

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

Marseille le, 16 avril 2004

Référence à rappeler :

Gref/PP n°1067

Lettre recommandée avec AR n°703431922fr

Monsieur le Maire,

Par courrier du 9 mars 2004, je vous ai adressé, ainsi qu'à vos prédécesseurs pour les périodes les concernant, le rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune de La Seyne sur Mer au cours des années 1992 à 2003, arrêté par la chambre lors de sa séance du 29 janvier 2004.

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 sa réception.

Vous voudrez bien trouver sous ce pli le rapport d'observations définitives, auquel est jointe la réponse adressée 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 Arthur PAECHT

Maire

Hôtel de ville

BP 406

83507 LA SEYNE SUR MER

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE LA COMMUNE DE

LA SEYNE-SUR-MER (VAR)

(1992 - avril 2003)

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de La Seyne-sur-Mer à partir de l'année 1992, dont l'instruction a été confiée à M. Kovarcik, conseiller. Par lettres en date du 3 octobre 2002, le président de la chambre en a informé M. Paecht, maire, ainsi que M. Scaglia, maire du début de la période examinée jusqu'en août 1994, M. Hérisson, maire d'août 1994 à juin 1995, et M. Paul, maire de 1995 à 2001. Les entretiens de fin de contrôle avec le rapporteur ont eu lieu le 7 avril 2003 avec M. Paecht, le 8 avril avec M. Scaglia, et le 14 avril avec M. Paul et M. Hérisson.

Lors de sa séance du 26 juin 2003, la chambre, a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 1992 à 2003. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Paecht et, pour les parties qui les concernent, à MM. Scaglia, Hérisson et Paul, ainsi qu'aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. M. Hérisson y a répondu le 13 octobre 2003, M. Paul le 17 octobre et M. Paecht le 21 octobre. Seul ce dernier a demandé à bénéficier du droit d'être entendu par la Chambre, le 29 janvier 2004, préalablement à son délibéré.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre a arrêté le 29 janvier 2004, le présent rapport d'observations

définitives dans la composition suivante : M. Pichon, président,

MM. Besombes, Fabre, Giannini et Leyat, présidents de section, MM. Sansoucy, Larue et Estampes, conseillers et M. Kovarcik, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué par lettres du 9 mars 2004 à M. Paecht, maire en fonctions ainsi qu'aux précédents ordonnateurs pour les parties les concernant. Les destinataires disposaient d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leurs réponses aux observations définitives. M. Maurice Paul a fait parvenir à la chambre une réponse qui est jointe 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.

L'examen de la gestion de la commune a porté sur les exercices 1992 à 2001, pour lesquels la Chambre dispose des pièces transmises par le comptable de la commune en vue du contrôle juridictionnel de ses comptes, et a été actualisé des éléments d'information recueillis directement auprès de la municipalité jusqu'à la clôture de l'instruction, en avril 2003, puis des éléments fournis en réponse aux observations provisoires.

Cet examen a porté sur les pratiques budgétaires et la situation financière de la commune, sur les conditions du recours à l'assistance d'un prestataire extérieur dans le cadre de renégociations de contrats de prêts ou d'affermage du service de l'eau, et sur les conditions de passation des transactions suite à l'annulation, au retrait, ou aux mauvaises conditions d'exécution des contrats ou marchés.

La Chambre a par ailleurs centré son contrôle des opérations d'investissement sur l'aménagement du site Marepolis et de la ZAC des Playes, ainsi que sur la réalisation sous mandat du complexe aquatique.

1. Pratiques budgétaires et situation financière

1.1 Les pratiques budgétaires

1.1.1 La préparation des documents budgétaires

Les obligations légales en matière de calendrier budgétaire - vote du budget primitif avant le 31 mars de l'exercice, sauf années d'élections, vote du compte administratif avant le 30 juin- laissent

aux communes une latitude que tempèrent les contraintes administratives et techniques.

La commune de la Seyne-sur-Mer suivait depuis longtemps une pratique jugée généralement vertueuse, mais non obligatoire, en votant le compte administratif avant d'adopter, généralement dans la même séance, son budget primitif, ce qui permettait d'intégrer directement les résultats d'exécution du budget précédent. Après un budget primitif 2001 adopté en déséquilibre et corrigé après saisine de la chambre régionale des comptes par le préfet du Var, le nouveau maire de La Seyne, a tenté d'initier un nouveau calendrier budgétaire à compter de l'exercice 2002 par le vote du budget primitif antérieur au 1^{er} janvier de l'exercice auquel il s'applique, soit le 20 décembre 2001, pour le budget primitif 2002 et le 19 décembre 2002 pour le budget primitif 2003. Cet avancement du calendrier, qui complète le principe d'annualité budgétaire de l'antériorité de l'autorisation donnée par l'assemblée délibérante, a suscité plusieurs difficultés d'application.

Tout d'abord le conseil municipal ne pouvait poursuivre la reprise au budget primitif des résultats d'un compte administratif dont l'adoption avait été reculée au terme du délai légal, et ne pouvait trouver dans les informations annexées au budget primitif que des données partielles et approximatives de l'exécution du budget précédent. Par ailleurs, la précocité de l'adoption du budget pouvait conduire à des inscriptions budgétaires incertaines, conduisant d'ailleurs à différer d'un mois la transmission en préfecture du budget primitif voté le

19 décembre 2002, par crainte de la remise en cause par le préfet de la sincérité de certaines inscriptions dans l'attente de la réponse de partenaires institutionnels. Le budget voté n'a donc, jusqu'à ce qu'il devienne exécutoire, guère plus de signification que celle d'une mise en forme des orientations budgétaires arrêtées seulement trois semaines plus tôt. De fait, les observations du préfet conduisirent le conseil municipal à modifier son budget dès le

20 mars 2003, date à laquelle le conseil municipal put d'ailleurs voter les taux des impositions directes. Finalement le budget primitif 2003 aura donc été établi définitivement à cette date, rejoignant ainsi le calendrier habituel et légal.

Même si le budget primitif n'est que prévisionnel et peut faire l'objet de décisions modificatives, l'avancement de sa date d'adoption nécessite que les services administratifs soient à même, par le suivi des engagements et des projets, d'en assurer la fiabilité et la sincérité nécessaires.

En réponse aux observations provisoires de la Chambre, la municipalité a indiqué que le budget primitif 2004 n'a été soumis au conseil municipal que dans le courant du mois de février.

1.1.2 La fiabilité des documents budgétaires

Le conseil municipal approuve le compte administratif en même temps que lui est soumis le compte de gestion du comptable, qui en constitue le pendant et le complément et en permet le contrôle. Or des divergences apparaissent entre ces deux documents. Le conseil municipal a

corrigé en 2002 une différence de 1 430 322,25 F (218 051,22 euros) entre le résultat de clôture du compte de gestion et celui du compte administratif, qui intégrait indûment depuis 1996 le résultat de clôture du budget annexe des transports, irrégulièrement supprimé sans délibération du conseil municipal, et rétabli en 1997, à la demande du préfet, sans rectification des résultats du budget principal.

Cette discordance ponctuelle s'accompagne d'une discordance récurrente entre l'état de la dette communale annexé au budget et au compte administratif et la situation de la dette du compte de gestion, pour un montant variant de 10 690 859,05 F (1 629 810,96 euros) au compte administratif 2000 et au budget primitif 2001 à 22 304 931,74 F (3 400 364,92 euros) au compte administratif 2001 et 1 855 056,50 euros au budget primitif 2003.

La Chambre a constaté par ailleurs une forte variabilité des pratiques en matière de rattachement des produits et des charges à l'exercice, ces derniers étant exécutés avec une rigueur insuffisante en ce qui concerne la date du service fait. Le volume des rattachements hors intérêts courus non échus a été réduit de près de 80 % de 1999, pour lequel le volume des charges rattachées paraît excessif, à 2002, tandis qu'aucun produit à recevoir n'est plus constaté depuis 2001. La concordance des évolutions de rattachement des charges et des produits semble traduire davantage une approche différente des dispositions de la M14 de la part des municipalités et des administrations successives qu'à une volonté de fausser les résultats. Il n'en demeure pas moins que la variabilité des méthodes peut conduire à des transferts de charge d'un exercice sur l'autre, ce qui fausse l'évaluation des perspectives et peut s'avérer générateur de dérives budgétaires et nuit à une analyse financière objective.

Les restes à réaliser de la section d'investissement correspondent quant à eux aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à émission de titre. Leur constatation est nécessaire au calcul du déficit du compte administratif au sens de l'article L.1612-14 du code général des collectivités territoriales. Cette vérification n'a pu s'opérer sur le compte administratif 2001, qui ne comportait pas de restes à réaliser, au motif que les crédits correspondants étaient inclus dans les crédits ouverts au budget primitif, adopté en décembre. L'examen des restes à réaliser et des crédits non utilisés permet également de constater que la municipalité a rencontré des difficultés à engager effectivement les opérations d'investissement inscrites au budget, notamment dans les années 1998-2000, avec un taux faible de réalisation de 50 % en dépenses aligné sur la faiblesse des réalisations en recettes (37 % en 1999 et 49 % en 2000).

1.1.3 L'exécution budgétaire et comptable

Au cours des exercices sous revue, de nombreuses insuffisances ont été constatées dans l'exécution comptable des dépenses, de nombreux mandats étant émis sans qu'y soient jointes les pièces justificatives requises par la réglementation, ou au vu de pièces erronées ou incohérentes. La Chambre invite la municipalité et ses services à redoubler d'efforts en ce

domaine, en liaison avec le comptable public.

1.2 La situation financière de la commune

La commune de La Seyne-sur-Mer fait depuis le 1er janvier 2002 partie de la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée (TPM). Cette appartenance a sensiblement modifié la structure du budget communal. Elle doit aussi, par des transferts de compétence, conduire à l'allègement des charges supportées directement par la commune, et lui permettre de bénéficier directement des dépenses réalisées sur son territoire par la communauté d'agglomération. TPM est compétent dans les domaines du développement économique, de l'aménagement de l'espace communautaire, de l'équilibre social de l'habitat, de la politique de la Ville (compétences obligatoires) mais aussi de la voirie communautaire, de l'environnement, des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire, du tourisme, de la formation et des espaces naturels remarquables d'intérêt communautaire. Tous ces domaines concernent, au premier chef, la commune de La Seyne.

La présente analyse financière ne porte que sur le budget principal, et met l'accent sur les exercices les plus récents (1997 à 2002).

1.2.1. Les ressources

La commune de La Seyne-sur-Mer est une commune pauvre ; le niveau de ses recettes réelles de fonctionnement par habitant, à 1293 euros/hab en 2002, est inférieur de 10 et 30 % à celui des moyennes nationale et régionale des communes de la même strate démographique. La commune est notamment pauvre fiscalement. Son potentiel fiscal par habitant est de 49 % et 31 % inférieur aux moyennes nationale et régionale des communes de la strate. La faiblesse des bases d'imposition est telle qu'une des priorités de la commune devrait être de chercher à approfondir toutes les possibilités de concertation avec les services de l'Etat afin de s'assurer de la pertinence du recensement des données d'assiette en matière de taxe foncière et de taxe d'habitation.

Pour obtenir un produit fiscal comparable à celui des communes de même taille, la Seyne-sur-Mer doit donc exercer une pression fiscale forte, qui a pu parfois conduire les municipalités successives à choisir de baisser les taux d'imposition malgré les difficultés financières de la commune.

Ainsi les taux ont varié sur 6 des 11 années sous revue :

une augmentation de 2 % puis 14,87 % des taux en 1992 et 1993 ;

une diminution de 2 % en 1995 par la municipalité M. Hérisson ;

une augmentation des taux de 14,44 % en 1996, premier budget de la municipalité Paul , engagée

alors dans une volonté d'assainissement financier , suivie d'une baisse des taux de 1 % en 2000 ;

une baisse du seul taux de la taxe foncière sur le bâti de 22,33 % en 2002, puis une baisse de 2 % des taux de taxe d'habitation et du foncier non bâti en 2003 par la municipalité Paecht. La diminution de la taxe foncière sur le bâti en 2002 est en fait une opération neutre financièrement pour la commune puisque la variation du produit fiscal est compensée par la mise en oeuvre effective de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Parmi les autres recettes de fonctionnement de la commune, mention doit être faite des subventions de fonctionnement versées par le département du Var depuis 2001, soit 4 011 571 euros en 2001 et 3 497 428 euros en 2002, à comparer aux 115 359 euros de 2000. Le Conseil général a assuré ainsi en 2002 4,45 % des produits de gestion de la commune, ou 42,7 % de sa capacité d'autofinancement. L'essentiel de cette aide du Conseil général s'inscrit dans le cadre d'un programme d'aide aux communes en difficulté initié en 2001 par le conseil général, l'octroi d'un concours en fonctionnement conduisant à l'affectation de cette subvention forfaitaire à des dépenses susceptibles d'être considérées comme " éligibles ", c'est-à-dire pouvant être considérées comme relevant de la compétence du département, soit pour la commune de La Seyne-sur-Mer, le soutien aux actions conduites par la Caisse des Ecoles, le CCAS, la Ville directement pour l'action sociale (notamment le centre médico-social) et l'habitat (incluant les grosses réparations pour l'habitat social).

1.2.2. Les charges

Commune pauvre, La Seyne-sur-Mer supporte des dépenses réelles de fonctionnement inférieures à celles des communes de sa strate démographique, mais dans une proportion moindre que celle des recettes de fonctionnement (5 % et 27 % de moins que les moyennes nationale et régionale, contre 10 % et 30 % pour les recettes), ce qui est une première indication de sa moindre capacité à dégager un autofinancement.

Les charges de gestion connaissent sur la période 1997-2002 une évolution modérée de 2,02 % l'an, les charges de personnel progressant sensiblement à ce rythme (2,12 % l'an), avec un " creux " en 2001 (année marquée par le transfert des pompiers au SDIS), les charges à caractère général étant contenues.

Le personnel et les effectifs

Les charges de personnels ont progressé de 32 % de 1994 à 2002. L'augmentation de 7,3 % en 1995 s'explique par le recrutement de 86 agents supplémentaires, mais surtout par l'intégration bienvenue dans le budget communal du "13e mois", précédemment versé par l'intermédiaire d'une association. La seule baisse observée sur la période en 2001 (-3,1 %) est essentiellement due au transfert du corps des sapeurs pompiers (61 agents) au SDIS du Var, ainsi qu'à une diminution du nombre de contractuels et des emplois d'insertion. Les comptes 2002 enregistrent

une nouvelle hausse des charges de personnel (+3,95 %) correspondant pour une très large part à de nouvelles embauches (les effectifs ont augmenté de 2,55 %).

Les dépenses liées au régime indemnitaire (hors indemnité de résidence, supplément familial et NBI) ont progressé plus rapidement que les traitements, mais la part des indemnités dans la rémunération des agents titulaires, passée de 13 % à 16 %, se situe dans à la moyenne nationale. Les hausses les plus fortes se situent en 1998, 2001 et 2002, années où ont été mis en oeuvre les modifications de régimes indemnitaires.

Le tableau suivant retrace les évolutions des effectifs de titulaires par services :

Pa401401

<u>EVOL. DES EFFECTIFS</u>	au 31/12/95	au 31/12/00	au 31/12/01	au 30/10/02	Evolution de 1995 à 2002
<u>PAR SERVICE</u>	(titulaires)	(titulaires)	(titulaires)	(titulaires)	
Administratif	232	260	281	286	+23,3 %
Technique	495	536	584	590	+19,2 %
Social	143	108	114	116	-18,9 %
Médico technique	2	1	1	1	Ns
Sportif	16	20	18	18	+12,5 %
Culturel	28	36	45	44	+57,1 %
Animation		31	37	41	
Police	19	19	19	31	+63,2 %
Sapeurs pompiers	61				
TOTAL AGENTS	996	1011	1099	1127	+13,1 %

La répartition des agents par services est marquée par l'importance des agents des services techniques (52 %), soit une proportion sensiblement supérieure à la moyenne nationale (47 %). L'effectif comporte toutefois une majorité d'agents d'entretien, qui limite les possibilités de la commune à réaliser par elle-même une plus grande part des prestations techniques. Les services sociaux (qui ne représentent que 10 % des agents) ont vu leurs effectifs diminuer de près de 20 % suite à la prise en charge des aides-ménagères par le centre communal d'action sociale ; comme indiqué précédemment, les sapeurs pompiers ont été transférés au SDIS en 2001. En dehors de ces deux évolutions particulières, l'augmentation notable des effectifs de certains services traduit les priorités de la nouvelle municipalité. Les effectifs de la police municipale, stables à 19 agents entre 1995 et 2001 ont été renforcés en 2002 par l'embauche de 12 agents titulaires et d'un agent contractuel, parallèlement au renforcement des services culturels.

La structure par grade semble traduire un sous-encadrement du personnel municipal. Les taux d'encadrement moyens nationaux sont de 8 % en agents de catégorie A et 13,6 % de B. Les cadres A ne constituaient à La Seyne que 5,22 % des effectifs en 1995, et en constituent désormais 5,5 %, les cadres B étant passés de 11,04 % à 11,71 %. Cette situation de sous-encadrement n'est donc pas récente, et les efforts accomplis pour y remédier paraissent justifiés.

Le recours aux contractuels s'est développé de 1995 à 2000, particulièrement pour le service communication, mais également pour la direction des affaires juridiques, et a repris en 2002, en partie pour répondre à des postes d'encadrement (grand projet de Ville, Sécurité). La part des agents non titulaires (24 %) reste toutefois inférieure à la moyenne nationale (32 %).

La Chambre a constaté des lacunes considérables dans la production au comptable public des pièces justificatives des dépenses de personnel. Des agents, notamment contractuels, pouvaient ainsi être embauchés, payés pendant plusieurs années et avoir cessé leur activité à la mairie sans que le comptable détienne les documents essentiels de leur carrière. La chambre rappelle l'ordonnateur et le comptable aux obligations de production des pièces justificatives de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales, dans les conditions définies désormais par le décret n° 2003-301 du 2 avril 2003. Les arrêtés de nomination ou contrats, lors du premier paiement, les arrêtés modifiant la situation administrative, lors des paiements ultérieurs, doivent ainsi être produits préalablement au paiement et en double exemplaire. L'éventualité de la mise en jeu de sa responsabilité personnelle et pécuniaire pouvant conduire le comptable à plus d'exigences vis-à-vis des services de l'ordonnateur, la Chambre, afin de prévenir toute suspension de paiement, invite les services municipaux à un effort immédiat et complet permettant de reconstituer les dossiers du personnel détenus dans le poste comptable, et à poursuivre dans cette voie par la production régulière des pièces justificatives requises par la réglementation. La municipalité a indiqué s'attacher à répondre à ces obligations.

La communication et les subventions

Les dépenses de communication ont progressé de 1998 à 2000 de +120 % pour dépasser 18 MF (2 755 274 euros), soit 3,78 % des dépenses réelles de fonctionnement. Le développement de ce service tient à la volonté de la municipalité dirigée par Maurice Paul de développer une communication jusqu'à lors conduite par les élus eux-mêmes.

Plus que sur les dépenses de personnel (malgré l'emploi à la fin de 2000 de cinq agents non titulaires, dont le directeur de la communication), cette augmentation a porté sur les dépenses d'impressions et le recours à une société de conseil en communication, dans le cadre de commandes ponctuelles, puis de marchés. La tentative de donner, en mai 2000, un support conventionnel pour des prestations hors marché déjà réalisées conduisit le préfet, qui estimait que les prestations facturées recoupaient celle prévues au marché, à engager un recours gracieux qui conduisit au retrait de la convention en mars 2001. La nouvelle municipalité n'honora le paiement des factures correspondantes que sur ordonnance du juge administratif, saisi par la société.

Les subventions versées aux associations ont connu une progression importante jusqu'en 2000, l'année 2002, après une pause en 2001, étant marquée par une reprise de 8 %, notamment dans le cadre du contrat de ville.

Les indemnités des élus

L'augmentation des indemnités servies aux élus constatée en 2002 (+ 120 %, à 366 654 euros, soit 0,55 % des charges de gestion de la commune) résulte des nouvelles dispositions législatives revalorisant le régime indemnitaire des maires (loi n° 2000-295 du 5 avril 2000, mise en oeuvre par une délibération du conseil municipal du 11 avril 2001) et celui des adjoints et des conseillers municipaux (loi n°2002-276 relative à la démocratie de proximité, mise en oeuvre par une délibération du 23 mai 2002), et de la décision prise par le conseil municipal, par délibération du 23 mai 2002, de mettre en oeuvre, compte tenu des charges supportées par les intéressés, les dispositions facultatives de l'article L. 2123-22 du code général des collectivités locales permettant de revaloriser les indemnités de fonction du maire et des adjoints des communes chefs-lieux de canton et des communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine. La chambre constate que cette revalorisation, utilisant toutes les possibilités offertes par la réglementation, est intervenue alors même que la collectivité connaissait une situation financière difficile et bénéficiait d'une aide départementale.

Les marges de financement

La marge de manœuvre de la commune peut être mesurée par le poids des dépenses de personnel et des frais financiers au sein des recettes réelles de fonctionnement. Ces deux postes de dépenses sont en effet ceux, parmi les dépenses de fonctionnement, sur lesquels une réduction rapide n'est guère envisageable ; la commune de La Seyne-sur-Mer dispose à cet égard d'une marge de manœuvre réduite pour améliorer son autofinancement, puisque ces deux postes représentent 54,05 % des recettes réelles de fonctionnement en 2002, contre 50,05 % et 46,13 % pour les moyennes nationales et régionales.

L'évolution des produits et charges de gestion permet de dégager l'excédent brut de fonctionnement. L'évolution de ce ratio est défavorable de 1997 à 2000, avec une dégradation particulièrement marquée en 2000, exercice qui cumule notamment baisse des impôts (qui ne représente toutefois que quelque 440 000 euros), et accroissement des dépenses de personnel (950 000 euros) et des subventions :

Pa401402

Produits de gestion	74 149 713	75 728 150	79 096 083	74 856 510	80 010 517	78 520 561
Charges de gestion	59 392 180	63 544 258	68 875 882	68 147 112	67 916 560	65 640 046
Excédent brut de fonctionnement	14 757 533	12 183 892	10 220 202	6 709 397	12 093 957	12 880 515

L'amélioration de l'excédent brut de fonctionnement de 2002 doit être relativisée, la subvention versée à l'OPHLM de La Seyne, pour 3 353 878 euros, n'ayant plus été comptabilisé comme précédemment en charge de gestion mais en charge exceptionnelle. Cette subvention s'inscrit aujourd'hui dans le cadre d'un protocole pour le redressement de l'OPHLM de La Seyne-sur-Mer,

qui représente pour la commune une lourde charge, en même temps qu'une menace puisque l'encours de la dette garantie à 100 % par la Ville au profit de l'OPHLM est au 1er janvier 2003 de 26 864 421 euros, soit 3/4 de l'encours garanti par la Ville. L'OPHLM de La Seyne-sur-Mer a fait l'objet de plusieurs plans de redressement (1986, 1995) qui n'ont pas permis de résorber les déficits. La commune a versé ensuite quelque 20 MF par an de 1998 à 2000, avant la conclusion d'un nouveau plan de redressement de 5 ans signé le 15 février 2001 entre l'Office, l'Etat, la Caisse de garantie du logement locatif social et la Ville, qui s'engageait à verser chaque année, de 2001 à 2005 inclus, 22 000 000 F (3 353 878,38 euros) à son OPHLM. La commune s'est acquittée du versement de la première annuité

le 26 septembre 2001, puis début 2003 de la seconde annuité sur l'exercice 2002. Pour 2003, elle a exprimé le souhait d'une modification du plan de redressement, et obtenu l'accord de la CGLLS pour limiter sa participation à 2 500 000 euros en 2003, le solde de la participation due au titre de cet exercice (853 878 euros) étant reporté sur les versements ultérieurs. Dans l'attente de la modification du plan de redressement par avenant, cette mesure ne correspond donc qu'à un allègement temporaire du budget de la commune, qui se traduira, sauf avenant, sur les exercices 2004 et 2005 (terme actuel du plan) par une surcharge du même montant (853 878 euros), en plus des annuités prévues (3 353 878 euros par an).

Le changement d'imputation de cette charge en 2002 n'a pas d'incidence sur la capacité d'autofinancement de la commune, qui corrige l'excédent brut de fonctionnement du résultat exceptionnel (et des transferts de charges) et du résultat financier. On constate alors que la capacité d'autofinancement de la commune, qui s'était redressée en 1996 à 7,6 Millions d'euros grâce notamment à l'augmentation des impôts décidée par la municipalité Paul (avec un produit des contributions directes en augmentation de 6,5 Millions d'euros par rapport à 1995), s'est dégradée à partir de 1998, avec une accélération marquée en 2000, puis une nouvelle dégradation en 2002, ce qui conduit pour ces deux exercices la commune de La Seyne-sur-Mer à un niveau médiocre du ratio capacité d'autofinancement/recettes réelles de fonctionnement :

Pa401403

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Comp. Natio.	Comp. Régio.
CAF / RRF	15,55 %	12,83 %	11,17 %	8,97 %	12,90 %	10,38 %	11,84 %	10,17 %

L'amélioration des exercices 2001 et 2002 doit encore être relativisée par le concours exceptionnel apporté par le département du Var, sans lequel la capacité d'autofinancement de 2002 serait inférieure à celle de 2000, ce qui confirme la fragilité financière de la commune, ainsi que sa dépendance des concours extérieurs.

La dette

Cette capacité d'autofinancement doit être mise en regard de la dette de la commune, qui après

avoir atteint 85,3 Millions d'euros à la fin de 1994, avait été réduite à 75,7 euros fin 1996, puis contenue à ce niveau pendant 3 ans. La dette a repris une croissance soutenue en 2000 et 2001, pour atteindre 92,4 Millions d'euros, avant un repli en ramenant l'encours au 1er janvier 2003 à 87 128 598 euros, soit un encours par habitant (1429 euros) comparable à celui des communes de la même strate démographique.

La commune supporte toutefois un risque financier qui pourrait la conduire à accroître cet endettement, en raison du contentieux en cours avec la société britannique World Sea Centre. Cette société avait été associée contractuellement au projet de reconversion du site des anciens chantiers navals, notamment par une convention du 7 mai 1992 entre World Sea Centre Limited, la commune et la SAEM Marepolis. Cette convention, qui arrêta un programme d'aménagement de la zone, comportait une promesse de la commune et de la SAEM de céder à World Sea Centre Limited " le domaine foncier dont elles ont la maîtrise, le coût du foncier, nu, libéré et non aménagé restant à leur charge " ; en contrepartie, World Sea Centre Limited s'engageait à réaliser à ses frais l'aménagement foncier. La commune, en raison de difficultés juridiques et de l'imprécision du projet, finit par considérer la convention du 7 mai 1992 comme caduque ; World Sea Centre Limited présenta au tribunal administratif de Nice le 8 février 1994, une demande d'indemnisation de 113 950 000 F (17 371 565,51 euros) assortie des intérêts au taux légal à compter du 16 septembre 1993.

La commune, tout en contestant la requête, a inscrit à son budget des provisions pour faire face à ce risque à hauteur de 55 000 000 F sur l'exercice 1997 et de 40 000 000 F sur l'exercice 1998. Faut-il avoir alors présenté sa section d'investissement en suréquilibre, la provision a été utilisée au financement des dépenses " ordinaires " d'investissement. La section d'investissement devra donc dégager les ressources, éventuellement par l'emprunt, lui permettant de supporter, au profit de la section de fonctionnement, la reprise sur provision à intervenir. Dans le cas d'une condamnation supérieure au montant des provisions, la commune devra en outre trouver le complément sur ses ressources de fonctionnement ; en cas de condamnation partielle ou d'absence de condamnation, la reprise sur provision dégagera une ressource pour la section de fonctionnement dont le caractère exceptionnel devra bien être pris en compte pour ne pas, au bénéfice d'une année faste, dégrader structurellement la section de fonctionnement par des accroissements de dépenses ou des diminutions de recettes difficilement réversibles les années ultérieures.

La capacité d'autofinancement mesure la capacité de la commune à faire face, sur ses recettes de fonctionnement, au remboursement des annuités de sa dette. L'effort fiscal de 1996 avait permis de reconstituer une capacité d'autofinancement permettant de faire face à l'annuité en capital de la dette. La dégradation de la capacité d'autofinancement en 2000, puis l'accroissement de l'annuité en capital (qui avait en 2002 le mérite de diminuer l'encours de la dette) ont conduit la commune à une capacité d'autofinancement disponible négative en 2000 et 2002, c'est-à-dire que ses seules ressources de fonctionnement ne lui permettent de couvrir que 80 % de l'annuité en capital de la dette.

La capacité qu'aura la commune à supporter dans l'avenir la charge de sa dette peut être appréciée par un ratio dit de désendettement, qui rapporte l'encours de la dette à la capacité d'autofinancement. Le ratio, qui exprime ainsi le nombre de périodes nécessaires au remboursement du capital de la dette au niveau d'autofinancement annuel, indique la capacité de désendettement en années. La commune, qui pouvait rembourser sa dette avec 6,5 années d'épargne en 1997, ne pouvait plus le faire qu'en 11,1 années en 2000 et 11,3 années en 2002, soit un niveau supérieur aux moyennes nationales et régionales (7,7 et 8,3).

Les investissements

La commune dispose pour ses investissements, outre son autofinancement, d'autres ressources dont le FCTVA, en fonction des investissements de l'année N-2, et surtout des subventions d'investissement, marquées par une forte augmentation en 2001. Le Conseil général du Var s'est en effet engagé alors, en même temps qu'il apportait son concours aux dépenses de fonctionnement, à apporter, en plus des programmes traditionnels, une subvention forfaitaire d'investissement de 20 000 000 de F (3 048 980,34 euros). Par ailleurs la commune a bénéficié en 2000 et 2001 de subventions sur des projets financés par elle sur les exercices antérieurs, dont le meilleur exemple est l'aménagement du site Marepolis.

L'ensemble de ces ressources définitives d'investissement et de la capacité d'autofinancement constitue le financement propre disponible, affecté à la réalisation des investissements (hors emprunts), qui sont revenus en 2000 à un niveau modeste. Le besoin de financement résultant de l'excédent de ces dépenses sur le financement propre disponible est couvert par la variation de l'endettement, dont la réduction a été constatée en 2002, le solde correspondant à la variation du fonds de roulement, c'est à dire des excédents antérieurs. A la clôture de l'exercice 2002, ces excédents antérieurs avaient été consommés en totalité, le fonds de roulement devenant pour la première fois négatif (de 488 242 euros). Ce résultat négatif, à hauteur de 0,57% des recettes réelles de fonctionnement, est toutefois couvert par les restes à réaliser, le résultat après restes à réaliser s'élevant à 2,27 % des recettes réelles de fonctionnement.

La charge du service de l'eau

Cette analyse porte sur le budget principal. La situation des budgets annexes, et notamment du service de l'eau, n'a pas été examinée dans le cadre du présent rapport. La chambre a toutefois examiné le fondement d'une charge comptabilisée par le fermier de la commune, sur lequel la commune a sollicité l'avis de la chambre.

La commune de La Seyne-sur-Mer fait partie du Syndicat Intercommunal d'Alimentation en Eau Potable de La Seyne-sur-Mer et de la région est de Toulon. Or depuis 1989, la commune ne reçoit plus d'eau de ce syndicat, dont elle est restée pourtant membre, ses achats d'eau s'effectuant aujourd'hui directement (via son fermier la SEERC) auprès de la Société du canal de Provence et

de la ville de Toulon, l'exploitation du puits Saint Jean ayant été abandonnée en juillet 2000. Les démarches qu'aurait entreprises la commune en 1989 pour se désengager du syndicat n'ont pas abouti en raison de charges d'investissement (en particulier la création d'un réservoir de 2000m³ estimé à 2 200 000 F) financées par emprunt par le syndicat pour le compte de la commune .

Aux termes d'un accord de 1993, la commune de La Seyne avait accepté de rester membre du syndicat et de participer au financement des annuités d'emprunt du syndicat selon une quote-part liée à un volume de souscription forfaitairement redéfini diminuant progressivement de 52l/s en 1992 à 37 l/s en 2003 et 10 l/s de 2013 à 2015. La commune a donc accepté ce volume de souscription théorique, alors que depuis 1989 elle ne bénéficiait plus de fourniture d'eau du syndicat, pour contribuer à la couverture des charges supportées par le syndicat pour son compte. Le retrait accompagné d'une convention permettant le remboursement immédiat ou étalé des sommes dues par la commune au syndicat aurait permis à la commune de gérer elle-même sa dette, sans s'interroger dix ans plus tard sur le bien fondé de sa participation annuelle. Les éléments de l'accord, formalisés par des délibérations syndicale et communale, sont en effet imprécis tant sur la base que sur le taux de cette participation. La base est constituée par les annuités d'emprunt du syndicat, sans que l'objet des emprunts soit identifié. S'il s'agissait de faire prendre en charge des investissements réalisés par le syndicat " pour le compte de la commune ", c'est le montant de l'investissement (éventuellement net des amortissements) ou le montant des emprunts correspondants qu'il fallait retenir, et le taux de prise en charge par La Seyne aurait dû être de 100 %. Même en admettant la logique suivie, on notera que la " part " exprimée en l/s de la commune de La Seyne n'est rapportée à aucun total à répartir permettant de déduire le pourcentage permettant de calculer la participation de La Seyne.

La commune de La Seyne/Mer s'interroge en outre sur le bien fondé d'une facturation émise par le fermier du Syndicat à l'encontre du fermier de la ville, la SEERC , et comportant une surtaxe syndicale basée sur le débit potentiel accepté par la Ville (24 437 euros en 2002) et une " redevance fermière ", basée sur le même critère (100 454 euros). Le premier élément de la facture souffre des imprécisions signalées plus haut, mais la commune en a accepté le principe. Le second élément est plus paradoxal : la commune de La Seyne semble n'être restée adhérente du syndicat que pour permettre l'extinction de la dette qu'elle reconnaissait à son égard. Ne profitant plus des services du syndicat, la Ville estime ne pas être redevable de cette somme. Mais n'étant pas sortie du syndicat, et n'ayant pas pris la précaution de préciser de nouvelles conditions financières à son maintien, il est légitime que le syndicat lui fasse supporter le sort commun des adhérents.

La situation dans laquelle se trouve la commune résulte donc des conditions confuses dans les quelles la commune s'est maintenue dans le syndicat en 1993, dont elle s'est satisfaite durant des années. La situation de la commune à l'égard du Syndicat Intercommunal d'Alimentation en Eau Potable de La Seyne-sur-Mer et de la région est de Toulon est suffisamment paradoxale et inutilement coûteuse pour que la question du retrait de la commune soit aujourd'hui sérieusement négociée.

2. Le recours à un prestataire extérieur

Le recours à des experts, consultants et autres intermédiaires est constant et touche de nombreux services. Des contrats récents passés avec la société Conseil Gestion et Finances ont retenu l'attention de la Chambre en raison du mode de rémunération retenu.

Par décision du 26 octobre 2001, le maire de La Seyne décida de confier à la société Conseil Gestion et finances S.A., pour un montant TTC de 71 962 F (soit 10 971 euros), une mission d'assistance aux services techniques municipaux portant sur l'analyse du contrat d'affermage de l'eau passé avec la SEERC, en complément d'une analyse juridique confiée parallèlement à une société d'avocats.

Faisant suite aux conclusions de ces analyses, une décision du maire du 7 mai 2002, mise en forme par une convention du 16 mai 2002, confiait à Conseil gestion et finances " une mission d'assistance aux services techniques municipaux, portant sur la renégociation ou la mise en concurrence du contrat d'affermage à la Société Conseil gestion et finances ". Les honoraires prévoyaient une rémunération dite " technique ", c'est-à-dire fixe, nécessitée par la renégociation envisagée, à hauteur de 14 586,42 euros TTC, et une rémunération proportionnelle au résultat obtenu, d'un montant estimé à 54 083,35 euros TTC. La " rémunération au résultat " est " fonction directe de la performance économique réalisée. L'assiette de la rémunération sera la différence financière entre les conséquences des éléments de l'exploitation telles qu'elles ressortent du compte d'exploitation actuel (réf. Année 2000) du délégataire, projeté sur la durée du contrat restant à courir (les coefficients de révision étant cristallisés à leur valeur année 2000) et les conséquences des éléments de l'exploitation tels qu'ils ressortiront des nouvelles conditions (avenant ou nouveau contrat) sur la durée restant à courir du contrat actuel...le taux de rémunération sera de 1 % des gains financiers ainsi obtenus ", la facturation de ces honoraires intervenant à la signature de l'avenant ou du nouveau contrat.

La Chambre a appelé l'attention de la municipalité sur la complexité et l'imprécision de la clé de calcul de la rémunération. Les " éléments de l'exploitation " pouvant être modifiés par l'avenant à intervenir, le gain financier résultait-il bien de l'appréciation d'une " performance économique " relative aux mêmes obligations et contraintes imposées au délégataire que dans le contrat initial, compte tenu d'éventuels transferts de charge sur le budget principal de la commune ? L'avenant en cause ayant été signé postérieurement aux observations provisoires, la Chambre ne peut en analyser les termes ni porter d'appréciation sur la liquidation de la rémunération de Conseil Gestion et Finances ; elle ne peut que prendre acte des indications données par le maire de la Seyne sur la réalité des économies engendrées par cet avenant.

Conseil Gestion et Finances s'est vu par ailleurs confier par convention du 24 octobre 2002, en exécution d'une décision du maire en date du 17 octobre, une mission de conseil et d'assistance en gestion active de la dette jusqu'au 30 juin 2003, moyennant une rémunération assise là encore

sur les gains, à un taux de rémunération de 4 à 7 % selon le niveau des économies réalisées. La rémunération étant assise sur les économies réalisées, le contrat prévoyait (article 5) que " si la mission de l'exécutant ne permet pas de réaliser d'économie, il ne percevra pas de rémunération ". Cette notion simple et attrayante doit toutefois être modulée par la prise en compte des éléments du contrat précisant la notion de " réalisation " de l'économie et de leur mode de calcul. La rémunération est en effet acquise pour CGF dès la " production de contrats ou d'avenants améliorant les conditions d'endettement du client, nonobstant le fait que celui-ci donne une suite effective à ces nouveaux contrats " (art.8). Cette clause pourrait donc conduire la collectivité à payer pour des contrats qu'elle déciderait de ne pas conclure, parce qu'elle les estimerait tous comptes faits désavantageux ; elle assumerait ainsi les conséquences de l'imprécision des modes de calcul de l'économie figurant au contrat.

L'"économie réalisée " servant de base au calcul de la rémunération de CGF - et donc en fait l'économie virtuelle - est égale à " la différence entre la somme des débours à la charge du client au titre de l'encours de la dette avant l'intervention de l'exécutant et la somme des débours à la charge du client après l'intervention de l'exécutant. Les sommes à prendre en compte sont celles correspondant au principal, aux intérêts ainsi qu'à tous frais ou accessoires dus au titre de la dette de la collectivité. Pour chaque prêt on retiendra la meilleure offre obtenue pour un nouveau contrat ayant les mêmes caractéristiques de durée résiduelle et de type d'intérêt. Au cas où le client opterait pour des durées différentes, l'économie réalisée serait calculée sur la base de la meilleure offre obtenue pour une durée identique à la durée résiduelle du contrat initial. " Ces dispositions nécessitent, afin d'être mises en oeuvre correctement, une expertise financière minimale. La sommation simple des débours (dans lesquels n'est pas prise en compte apparemment la rémunération de l'intermédiaire), sans que ces débours soient actualisés, ne représenterait en effet en rien l'intérêt financier de l'opération. La Chambre estimait ainsi dans ses observations provisoires que la collectivité devrait s'assurer, éventuellement par une rédaction plus précise de la convention, qu'il s'agissait bien du gain net actualisé. Par ailleurs dans le cas de passage d'un taux fixe à une proposition à taux variable " la rémunération sera calculée sur la moyenne entre le taux variable ou révisable retenu et la meilleure offre de taux fixe obtenue pour un contrat de mêmes caractéristiques " : le niveau du taux variable serait donc figé artificiellement au moment de la conclusion de l'avenant pour servir de base au calcul sur toute la durée du prêt des débours de la collectivité, en faisant la moyenne avec une proposition de taux fixe non retenue. L'avantage actuel du taux variable sur le taux fixe profiterait donc pour moitié à CGF, à la commune d'assumer par contre les évolutions réelles de taux (le contrat ne prévoit pas d'inclure dans le calcul le coût d'un contrat de couverture de taux). Le mode de calcul retenu dans le cas du passage d'un taux fixe à un taux variable n'avait donc pas de rationalité économique.

En réponse à ces remarques le maire de la Seyne-sur-Mer a indiqué à la chambre que le prestataire n'avait pu proposer à la commune des projets de renégociation et qu'il se verrait donc réclamer tout prochainement le reversement de l'avance perçue sur le contrat.

3. Le recours aux transactions

L'examen de la gestion de la commune de La Seyne-sur-Mer a conduit à constater la multiplication des protocoles transactionnels, dont celui passé avec le liquidateur de la SAEM Marepolis pour le règlement de diverses conventions de mandat, examiné plus loin, est un exemple conséquent et original.

Le Code civil définit la transaction comme " un contrat par lequel les parties terminent une contestation née, ou préviennent une contestation à naître " (art. 2044 C. civil). Au cours de la dernière décennie, la transaction administrative a fait l'objet d'une promotion par les pouvoirs publics, le Conseil d'Etat ayant confirmé la capacité des collectivités locales à transiger, la transaction faisant l'objet d'une convention autorisée par le conseil municipal.

En matière contractuelle, la transaction peut intervenir lorsqu'il s'agit de régler les litiges liés à l'exécution d'un contrat valide ou lorsqu'il est nécessaire de liquider la situation née de l'annulation d'un contrat. Le principe du recours à la transaction est plus complexe lorsque aucun marché régulier n'a été passé et que pourtant l'entreprise a exécuté certaines prestations ; en effet, la transaction peut être suspectée de tourner les règles du droit des marchés publics.

De 1998 à 2002 la commune de La Seyne a passé une quinzaine de transactions couvrant ces différents cas :

transaction destinée à pallier le retrait, à la demande du préfet, du marché de fournitures de repas au centre de secours (transaction du 29 septembre 1999) ;

transactions destinées à pallier l'annulation par le tribunal administratif de onze lots du marché de travaux ordinaires de 1997, la commission d'appel d'offres s'était en effet réunie le 6 juin 1997 sans réunir la majorité de ses membres (transactions du 8 février 2000 et du 20 avril 2000) ; la commune n'a par contre pas passé de transaction pour pallier l'annulation du marché de collecte des déchets passé avec la COVED (cf.infra) ;

transactions passées pour pallier l'absence d'avenants en cours de marché (transaction du 15 février 2001), après avis du comité consultatif de règlement amiable des litiges relatifs aux marchés publics (transaction du 15 février 2001 et délibérations du 16 septembre 2002 approuvant la passation de transactions).

La pratique des transactions est entachée d'un certain nombre d'imprécisions.

1) Tout d'abord l'annulation d'un marché fait disparaître rétroactivement la pièce justificative de la dépense ; dès lors la transaction qui s'y substitue doit couvrir l'intégralité des prestations réalisées par l'entreprise, y compris celles qui lui ont déjà été payées. Or les transactions passées par la commune ne couvrent que les dépenses restant à payer.

Ainsi, si les délibérations prises le 21 janvier 2000 pour les transactions à passer pour les marchés de travaux annulés mentionnaient pour chaque entreprise le montant des dépenses totales à valider, les conventions signées avec les entreprises arrêtent le " montant de l'indemnité " à verser à l'entreprise au niveau des seules dépenses n'ayant pas encore été mandatées, assorties d'intérêts moratoires. Les dépenses ayant fait l'objet de mandatements antérieurs ne trouvent donc pas dans ces protocoles le support juridique qui leur fait défaut depuis l'annulation du marché. L'émission, régulière, d'un titre de recettes permettant d'obtenir de l'entreprise le reversement des paiements antérieurs à l'annulation ne peut dès lors régulièrement s'accompagner de l'émission d'un mandat validant le paiement de ces prestations, dès lors que la transaction ne les couvre pas.

L'annulation du marché de collecte des déchets passé avec la COVED a de même donné lieu, pour les paiements intervenus avant le jugement, à une " régularisation " partielle irrégulière, cette fois en l'absence totale de transaction.

La commune avait passé le 25 février 1998, pour une durée de 18 mois, un marché de collecte des déchets et encombrants ménagers et de nettoyage avec la société COVED (Collecte Valorisation Energies Déchets). Ce marché a été annulé par le tribunal administratif, l'égalité de traitement des candidats ayant été rompue par les modifications de durée et de contenu du contrat apportés en cours de procédure. Sitôt le jugement notifié à la commune, l'exécution du marché était arrêtée, le 5 mai 1999 et le comptable suspendait à juste titre les mandats de paiement des factures de mars et avril 1999 émises en application du marché.

Après avoir saisi en vain la chambre régionale des comptes d'une demande d'inscription d'office des crédits nécessaires au paiement de ces prestations non encore réglées, la chambre constatant qu'à défaut de transaction ou de jugement la créance n'était pas à ce stade juridiquement fondée, la COVED saisissait le tribunal administratif de Nice en vue d'obtenir la condamnation de la commune au paiement des prestations qui ne lui avaient pas encore été réglées, pour un montant de 4 315 806,13 F (657 940,40 euros) avec intérêts de droit. Par ordonnance du 12 décembre 2000, le magistrat délégué chargé des référés condamnait la commune de La Seyne-sur-Mer au versement d'une provision de 3 000 000 F (457 347,05 euros), subordonnée à la constitution d'une garantie.

Le paiement des prestations de la COVED qui n'avaient pas été mandatées se règle donc par la voie juridictionnelle. Aucune transaction, ni décision juridictionnelle, ne sont par contre intervenues pour régler le sort des prestations antérieurement payées. La commune a simplement procédé le 30 novembre 2001 à l'émission simultanée d'un titre et d'un mandat envers la COVED pour, comme l'indique le certificat administratif du maire, " comptabiliser dans les écritures l'annulation de ce marché ". Le titre et le mandat sont accompagnés pour toute pièce justificative d'un certificat administratif récapitulant les mandats précédemment payés dans le cadre du marché, pour un montant de 23 826 382,98 F. Si cette production est suffisante pour le titre, la récapitulation des paiements antérieurs, dont le titre poursuit le recouvrement, ne peut

évidemment servir de justificatif au renouvellement de leur mandatement. Auraient dû être produites, conformément aux exigences de l'instruction du directeur de la comptabilité publique du 19 novembre 1997, une transaction exécutoire et la délibération l'autorisant.

Sur ce constat, la Chambre recommande à la commune de donner, par la voie conventionnelle d'une transaction, dûment autorisée par le conseil municipal et exécutoire, ou par un recours au juge, un fondement valable aux dépenses qu'elle a supportées dans le cadre de marché annulé. La COVED a à ce jour refusé toute transaction sur ce point ; de fait, tant que la commune renonce, en en permettant la compensation par un mandat irrégulier, à poursuivre le recouvrement du titre de recette émis envers la COVED, cette dernière conserve le bénéfice des paiements antérieurs, pour lesquels elle ne ressent donc pas la nécessité de passer une transaction en assurant le fondement juridique.

2) En second lieu, les dépenses ne peuvent être liquidées conformément aux clauses du marché annulé.

Le juge administratif annule les transactions consécutives à l'annulation de marchés déjà exécutés où l'indemnité convenue est purement et simplement égale au prix du marché annulé. Sur le fondement juridique de l'enrichissement sans cause, les travaux déjà effectués par une entreprise peuvent par contre être indemnisés sur la base du montant des dépenses utiles exposées par le cocontractant au profit de la personne publique. Sur le terrain de la faute quasi-délictuelle, le cocontractant peut en outre prétendre, dans la limite du prix du marché, à la réparation du préjudice qu'il a subi du fait de la faute constituée par l'illégalité qui a conduit à l'annulation du contrat, y compris, le cas échéant, la privation du bénéfice escomptée de l'exécution du marché (Conseil d'Etat du 8 décembre 1995, commune de Saint-Tropez). Ces règles s'appliquent tant aux prestations payées avant l'annulation du marché qu'à celles exécutées avant cette annulation mais non encore payées.

Or la commune de La Seyne-sur-Mer a constamment évalué le montant des dépenses utiles au niveau des paiements antérieurs, effectués sur les bases contractuelles des marchés annulés, tant pour les prestations qui ont déjà fait l'objet de paiements que pour celles restant à payer. Le paiement au titulaire du marché de prestations liquidées conformément au marché revient ainsi à vider de tout effet financier l'annulation du marché.

De même, en appliquant aux dépenses utiles restant à payer des intérêts moratoires directement inspirés du marché annulé, présentés dans les conventions comme " préjudice financier du fait du non paiement au moment de la réalisation des travaux ", la commune limite la portée de l'indemnité transactionnelle par rapport à la jurisprudence du Conseil d'Etat (commune de Saint-Tropez) qui ajoutait aux dépenses utiles la prise en compte éventuelle "d'une somme correspondant à la réparation du préjudice subi par le cocontractant du fait de la faute constituée par l'illégalité entachant le marché, y compris, le cas échéant, la privation du bénéfice que le cocontractant escomptait de l'exécution du marché".

Le même défaut ressort du traitement du contentieux COVED, puisque cette fois sans même une délibération du conseil municipal l'ordonnateur a émis un mandat reprenant le montant des mandats antérieurement émis.

3) Les observations du préfet sur l'irrégularité de certaines transactions ont été sans effet.

Le conseil municipal avait fixé le 21 janvier 2000 le cadre d'une transaction à intervenir suite à un marché annulé, selon la méthode dénoncée précédemment. La convention correspondante, signée le 15 février 2000, n'évaluait les dépenses utiles que pour le solde restant à mandater. Le 31 mars 2000, le préfet demandait au conseil municipal de délibérer de nouveau pour fixer d'une part le montant réglé à l'entreprise en application du marché et devant être reversé au titre de la répétition de l'indu, d'autre part les dépenses utiles effectuées par l'entreprise et la perte du bénéficiaire escompté, et l'indemnité accordée à l'entreprise du fait de l'erreur administrative ayant entraîné l'annulation du marché. Le conseil municipal délibérait le 18 avril 2000 pour fixer sur ces nouvelles règles de liquidation les flux financiers à intervenir. L'effet en est de pure forme, puisque la délibération reprend purement et simplement les montants retenus par la délibération du 21 janvier, les intérêts moratoires étant simplement requalifiés en " " indemnité accordée en compensation du dommage subi du fait de l'erreur administrative ayant entraîné l'annulation du marché ", et que l'exécution comptable de la délibération et de la convention initiales, entièrement réalisée avant la lettre du préfet, n'a pas été remise en cause suite à la nouvelle délibération.

4) l'usage des transactions ne peut être un palliatif à la bonne exécution des marchés

L'utilisation de la procédure de la transaction n'apparaît justifiée que dans le cas de circonstances exceptionnelles empêchant la réalisation de toutes les formalités requises par la réglementation applicable aux marchés publics.

Plusieurs transactions durent être passées pour permettre le paiement de travaux supplémentaires ordonnés informellement par le maître d'oeuvre lors de l'exécution de marchés, les dépassements de marché et l'absence d'avenant conduisant le comptable à suspendre les paiements. Ce fut le cas pour des marchés passés en 1997 l'un pour l'aménagement d'un cimetière, du fait de la sous-estimation initiale des travaux de confortement d'une falaise, l'autre pour un marché de travaux d'aménagement d'une place, du fait de modifications des prix unitaires par un ordre de service non confirmé par avenant, ou encore pour un marché passé en 1998 pour l'aménagement d'un parc paysager, pour lequel des travaux supplémentaires, procédant, selon le comité consultatif interrégional de règlement amiable des litiges de Lyon, d'une erreur de conception de la maîtrise d'oeuvre, durent être ordonnés peu avant l'inauguration pour pallier des problèmes liés au caractère inondable du site.

Les transactions correspondantes furent approuvées par le conseil municipal en 2001 et 2002, soit directement, soit, en ce qui concerne les deux derniers marchés cités, après saisine du comité

consultatif interrégional de règlement amiable des litiges relatifs aux marchés publics, saisine émanant de l'entreprise ou de la commune elle-même. La municipalité a assuré la Chambre que le recours aux transactions dans ces trois cas résultait de désorganisations passagères des services dans les années 1998 et 1999, et confirmé que les transactions ne sauraient constituer désormais un mode dérogatoire d'exécution des marchés publics.

4. Marepolis

La Chambre a déjà examiné à deux reprises la gestion de la société d'économie mixte Marepolis, la première fois pour les exercices 1990 à 1992, examen conclu par une lettre d'observations définitives du 23 février 1994, puis, à la demande du préfet du Var, sur les exercices 1990 à 1996, examen conclu par une lettre d'observations définitives du 3 juillet 1997. L'examen qu'a pu en faire la Chambre à l'époque, sous l'angle de la SAEM, est complété par le présent rapport d'un examen des conditions dans lesquelles la commune a passé, suivi et régularisé les diverses conventions passées avec sa société d'économie mixte.

4.1. Présentation générale

Afin d'aménager le site des anciens chantiers navals de la Normed, qui avait déposé son bilan et cessé ses activités en 1986, fut créée le 23 novembre 1990 une société (anonyme) d'économie mixte locale, la SAEM Marepolis, dont la Ville de La Seyne allait détenir, après le retrait rapide du Conseil général du Var en octobre 1991, 59 % du capital. L'objet de la SAEM Marepolis était d'aménager une zone de plus de 32 hectares avec deux situations patrimoniales distinctes, une partie, les "terre-pleins Est", d'une superficie de 18,4 hectares appartenant au domaine public maritime et concédée à la Ville le 31 décembre 1993, l'autre partie, d'une superficie de 14 hectares, rachetée en 1990 à la Normed par le département du Var qui les a ensuite cédés, lors de son retrait de la SAEM en octobre 1991, à la commune de La Seyne. La commune maîtrisait donc le foncier après s'être portée acquéreur de la partie privée et avoir obtenu de l'Etat une concession sur le domaine public maritime.

Pour remplir sa mission, la SAEM Marepolis avait conclu en avril 1991 avec le Conseil Général, alors propriétaire de la partie privée et gestionnaire du domaine public maritime, une convention d'études pour l'élaboration d'un dossier de zone d'aménagement concerté (ZAC). Puis la SAEM passait avec la Ville de La Seyne, qui avait racheté les terrains au département, accédé à la présidence de la SAEM et en outre réalisé directement certains travaux, comme la démolition de la plupart des bâtiments existants et les sondages pour la dépollution des terrains, plusieurs conventions de mandat.

Huit conventions avaient conduit la commune à verser à la SAEM Marepolis plus de 87 MF, essentiellement sous forme d'avances. L'intégration des investissements réalisés par la SAEM dans le patrimoine communal s'avérait impossible en 1996, par défaut des pièces justifiant réglementairement l'emploi des avances, ce qui retardait d'autant l'obtention des subventions

escomptées.

Les insuffisances dans l'exécution comptable de ces conventions expliquent ce blocage, que la commune a contourné en passant en 2000 un protocole global, validant en bloc plus de 77 MF de dépenses effectuées par la SAEM pour le compte de la Ville. L'exécution comptable des conventions et les conditions de passation du protocole font l'objet des observations ci-après.

Les financements extérieurs

Le bilan financier de l'opération doit tenir compte des financements extérieurs obtenus par la Ville, mais aussi des conséquences pour la commune de la liquidation de la SAEM Marepolis, sans compter l'impact potentiel du contentieux World Sea Centre évoqué dans l'analyse financière.

Le financement de l'aménagement de la zone requérait des aides extérieures et notamment des crédits européens du FEDER, dans le cadre du programme RENAVAL. L'obtention effective des subventions était suspendue à la production de justifications de l'achèvement des travaux. Les difficultés qu'eut la commune à établir et présenter ces justificatifs conduisit à un certain retard dans le versement des subventions, la commune obtenant finalement de 1993 à 2001 un total de subventions de 9 343 073 euros (61 286 544 F) en rapport avec l'avancement de l'opération. La part la plus importante de ces subventions provient de l'Europe (4,93 Millions d'euros, soit 32,3 MF), versées de 1993 à 1997. Les subventions de la région et du département (24,7 MF, soit 3,766 Millions d'euros), ont été versées plus tardivement, puisque, pour des dépenses supportées par la commune essentiellement sur les exercices 1993 à 1996, ces subventions n'ont été perçues qu'en 2001, après la production par la commune du protocole " validant " les travaux exécutés par la SAEM Marepolis sous mandat. Ainsi, alors que le Conseil Général du Var avait décidé, par délibérations des 24 novembre 1994 et 23 mars 1995 de la commission permanente, d'attribuer une subvention de 11 592 000 F, la commune de La Seyne n'avait pu produire, notamment en 1997, les pièces justificatives demandées (certificats de fin de travaux, PV de réception, décomptes généraux et définitifs, certificat de l'ordonnateur et du comptable sur la prise en considération des dépenses réalisées par le maître d'ouvrage délégué) ; le crédit fut alors annulé, puis, réinscrit le 13 juin 2001, au vu d'un nouveau dossier présenté le 8 novembre 2000 et comportant notamment la délibération de la commune de La Seyne décidant d'intégrer l'ensemble des travaux dans le patrimoine communal et le rapport d'expertise sur le coût et la réalisation desdits travaux.

La liquidation de la SAEM et l'appel en comblement d'insuffisance d'actif

La SAEM Marepolis n'ayant plus d'activité à compter du 31 mars 1997 a été déclarée en redressement judiciaire le 10 septembre 1997, puis en liquidation judiciaire le 10 avril 1998. La commune de La Seyne-sur-Mer a été assignée par le liquidateur de la SAEM en vue d'obtenir sa condamnation sur le fondement de l'article 180 de la loi du 25 janvier 1985, codifié à l'article L.624-3 du code de commerce : " lorsque le redressement judiciaire ou la liquidation judiciaire

d'une personne morale fait apparaître une insuffisance d'actif, le tribunal peut, en cas de faute de gestion ayant contribué à cette insuffisance d'actif, décider que les dettes de la personne morale seront supportées, en tout ou partie, avec ou sans solidarité, par tous les dirigeants de droit ou de fait, rémunérés ou non, ou par certains d'entre eux... " L'insuffisance d'actif s'élevait à 81 595 803,98 F. La commune présenta en défense un argumentaire sur la réduction du passif réel, tenant essentiellement à la réduction de sa propre créance, la commune s'appêtant à valider les avances accordées à sa SAEM. Cet argument - qui anticipe sur l'accord du conseil municipal qui n'approuvera le protocole correspondant que 18 mois plus tard- a été retenu par le tribunal, qui retint comme montant du passif certain la somme de 2 665 290 F, montant qui n'a appelé, selon les termes du jugement, aucune objection de la part de la commune de La Seyne-sur-Mer.

Le Tribunal, dans son jugement du 23 mars 2000, constata que la disproportion entre le chiffre d'affaires de la société et sa masse salariale (115 % du chiffre d'affaires en 1996) constituait une faute de gestion " dont l'issue ne pouvait être que l'insuffisance d'actif de la SAEM Marepolis " et que la SAEM Marepolis n'avait pas procédé à la déclaration de cessation des paiements conformément aux dispositions impératives de l'article 3 de la loi du 25 janvier 1985 (déclaration dans les quinze jours, alors que la société a arrêté son activité en mars 1997). La commune ne contestant pas sa responsabilité obtint du tribunal de voir sa contribution ramenée à 2 000 000 F (304 898,03 euros) (et accessoirement à une condamnation de 5000 F en application de l'article 700 du nouveau code de procédure civile. Si l'on examine le bilan de cette liquidation pour la commune, on constatera qu'actionnaire à 58,9 % de la SAEM elle a couvert 75 % du montant du passif certain retenu par le tribunal (2 000 000 F pour 2 665 290 F).

La commune n'a toutefois pas achevé le traitement budgétaire de cette liquidation, puisqu'elle comptabilise toujours à son bilan au C/26 1 056 400 F (161 047,14 euros) au titre de ses participations au capital de la SAEM Marepolis, sans avoir inscrit aucune provision pour dépréciation de cette immobilisation financière, ce qu'elle aurait dû faire dès la cessation de paiement, au plus tard en 1997. La commune ayant été condamnée à combler l'insuffisance d'actif, elle se doit désormais de constater définitivement dans ses comptes la perte de ces titres.

4.2. Les conditions de mise en oeuvre des diverses conventions

Les insuffisances des conventions de mandat

Le mécanisme des mandats exige que l'emploi des avances soit justifié périodiquement, et au moins annuellement. La plupart des conventions de mandat passées entre la commune et sa SAEM comportaient à cet égard des clauses de reddition de compte insuffisantes.

Curieusement les conventions initiales (convention d'études du 21 février 1992, convention de gestion du 21 février 1992, malgré l'ambiguïté qui l'a conduit à fixer le coût global des prestations à un montant forfaitaire de 900 000 F H.T. que la commune s'engage à verser " par avance ou subvention ") étaient à cet égard les plus satisfaisantes en prévoyant la production de factures ou

pièces justificatives correspondant aux dépenses engagées pour le compte du mandant et une reddition des comptes au moins annuelle avec copie des factures acquittées. Un avenant n°1 à la convention d'études du 2 août 1993 conditionnera en outre le versement du solde des avances à l'avancement des études.

Les dispositions des conventions ultérieures furent moins précises. Ainsi en ce qui concerne la convention de mandat concernant l'aménagement du secteur est, convention la plus importante, ou la convention de mandat dépollution 1ere tranche (convention du

17 décembre 1993), les avances de la Ville devaient être versées selon l'échéancier prévisionnel des travaux, périodiquement mis à jour, en ne prévoyant en matière de reddition de compte qu'un certificat annuel attestant la réalisation des opérations effectuées et en fin de mission un bilan général de l'opération comportant le détail de toutes les dépenses et recettes réalisées, sans prévoir les conditions de remise des pièces justificatives de dépenses.

Des améliorations furent apportées par la municipalité Paul après quelques hésitations. Alors que la convention de mandat dépollution 2eme tranche du 28 décembre 1995 contenait des dispositions identiques à celle de la convention dépollution 1ere tranche précitée et donc insuffisantes, un avenant du 17 avril 1996 reprit les dispositions précitées des premières conventions en matière de production des pièces justificatives et de reddition des comptes annuelle avec copies des factures. A la même date du 17 avril 1996 un avenant n° 2 aux conventions CPM1 et CPM 2 du 6 avril 1995 reprit les mêmes exigences.

Cette absence d'exigence en matière de justification des avances dans les conventions passées de 1993 à 1995 explique une partie des difficultés rencontrées ; l'exécution comptable des conventions fut elle-même déficiente, même là où les clauses contractuelles étaient satisfaisantes.

Les conditions irrégulières de l'exécution comptable des conventions

Le versement des avances au titre de la convention d'aménagement du secteur-est, à hauteur de 57 396 886,78 F (8 750 098,98 euros), n'a pas été effectué sur la base de l'échéancier prévisionnel des dépenses ou des décomptes périodiques comme le prévoyait la convention, mais au vu de certificats administratifs faisant référence à l'attribution des subventions " transitant " par le budget de la Ville, sans quantifier aucunement ni le montant des dépenses déjà effectuées par la SAEM, ni le montant des dépenses à venir. Si le rythme de versement de ces avances n'a pas excédé celui du calendrier prévisionnel porté dans la convention initiale ou ses avenants, le comptable aurait dû exiger les décomptes périodiques trimestriels et certificat annuel prévus au contrat, et par delà les insuffisances contractuelles, la production annuelle des pièces justificatives des dépenses. Ce n'est qu'en décembre 1996, près de 3 ans après le versement de la première avance, que fut joint au mandat, pour la première fois, un décompte périodique faisant apparaître le montant des factures déjà payées pour plus de

46 MF (7,01 Millions d'euros) ou à payer, justifiant le montant de l'avance sollicitée, et seulement en février 1997, à l'appui du dernier mandat, que furent produites les premières factures.

Les premiers paiements effectués par la Ville au titre de la convention magasin général du 24 mars 1993 avaient été effectués de même, pour un montant cumulé de 3 056 871 F (466 016,98 euros), sans autre justificatif que les avis d'attribution ou de virement de subventions. L'exécution comptable du mandat s'opéra pendant un an sans copie des factures supportées par la SAEM, un simple relevé de trois postes de dépenses étant produit en mars 1994 sans détail des dépenses, ni indication de l'identité des bénéficiaires, ni récapitulatif de la consommation des fonds précédemment versés, comme l'exigeait la convention de mandat, le versement du " solde " étant effectué en août 1994 au vu d'un décompte provisoire non accompagné de justificatifs.

La convention de mandat pour la réhabilitation de la Porte principale (convention du 2 août 1993), rapidement suspendue, n'a donné lieu qu'à un paiement en 1996 pour 248 895,98 F sans que soient produites au comptable les pièces justificatives, simplement attestées par l'ordonnateur et validées un avenant approuvé par le conseil municipal.

Le premier mandat émis en août 1994 au profit de la SAEM au titre de la convention dépollution 1^{ère} tranche a permis le paiement d'une somme de 1 111 449,05 F, qui ne correspond ni à l'avance initiale prévue dans la convention, ni à une avance assise sur l'échéancier prévisionnel, mais au règlement de dépenses engagées par la SAEM et à la totalité de sa rémunération prévisionnelle pour l'opération, qui devait pourtant lui être servie " au prorata des dépenses effectuées par le mandataire par rapport au total prévisionnel des dépenses ", selon la mention de la convention initiale (qui disparaîtra ensuite avec l'avenant n°3 du 17 juillet 1996), soit alors un prorata de 11,5 %. La prise en charge en l'état de ce mandat par le comptable souffre de deux autres insuffisances. A défaut de clauses contractuelles sur ce point, le remboursement de débours supportés par le mandataire aurait dû conduire le comptable à demander la production de la copie des pièces justificatives à l'appui du mandat. Le comptable aurait dû en outre constater que l'état qui lui était produit comportait essentiellement des dépenses datées d'avril et juin 1993, soit plus de 6 mois avant la signature de la convention, à l'exécution de laquelle ces dépenses ne pouvaient se rattacher.

Les avances suivantes, justifiées par la référence à un échéancier initial devenu caduc, auraient dû être accompagnées du décompte périodique et de l'échéancier prévisionnel actualisé prévu par la convention et le premier de l'exercice 1996, aurait dû en outre être accompagné du " certificat " par lequel, avant le 15 janvier de chaque année, le mandataire devait contractuellement attester de la réalité des dépenses. La commune a versé à la SAEM au titre de cette convention un total de 5 317 898,74 F (810 708,44 euros), sans que soient produits les justificatifs des paiements.

Les conventions dont les stipulations en matière de reddition de comptes étaient satisfaisantes ne furent pas exécutées dans de meilleures conditions. Ainsi, après l'annulation d'un premier mandat

du même montant émis en juillet 1992 en exécution de la convention d'études du 21 février 1992, la commune a émis le 3 mai 1993 un mandat de 296 000 F, accompagné d'un certificat de paiement établi pour servir de justificatif au mandat annulé, et faisant état d'une " étude sollicitée " auprès d'une société, là où la convention prévoyait la production, non de commandes, mais de factures. Or, plus d'un mois avant le mandat de 1993, la société concernée avait par courrier confirmé à la SAEM la rupture de leur lien contractuel, et l'absence de toute prestation. Le versement en 1993 et 1994 des acomptes ultérieurs aurait dû, en application des dispositions de l'article 11 de la convention, s'accompagner de la production, dans le cadre de la reddition annuelle des comptes, des copies des factures portant la mention de leur date de règlement. Là encore, sans que le comptable se soit vu produire une reddition des comptes annuelle ni pour 1994, ni pour 1995, le solde de l'opération, soit 225 725,45 F, fut mandaté à la SAEM en février 1996 au vu d'un simple certificat administratif, sans que soient produites au comptable les pièces justificatives de la reddition de compte finale.

Lors de l'exécution en 1993 de la convention de gestion du 21 février 1992, le comptable, s'il pouvait payer son forfait contractuel de rémunération à la SAEM, aurait dû, conformément à l'article 9 de la convention, se faire produire les factures et pièces justificatives correspondant aux travaux facturés à la Ville (pour 130 605,87 F en 1993 et 83 020 F en 1994).

L'exécution comptable de la convention CPM1 lors du second semestre 1996 s'est traduite par des versements d'avances de 4 566 350,89 F (696 135,71 euros) et d'acomptes sur rémunération à hauteur de 347 439,74 F (52 966,85 euros), sans que soit produites au comptable, soit à la fin de l'exercice, soit au plus tard au vu du premier mandat de l'exercice suivant, la reddition de compte et la copie des factures prévues dans l'avenant n°2 de la convention. Les opérations comptables relatives à la convention CPM1 s'arrêtèrent à ce stade, sans qu'aucune reddition de compte n'intervienne, ce qui n'empêcha pas la commune de mandater en 1997 à la SAEM deux avances pour 2 202 933,61 F (335 835,06 euros) au titre de la convention CPM2, justifiées par des situations signées par le premier adjoint au maire en tant qu'ordonnateur alors qu'il se trouvait être par ailleurs président de la SAEM bénéficiaire des paiements.

L'exécution comptable de la convention de mandat du parking n'a débuté que sur l'exercice 1996 alors que l'opération a été, pour l'essentiel, réalisée au cours de l'exercice 1995. Le comptable a dû à cette occasion, en suspendant les paiements, rappeler à plusieurs reprises les services de l'ordonnateur au respect des règles comptables - exacte imputation de la dépense, non contraction de dépenses et recettes, respect de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses des collectivités locales- et des obligations contractuelles en matière de paiement des avances, de production des décomptes périodiques et de bilan final, et d'application éventuelle de pénalités contractuelles. Le comptable n'a pu obtenir satisfaction mais accepta néanmoins de payer en juillet 1996 à la SAEM un montant de 1 277 820 F (194 802,40 euros) sans obtenir la justification de l'emploi de cette somme qui correspond simplement aux avances facturées par la SAEM.

L'exécution comptable des conventions a donc souffert de l'application négligente de conventions pour la plupart déficientes, ce qui s'est traduit par une accumulation d'avances qui restaient à justifier.

L'examen des conditions d'exécution des conventions Marepolis confirme par ailleurs, par d'autres exemples les observations formulées par la Chambre en 1997 sur l'absence de respect des seuils en matière de marchés publics, apparemment respectés, mais dépassés de fait par des études dites complémentaires ou par le fractionnement d'une même prestation.

Cet examen révèle également que les imputations budgétaires des versements effectués par la Ville au profit de sa SAEM étaient partiellement erronées.

Alors qu'il s'agit pour l'essentiel de prestations de services, les premiers mandats portant sur la convention de gestion furent imputés en section d'investissement, d'abord comme dépenses définitives (au C/2350), puis comme avances (au C/2548). Ce n'est qu'à partir de l'exécution de la convention de gestion du 16 décembre 1994 (dont le premier paiement intervient en 1996) que la dépense sera imputée régulièrement en section de fonctionnement.

Au sein de la section d'investissement, l'imputation directe au C/2350 de paiements qui devaient être considérés comme des avances, et donc imputés au C/2548 (en M12), n'est elle-même pas indifférente, puisque le montant des avances dont la commune a demandé la justification ne concerne que les sommes inscrites au C/2548, les dépenses définitives du C/2350 n'ont plus à donner lieu à justification d'emploi. En plus de ces mandats concernant la convention de gestion, ceux émis en exécution de la convention " magasin général " du 24 mars 1993 ont également été tout d'abord été imputés sur le C/2350 (pour un montant cumulé de 3 056 871 F) avant d'être, à partir de l'exercice 1994, imputés au C/2548, et considérés comme avances, imputation qui aurait dû être choisie dès l'origine.

4.3. Les insuffisances du protocole

La situation de blocage

Faute d'avoir, dans les conditions ci-dessus rappelées, obtenu et contrôlé les justifications des dépenses réalisées par la SAEM Marepolis, la commune se trouvait détenir sur son mandataire des avances importantes dont la justification finale se heurtait aux insuffisances constatées dans le suivi des marchés par la SAEM.

A défaut de pouvoir produire la totalité des pièces exigées par le comptable, la commune envisagea plusieurs solutions : protocole avec les entreprises (délibération du 22 novembre 1996), modification par avenant des conventions afin d'autoriser le commissaire aux comptes de la société à certifier du bon usage des avances versées ", projets juridiquement incertains qui n'aboutirent pas. Le 10 juillet 1997, le conseil municipal approuva la passation d'une transaction,

cette fois entre la commune et la SAEM, prévoyant les conditions de la résiliation d'une seule convention de mandat, passée le 26 mai 1995 (convention dite CPM2). Sur recours du préfet, la délibération et la transaction signée le 14 août 1997 ont été annulées par le tribunal administratif de Nice le 26 juin 1998, au motif que la transaction ne mettait en œuvre aucune des pénalités prescrites par la loi du 12 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage public.

La situation restait donc inchangée : les avances faites par la ville à la SAEM ne pouvaient donner lieu à intégration patrimoniale, ce qui avait également pour conséquence non négligeable de bloquer le versement de diverses subventions.

Le protocole du 22 septembre 2000

La mise en redressement puis en liquidation judiciaire de la SAEM Marepolis posait le problème en d'autres termes. Dans le cadre de cette procédure la commune avait produit une créance de 77 335 912,80 F (11 789 783,90 euros) correspondant au solde des avances versées au titre des différentes conventions de mandats intervenues entre la commune et la SAEM.

Par ordonnance du 2 juin 1998, le juge commissaire du Tribunal de commerce de Toulon désigna un expert pour notamment " dresser la liste, évaluer le montant et la valeur des travaux réalisés pour le compte de la Ville dans le cadre de la convention de mandat et de vérifier que leur montant correspondait aux avances consenties à la SAEM Marepolis ".

Par rapport en date du 7 janvier 1999, l'expert concluait que "le montant total des travaux réalisés et réglés aux entreprises, bureaux d'études et maîtres d'œuvre et le montant total des conventions de mandat et des conventions de gestion réglées à la SAEM Marepolis représentent un montant de 77 214 884,28 F TTC." Dix-sept mois s'écoulèrent avant que, le 7 juin 2000, le conseil municipal prenne une délibération autorisant le maire à signer un protocole sur ces bases avec le liquidateur de la SAEM Marepolis.

Aux termes de ce protocole, signé le 22 septembre 2000, la Ville et le liquidateur de la SAEM Marepolis conviennent de se rapporter, pour l'évaluation des prestations réalisées pour le compte de la Ville par la SAEM Marepolis dans le cadre des conventions de mandat intervenues entre elles, au montant déterminé par le rapport d'expertise, et de réduire de ce montant la créance produite par la Ville au titre des avances consenties à la SAEM. En outre, la Commune déclare donner quitus à la SAEM de l'exécution des conventions de mandat.

Le protocole comporte également la mention selon laquelle le rapport de l'expert justifie du montant des prestations réalisées par la SAEM " en conformité des règles de la comptabilité publique". Rien dans le rapport de l'expert, ni dans l'énoncé de la mission qui lui a été confiée, ne fait apparaître qu'il se soit ou ait eu à se prononcer sur la régularité des procédures en regard des règles de la comptabilité publique, ni même en regard des seules règles applicables aux marchés publics, si ce n'est par la mention au II.3 du rapport: "nous avons noté que les procédures d'appel

d'offres avaient été respectées", ce qui n'est qu'un élément, d'ailleurs peu étayé, de la régularité de la passation et de l'exécution des marchés publics. Le postulat de l'article 3 de la convention signée par le maire de La Seyne et le liquidateur relève donc de leur seule appréciation.

Les imperfections du protocole

Ce protocole exécutoire, qui s'impose au comptable, a permis l'intégration comptable des opérations conduites sous mandat par la SAEM Marepolis. Cette opération fut réalisée comptablement et budgétairement en application d'une délibération du conseil municipal de La Seyne en date du 24 octobre 2000, par émission d'un titre de recette de 77 214 884,28 F (11 771 333,22 euros) émis sur le compte 238, et d'un mandat d'ordre du même montant sur le compte 2312.

Ce protocole souffre toutefois de ce que la commune a insuffisamment veillé à fournir à l'expert les éléments de sa propre comptabilité permettant d'apprécier le fondement réel de sa créance, ce qui vicie, au détriment de la commune, les conséquences données par le protocole aux conclusions du rapport d'expertise.

En dehors du fait que l'acceptation par la commune d'une réduction de la créance produite du montant de l'évaluation faite par l'expert laisse entier le sort des 121 028,52 F (18 450,68 euros) que la commune ne pourra qu'admettre en non valeur, les défauts essentiels du protocole sont de trois ordres :

- le rapport d'expert et partant le protocole ont retenu, pour justifier de l'emploi des avances accordées par la Ville, des dépenses que cette dernière avait déjà payées définitivement, et qui ne pouvaient donc être prises en compte une seconde fois ;
- l'évaluation des dépenses retenues par le protocole est parfois incertaine, en raison d'erreurs de reports ou de l'incohérence de certaines évaluations avec d'autres documents établis pour le compte de la Ville ;
- alors qu'il prend en compte des dépenses qui ne devaient pas l'être, le protocole omet des dépenses effectivement liées à l'exécution des conventions de mandat.

Certaines dépenses retenues par le protocole ne pouvaient justifier de l'emploi des avances.

Le rapport d'expertise fixe à 77 214 884,28 F (11 771 333,22 euros) TTC le montant des sommes dues par la Ville à la SAEM, qu'il s'agisse des travaux payés par la SAEM ou de la rémunération propre de la société, sans que soient mises en regard de ces sommes dues les sommes déjà payées par la Ville.

Or les paiements de cette dernière, comme indiqué précédemment, ne se limitent pas aux seules

avances, d'un montant de 77 335 912,80 F (11 789 783,90 euros), mais ont été également été imputées directement en dépenses définitives au C/2350, pour 10 406 693,78 F (1 586 490,24 euros).

Le tableau suivant permet de confronter et de détailler, opération par opération, le coût prévisionnel de chaque convention, le coût retenu par le protocole, et le montant des paiements apportés par la Ville à la SAEM (de 1993 à 2000), que ce soit au titre des avances ou de ce qui a été, dès avant le protocole, imputé en investissements, ce dernier élément étant absent du protocole :

Pa401404

	Dernier Coût prévisionnel HT	Coût TTC retenu par le protocole	Avances de la Ville à SAEM C/2548, 2550 (M12) et 238 (M14)	Autres paiements Ville à SAEM imputés en dépenses d'investissement (C/2350 en M12)
Conventions d'études	6 485 000 F	5 174 013,60 F	1 616 513,60 F	3 557 500 F
Aménagement du secteur est	63 800 000 F	52 223 485,65 F	57 396 886,78 F	0
Dépollution	9 500 000 F	7 708 905,50 F	7 363 150,66 F	578 132,28 F
Parking bd Merle	1 100 000 F	1 277 819,05 F	1 242 240 F	35 580 F
Conventions de gestion	2 230 123 F	577 151,22 F	541 571,22 F	1 968 906 F
Magasin général	6 220 000 F	5 553 541,06 F	2 216 670,06 F	3 859 835,76 F
Porte principale	2 021 528 F	248 895,98 F	189 595,98 F	59 300 F
CPM	20 330 000 F	4 451 072,22 F	6 769 284,50 F	347 439,74 F
Total		77 214 884,28 F	77 335 912,80 F	10 406 693,78 F

La quasi-égalité remarquable entre les dépenses retenues par le protocole et le montant des avances non soldées à la SAEM, très satisfaisant globalement, présente donc de lourdes exceptions si l'on examine les chiffres opération par opération. Pour ne prendre qu'un exemple, comment peut-on justifier 5 553 541 F de dépenses pour 2 216 670 F d'avances (magasin général) ? En fait, en prenant en compte l'ensemble des sommes dues ou déjà payées par la Ville, le protocole ne compare pas 77 214 884,28 F de dépenses admises à 77 335 91,80 F d'avances, mais à 87 742 606,58 F (77 335 912,80 F d'avances et 10 406 693,78 F de dépenses définitives). Des dépenses déjà prises en compte dans le patrimoine de la Ville, par imputation directe ou réimputation au C/2350, ont fait l'objet d'une seconde intégration, et ont servi indûment à justifier l'emploi des avances. L'inscription de ces dépenses dans le protocole conduit à mandater une seconde fois en 2000 la même dépense d'investissement, pour la part déjà comptabilisée au C/2350, et à une réduction injustifiée des créances de la commune de même montant.

Le protocole a ainsi indûment soldé des avances pour des montants de 3 557 000 F pour les conventions d'études, de 59 300 F pour la convention de mandat Porte Principale et de 35 580 F pour la convention parking Merle. La commune avait de même payé une partie de ses mandats concernant la convention magasin général au C/2350, pour un montant cumulé de 3 859 835,76 F, dont une partie, à hauteur de 802 964,76 F, en application de la convention du 20 novembre 1992 . Le protocole a pris en compte l'exécution de la seule convention du 24 mars 1993. En la payant (au C/2312) par imputation sur les avances (du C/238), la commune a accepté de prendre en compte une seconde fois la part de ces dépenses, à hauteur de 3 056 871 F, qu'elle avait déjà supporté pour le même objet au C/2350.

En ce qui concerne les conventions de gestion, le protocole a pris en compte la seule convention du 17 décembre 1993, pour un montant de 577 151,22 F. Ce montant correspond aux mandats payés par la Ville mais réimputés au C/2350 pour la part correspondant à la rémunération propre de la SAEM, à hauteur de 533 700 F. Le protocole conduit donc à imputer une seconde fois au C/2312 la rémunération de la SAEM.

Curieusement, la même erreur n'a pas été faite sur toutes les conventions ; ainsi la rémunération de la SAEM au titre de la convention de mandat dépollution, payée par la Ville au C/235, n'a pas été prise en compte dans le protocole.

L'évaluation de ces dépenses est quelquefois incertaine

Le protocole reprend quelques erreurs de report du rapport d'expert. Ainsi le protocole arrête à 7 708 905,50 F les dépenses de dépollution, montant inférieur de 98 361,76 F au détail annexé, la totalisation ayant repris non le montant des travaux réalisés par ATE, mais celui du marché, sans tenir compte de travaux supplémentaires ayant fait l'objet d'un ordre de service.

L'évaluation de certaines dépenses apparaît par ailleurs incohérente avec les données que la commune avait fait établir précédemment au 30 septembre 1996 par un cabinet comptable, dans un récapitulatif visé par le commissaire aux comptes et accompagné de la copie de factures. Ainsi les frais de maîtrise d'oeuvre de la convention dépollution

(1ère tranche) sont pris en compte pour leur montant hors taxe, ce qui représente une sous-évaluation de la dépense de 156 611,95 F. Les montants du contrôle externe et des travaux retenus par le protocole sont par contre supérieurs de 23 275,13 F et 70 232,68 F à ceux indiqués par les documents ville, le protocole ayant retenu le montant des marchés et non celui des paiements effectifs. Enfin la Ville a répertorié un total de 36 528,88 F de dépenses générales qui n'ont pas été reprises par le protocole. Le solde de ces divergences conduirait à une sous-évaluation des dépenses de la convention de dépollution de 99 633,02 F, qui s'ajouterait à l'erreur d'addition signalée pour élever à 197 994,78 F la sous-estimation des dépenses imputables aux deux conventions dépollution.

Le montant des dépenses retenues par le protocole pour la convention de mandat parking Merle, 1 277 819,05 F, ne correspond pas aux données du décompte établi par la Ville au 31 décembre 1996. Le protocole semble en fait avoir retenu le montant des factures émises par la SAEM sans tenir compte d'une " régularisation à établir " figurant dans ses écritures de la SAEM. Le montant des dépenses retenues par le protocole au titre de la convention de mandat pour la réalisation du parking pourrait comporter une surévaluation globale de 137 634,20 F.

La convention magasin général, inscrite pour 5 553 541,06 F dans le protocole, apparaît bien comme montant des recettes encaissées par la SAEM, le montant correspondant à celui des versements effectués par la Ville en exécution de la convention du 24 mars 1993, accru de la perception d'un loyer de 280 000 F, et non comme celui des dépenses, la Ville ayant un temps, en 1996, entrepris de mettre en recouvrement la différence de 182 846,32 F entre ces recettes et les dépenses, avant d'y renoncer.

Le protocole a pris en compte à plusieurs reprises le montant du marché et non celui des paiements. L'exemple de la Convention d'aménagement du secteur est est révélatrice des anomalies qui peuvent en résulter. Face à un montant d'avances de 57 396 886,78 F, le protocole a validé les dépenses du secteur-est pour un montant de 52 223 485,65 F, selon une décomposition conforme aux données et pièces fournies par ailleurs par la Ville. Cette concordance ne suffit pas à éviter une importante surévaluation, révélée par la condamnation de la commune à payer à une entreprise une somme due en exécution d'un marché conduit sous mandat par la SAEM.

Par un jugement lu le 23 octobre 2002, le tribunal administratif de Nice a en effet condamné la commune de La Seyne-sur-Mer à payer à une entreprise la somme de 216 092,84 F (32 943,14 euros) correspondant à la retenue de garantie sur le lot n°4, que l'entreprise n'avait pu obtenir de la SAEM en liquidation. Or le protocole, à défaut de s'asseoir sur une vérification des paiements effectifs, a retenu pour ce marché le montant du DGD, lequel incluait cette retenue de garantie. La commune se trouve donc à payer deux fois le montant de cette retenue, que la SAEM n'avait pas payée, une première fois par le protocole (par imputation sur les avances), une seconde fois en exécution du jugement du tribunal administratif. Comme le note avec justesse le tribunal administratif pour admettre la responsabilité directe de la commune, " il appartenait...à la commune, dans le cadre du contrôle technique, financier et comptable par elle exercé aux différentes phases de l'opération, de retenir ces mêmes sommes au compte de son mandataire."

Au total, pour l'ensemble des conventions, le protocole pourrait avoir retenu un montant de dépenses surévalué de 436 940,34 F, surévaluation partiellement compensée par des erreurs de report ou de totalisation de 98 371,76 F.

Le protocole a par contre omis de valider certaines dépenses liées à l'exécution des conventions de mandat

En ce qui concerne les conventions de gestion, le protocole n'a pris en compte que la convention du 17 décembre 1993, pour un montant d'ailleurs trop élevé de 533 700 F, comme indiqué précédemment. Le protocole aurait dû valider à hauteur de 43 451,22 F seulement les dépenses de cette convention du 17 décembre 1993, et examiner la possibilité de valider l'avance de 498 210 F accordée au titre de la convention du 21 février 1992. Aucun élément n'ayant été apporté pour justifier les dépenses facturées à la SAEM par des tiers, c'est la seule rémunération de la SAEM, à hauteur de 350 000 F HT (soit 415 100 F TTC) qui aurait dû être prise en compte, ce qui portait la validation, compte tenu des 43 451,22 F de dépenses justifiées au titre de la convention de 1993, à 458 551,22 F.

Le protocole aurait dû également prendre en compte les conventions de gestion du 16 décembre 1994 et du 28 décembre 1995 et déterminer si la commune, qui n'a pas versé la totalité de la rémunération contractuellement prévue, n'était pas débitrice de la SAEM.

Le protocole ne prend par ailleurs en compte que les dépenses de l'opération CPM 1, pour 4 451 072,22 F, et pas celles de la convention CPM2. Or les dépenses des deux opérations sont indissociables, les dépenses retenues par le protocole correspondant à une imputation forfaitaire à CPM1 et CPM2 de dépenses considérées comme communes, à savoir les dépenses de maîtrise d'ouvrage (y compris les frais de concours), d'études, d'insertions, de contrôle technique (Veritas), d'assurance et quelques travaux. La première tranche ne s'est vue imputer que 23,5 % de ces dépenses, le solde étant imputé à la seconde, les dépenses des deux tranches correspondant aux mêmes factures et aux mêmes paiements. Le protocole a en conséquence sous-évalué les dépenses CPM de 1 227 921,11 F, pour ne retenir que les seules factures réparties entre les deux tranches et admises par le protocole pour la première, ce qui laisse en suspens les dépenses spécifiques à la seconde tranche, mises en avant pour l'obtention des avances de la Ville, mais dont aucun justificatif n'a été produit. Enfin on notera que le protocole n'a pas retenu la rémunération de la SAEM au titre des conventions CPM, ce qui est sans incidence sur la validité du protocole en ce qui concerne CPM 1 (la rémunération a été payée par la Ville au C/235 et n'a donc pas à être imputée sur les avances), mais ne l'est pas en ce qui concerne CPM 2, l'avance/acompte sur rémunération (à hauteur de 136 793,49 F) ayant été imputée en avances (en 1997 sur le C/238), sauf à admettre que cette rémunération n'est pas due si les travaux sont réellement inexistantes. Les dépenses retenues par le protocole au titre des conventions CPM seraient donc sous-évaluées d'au moins 1 364 714,60 F.

Enfin, et ce n'est pas la moindre omission, le protocole n'a pas retenu la rémunération de la SAEM pour la convention d'aménagement du secteur-est. Cette rémunération est pourtant bien due, et a même servi à justifier le versement de la dernière avance. Le protocole aurait dû l'intégrer, soit pour le dernier montant facturé (3 236 000 F HT), soit pour le montant prévu au contrat (4 300 000 F HT), soit, si l'on considère que la rémunération n'est forfaitaire que pour la partie " hors conduite d'opération ", à hauteur de 300 000 F, et proportionnelle au taux de 6 % appliqué aux travaux retenus par le protocole, une rémunération TTC

de 4 077 043 F.

L'ensemble des correctifs ci-dessus énoncés conduit, selon le tableau ci-après, à considérer que le protocole aurait dû retenir un montant de dépenses de 75 490 722,30 F (11 508 486,43 euros), inférieur de 1 724 161,98 F (262 846,80 euros) à celui retenu, ce qui a conduit à un abandon indu de ce montant des créances détenues par la commune sur sa SAEM :

Pa401405

	Coût TTC retenu par le protocole	ERREURS DE CALCUL MINORANT (+) OU MAJORANT (-) LE MONTANT DU PROTOCOLE	DEPENSES INDUMENT PRISES EN COMPTE (-)	DEPENSES INDUMENT OMISES (+)	SUREVALUATION (-) OU SOUS-EVALUATION (+)	TOTAL CORRIGE
Conventions d'études	5 174 013,60 F		- 3 557 000 F			1 617 013,60 F
Aménagement du secteur est	52 223 485,65	+ 10 F		4 077 043 F	- 216 092,84 F	56 084 445,81 F
Dépollution	7 708 905,50 F	+ 98 361,76 F			+ 99 633,02 F	7 906 900,28 F
Parking bd Merle	1 277 819,05 F		- 35 580 F		- 137 634,20 F	1 104 604,85 F
Conventions de gestion	577 151,22 F		- 533 700 F	415 100 F		458 551,22 F
Magasin général	5 553 541,06 F		- 3 056 871 F		- 182 846,32 F	2 313 823,74 F
Porte principale	248 895,98 F		- 59 300 F			189 595,98 F
CPM	4 451 072,22 F			1 364 714,60 F		5 815 786,82 F
Total	77 214 884,28 F	+ 98 371,76 F	7 242 451 F	5 856 857,60 F	- 436 940,34 F	75 490 722,30 F

La municipalité nouvellement élue en 1995 avait pris la décision de mettre radicalement fin aux dérives de la SAEM Marepolis. Les lourdes insuffisances constatées depuis l'origine dans le suivi des opérations confiées par mandat à la SAEM ont singulièrement compliqué sa tâche, au point d'aboutir à un dénouement financier insatisfaisant, la commune n'ayant pu ou su mettre en concordance sa propre comptabilité avec celle de sa SAEM.

Au delà des aspects financiers, l'aménagement de l'espace libéré par les anciens chantiers navals sur le site Marepolis reste à achever. La succession de municipalités aux options diverses a conduit à différer la définition d'un projet stable, à la définition duquel la municipalité élue en 2001 s'est attelée sur de nouvelles bases, les choix définitifs en matière d'aménagement et de financement étant en cours de concrétisation.

En conclusion, l'examen de l'opération Marepolis fait ressortir un manque de rigueur et de vigilance de la ville tant au stade de l'élaboration des conventions passées avec la SAEM que lors

de leur suivi et de leur exécution comptable. Ces insuffisances ont eu pour conséquence, non seulement de retarder l'intégration des investissements réalisés dans le patrimoine communal et, par suite, l'obtention des subventions européennes, départementales et régionales, mais surtout d'induire des coûts supplémentaires qui auraient pu être évités :

1,7 MF en raison de l'imperfection du protocole du 22 septembre 2000 et 2 MF au titre du passif que la ville a dû combler lors de la liquidation de la SAEM.

5. la ZAC des Playes

Deux conventions importantes liaient la commune de La Seyne à la SAEM Géodis SPE : une convention d'aménagement de la ZAC des Playes et une convention de mandat pour la réalisation d'un complexe aquatique.

Ces deux conventions, par leur importance financière, plus de 190 MF (129,8 MF, soit 19,8 Millions d'euros de bilan prévisionnel pour la ZAC ; 62,2 MF, soit 9,5 Millions d'euros, pour le complexe aquatique) et leur durée (la convention d'aménagement date de 1988, le mandat de construction du complexe aquatique de 1998) ont pesé sur la gestion de la commune au cours de la période examinée. La mise en redressement judiciaire de la SA Geodis SPE, le 20 juin 2002, a conduit à la résiliation anticipée de ces deux conventions.

La Chambre, sans nier l'intérêt économique de l'opération d'aménagement ni l'intérêt social de la construction du complexe aquatique, a analysé les conditions d'exécution financière de ces deux conventions.

5.1. La SADOVAR, premier concessionnaire de la ZAC des Playes

La commune de La Seyne-sur-Mer avait passé le 31 mars 1988 un traité de concession pour 20 ans pour la zone d'aménagement concerté des Playes, avec la SADOVAR (Société d'économie mixte d'Aménagement et de Développement de l'Ouest VARois), créée le

13 février 1987 par la commune de La Seyne, dans le contexte de la fermeture des chantiers navals, pour être son outil de développement économique.

La SADOVAR avait, dès le 17 août 1988, confié par mandat à la Société Provençale d'Équipement (SPE) une mission d'études et d'assistance à la réalisation et à la commercialisation de la zone d'activités. Dans ce cadre initial, la SPE assurait la commercialisation et la comptabilité de l'opération. Par un avenant n°1 du 30 mai 1989 la SADOVAR donna mandat à la SPE de procéder en son nom et pour son compte à l'acquisition des terrains et l'autorisa à contracter les emprunts nécessaires au financement de l'opération. La SADOVAR n'était plus que nominalement concessionnaire de la ZAC.

Toute intervention de la SADOVAR dans la ZAC des Playes disparaissait avec la passation d'un avenant n°1 au traité transférant la concession à la Société provençale d'Équipement, signé le 29 juillet 1993 en application d'une délibération du conseil municipal du 28 juin 1993.

Objet d'une procédure d'alerte dès 1989, abandonnée, malgré son nom, par les communes actionnaires autres que La Seyne dès 1992-1993, et malgré l'arrivée dans l'actionnariat en 1992 du Groupe lyonnaise des eaux-Dumez, la SADOVAR, en difficultés constantes de trésorerie, apparaissait en 1993 comme une "coquille vide" n'employant plus aucun salarié. La commune de La Seyne-sur-Mer détenait alors 67,82 % d'un capital de 2 800 000 F (426 857,25 euros).

La société a été mise en redressement judiciaire le 6 novembre 1995, puis, le 25 novembre 1996, en liquidation judiciaire, avec, au moment de l'ouverture de la procédure de redressement judiciaire, un actif réalisable évalué à 3 985 291 F pour des dettes de 27 432 119,95 F résultant essentiellement de la souscription d'emprunts, à hauteur de 26 millions de F, finançant l'opération du " domaine de Fabrégas ".

Comme pour la SAEM Marepolis, la commune enregistre toujours à son bilan au 31 décembre 2001 1 899 000 F au titre de ses participations au capital de la SADOVAR. La commune n'a pas encore constaté dans son budget l'inscription d'une provision pour dépréciation de cette immobilisation financière, alors que l'instruction comptable M14 le prescrit dès qu'il apparaît que la société entre en cessation de paiement. Une régularisation est nécessaire.

5.2. Le financement de la ZAC

Les caractéristiques du bilan de la ZAC

Le bilan prévisionnel initial, annexé au traité de concession, faisait apparaître une couverture prévisionnelle des dépenses par les ventes de terrains, le bilan s'équilibrant à 87,2 MF HT en dépenses et en recettes, sans participation communale. Le dernier bilan prévisionnel faisait apparaître un coût prévisionnel HT porté à 129,8 MF (19,79 Millions d'euros).

Le bilan de clôture, qui fait apparaître des cessions de terrains à hauteur de 15 589 802 euros , fait apparaître également le rachat des terrains restant à commercialiser par la commune pour 706 800,72 euros.

Malgré une participation déjà versée par la commune de 1 712 017,16 euros, le solde d'exploitation s'établit à - 1 868 115,46 euros, déficit dont est donc débiteur le concédant au titre d'une participation complémentaire.

Le solde des financements résulte d'une part des avances versées par la Ville au concédant, évaluées à 2 623 125,28 euros, d'autre part de la dette de la commune au titre du rachat des terrains non encore commercialisés, le solde des avances non couvertes par la cession du stock

de terrains, soit 1 916 325,28 euros, constituant une dette du concessionnaire envers la commune.

La SPE se trouve donc débitrice nette de la somme de 48 209,82 euros envers la commune, mais conformément aux dispositions de l'ordonnance du 28 novembre 2002, la commune sera débitrice du coût réel des opérations de liquidation (évalué à 6 270,18 euros).

Le solde des financements a été réajusté par les parties suite aux observations provisoires formulées par la chambre dans ses observations provisoires. Ce réajustement témoigne de la complexité des contributions financières apportées par la commune durant la concession : ni les financements initiaux, ni les avances, participations ou subventions, ni la mise en jeu des garanties d'emprunt ne montrent que la ville ait su maîtriser et contrôler ses relations avec ses différents partenaires aménageurs.

Les financements apportés par la Ville

Les différents apports de la commune, qui ont dépassé 5,18 Millions d'euros en 1997, ont été réalisés dans une grande confusion, à tel point que les comptes de la commune et ceux du concessionnaire ne donnèrent pas en même temps les mêmes qualifications aux divers versements, notamment entre avances et participations.

Il est vrai que la commune a fait preuve d'une inventivité remarquable : participations, avances de trésorerie, avances en garantie d'emprunt, avances sur la part non garantie des emprunts, avances sur emprunt payés par la ville, et même avances pour solder les avances...

Les emprunts mis à disposition du concessionnaire par la Ville

La commune avait contracté un emprunt de 5 MF et deux emprunts de 4,5 MF qu'elle a mis à disposition du concessionnaire. Le concessionnaire était contractuellement engagé au remboursement des annuités supportées par la Ville. La commune a émis régulièrement les titres de recettes correspondant, même si ce fut avec retard en 1997 et 1998, et pour le montant exact des dépenses supportées par elle. La seule exception concerne les intérêts de l'exercice 1997, pour lesquels la commune a émis un titre de 625 163,44 F, alors que la Chambre n'a pu constater qu'un montant de mandats de 340 088,93 F, soit un apparent trop réclamé de 285 074,51 F.

Les difficultés de trésorerie de l'opération conduisirent le concessionnaire à ne pas honorer les annuités dès leur première année de paiement par la Ville, soit 1992, pour l'emprunt Caisse d'Epargne de 5 MF, puis, en 1994 et 1995, pour les emprunts souscrits auprès du Département du Var. Les remboursements ne devinrent réguliers qu'à compter de l'exercice 1996, jusqu'à l'année 2001 incluse, dans des conditions parfois particulières.

Les comptes de la Ville font apparaître que tous les titres de recettes émis au titre du

remboursement des emprunts mis à disposition du concessionnaire jusqu'à 2001 ont été soldés. Toutefois les particularités de l'apurement de ces titres ont conduit le concessionnaire à ne pas constater cet apurement dans ses propres écritures et dans les bilans présentés à la collectivité. Ainsi la SPE considère toujours devoir à la commune les annuités suivantes, pour un montant de 4 362 836,07 F, alors que la commune a soldé les titres correspondants en paiement de mandats de participation (mandat du 16 décembre 1994) et d'avance (mandat du 17 mai 1996), dans des conditions examinées plus loin.

La SPE se déclarait également débitrice de l'annuité 1992 de l'emprunt Caisse d'Epargne, pour 721 341,13 F.

Par contre l'annuité 2002, pour 283 484 euros, n'apparaît pas avoir été pris en compte dans le bilan de clôture de la SPE, les titres suivant restant à solder dans les comptes de la commune :

Pa401406

tr	1176	16/09/2002	257 308,40 €	1 687 832,46 F	Capital
tr	1177	16/09/2002	26 175,60 €	171 450,18 F	Intérêts
		total 2002	283 484 €	1 859 282,64 F	

Les garanties d'emprunt

Le concédant s'était engagé à accorder sa garantie aux emprunts contractés par le concessionnaire, les "sommes ainsi versées par le ou les garants à l'organisme prêteur (ayant) un caractère d'avances de fonds recouvrables que le concessionnaire doit rembourser, sous réserve de ce qui est dit aux articles 24 et 27 " (art.22), la référence aux articles 24 et 27 valant réserve du fait que la concession est aux risques du concédant, qui doit donc en couvrir le déficit.

Alors que le traité passé avec la SADOVAR prévoyait l'obligation pour le concédant de garantir les emprunts du concessionnaire, la commune a garanti à 80 % les emprunts souscrits non par la SADOVAR, mais ceux souscrits par son mandataire de l'époque, la SPE, auprès du Crédit Local de France, soit 7 millions de F garantis par la Ville, par délibération du 23 juin 1989 et 8 millions de F garantis par la Ville, par délibération du 25 septembre 1992.

Ces garanties d'emprunt ont été jouées à trois reprises en décembre 1993 (pour 1 263 875,28 F et 1 759 746,24 F) en juin et octobre 1994 (pour 1 720 360,11 F et 1 527 887,07 F), et, pour le seul emprunt de 8 MF alors non soldé, en octobre 1995 (pour 1 589 277,89 F). La commune a accepté ces mises en jeu sans être directement sollicitée par le prêteur, mais par la SPE elle-même, en anticipant même la défaillance de cette dernière.

Les avances en garantie d'emprunt apparaissent comme recouvrées dans la comptabilité de la Ville ; mais là encore les conditions d'apurement de ces avances ont conduit à une présentation

divergente entre la comptabilité de la Ville et celle de son concessionnaire. Les titres de recettes émis par la Ville en décembre 1994 et novembre 1995 pour le remboursement des avances en garantie d'emprunt de 1993, 1994 et 1995 ont été soldés quasi immédiatement par compensation, par l'émission simultanée d'un mandat de paiement de participation en 1994 et par un mandat d'avances en mai 1996. La SPE n'a pas enregistré dans sa comptabilité ces dernières opérations de transformation des avances en garantie d'emprunt en " participation " ou " avances ". Les avances en garantie d'emprunt sont donc soldées dans les comptes de la Ville, alors qu'elles figurent toujours dans le bilan de clôture établi par la SPE.

Les avances

La commune s'engageait par le traité à verser une avance initiale de 20 MF; or la commune n'a dans un premier temps accordé qu'une avance initiale de 10 MF en 1988. Cette avance a d'ailleurs été soldée en devenant un mode de paiement des sommes dues par la ville à la SADOVAR lors de l'intégration de la Villa Tamaris-Pacha dans le patrimoine communal, en vertu d'une délibération du conseil municipal en date du 3 juin 1992. Elle ne figure donc plus dans le bilan de la concession, ce qui n'avait pas manqué de se traduire par des difficultés de trésorerie de l'opération.

La commune a accordé peu après une avance de 1,5 MF lors de la reprise de la concession par la SPE en 1993, avance explicitement prévue pour ce montant dans l'avenant au traité de concession. Les avances suivantes, réalisées coup sur coup en 1996, sont beaucoup moins justifiées.

Par mandat du 17 avril 1996 la ville a payé directement au Crédit Local de France une somme de 5 941 656,42 F, en exécution d'une délibération du 29 mars 1996. Il s'agit en fait du paiement direct par la Ville des annuités non remboursées à son prêteur par le concessionnaire sur les emprunts garantis par la commune, et du remboursement du capital restant dû sur ces mêmes emprunts. Ainsi, après avoir accordé au plafond légal de 80 % fixé par la loi Galland sa garantie aux emprunts souscrits par son concessionnaire et avoir vu mise en jeu cette garantie, la commune accepte de consentir une avance complémentaire couvrant les 20 % d'annuités qu'il lui était légalement impossible de garantir. Les emprunts souscrits par le concessionnaire sont donc en fait des emprunts de l'opération, garantis à 100 % par la commune, qui a notamment assumé 100 % de l'annuité 1994 du prêt de 7 MF et 100 % des annuités 1993 à 1997 de l'emprunt de 8 MF.

La commune a payé directement au CLF les sommes telles que liquidées dans l'état établi par le CLF, " à l'exception des pénalités de retard pour lesquelles un recours gracieux a été demandé ", comme l'indique le certificat administratif joint au mandat. La SPE présente bien dans son bilan le remboursement effectué par la commune comme étant constitutif d'une avance à son profit, mais pour un montant supérieur de 112 374,07 F à celui payé effectivement par la Ville, du fait de l'inclusion de ces pénalités de retard .

Une nouvelle avance a été effectuée par mandat du 17 mai 1996, pour un montant de 6 563 706,12 F. Ce mandat n'est accompagné d'aucune pièce justificative, mais s'avère correspondre au montant des titres de recettes émis envers la SPE pour le remboursement des annuités 1995 des emprunts mis à sa disposition et des avances en garanties d'emprunt de 1994 et 1995. Ce mandat a donc eu pour objet de convertir en avances les créances que détenait la Ville, le seul intérêt semblant être d'interdire au comptable de poursuivre le recouvrement des titres précédemment émis. Ce mandat n° 3457 est lui-même irrégulier, dans la mesure où le conseil municipal ne semble pas avoir été invité à approuver cette avance ; en outre, aucune convention n'a été établie pour fixer notamment les conditions de remboursement de cette avance. Il est donc heureux que la SPE fasse toujours figurer dans ses bilans la nature véritable de sa dette, à savoir non pas le remboursement d'une avance sans objet mais le remboursement d'annuités d'emprunt ou d'avances en garanties d'emprunt.

Une troisième avance sur l'exercice 1996 a été effectuée le 14 juin 1996 pour un montant de 4 255 700,28 F. A défaut d'être fixé par la délibération du 29 mars 1996 qui en fixe le principe, le montant de l'avance a été établi par un certificat administratif du maire, sans qu'aucun élément, notamment tiré du compte-rendu du concessionnaire qui lui était soumis, ne permette d'établir que ce montant correspond à la volonté même implicite du conseil municipal.

Le montant des avances constatées dans les comptes de la Ville s'établissait ainsi à 18 261 062,82 F. Les avances de la Ville ont été ensuite réduites du paiement par compensation sur les avances du terrain d'assiette du complexe aquatique pour 6 644 750,02 F. Le solde des avances s'établissait donc dans les comptes de la commune à 11 616 312,80 F (1 770 895,47 euros), montant différant de celui comptabilisé par la SPE du fait de l'absence de prise en compte comme avances par la SPE des effets des mandats d'avril et mai 1996.

Les participations

Les participations prévues à l'article 19 du traité devaient faire l'objet d'une "approbation spéciale", ce qui ne peut signifier qu'une approbation par le conseil municipal " le concessionnaire sollicitant le paiement de cette participation éventuelle en fonction de ses besoins de trésorerie".

Inexistantes dans le bilan prévisionnel initial, qui s'équilibrait par le produit des cessions, les participations prévisionnelles allaient progressivement s'élever à terme 19,4 MF (2,96 Millions d'euros) , avant d'être fixées par le bilan de clôture à 3,58 Millions d'euros, dont 1,71 Millions d'euros déjà versées.

La première participation, par mandat du 16 décembre 1994 de 4 938 937,18 F, est contestable, à la fois sur la forme, puisqu'elle n'a été approuvée qu'a posteriori par le conseil municipal, le 28 mars 1995, et sur le fond. L'objet de cette participation est en effet de marquer le renoncement de la commune, à l'initiative de son ordonnateur, à récupérer sur la SPE les sommes dont elle a fait

l'avance au titre des emprunts mis à disposition du concessionnaire ou des emprunts garantis, en mandatant cette participation en même temps qu'étaient émis les mandats en permettant la mise en recouvrement.

Une seconde participation de la commune a été versée en trois fois en 1995, à hauteur de 3 200 000 F, en application cette fois d'une délibération préalable du 22 février 1995. Enfin le " solde de la participation communale ", fixé à 3 097 062,82 F, a été mandaté au vu de la délibération par laquelle, le 29 mars 1996, le conseil municipal avait approuvé le compte-rendu d'activité de la SPE qui faisait une participation communale de 11 236 KF , ce qui, compte tenu des deux participations précédentes, permet de définir le montant mandaté.

L'absence de restitution d'une subvention non employée par le concessionnaire

La commune a dû rembourser en septembre 1999 au Département du Var une somme de 1 810 728 F (276 043,70 euros), réclamée par ce dernier depuis 1994, correspondant au reliquat d'une subvention versée par le Conseil général à l'opération et que la commune avait reversée à la SADOVAR, qui ne l'avait apparemment pas employé conformément à son objet. De ce fait, et comme le comptable le rappela alors à l'ordonnateur, le réel redevable de ce reversement était la société SADOVAR, et la SADOVAR ayant transféré la totalité des produits et des charges de la concession qui la liait à la Ville à la SPE, il convenait donc d'émettre un titre de recette du même montant à l'encontre de la SPE.

Le titre correspondant était alors émis le 11 octobre 1999. Toutefois, le comptable ayant menacé d'obtenir le paiement de ce titre par compensation sur les sommes que la commune devait verser à la SPE dans le cadre de la convention de mandat du complexe aquatique, le premier adjoint au maire demanda au trésorier principal municipal " de ne pas faire jouer la compensation légale...pour solder le titre n°2028 du 11/10/99 d'un montant de 1 810 728 F. Il est apparu, en effet, que la SPE se libérera de cette dette dans un délai maximum de 24 mois. " Afin de concrétiser cet engagement, le conseil municipal se voyait informé le 22 décembre 1999 que "par courrier en date du 5 novembre 1999, la SPE reconnaît qu'il y a lieu pour la société de restituer ladite somme à la commune et s'engage à modifier son document (CRAC) pour intégrer cette nouvelle avance dans les sommes à valoir sur la participation", mais que "compte tenu de l'argumentation de la SPE et de sa volonté d'inscrire cette dette dans son planning financier, le rapporteur propose à l'assemblée de consentir à la SPE une avance d'un montant de 1 810°728 F", somme...(qui) sera inscrite par décision modificative n°4 au budget 1999 au C/274".

Le mandatement de ce prêt a été effectué par mandat n°396 émis le 24 janvier 2000, qui a pu être payé par compensation avec le titre du 11 octobre 1999. La commune n'avait pas pris la précaution de définir contractuellement les conditions de remboursement de ce prêt. Les 24 mois de délai maximum de remboursement évoqués sans aucun fondement dans la lettre de l'adjoint au maire de décembre 1999 s'étaient écoulés, puis la SPE mise ensuite en redressement judiciaire, sans que la commune obtienne le remboursement de ce prêt.

Le bilan de clôture de la ZAC a été corrigé suite aux observations provisoires de la Chambre pour intégrer ce prêt parmi les financements reçus par la SPE.

5.3. Le transfert de la zone d'activités à la communauté d'agglomération

Le conseil communautaire de la communauté d'agglomération Toulon-Provence-Méditerranée, créée le 1er janvier 2002, avait par délibération du 14 mars 2002 posé le principe du transfert de l'ensemble des zones d'activité économique d'intérêt communautaire à la communauté d'agglomération, ce transfert devant prendre effet au 1er janvier 2003 (les communes assurant contre remboursement par TPM l'entretien des zones transférées en 2003, pour permettre à TPM de se doter des services lui permettant d'en assurer la gestion complète).

En application des dispositions de l'article L. 5211-5 et des articles L. 1321-1 et L.1321-2 du CGCT, le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence, et ce normalement à titre gratuit lorsque la collectivité était propriétaire des biens mis à disposition.

Toutefois, l'article L.5211-5.III du CGCT prévoit un régime particulier lorsque l'EPCI est compétent en matière de zones d'activité économique. Les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers sont alors nécessairement différentes, puisque les terrains aménagés, destinés à être vendus, ne peuvent être simplement affectés mais doivent devenir propriété de la collectivité bénéficiaire du transfert. La cession des biens concernés peut dans ce cadre s'effectuer à titre onéreux, selon des modalités décidées à la majorité qualifiée (des deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population, ou par la moitié des conseils représentant les deux tiers de la population).

Dans le cas de Toulon-Provence-Méditerranée, sur les 62 zones de l'agglomération, 52 zones entièrement achevées et commercialisées sont transférées gratuitement, et 10 , parmi lesquelles la ZAC des PLayes, étant concernées par le transfert à titre onéreux.

La méthode de valorisation, telle qu'exposée dans la délibération soumise au conseil municipal de La Seyne, repose sur un partage de la responsabilité de l'aménagement entre les communes qui ont initié ces opérations et la communauté d'agglomération chargée de leur achèvement, c'est-à-dire par le partage de la marge prévue en fin d'opération en fonction du taux d'avancement des recettes au 31 décembre 1999.

Le taux d'avancement des recettes était à cette date de 52,49 %. La marge prévue en fin d'opération doit être comprise comme le déficit de l'opération, traditionnellement à la charge du concédant. L'avancement au 31 décembre 1999 de la date de référence pour le partage du déficit final est donc favorable à la commune.

Compte tenu d'un déficit prévisionnel final de l'opération évalué alors à 2 962 999 euros, le conseil municipal de La Seyne-sur-mer avait, dans une délibération du 12 décembre 2002, fixé le " prix de rachat " de l'opération ZAC des Playes à 157 652 euros, correspondant à la différence entre les 52,49 % du déficit à la charge de la commune et les participations qu'elle a déjà versées, à hauteur de 1 712 917 euros . L'accroissement du déficit final constaté dans le bilan de clôture doit donc conduire la commune et la communauté d'agglomération à réévaluer le montant de leurs participations respectives à la couverture du déficit.

6. Le complexe aquatique

La commune de La Seyne-sur-Mar a par convention de mandat du 6 novembre 1998 confié à la SPE, moyennant une rémunération HT de 5,5 % sur le coût HT de l'opération, la réalisation d'un complexe aquatique au quartier de Vigne Longue situé dans la ZAC des Playes, comportant, en partie couverte, un bassin de 25 m, un bassin ludique et une cafétéria, et, à l'extérieur, un bassin de loisirs et des attractions.

Le délai de réalisation prévisionnel initial était de 22 mois à compter de la signature de la convention, soit au plus tard le 6 septembre 2000. Ce calendrier a été modifié par l'avenant n°2 approuvé le 22 juin 1999, le mandataire s'engageant alors à remettre l'ouvrage au plus tard dans un délai de 18 mois à compter de la désignation du maître d'œuvre par le conseil municipal , le décalage tenant à la procédure de consultation des concepteurs "décalages non imputables au mandataire". Le chantier a connu de multiples tracas, allant des intempéries au dépôt de bilan de titulaires de lots, ce qui retarda l'inauguration jusqu'en janvier 2004.

De même que le délai de construction, le coût de réalisation allait considérablement augmenter, passant de 45 MF à plus de 62 MF, montant encore provisoire.

L'enveloppe financière prévisionnelle de l'opération, hors acquisition des terrains, était évaluée dans la convention de mandat à 45 185 000 F (6 888 408,84 euros) TTC.

Le marché de maîtrise d'œuvre d'étude et de réalisation avec concours fut alors lancé. Les critères de jugement de l'analyse des projets étaient d'après l'article 3.2. du règlement du concours, repris dans l'avis d'appel à la concurrence:

le respect des principaux éléments du programme;

la qualité architecturale et l'intégration dans le site;

l'organisation fonctionnelle des espaces;

la cohérence du projet avec l'enveloppe financière du maître d'ouvrage, le règlement du concours

rappelant l'enveloppe prévisionnelle des travaux : 28,2 MF H.T.

Ce dernier critère n'empêcha pas la passation d'un avenant n°2 à la convention de mandat, approuvé par le conseil municipal le 22 juin 1999, après désignation du lauréat du concours, qui constatait une augmentation de 20,5 % du coût des travaux "l'évaluation du coût des travaux faite par cette équipe s'avérant supérieure à celle fixée par le maître de l'ouvrage" (une partie du surcoût à 34 000 000 F H.T acté par l'avenant tenant à une provision complémentaire pour le matériel d'exploitation de la piscine curieusement omise à l'origine). Cet avenant a donc porté le montant prévisionnel de l'opération à

54 594 000 F TTC, soit une augmentation de 9 409 000 F (+20,82 %) par rapport à l'estimation initiale.

L'avenant n° 3 du 29 juin 2000 constata une seconde augmentation de 7 678 000 F (+14,02 %) par rapport à l'avenant 1, suite à l'approbation des marchés de travaux par le conseil municipal du 14 mars 2000. La délibération fait pourtant état des efforts faits pour contenir l'évolution des coûts.

Le coût prévisionnel du projet aura donc en 19 mois augmenté de plus de 17 MF (2 604 896 euros), soit +37,82 % par rapport à l'estimation initiale.

La SPE, concessionnaire de la ZAC, était chargée par la convention de mandat chargée d'acquérir l'assiette foncière de 20000 m2 nécessaire sur la zone à un prix de 350 F/M2, soit un prix de 7 MF H.T. A la demande du préfet, un avenant n° 1 stipula que la cession du terrain viabilisé et équipé "fera l'objet d'une convention particulière au prix fixé par le conseil municipal après estimation par le service des domaines ". Conformément à cet avenant, mais plus d'un an plus tard, le 5 mai 2000, le conseil municipal acceptait la cession par la SPE d'une parcelle de 18 985 m2 pour un montant de 6 644 750 F conformément à un avis établi le 17 avril 2000 par le service des domaines, évaluant la valeur vénale actuelle des terrains aux prix convenu dès l'origine, soit 350 F le m2, la commune ne faisant pas usage de la marge de négociation de 10 % signalée par les domaines.

Le versement des avances effectuées par la commune dans le cadre de cette convention de mandat a été imparfait, tant sur le plan de la forme qu'à celui du niveau des avances.

Les dispositions initiales du contrat prévoyaient la production trimestrielle d'un décompte faisant apparaître le montant cumulé des dépenses payées par le mandataire, celui des avances effectuées par le maître d'ouvrage, et, en fonction du solde de ces deux éléments, le montant de l'avance nécessaire pour couvrir la période des six mois à venir .

L'avenant n°1 à la convention de mandat a ajouté un alinéa à cet article 15 de la convention de mandat : "Conformément au décret n°88-74 du 21 janvier 1988 modifié portant établissement de la liste des pièces justificatives des paiements des collectivités, la remise du décompte des

opérations et de leur montant accompagnés des pièces justificatives s'effectue lors du dernier paiement intervenant lors de chaque exercice."

"En fin de mission...le mandataire établira et remettra au maître de l'ouvrage un bilan général de l'opération qui comportera le détail de toutes les dépenses et recettes réalisées.

Le bilan général deviendra définitif après accord du maître de l'ouvrage et donnera lieu, si nécessaire, à régularisation du solde des comptes entre les parties. Le mandatement du solde de l'opération interviendra au plus tard dans les 45 jours suivant le quitus donné par le maître de l'ouvrage au mandataire..."

Cette précision contractuelle était nécessaire pour permettre au comptable de se faire produire annuellement les pièces justificatives de la dépense, conformément au décret n°2000-318 du 7 avril 2000, à l'occasion du dernier paiement intervenant dans chaque exercice, le " décompte des opérations et de leur montant visé dans les conditions prévues au présent décret accompagné des copies des pièces justificatives prévues aux rubriques concernées de la présente nomenclature selon la nature des dépenses afférentes à ces opérations. "

Ces prescriptions n'ont été qu'imparfaitement suivies.

Le paiement de la première avance forfaitaire de 2 000 000 F, en février 1999, était prévu au contrat. Le paiement de la deuxième avance de 6 612 000 F, en décembre 1999, a été effectué au vu d'une demande appuyée des pièces justificatives prévues dans le contrat de mandat, puisqu'il s'agissait du dernier paiement de l'exercice. La troisième avance a été effectuée en septembre 2000, pour un montant de 15 233 000 F, au vu d'un compte rendu au 30 juin, faisant apparaître des réalisations de dépenses, justifiées par la production de la photocopie des factures, inférieures aux avances antérieures (4 251 KF pour 8 618 KF) mais des prévisions de dépenses de 19,6 MF pour les 6 mois suivants, justifiant le montant de l'avance demandée.

La quatrième " avance " de 15 119 000 F est intervenue en mai 2001, en étant justifiée seulement par la demande de la SPE, accompagnée de l'échéancier prévisionnel des dépenses du 1er semestre 2001. Cette nouvelle avance est donc accordée sans que soient produites, à la fin de l'exercice 2000 ou au plus tard à l'occasion de ce premier paiement de l'exercice 2001, les pièces justificatives de l'emploi de la troisième avance, très partiellement consommée puisqu'est annoncée une réalisation de dépenses au 31 décembre 2000 de 8,6 MF.

Le mandatement de la cinquième avance de 22 636 000 F, en août 2001, n'est également accompagné que de la demande de versement des fonds et d'un état des dépenses réalisées au 6 juillet 2001. Ce mandat ne peut à cette date être présumé comme le dernier de l'exercice ; il n'était donc pas règlementairement nécessaire de l'accompagner des pièces justificatives de la dépense. Là encore, un tiers des avances précédentes (soit 12,7 MF) n'a pas été consommé, le versement de l' "avance étant justifié par l'importance des dépenses prévisionnelles du second

semestre.

Au bout de trois exercices de mandat (1999 à 2001), les pièces justificatives produites au comptable portaient donc sur des dépenses de 4 251 424,78 F, réalisées au 30 juin 2000, alors que les avances atteignaient 61 600 000 F dès le mois d'août 2001.

Au-delà de la question de régularité comptable se pose la question de l'adéquation du rythme de versement des avances à aux besoins de l'opération.

La SPE, qui disposait au 30 septembre 2002 d'une trésorerie disponible de 10 242 423 F (1 561 447,38 euros), a toujours bénéficié au moment des redditions de compte d'un reliquat d'avances non consommées allant jusqu'à 15 MF.

Les dépenses effectives ont en effet pris beaucoup de retard par rapport aux prévisions de dépenses. Ainsi les prévisions à 6 mois de septembre 1999 ne sont réalisées qu'à hauteur de 39 % neuf mois plus tard ; les prévisions faites alors pour le deuxième semestre 2000 ne sont réalisées qu'à hauteur de 22 % ; celles du premier semestre 2001 à 57 % ; celles du deuxième semestre à 58 % ; celles enfin du premier semestre 2002 qu'à 34 % au moment de la reddition de compte finale. Sans rechercher la responsabilité propre de la SPE dans ces retards, force est de constater que la commune n'a pas cherché à adapter ses versements au plus près des besoins le financement de l'opération.

La SPE qui a restitué en janvier 2003, dans le cadre de la résiliation de la convention ordonnée le 3 octobre 2002, les 1 561 447,38 euros d'avances inutilisées, dont une partie, il est vrai, à hauteur de 902 270,55 euros doit permettre de couvrir des dépenses à régler, semble donc avoir bénéficié au titre de la convention de mandat du complexe aquatique d'avances de trésorerie excessives, à mettre en regard de celles consenties dans le cadre de la concession de ZAC.

Les dysfonctionnements ainsi relevés procèdent d'un manque de rigueur et de vigilance de la ville lors de la mise au point des modalités de financement des opérations puis au stade de leur suivi, qu'il s'agisse des emprunts mis à disposition du concessionnaire, des garanties d'emprunt et de leur mise en jeu, ou encore des avances faites et de leur remboursement, voire d'estimations prévisionnelles sous évaluées comme c'est le cas du complexe aquatique.

L'exemple de la ZAC des Playes comme celui de Marepolis témoigne en définitive d'une insuffisante maîtrise des opérations d'aménagement par les services municipaux, due pour une part, à un défaut de coordination entre services opérationnels et financiers. Des renforcements ou des efforts de formation permettraient d'améliorer l'action de la ville de

La Seyne dans ce domaine très complexe.

Le président,

Alain PICHON

Réponse de l'ordonnateur :

[PAO16040401.pdf](#)