effectués par des tiers en vue de la réalisation d'investissements, dans le cas où ces études ne sont pas suivies de réalisation, doivent être amortis sur une période maximale de 5 ans. Le contrôle a révélé un certain désordre dans l'application de cette règle.

Le montant de l'amortissement effectivement pratiqué par la collectivité sur les frais d'études, tel qu'il figurait en annexe du budget primitif 1999 (1 355 362 F (206 623,60 euros), était très inférieur au montant des frais amortissables inscrit au compte 2031 de la balance d'entrée du compte de gestion de

l'exercice 1999 (13 356 172 F (2 036 135,30 euros). Or selon les règles comptables, ce compte est un compte d'attente qui doit être apuré soit par l'affectation des sommes à un compte d'immobilisation lors du lancement des travaux, soit par l'affectation à un compte d'amortissement. La distorsion ainsi constatée entre le montant de l'amortissement pratiqué et le montant des frais amortissables est anormale. Deux causes peuvent être à l'origine de cette anomalie : le non respect de l'obligation d'amortissement des frais d'études non suivies de réalisation, ce qui est de nature à fausser la présentation du bilan, ou le défaut d'imputation au compte d'immobilisation des frais d'études suivis de réalisation. Ceci a alors pour conséquence la perte, sur ces frais, du bénéfice du droit ouvert au titre du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée. Compte tenu du montant en jeu, la perte serait significative. La Chambre constate que la collectivité n'a fourni aucune explication à cette anomalie.

2 LA SITUATION FINANCIERE

Les données comptables (issues du compte administratif) ont été retraitées afin de ne retenir que le concept d'opérations courantes, c'est à dire les opérations qui ont un caractère récurrent. Ainsi, ont été exclues, outre les opérations d'ordre, les charges financières, les charges exceptionnelles et les intérêts des emprunts, de même que les transferts de charges, les produits financiers et exceptionnels. Ces données ont été également corrigées des anomalies d'ordre comptable décelées par le contrôle.

2.1 L'évolution de l'épargne communale

L'excédent brut de fonctionnement (produits de gestion-dépenses courantes), qui atteint son niveau plancher en 1998 (2,60 millions d'euros), diminue de 19,7 % sur la période 1996-2000. La dégradation de l'épargne de gestion au cours de cette période s'explique par un rythme de croissance des produits de gestion moins rapide que celui des dépenses (+ 12 % contre +16,9 %). Le coefficient d'épargne de gestion (rapport de l'excédent brut de fonctionnement sur les produits de gestion), varie de 8 % à 9,90 % entre 1998 et 2000 alors que, selon la source DGCL, la moyenne des villes de la strate est de l'ordre de 14 %.

La situation apparaît encore plus dégradée si l'on tient compte des charges de fonctionnement non rattachées à l'exercice 2000 (plus de 1,2 millions d'euros) : l'excédent brut de fonctionnement (2,18 millions d'euros) descend en dessous de son niveau plancher de l'année 1998, ce qui situe le coefficient d'épargne à

6,4 %.

Le rythme de progression des dépenses, très soutenu au cours de la période, a été particulièrement rapide en 1998 (+ 7,6 %). Le léger repli affiché en 2000 n'est qu'apparent puisque les dépenses réellement engagées ont augmenté de plus de 3 % au cours de ce seul exercice.

Globalement, en 2000, les dépenses réelles de fonctionnement par habitant

(6 362 F-969,88 euros) restent cependant inférieures à la moyenne régionale

(7 554 F-1 151,60 euros). Mais la part des charges à caractère général et des dépenses de transfert dans le total des dépenses est supérieure à cette moyenne.

Parmi les facteurs qui ont eu une influence sur la progression des dépenses de gestion, il convient de souligner les conséquences du changement de comptabilisation des aides financières versées par la collectivité aux propriétaires privés pour les travaux de réhabilitation entrepris dans leurs logements ou locaux. Au titre de l'exercice 1996, les subventions versées par la ville en

application de la convention d'opération programmée d'amélioration de l'habitat étaient inscrites en section d'investissement. A la demande du comptable public, ces aides ont été par la suite inscrites en section de fonctionnement. Du fait du changement de cette règle comptable, le compte 6572 "subventions d'équipement aux personnes privées" est passé de 0,180 MF (0,03 millions d'euros) en 1996 à 8,717 MF (1,33 millions d'euros) en 2000. L'imputation de ces dépenses en section de fonctionnement s'est donc traduite par une incidence négative sur l'excédent brut de fonctionnement.

Sur la période examinée, la hausse des dépenses de personnel a été modérée

(+7,8 %). L'évolution des effectifs se caractérise, en effet, par une relative stabilité du nombre d'agents titulaires et le recours aux emplois dits "aidés" donnant droit à une prise en charge à 80 % par l'Etat. On peut déduire de cette observation que la progression de la masse salariale est due, pour l'essentiel, aux revalorisations de salaires consécutives aux évolutions de carrière des agents ainsi qu'aux augmentations indiciaires décidées périodiquement par l'Etat.

Si le maire précédent, dans sa réponse, fait valoir l'alourdissement du coût des contrats de prestations de service, comme celui des ordures ménagères, la Chambre observe que, globalement, les dépenses relatives aux contrats de prestations de service sont restées stables (elles sont passées de 29 814 785 F

(4 545 234,67 euros) en 1996 à 30 036 146 (4 578 980,94 euros) en 2000, soit une augmentation de seulement 0,7 %. Ce poste de dépenses n'a donc pas eu d'influence sur le niveau général des dépenses de fonctionnement.

Les recettes de fonctionnement (en 2000, 6 472 F/h-986,65 euros/h) apparaissent structurellement faibles par rapport aux moyennes régionales

(8 630 F/h-1 316,85 euros/h) et nationale (8 401 F/h-1 280,72 euros/h).

La faiblesse des recettes, conjuguée à une progression soutenue des dépenses contribue à la dégradation de l'épargne de gestion.

Alors que les taux des quatre taxes sont supérieurs aux taux moyens nationaux, et même régionaux (à part, depuis l'année 2000, la taxe d'habitation et la taxe sur le foncier bâti), le produit des impositions (3 027 F/h-461,46 euros/h) est très inférieur aux moyennes régionale et nationale (respectivement 4 830 F/h-736,33 euros/h et 4 153 F/h-633,12 euros/h). Le potentiel fiscal par habitant

(3 003 F-462,38 euros) est en net retrait par rapport aux moyennes régionale

(4 019 F/h-612,69 euros/h) et nationale (4 0418 F/h -673,52 euros/h). Le coefficient de

mobilisation du potentiel fiscal (102,86 %) est également faible par rapport à la référence régionale (115,68 %).

Le faible rendement de la fiscalité locale de Draguignan est la conséquence de la politique d'abattement pratiquée par la collectivité. Ainsi au titre de 2000, le montant des abattements relatifs à la taxe d'habitation représentait 23 % des bases brutes. Le coût estimé de la perte de rentrées fiscales est de l'ordre de

7 MF (1,07 euros). Il convient de souligner que la ville de Draguignan, sociologiquement composée d'une population aux revenus modestes, compte plus de

50 % de foyers fiscaux non imposables à l'impôt sur le revenu.

Afin d'augmenter les ressources fiscales, sans modifier sa politique au regard des taux et de l'assiette, la précédente municipalité fait valoir qu'elle a procédé à une réactualisation des bases et mené une action de détection des fraudes. On peut effectivement souligner que, sous le seul effet de la progression des bases entre 1997 et 2000, le produit de la taxe d'habitation a augmenté de 10,14 %, celui de la taxe sur le foncier bâti de 13,33 % et le produit de la taxe sur le foncier non bâti de 7,70 %.

La ville souffre aussi de la faiblesse du produit de la taxe professionnelle : Draguignan, qui compte un grand nombre de fonctionnaires, accueille peu d'entreprises sur son territoire par manque de réserves foncières.

A partir de 2001, se dessine une tendance à l'amélioration de l'épargne de gestion. La collectivité, dont les ressources fiscales restent toujours faibles malgré une augmentation de l'ensemble des taux de l'ordre de 15 %, semble freiner la progression de ses dépenses : le budget primitif 2002, en continuité avec l'orientation prise en 2001, affiche une diminution des dépenses de près de 15 % par rapport à 2000, l'effort portant particulièrement sur les charges à caractère général (-24,2 %) et les subventions aux associations et autres organismes de droit privé (-40,4 %). Dans cette démarche, la collectivité est fortement aidée par le transfert, depuis 2001, d'un certain nombre de charges à la Communauté d'agglomération. Elle a reçu également en 2002 des aides financières importantes du département et de l'Etat, ce qui, selon le maire actuel, a permis de modérer la hausse des impôts sans pour autant obérer l'action courante.

2.2 La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement ou épargne brute, qui est constituée de la part des ressources de fonctionnement qui ne sont pas mobilisées par la couverture des charges d'exploitation et qui sont ainsi disponibles pour rembourser la dette et pour investir, est orientée à la baisse sur la période 1997/2000 (-5,7 %), après avoir atteint son niveau le plus bas en 1998. Les intérêts de la dette, en progression de 23,5 % sur la période, pèsent lourdement sur l'épargne brute. Le taux d'épargne

brute (7,1 % en 1997 - 3,9 % en 1998 - 5,8 % en 1999 et 6,2 % en 2000), qui est le rapport de l'épargne brute sur les produits de gestion, est très en deçà des moyennes nationale et régionale (respectivement 12,81 % et 12,63 % en 1999). En réalité, en 2000, ce taux n'est plus que de 2,46 % si l'on tient compte des charges de fonctionnement non rattachées à l'exercice.

La capacité d'autofinancement disponible de la commune ou épargne nette, qui révèle la capacité de la collectivité à rembourser sa dette sans recourir à des ressources exceptionnelles et à autofinancer ses investissements, est obérée par les effets d'un endettement très lourd et croissant. Sur toute la période 1996/2000, l'épargne nette est négative. En 1999 et 2000, le taux d'autofinancement des équipements est ainsi largement en dessous du niveau zéro

(-14,5 % et -10,1 %), alors que la moyenne de la strate est de l'ordre de 4 % (budgets primitifs 2001 source DGCL).

La tendance à l'amélioration de la situation amorcée en 2001 bénéficie à l'épargne brute qui progresse de 63,7 % par rapport à 2000. En dépit du poids de la dette, l'épargne nette devient positive pour la première fois depuis 1996.

2.3 L'endettement

L'annuité de la dette a augmenté de 20,6 % entre 1997 et 2000. Elle atteint son niveau le plus haut en 2002 (4,16 millions d'euros). Sur la période 1996/2000, l'encours a progressé de 87,3 % (36,37 millions d'euros en 1997, 54,30 millions d'euros en 2000, 56,67 millions d'euros en 2001).

L'indice d'endettement de la commune oscille de 115 % à 159 %, ce qui est nettement supérieur au ratio national de la strate (90,29 % en 1997, 78,91 en 2000). Rapporté au nombre d'habitants, l'encours est de 10 230,96 F (1 559,7 euros) en 2000, 10 677,67F (1 627,8 euros) en 2001, contre 6 629F (1010,58 euros) pour la moyenne nationale des communes de la strate et 8 329 F (1 269,75 euros) pour la moyenne régionale (valeurs 2000). L'endettement de la collectivité a pour corollaire des dépenses d'équipement par habitant d'un montant supérieur à la moyenne régionale (1 657 F -252,61 euros-contre 1 363 F -207,79 euros).

La moyenne de la capacité de désendettement de la commune de Draguignan sur la période 1996-2001 est de l'ordre de 20 ans. Cette durée est à rapprocher de la durée résiduelle d'amortissement de la dette qui est de 27 ans. Pour les communes de la strate, la moyenne de la capacité de désendettement s'établit à 8 ans.

La ville de Draguignan, qui souffrait d'un retard important en équipements publics, et disposait d'un faible potentiel fiscal, a eu recours à l'emprunt pour rattraper ce retard. Afin de susciter l'implantation d'entreprises, la commune a fait porter l'effort sur l'acquisition de terrains en vue de l'aménagement de zones d'activité (l'acquisition du terrain de la ZAC de l'Esplanade a représenté un investissement de l'ordre de 2 millions d'euros). La collectivité a également réalisé des

équipements sportifs et culturels.

2.4 L'investissement

Le financement de l'investissement repose sur l'emprunt (la part des emprunts nouveaux dans le total des recettes est de 63 % en 1997, 77 % en 1998, 71 % en 2000, 55 % en 2001 ; cette part est de 60 % dans les budgets primitifs 2001 des communes de la strate).

Dans le cas de la commune de Draguignan, ce constat est préoccupant.

Le besoin de financement particulièrement élevé de la collectivité, en raison du déséquilibre accentué entre les dépenses et les ressources définitives d'investissement, la conduit inévitablement dans la spirale de l'endettement. Sur toute la période, l'endettement de l'année dépasse le besoin de financement, calculé avant prise en compte de la dette et ce, malgré l'apurement du fonds de roulement. Il semble donc que la commune de Draguignan se soit endettée, non seulement pour couvrir ses dépenses d'investissement, mais aussi pour rembourser sa dette. Son fonds de roulement systématiquement négatif depuis 1998 est révélateur des difficultés qu'elle rencontre au niveau de l'équilibre comptable général.

L'augmentation sensible de l'annuité en capital de la dette depuis l'exercice 2000 (3,04 millions d'euros en 2000, 3,43 millions d'euros en 2001, 4,16 millions d'euros en 2002), influe sur le rythme de l'investissement qui accuse un ralentissement par rapport aux années antérieures (5,60 millions d'euros au BP 2001, 9,11 millions d'euros au BP 2002 et 8,36 M euros au BP 2003). En 2001, l'excédent du budget supplémentaire a été obéré par le remboursement du capital de la dette .

Conclusion : Si parmi les objectifs qu'elle s'était fixés(2), la collectivité a effectivement mené une politique d'investissement active, avec pour corollaire un endettement important, elle n'a pas réussi à redresser sa situation financière, faute de ressources à la mesure de ses ambitions. La priorité qui s'impose à elle est de restaurer sa capacité d'autofinancement. A cet effet, elle devra maîtriser ses dépenses de fonctionnement. Un effort en ce sens a été entrepris à partir de 2001, soutenu par la création de la communauté d'agglomération.

La ville ne pourra pas non plus éviter une révision de sa politique fiscale, afin d'accroître le rendement des taxes locales. Un premier pas vient d'être fait avec la hausse des taux, mais reste la question de la perte fiscale liée à l'importance des abattements.

3 LA GESTION DE LA DETTE

La dette de la commune de Draguignan se caractérise par une très forte progression de l'encours entre les années 1996 et 2001 (+ 74,4 %). Le portefeuille global est composé d'une proportion importante d'emprunts indexés (cette part est de 32,55 % en 1996, 31,43 % en 2000), la

commune cherche ainsi à tirer profit des opportunités de baisse des taux afin d'alléger le poids de la dette. Mais elle se trouve aussi davantage exposée aux risques de remontée des taux. Pour minimiser les risques de remontée des taux, elle a recouru aux différents instruments de couverture offerts sur les marchés financiers. Au cours de l'année 1996, la collectivité a confié à un prestataire extérieur une mission de conseil et d'assistance pour la gestion de sa dette.

La collectivité a renégocié 19 contrats entre 1997 et 2000. Malgré les services de la société de conseil, qui bénéficiait d'une rémunération calculée sur des bases avantageuses, deux contrats (nos 308 et 3090) souscrits en 1985 à des taux fixes supérieurs à 13 % n'ont pas été renégociés (l'encours résiduel de ces deux contrats s'élevait encore à plus d'1 MF

(0,15 millions d'euros) à la fin de l'exercice 1997). Or la ville avait contractuellement le droit de les rembourser par anticipation moyennant le paiement d'indemnités peu élevées et de les refinancer à des conditions plus favorables (une partie de la dette 1997 était financée sur la base de taux fixes de l'ordre de 5,5 %).

La Chambre a analysé deux renégociations de contrats :

Le contrat Présame n° 1203402501 d'un montant de 42 471 380,90 F

(6 474 720,28 euros) : selon le rapport de présentation au conseil municipal, le réaménagement a porté sur

4 contrats souscrits sur indice révisable PIBOR, avec option pendant une première phase de trois ans pour un taux fixe garanti de 4,06 %, qualifié de plus favorable par le rapport. En réalité, les conditions de renégociation n'ont pas été aussi favorables dans la mesure où, dès la signature du contrat de substitution en décembre 1998, le taux PIBOR, alors de 3,52 %, aurait pu être retenu.

le contrat n°88055 d'un montant de 3 500 000 F (533 571,56 euros) : un contrat sur taux révisable PIBOR de 3,70 % se substitue à un contrat sur TMO révisable. Le rapport de présentation indique que ce taux était de 8,50 % à la date de la première échéance ; or, à la date du réaménagement, en février 1997, le TMO était de 5,75 %. L'économie réelle résultant du réaménagement a donc été moindre que le montant mentionné dans le rapport de présentation.

A l'heure actuelle, la collectivité gère elle-même sa dette en collaboration étroite avec ses principaux partenaires, le Crédit local de France et la Caisse d'épargne. En 2002, les renégociations de contrats avec ces deux établissements se sont traduites par un allègement de la dette de 1 MF (0,15 euros). La commune a pu se désengager, sans paiement des pénalités qui s'élevaient à 1 MF (0,15M euros), d'un emprunt de 20 MF (3,05 millions d'euros) à remboursement différé souscrit auprès du Crédit local de France. Elle a également obtenu, de la part de ce même établissement, une diminution des marges sur frais financiers.

4. LES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNEES

Les subventions aux associations et autres organismes de droit privé (compte 6474 de la nomenclature comptable) ont progressé de 21,6 % sur la période 1996-2000. La hausse a été particulièrement vive entre 1996 et 1998, (+ 45 %), compte tenu des aides versées dans le cadre de l'opération programmée de réhabilitation de l'habitat qui se sont ajoutées aux subventions aux associations stricto sensu. Entre 1998 et 2000, les subventions aux seules associations (hors CCAS) ont progressé de 11,3 % ; en 2001, on constate une baisse de ces concours de 36,8 %. A cette date, la ville de Draguignan subventionnait 196 associations dont 11 d'entre-elles recevaient un concours d'un montant supérieur à 350 000 F (53 357,16 euros).

Le contrôle de la Chambre a porté sur les relations entre la commune et les principales associations subventionnées. La lecture des comptes de l'échantillon contrôlé montre que, de façon générale, leurs ressources sont très dépendantes de la collectivité.

Plusieurs remarques méritent d'être soulignées :

Malgré la demande de la Chambre, la collectivité n'a pas été en mesure de produire les conventions signées avec les associations Animation dracénoise et Conservatoire de musique, qui percevaient respectivement en 2001, 700 000 F

(106 714,31 euros) et 450 000 F (68 602,06 euros) au titre des subventions communales (une convention de mise à disposition de locaux au bénéfice de l'association Animation dracénoise, signée le 30 septembre 2002, a été communiquée à la Chambre par le maire précédent). S'agissant de l'association MODE (la subvention versée en 2001 est d'un montant de 400 000 F (60 979,61 euros), le rapport du commissaire aux comptes avait noté l'absence de toute convention pour la mise à disposition du local situé 429 boulevard des Remparts (la convention produite par le maire précédent concerne la mise à disposition des locaux situés rue des martyrs).

Selon les informations données à la Chambre, aucune convention n'existait avant 1996 entre la commune et les associations subventionnées. Ce n'est qu'à partir de cette date que la collectivité a conclu une convention avec chacune des principales associations bénéficiaires de concours communaux. Il est pris bonne note de la décision récente de la collectivité de se conformer à l'obligation prévue par l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 de conclure une convention lorsque le montant de la subvention excède 23 000 euros ;

La non valorisation comptable des prestations offertes par la ville : les conventions conclues entre la commune et les associations, qui prévoient en général la mise à disposition de locaux, de matériels voire de personnels, ne contiennent aucune évaluation financière des prestations en nature accordées par la commune. Or la valorisation de ces prestations constitue l'un des éléments d'évaluation du coût de l'activité de l'association.

Si l'on peut admettre la difficulté d'évaluer les terrains mis à disposition des associations sportives, la valorisation des mises à disposition de locaux, de matériels et de personnels ne semble pas soulever de difficultés particulières.

Comme elle en a l'obligation, la ville fait état, lors du vote du compte administratif, des prestations en nature qu'elle accorde aux associations bénéficiaires de subventions supérieures à 500 000 F (76 224,51 euros) ou dépassant 50 % de leur budget. Les données ainsi publiées ne sont pas toujours exhaustives. On constate parfois des omissions, quant à la valeur des locaux mis à disposition, comme dans le cas du Théâtre en Dracénie (une méthode d'évaluation consisterait à déterminer un loyer virtuel en fonction du chiffre d'affaires moyen). De plus, cette information est incomplète dans la mesure où elle ne porte pas sur la totalité des associations recevant des prestations en nature.

L'attribution récurrente des subventions que la ville accorde aux mêmes organismes : les demandes, correspondant approximativement au montant du déficit de l'exercice précédent, se caractérisent par une motivation succincte et une description peu développée des projets d'activités. La Chambre constate que, malgré la procédure interne mise en place par la collectivité qui avait le mérite de formaliser les différents niveaux d'examen, les demandes de subventions ne comportent pas l'avis écrit de l'adjoint au maire du secteur concerné ni celui de la commission spécialement créée à cet effet.

Le rapport du commissaire aux comptes concernant l'association MODE avait souligné l'absence de toute décision d'attribution de la subvention accordée en 2001 et, par là-même, la carence de la collectivité qui n'avait formulé, du moins officiellement, aucune demande particulière quant à l'utilisation des fonds.

En ce qui concerne l'association MODE, dont l'objet est de "développer les pratiques et usages des nouvelles technologies de l'information et de la communication à l'ensemble des citoyens, en privilégiant l'objectif de lutte contre l'exclusion", une confusion s'était installée au début de sa création entre l'activité associative de l'organisme et l'activité commerciale de son responsable, confusion à laquelle il a été mis fin à l'initiative de la collectivité.

La tenue des comptes des principales associations subventionnées, qui ont adopté une comptabilité développée, est globalement satisfaisante. Toutefois, malgré sa demande, la Chambre n'a pas obtenu de la collectivité la communication du rapport du commissaire aux comptes certifiant les comptes de l'association "Sporting Club Dracénois" qui perçoit une subvention de plus d'1 MF (0,15 millions d'euros). Si, en définitive, ce rapport lui a été transmis par le maire précédent, la Chambre rappelle la nécessité pour la collectivité de disposer de l'ensemble des informations à caractère juridique et comptable concernant les associations subventionnées.

La dépendance financière des associations subventionnées doit inciter la collectivité à faire

preuve de vigilance sur l'utilisation des subventions versées, qui ne doivent être attribuées que sur la base de dépenses définies et d'activités précises. Enfin, faute d'objectifs affichés sur la politique menée en faveur du secteur associatif et en l'absence de toute évaluation de son action par la collectivité elle-même, la Chambre n'a pas été en mesure de porter une appréciation qualitative sur le résultat de cette politique.

5 LA PROCEDURE DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS

Les marchés qui ont fait l'objet du présent contrôle ont été sélectionnés sur la base des critères suivants : le caractère récurrent des prestations, et la présence depuis de nombreuses années des mêmes entreprises attributaires (ordures ménagères, transports scolaires), l'importance relative de leur montant (travaux sur factures dans les écoles), les problèmes portés à la connaissance de la Chambre (éclairage public).

Rapportées au nombre de marchés passés en moyenne sur une année et de leur montant, les irrégularités constatées par la Chambre doivent être relativisées. En effet, en 1996, sur 98 marchés conclus, 11 excédaient le seuil réglementaire alors applicable de

300 000 F nécessitant un appel à la concurrence, en 1998 la proportion des marchés excédant ce seuil était de près de 50 %. Dans la quasi-totalité des cas, la collectivité a bien respecté la procédure de mise en concurrence lorsqu'elle était obligatoire. Quelques marchés négociés ont été conclus après appel d'offre infructueux. En 2002, la ville est même allée au-delà de l'obligation de mise en concurrence puisque les 74 marchés passés ont tous été soumis à appel d'offre ouvert.

5.1 Le transport et le traitement des ordures ménagères

Le transport et le traitement des ordures ménagères de la ville de Draguignan sont assurés depuis 1979 par les deux mêmes sociétés exploitantes. Conclue initialement pour une durée de 7 ans, la convention a été régulièrement renouvelée par tacite reconduction.

Le contrat a fait l'objet de 6 avenants, dont deux passés en 1996 et 2000 :

L'avenant n° 5 du 20 mai 1996, conclu au cours de la période sous revue, précise que la dépense annuelle prévue à l'article 7 modifié par avenant n°1 est portée de 840 000 F à 981 850 F HT et étend la prestation au dimanche et jours fériés. La consistance du marché initial s'en est trouvé modifiée. La stricte application des dispositions des articles 272 et 255 bis du code des marchés publics, dans leur rédaction alors applicable, commandait la conclusion d'un nouveau contrat, après mise en concurrence préalable.

Si l'économie du marché avait déjà été profondément modifiée par les avenants antérieurs, l'obligation de mise en concurrence découlant des dispositions de l'article 255 bis n'a été introduite

dans le code des marchés publics qu'en 1993. Enfin, la circonstance que l'avenant n° 5 s'est borné à régulariser une situation de fait antérieure ne saurait justifier, sur le plan légal, l'absence de mise en concurrence.

L'avenant n° 6 du 20 juin 2000 a revalorisé le tarif du traitement des ordures ménagères afin de répercuter une partie du coût des investissements réalisés par les entreprises pour la mise aux normes du site, mais n'a modifié ni la durée du marché ni ses conditions de renouvellement. L'étendue des besoins à satisfaire et le montant global de la prestation ne sont pas précisés. Seul le prix forfaitaire unitaire est défini. Le marché relève donc toujours de la catégorie des marchés qualifiés à bons de commande, dont le régime est défini par l'article 273 du code des marchés publics : la durée d'un marché à bons de commande ne peut excéder selon les cas 2 ou 5 ans. Or le marché de transport et de traitement des ordures ménagères, d'une durée initiale de 7 ans renouvelable, qui demeure inchangée, ne respecte pas non plus, sur ce point, les prescriptions du code des marchés.

5.2 La collecte des ordures ménagères

Le marché de collecte des ordures ménagères a été attribué à l'une des entreprises titulaire du marché du transport et du traitement, le 14 février 1992, sur appel d'offres ouvert, pour un montant de 5 337 000 F TTC (813 620,40 euros). Sa durée est de 7 ans renouvelable une fois. Avant son transfert à la Communauté de communes à compter du 1er janvier 2001, le marché a été modifié par deux avenants du 14 avril 1993 et du 13 février 2001.

L'analyse des documents contractuels appelle les remarques suivantes :

la clause de reconduction tacite, prévue dans le contrat initial et qui n'a jamais été supprimée par les différents avenants, est nulle, car, conformément à la jurisprudence administrative dégagée sous l'empire de l'ancien code des marchés alors applicable, le renouvellement correspond à un nouveau contrat nécessitant un appel à la concurrence ;

l'avenant n° 1 du 14 avril 1993, conclu antérieurement à la période sous revue, qui avait ajouté au contrat initial une prestation supplémentaire (la prise en charge du quartier du Flayosquet), en avait déjà modifié l'économie ;

afin de respecter les directives européennes relatives à la valorisation des déchets ménagers, l'avenant n° 2 du 16 janvier 2001 a attribué à la même entreprise la collecte sélective des journaux, le transport, le tri et le conditionnement de ces déchets. L'avenant ne prévoyait aucune estimation des besoins à satisfaire, ni le montant global de la prestation. Aucune disposition n'a non plus modifié la durée initiale du contrat, fixée à

7 ans, renouvelable une fois. Le besoin à satisfaire n'ayant pu être entièrement défini, la conclusion d'un marché à bons de commande ou à tranches conditionnelles, d'une durée limitée à

trois ans, s'imposait. La commission centrale des marchés recommande d'ailleurs, pour les marchés de collecte des ordures ménagères, une durée maximale de

5 ans afin de pouvoir faire jouer la concurrence.

La Chambre constate que l'intention du conseil municipal de limiter à un an le contrat relatif à la collecte sélective n'a pas été retranscrite dans l'avenant qui seul régit les relations contractuelles entre le prestataire et la commune. Cette omission pourrait être source de contentieux.

5.3 Les travaux sur factures

Au cours de l'exercice 1998, des travaux effectués dans plusieurs établissements scolaires, d'un montant global de 1 624 958 F (247 723,25 euros), ont été payés sur simples factures. A titre d'exemple, les travaux concernant l'école Brossolette se sont élevés à 500 775 F (76 342,66 euros), les travaux globaux de maçonnerie et de peinture effectués dans l'ensemble des établissements concernés ont représenté respectivement un coût de 422 324 F (64 382,88 euros) et 514 392 F (78 418,55 euros). Ces travaux se rattachaient à une même opération de rénovation et portaient, pour plusieurs d'entr'eux sur des prestations homogènes. Ils auraient dû faire l'objet d'un marché en application des dispositions de l'article 321 du code des marchés publics.

Pour éviter ce type d'infraction au code des marchés publics, la municipalité a décidé de passer en 1999, après mise en concurrence, un marché unique par lots pour l'entretien des bâtiments municipaux.

5.4 Le transport scolaire

L'exploitation du service des transports scolaires et périscolaires de la ville de Draguignan était assurée depuis 1987 par deux entreprises privées locales, aux termes de conventions d'une durée de 5 ans. Leur rémunération était forfaitaire, le service étant largement subventionné par la collectivité. Le choix des entreprises avait été fait sans appel à la concurrence, ce qui n'était pas contraire au code des marchés publics qui n'a été applicable aux transports publics qu'à compter du 1er avril 1998.

En 1992, la ville de Draguignan a lancé un appel d'offres ouvert comportant deux lots, répartis en fonction des lignes de desserte. Le marché, d'un montant annuel prévisible de 1 540 000 F (234 771,49 euros), était d'une durée de 5 ans. Les deux lots ont été attribués aux entreprises titulaires des marchés précédents.

A l'échéance de ces conventions, la ville a repris une nouvelle procédure d'appel d'offres par lots séparés dans le cadre d'un marché d'une durée de 5 ans. Chaque lot comportait 6 circuits. Le montant estimé du marché pour une année et pour l'ensemble des lots était de 1 550 000 F (236 295,98 euros). Sur 5 sociétés qui ont retiré le dossier de consultation, seules les entreprises en

place ont présenté une offre. Elles se sont vu attribuer chacun des deux lots, sur la base du critère de l'offre la moins disante.

En application des dispositions de l'article 274 du code des marchés publics, le fractionnement du marché en lots doit être justifié par les avantages techniques ou financiers qu'il présente. La division ne doit donc pas être un éclatement artificiel en vue, notamment, de reconduire les entreprises en place. Le rapport de présentation établi par le maire en application de l'article 312 ter du code des marchés publics n'explicite pas les motifs du choix du fractionnement en deux lots. Il est, dès lors, légitime de s'interroger sur le bien-fondé de l'allotissement du marché dans la mesure où le périmètre du ramassage scolaire était déjà partagé entre les deux mêmes entreprises.

Le niveau des offres appelle aussi quelques commentaires. Il est globalement inférieur de près de 45 % au montant estimé du marché.

La première entreprise retenue a proposé le meilleur prix pour le lot n° 1

(425 055 F -64 799,22 euros), devançant ainsi l'offre de la seconde entreprise concurrente de 22 054,240 F (3 362,15 euros), qui se situait à 447 109,520 F

(68 161,41 euros). La situation est à l'inverse pour le lot n°2 attribué à la seconde entreprise: l'écart entre les deux offres (657 771,92 F -100 276,68 euros pour l'une et 645 153,60 F -98 353,03 euros pour l'autre) n'est plus que de

12 628,32 F (1 925,17 euros). Malgré cette situation surprenante, l'avis de la commission d'appel d'offres ne précise pas s'il a été procédé à un examen détaillé des offres. La Chambre rappelle l'importance de la motivation des décisions de la commission d'appel d'offres et la nécessité, dans le cas d'offres aussi proches, d'analyser en détail leur teneur.

Au moment du transfert à la Communauté de communes de tous les marchés de transports publics, la ville de Draguignan a conclu, après appel à la concurrence, un marché à bons de commandes d'un an, renouvelable deux fois, divisé en 3 lots :

le lot n° 1 "transports pendant le temps scolaire" (montant minimum de 22 000 euros et montant maximum de 54 000 euros) ;

le lot n° 2 "transports pendant le temps libre de l'enfant " (montant minimum de 30 000 euros et montant maximum de 60 000 euros) ;

le lot n° 3 "transports exceptionnels" (montant minimum de 4 500 euros et montant maximum de 18 000 euros).

Deux entreprises ont retiré le dossier de consultation, mais seule l'entreprise attributaire du lot n° 2 du marché principal a présenté une offre qui a été retenue pour l'ensemble des lots.

La collectivité a justifié la passation de ce nouveau marché par la multiplication des transports tant pendant le temps scolaire que durant le temps libre de l'enfant ainsi que celle des sorties organisées ponctuellement par différents services (sorties destinées aux très jeunes enfants, aux adolescents, aux personnes âgées), nécessitées par des manifestations publiques.

L'écart prévu par la délibération du 24 octobre 2000 entre le montant minimum et le montant maximum de chaque lot était relativement important et susceptible d'être préjudiciable à la commune, car les candidats ont tendance à établir leurs prix sur la base des commandes minimales.

Pour les deux premiers lots, l'entreprise de transports a d'ailleurs proposé un prix sur la base d'un détail estimatif témoin (respectivement 5 195,66 euros et

15 248,97 euros), très inférieur aux montants minima de chacun des deux lots. Dans le cadre du lot n° 3, l'entreprise a offert un prix unitaire, ce qui, faute d'éléments estimatifs complémentaires sur le kilométrage et le nombre de trajets, ne permet pas de situer le prix global du lot par rapport au prix estimé par la collectivité. La Chambre constate, une nouvelle fois, le caractère insuffisant de la motivation de l'avis de la commission d'appel d'offres.

5.5 L'éclairage public

Selon l'information contenue dans la délibération du 20 octobre 1998, la même entreprise locale est titulaire depuis 1996 des marchés de travaux et d'entretien de l'éclairage public de la ville. A l'occasion de la première consultation lancée par la ville de Draguignan, l'offre de cette entreprise pour le lot n° 2

(installation de 9 nouveaux points lumineux) était inférieure de 33,5 % à l'estimation en solution de base fixée par la ville, de 33 % à l'estimation en option et de 29,5 % à l'offre de la deuxième société moins - disante en solution de base. Il est apparu, lors de l'exécution du contrat, que l'entreprise attributaire du marché avait acheté les produits prévus au cahier des clauses administratives techniques à des prix nettement plus élevés que les prix figurant dans le devis produit devant la commission d'appel d'offres et qui portait sur des articles de qualité et de finition inférieure.

Lors de la dernière consultation organisée en début d'année 1999 en vue du renouvellement du contrat d'entretien de l'éclairage public, quatre entreprises ont déposé une offre régulière pour le lot n° 1 (installations d'éclairage public) et trois entreprises pour le lot n° 2 (installations de signalisations lumineuses), dont les deux entreprises qui avaient soumissionné en 1996. Les deux lots ont été attribués à l'entreprise en place, qui s'est révélée être la moins-disante.

A propos des conditions d'attribution de ce marché, la Chambre note l'importance des écarts entre les offres : l'offre de l'entreprise moins-disante pour le lot

n° 1 (forfait annuel) était inférieure de 20 % à l'offre de l'entreprise située en deuxième position, et de plus de 250 % à l'offre la plus élevée ; la fourchette des rabais au bordereau des prix était comprise entre 3 % et 35 % ; pour le lot

n° 2 (forfait annuel), l'écart entre les offres des deux entreprises concurrentes était de plus de 140 % et la fourchette des rabais au bordereau variait du simple au double. Ces différences de prix restent inexplicables, en l'absence de précisions figurant sur le procès-verbal de la commission d'appel d'offres.

6 LA SOCIETE ANONYME D'ECONOMIE MIXTE DE CONSTRUCTION DE DRAGUIGNAN (SAIEM)

La ville de Draguignan a réalisé d'importantes opérations de construction et d'aménagement par l'intermédiaire d'une société d'économie mixte (SEM), la SAIEM, créée en 1972, dont elle détient 38,8 % du capital, la Caisse des dépôts et consignations étant l'autre principal actionnaire avec un pourcentage de participation de 47,72 %.

6.1 Les opérations sous mandat

Parmi les opérations menées pour le compte de la ville, la Chambre en a examiné trois.

Par un avenant du 12 mai 1997 à la convention de mandat en date du 31 mars 1992, la ville de Draguignan a confié à la SAIEM la maîtrise d'ouvrage déléguée pour la réalisation d'un espace sportif et culturel. L'enveloppe financière prévisionnelle a été évaluée à 15 312 489 F (2 334 373,90 euros). Le prix de revient définitif a été ramené à 13 745 964 F (2 095 558,70 euros). La SEM a perçu une rémunération de 781 742 F (119 175,80 euros), égale à 5 % du montant final du coût de l'ouvrage, hors coût du foncier et de la rémunération de la société.

Une convention de mandat en date du 19 juin 1998 a chargé la SAIEM de la réalisation d'une halle marchande. L'enveloppe financière prévisionnelle a été fixée à 4 715 646 F (718 895,60 euros). Le coût final s'est monté à 5 791 697 F (882 938,52 euros), soit un dépassement de près de 23 %, à la suite de travaux demandés par l'architecte des Bâtiments de France et de la SEM pour améliorer le fonctionnement ultérieur de la halle. La rémunération du mandataire s'est élevée à 327 986 F (50 001,14 euros).

La réalisation d'une aire de skate-board a aussi été confiée à la SEM aux termes d'une convention en date du 19 juin 1998. Le coût prévisionnel était de

1 169 910 F (178 351,63 euros). L'ouvrage est revenu en fait à 1 246 207 F

(189 983,03 euros), le surcoût par rapport aux prévisions est de 6,5 %. La rémunération du mandataire, fixée à 5 % du prix final, s'est élevée à 70 842 F

(10 799,79 euros).

Dans le souci d'alerter la collectivité, la Chambre souligne le risque de pénalisation pour la commune de certaines clauses de ces conventions, même si elles n'ont pas trouvé à s'appliquer.

Il était ainsi prévu la possibilité pour la ville de demander à la SEM un relais de trésorerie rémunéré au taux moyen de rémunération de la trésorerie de la société pendant les six derniers mois. Le taux offert par la SEM, équivalent à un taux moyen, ne pouvait être plus intéressant que le taux que la ville aurait pu négocier directement auprès du système bancaire dans le cadre d'un crédit de trésorerie. Les travaux ont en fait été financés par avances renouvelables de la ville, sans préfinancement de la SEM.

Par ailleurs, aucune clause de pénalité en cas de retard dans l'exécution des travaux n'avait été prévue.

L'assiette de calcul de la rémunération définitive du mandataire ne pouvait être inférieure au montant de l'enveloppe prévisionnelle, même si le bilan général définitif se trouvait être inférieur à ce montant.

De façon générale, il est regrettable que les conventions n'aient pas prévu l'obligation pour la SEM, agissant au nom et pour le compte de la commune, de lui transmettre systématiquement copie de toutes les pièces justificatives des dépenses engagées, notamment les marchés et non pas seulement les factures.

S'agissant des marchés passés par la SEM dans le cadre des conventions de mandat, le contrôle n'a pas décelé d'anomalies significatives. Les marchés conclus sous opérations de mandat suivent les mêmes règles que les marchés conclus directement par les collectivités mandantes. En l'espèce, les sondages effectués ont permis de vérifier que la procédure d'appel à la concurrence avait bien été respectée.

6.2 Le traité de concession d'aménagement

La ville de Draguignan a concédé à la SAIEM, en application des articles L. 300-1 et L. 300-4 du code de l'urbanisme, l'opération de restauration immobilière du centre ancien aux termes d'un traité conclu le 21 juin 1994. Par un avenant n° 1 du 3 septembre 1996, la commune lui a aussi concédé la réalisation d'équipements urbains de proximité, à l'intérieur du périmètre de restauration.

Fixée initialement à 7 ans, la durée de la concession a été prorogée en dernier lieu jusqu'au 22 juin 2003. Deux opérations ont été programmées, la première, sur la période 1995-1998 a permis de traiter 472 dossiers de réhabilitation, selon les informations extraites des comptes rendus financiers annuels. La deuxième opération, qui a débuté en 1999, avait prévu initialement la réhabilitation de

190 logements ; mais en raison d'une baisse d'activité due à un marché locatif tendu, le projet a été revu (le compte rendu financier de l'année 2000 avait souligné la nette diminution des opérations réalisées (98 au lieu de 176) mais le caractère plus lourd de ces réhabilitations (le montant total des travaux s'élevant à 12,40 MF (1, 89 millions d'euros) contre seulement 7,20 MF

(1,10 millions d'euros) en 1999). A la fin de l'année 2000, le bilan de la 2ème tranche était le suivant : 98 opérations réalisées, dont 50 logement réhabilités.

Au 31 décembre 2001, la participation globale de la ville au titre de ces opérations s'élève à 39 164 000 F (5 970 513,31 euros) dont : 15 902 000 F

(2 424 244,27 euros) pour les dépenses de fonctionnement, 21 142 000 F

(3 223 077,12 euros) pour les travaux et 2 120 000 F (323 191,92 euros) au titre du supplément RHI. A l'issue de la concession, la ville aura versé 58 719 000 F

(8 951 653,84 euros).

Comme cela a été le cas de la plupart des opérations d'aménagement qui ont été réalisées par l'intermédiaire de sociétés d'économie mixte, le financement de l'opération de restauration immobilière a reposé sur des bases juridiques fragiles. Il a été aussi réalisé dans des conditions avantageuses pour la société.

La convention prévoit, en premier lieu, que l'opération de concession est réalisée aux risques financiers de la ville qui prend en charge le solde négatif résultant des comptes de l'opération. Selon les dispositions de la convention relatives au financement, les charges supportées par le concessionnaire sont notamment couvertes par le produit des cessions ainsi que par les participations de la ville nécessaires à l'équilibre de l'opération concédée.

La légalité de ces participations est incertaine. En effet, selon une jurisprudence constante, il résulte des dispositions combinées de l'article 5 de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux SEM locales, de l'article 5 de la loi du 2 mars 1982 modifiée et de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982, que les communes qui ont confié une mission à une SEM locale dont elles sont actionnaires peuvent lui consentir une avance de trésorerie pour l'exécution de cette mission. En dehors de ce cas, elles ne peuvent accorder légalement d'aide directe à une SEM locale qu'en respectant les

dispositions combinées des lois du 7 janvier et du

2 mars 1982 et que si elles ont pour objet de favoriser le développement économique et viennent en complément d'aides accordées par la région

(CE n° 188 396 du 30 décembre 1998 Commune de Colombes). C'est ainsi qu'a été annulée une délibération approuvant un avenant dont les dispositions prévoyaient la possibilité du versement d'une participation d'équilibre au bilan d'une ZAC concédée. Cette participation a été jugée constitutive d'une aide directe

(TA de Clermont-Ferrand n°97-59 du 15 juin 2000).

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, a reconnu le principe de la participation de la collectivité au coût d'une opération publique d'aménagement, tout en l'encadrant de procédures de contrôle de nature à permettre à la collectivité de vérifier le bien-fondé et l'utilisation des deniers publics.

Afin de sécuriser la concession toujours en cours, la loi n'ayant pas d'effet rétroactif en l'absence de disposition spécifique inscrite en ce sens, la Chambre suggère à la collectivité de transformer par avenant la concession d'aménagement en véritable convention publique d'aménagement relevant de la loi du 13 décembre 2000. Cette précaution apparaît indispensable afin d'éviter que les participations éventuellement dues par la commune au titre de l'opération en cours soit contestée par toute personne y ayant intérêt, que ce soit l'opposition municipale ou le contrôle de légalité exercé à l'occasion de l'examen des budgets intégrant des participations qui pourraient être jugées illégales.

En deuxième lieu, la clause de la convention prévoyant le principe d'avances de trésorerie ou d'acomptes successifs, consentis au concessionnaire sans intérêts, est très favorable à la SEM.

Enfin, la Chambre constate des lacunes dans l'archivage par la collectivité des comptes rendus annuels et des comptes publiés de la SEM.

7 LES REGIES D'AVANCES ET DE RECETTES

La commune de Draguignan compte actuellement 16 régies de recettes et 2 régies d'avances. Certaines ont des encaissements importants.

Cependant, aucun compte rendu ou procès-verbal de contrôle de ces institutions n'a pu être présenté par la collectivité en son nom propre, alors qu'en application du décret

n° 97-1259 du 29 décembre 1997 et de l'instruction n° 98-037 du 20 février 1998, il appartient à l'ordonnateur d'organiser ces contrôles, par principe inopiné, qui ont pour objet de vérifier la

concordance entre compte et valeurs en caisse. Ces contrôles, qui sont distincts des vérifications effectuées par le comptable, doivent donner lieu à établissement et archivage d'un procès-verbal de vérification spécifique. Si les procès-verbaux de vérification émanant du seul comptable ont bien été visés par l'ordonnateur, comme cela est d'ailleurs prévu par l'instruction n° 98-037 du 20 février 1998, cette circonstance ne peut justifier l'absence de contrôle effectué par la collectivité elle-même.

Des anomalies ont été relevées par le comptable lors des contrôles qu'il a effectués personnellement sur la période récente. Il ressort des procès-verbaux de vérification que, dans plusieurs cas, les décisions municipales de création des régies ne sont pas en accord avec les prescriptions de l'article 8 du décret du

29 décembre 1997 relatives à l'obligation de remise des chèques à l'encaissement ou au comptable public assignataire, au plus tard le lendemain de leur réception. Ceci présente le risque que le régisseur ne se conforme pas aux dispositions du décret, mais à celles prévues par la décision municipale qui sont à cet égard moins strictes. Le respect de cette obligation est d'autant nécessaire que deux régies de la commune ont déjà fait l'objet, par le passé, de vols par effraction. Le comptable avait également suggéré une amélioration des conditions d'organisation de certaines régies (nomination d'un régisseur titulaire, organisation de la détention des clés en l'absence du régisseur) et des conditions de sécurité afférentes à la détention des valeurs (recensement des personnes détentrices du code).

Aucun des actes constitutifs des régies ne satisfait au formalisme prévu par l'instruction du 20 février 1998 (nécessité de viser les textes qui fondent la décision en droit), ni à l'obligation relative à l'indication de la périodicité selon laquelle le régisseur doit produire les pièces justificatives des dépenses ou des recettes.

8 LE PATRIMOINE PRIVE

8.1 La connaissance par la ville de Draguignan de son patrimoine privé

La ville dispose d'une base de données unique, qui comporte trois catalogues ventilés entre les bâtiments, les terrains et les biens meubles. Mais le patrimoine privé ne fait pas l'objet d'un recensement distinct. L'obstacle majeur à l'établissement du recensement du patrimoine privé en serait le coût.

Le patrimoine privé de la ville de Draguignan est modeste. Les legs sont d'ailleurs rarissimes. Au cours de ces dernières années, la ville a reçu quelques donations d'ouvrages d'art que le musée municipal a intégrées directement dans son inventaire

Les biens sont en général évalués à leur valeur historique. Certains biens ont été expertisés il y a une quinzaine d'années ; depuis cette date, leur valeur n'a pas été révisée en fonction de

l'évolution du marché. La sous-évaluation serait de l'ordre de 30 à 50 %.

8.2 La gestion au quotidien du patrimoine privé

C'est le service des affaires juridiques et domaniales de la ville qui gère les baux afférents au patrimoine privé. La gestion des baux et des mises à disposition des locaux est informatisée.

Les loyers se situent très en dessous du prix du marché, essentiellement pour deux motifs : d'une part, le patrimoine est constitué d'un certain nombre de logements relevant de la loi de 1946, d'autre part, les logements sont souvent vétustes.

Le suivi des contrats de maintenance est assuré par le service des bâtiments communaux. Ce service programme également les réparations. Cependant, au vu des comptes, il ne semble pas que la collectivité constitue des provisions pour grosses réparations. La constitution de provisions pour grosses réparations, qui permettent de programmer les travaux d'entretien et d'en étaler le financement dans le temps n'est pourtant pas inutile.

8.3 L'utilisation faite par la collectivité de son patrimoine privé

Le choix des utilisateurs et affectataires du patrimoine privé (personnes physiques et associations) est effectué par les élus, en fonction des demandes parvenues en mairie, du nombre de locaux vacants et, pour les associations, du niveau d'intérêt communal présenté.

De nombreux baux d'habitation et commerciaux sont très anciens et se renouvellent régulièrement.

Le droit de préemption a été délégué en 1997 à la SAIEM dans le cadre du programme de requalification du centre ancien de Draguignan. L'exercice de cette délégation a donné satisfaction à la commune car il a effectivement permis de préempter un certain nombre d'immeubles nécessaires à la réalisation de ses projets. La commune a retiré cette délégation à la fin de l'année 2001, sauf pour ce qui concerne les îlots "Réhabilitation de l'habitat insalubre" (RHI). Elle a estimé que les règles de la comptabilité publique, qui prévoient l'affectation au budget de fonctionnement des dépenses réalisées dans le cadre de la délégation, supposent des contraintes budgétaires auxquelles elle pouvait actuellement difficilement faire face. La reprise du droit de préemption, qui permet l'imputation des dépenses au budget d'investissement, lui est apparue comme une nécessité.

8.4 La politique en matière de patrimoine privé

La commune ne dispose pas d'un inventaire à jour des biens cessibles. L'intérêt d'un inventaire actualisé ne sera réel qu'à partir du moment où la collectivité connaîtra la valeur économique de son patrimoine privé.

Depuis deux ans, la ville de Draguignan s'est engagée dans une politique de dessaisissement d'un certain nombre de biens de son patrimoine privé, dont elle estime que l'intérêt communal n'était pas avéré. L'évaluation retenue est celle de l'administration des domaines.

A l'égard de quelques locataires âgés et disposant de revenus modestes, la ville a développé une politique sociale qui consiste à ne pas réévaluer le niveau des loyers même s'ils sont largement sous-estimés. Enfin, la commune établit un tableau récapitulatif des opérations immobilières de l'année, conformément aux prescriptions de l'article L. 2241-2 du code général des collectivités territoriales.

Le Président de la Chambre,

Alain PICHON

(1) Selon les données INSEE publiées à ce jour

(2) source : débats d'orientation budgétaire

Annexes :

**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR**

3^{ème} section

**ANNEXE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION
DE LA COMMUNE DE DRAGUIGNAN
(Var)**

Années 1996 à 2000

I- Dépenses de gestion

Années	1996	1997	1998	1999	2000	Ev. 1996/ 2000	2001	2002 (BP)
Dépenses courantes	26,33	27,66	29,77	30,94	30,77	+16,9 %	31,22	26,32
Dont charges à caractère général	8,59	8,68	8,69	8,89	9,21	7,2%	7,70	6,98
<i>dont frais de personnel</i>	13,57	14,62	15,28	14,28	14,63	7,8%	15,17	15,17
<i>Dont contingents et participations</i>	1,80	1,47	1,92	3,78	2,28	26,7%	1,7	1,8
<i>Dont subventions aux associations</i>	1,67	1,99	2,42	2,04	2,03	21,6 %	0,15	1,21

Valeurs en M€

II- Produits de gestion

Années	1996	1997	1998	1999	2000	Ev. 1996/ 2000	2001	2002 (BP)
Recettes (M€)	30,46	31,62	32,37	34,24	34,15	+12 %	36,05	30,94
<i>dont impôts et taxes (M€)</i>	21,34	19,38	19,73	19,84	20,55	-3,77 %	22,75	19,65
<i>contributions directes (M€)</i>	15,76	15,83	16,17	16,08	16,06	+1,9 %	13,02	13,34
<i>dont dotations et subventions (M€)</i>	7,59	10,28	10,38	11,87	11,12	+46,5 %	9,48	9,23
DGF	6,91	6,62	6,67	6,77	4,90	-29 %	5,30	5,39
DSU		0,35	0,37	0,56	0,66		0,69	0,71

Valeur en M€

III- La fiscalité

	Montant des bases (M€)	Montant du potentiel fiscal (M€)	Taux moyens nationaux	Taux votés à Draguignan	Montant du produit fiscal (M€)	Coefficient mobilisat. potentiel
TH	30,32		14,33%	15,95%	5,32	
FB	25,20	7,8,67	7,06%	18,47%	5,27	
FNB	0,19		51,27%	66,11%	0,14	
TP	30,70	4,50	16,26%	19,78%	5,15	
TOTAL	86,418				15,88	102,86%

Valeur 2000

	1997	1998	1999	2000
Bases TH	30,32	30,96	32,56	33,37
Taux TH	15,95%	15,95%	15,95%	15,95%
Produit TH	4,83	4,94	5,20	5,32
Bases FB	25,20	26,36	27,49	28,57
Taux FB	18,47%	18,47%	18,47%	18,47%
Produit FB	4,65	4,86	5,08	5,27
Bases FNB	0,19	0,18	0,19	0,22
Taux FNB	66,11%	66,11%	66,11%	66,11%
Produit FNB	0,13	0,12	0,12	0,14
Bases TP	30,70	30,57	27,68	26,02
Taux TP	19,78%	19,78%	19,78%	19,78%
Produit TP	6,07	6,05	5,47	5,15

Valeurs en M€

Evolution 97-2002	Taux	Bases	Produit
TH	+15%	+20%	+38,7%
FB	+15%	+21,2%	+39,8%
FNB	+15%	+5,3%	+15,4%

*La ville a intégré la Communauté d'agglomération à TP unique le 1^{ER} janvier 2000

IV-Epargne brute et marge d'autofinancement courant

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (BP)
Excédent brut de fonctionnement (Epargne de gestion)	4,13	3,96	2,60	3,30	3,38	4,83	4,62
Transferts de charge	-	0,94	1,12	1,21	1,78	1,11	
Produits financiers	-	-	-	-	-	-	
Charges financières	0,12	0,94	0,18	0,04	0,01	0,0006	
Intérêts de la dette	2,41	1,96	2,22	2,11	2,42	2,63	
Produits exceptionnels	0,27	0,56	0,26	0,22	0,28	0,55	
Charges exceptionnelles	0,28	0,31	0,32	0,60	0,89	0,39	
Capacité d'autofinancement (Epargne brute)	1,59	2,25	1,26	1,99	2,12	3,47	
capital remboursé de la dette	6,36*	2,52	2,96	3,24	3,04	3,43	
Capacité d'autofinancement disponible (épargne nette)	-4,77	-0,27	-1,7	-1,25	-0,92	+0,04	
Taux d'autofinancement courant (épargne nette / dépenses d'équipement)	-80,3%	-2,8%	-13,9 %	-14,5 %	-10,4 %	0,7 %	

Valeurs en M€

*opérations de refinancements comprises

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Taux d'épargne brute	5,87 %	7,11%	3,9%	5,8%	6,21%	8,17 %

V- L'investissement

	1996	1997	1998	1999	2000	Ev.	2001	2002
Dépenses d'investissement	12,04	13,47	17,45	15	16,25	+34,9	10,5	13,27
<i>dont dépenses d'équipement</i>	5,66	9,51	12,19	8,65	8,85	+56,4	5,60	9,11
<i>dont annuité en capital de la dette</i>	6,36	2,52	2,96	3,24	3,04	+20,6 (97/ 2000)	3,43	4,16

Valeurs en M€

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Recettes d'investissement	7,69	13,70	14,61	9,81	14,47	8,83	10,68
dont emprunts	5,83	8,63	11,25	5,67	10,25	4,88	5,85

Valeurs en M€

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Dépenses d'investissement	12,04	13,47	17,45	15	16,25	10,5	13,27
Ressources déf.d'investissement *	1,86	2,93	3,13	4,85	5,92	3,95	4,83
autofinancement	1,59	2,25	1,26	1,99	2,12	3,47	2,59
emprunts	5,83	8,63	11,25	5,67	10,25	4,88	5,85
Besoin de financement avant dette*	-2,23	-5,77	-10,1	-4,92	-5,17	-0,35	-1,69
Besoin de financement après dette*	-8,59	-8,29	-13,06	-8,16	-8,21	-3,08	-5,85
Fonds de roulement au 31/12	0,23	0,57	-1,3	-3,7	-1,7	-0,39	-0,39

Valeurs en M€

*Ressources déf.d'investissement :FCTVA-subventions-autres recettes

* Besoin de financement avant dette :DI-RDI-autof.-annuité dette

* Besoin de financement après dette :DI-RDI-autof.

VI- Endettement

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Annuité de la dette (en M€)	8,78	4,48	5,18	5,35	5,46	6,01
* intérêts	2,42	1,96	2,22	2,11	2,42	2,63
* capital	6,36	2,52	2,96	3,24	3,04	3,43
Remboursements anticipés (en M€)	-	-	-	-	-	-
Encours de la dette (en M€)	30,26	36,37	44,66	47,09	54,30	56,67
par habitant (€)	921,13	1107,12	1 359,47	1 1433,44	1 559,7	1627,80

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Encours de la dette (M€)	30,26	36,37	44,66	47,09	54,30	56,67
Encours de la dette/recettes de fonctionnement	99,34%	115%	137,9%	137,5%	159%	157,2%
Epargne brute (M€)	1,79	2,25	1,26	1,99	2,12	2,96
Capacité de désendettement (années)	16,9	16,16	35,44	23,66	25,61	19,14

réponses de l'ordonnateur :

[PAO14080301.pdf](#)

[PAO14080302.pdf](#)