

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille le 08 mars 2004

Référence à rappeler :

Gref/PP n°690

Lettre recommandée avec AR n°470398055

Monsieur le Directeur,

Par courrier du 3 février 2004, je vous ai adressé, ainsi qu'à votre prédécesseur pour la période le concernant, le rapport d'observations définitives sur la gestion du centre de long séjour et maison de retraite de Vallauris, arrêté par la chambre lors de sa séance du 25 novembre 2003.

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

Vous voudrez bien trouver sous ce pli le rapport d'observations définitives, auquel sont jointes les réponses adressées dans le délai précité. Celui-ci devra être communiqué par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Je vous serais obligé de bien vouloir aviser le greffe de la chambre de la date de cette réunion, à partir de laquelle ce rapport deviendra communicable aux tiers.

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

Monsieur Jean-Jacques SARFATI

Directeur du centre de long séjour et maison de retraite de Vallauris

Place St Roch

BP 249

06227 VALLAURIS CEDEX

Le président,

Alain PICHON

---

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION DU CENTRE DE LONG SEJOUR

ET MAISON DE RETRAITE DE VALLAURIS

(Alpes Maritimes)

à partir de 1994

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion du centre de long séjour et maison de retraite de Vallauris. Ce contrôle a été attribué à M. Matthey, conseiller. Par lettre en date du 16 février 2002, le président de la chambre en a informé

M. Jean-Jacques Sarfati, directeur de l'établissement. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 20 juin 2002 entre M. Sarfati et le rapporteur.

Lors de sa séance du 18 mars 2003, la chambre, 4ème section, a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Jean-Jacques Sarfati et, pour les observations qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. Tous ont répondu.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre, 4ème section, a arrêté, le 25 novembre 2003, le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Giannini, président de section, Mme Girard, conseiller, et M. Matthey, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué par lettre du 3 avril 2003 à M. Sarfati, directeur en fonctions ainsi qu'à M. Pierre Dupas, précédent ordonnateur pour la partie le concernant. Les destinataires disposaient d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leurs réponses aux observations définitives.

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

Ce rapport devra être communiqué par le directeur en fonctions au conseil d'administration de l'établissement, 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.

## 1 - PRESENTATION DE L'ORGANISME

Par arrêté du ministre des affaires sociales et de l'intégration en date du 30 juillet 1991, l'hospice de Vallauris est classé en centre de long séjour, d'une capacité de 120 lits de long séjour au sein duquel seront maintenus 120 lits de maison de retraite, soit un total de 240 lits.

Le " Centre de long séjour ; maison de retraite de Vallauris Golfe Juan " comprend une unité de soins de longue durée, qui représente l'activité principale de l'établissement, et une maison de retraite qui n'est qu'un budget annexe du Centre. Il est donc classé comme un établissement public de santé soumis aux dispositions du titre VII du code de la santé publique.

Le statut juridique de cet établissement, conforme aux dispositions du code de la santé publique, confirme la vocation de celui-ci à accueillir essentiellement des personnes âgées dans un secteur médicalisé.

La transformation de l'hospice en centre de long séjour a donné l'occasion, aux responsables de cet établissement, de construire des nouveaux locaux mieux adaptés.

Par un bail à construction en date du 7 mai 1992, l'établissement a confié, à l'office public d'HLM de la ville de Nice (O.P.A.M.), la construction d'un bâtiment de 70 lits et la rénovation d'un bâtiment de 50 lits à destination de la maison de retraite avec section de cure médicale. Le premier bâtiment a été livré en 1992, le second en 1994. Par ce bail, l'OPAM est donc propriétaire des nouveaux bâtiments qu'il louera ensuite au Centre de long séjour de Vallauris.

Une convention de location en date du 4 mars 1992 définit les conditions d'occupation des locaux loués à ce Centre de long séjour.

Cette transformation a généré une situation conflictuelle qui portait notamment sur des malfaçons perturbant le fonctionnement des ouvrages, ainsi que sur le paiement de provisions pour grosses réparations comprises dans les charges locatives de l'OPAM. Le refus du paiement de ces provisions a fait l'objet d'une saisine budgétaire pour laquelle la Chambre s'est déclarée incompétente, en application des textes en vigueur, et notamment de l'article L.714-9 du code de la santé publique auquel se trouve soumis l'établissement.

La Chambre prend acte de l'absence d'une équipe technique de l'établissement permettant le suivi de l'opération, absence qui a pu conduire le Centre de long séjour à privilégier la solution " OPAM-clé en main ". Mais, ces difficultés ne faisaient pas obstacle à l'organisation d'une consultation auprès d'hommes de l'art spécialisés et compétents pour assister le maître d'ouvrage.

## 2 - ANALYSE FINANCIERE

Les tensions précitées reposent sur des causes essentiellement financières, ce qui a conduit le Centre de long séjour à bloquer le paiement d'une partie des charges locatives précitées dues à l'O.P.A.M. Il s'agit notamment d'une somme de 956 031,05 F (145 745,99 euros) représentant les provisions pour travaux de 1997 à 2000. L'O.P.A.M. de Nice évalue aujourd'hui cet arriéré de loyer à 251 890 euros.

### 2.1 Une trésorerie positive...

Mais l'absence de prise en charge de ces sommes dans les dépenses de l'établissement n'a pas pesé d'un poids considérable dans les résultats de l'analyse financière globale de l'établissement. En effet, les transformations réalisées dans le cadre des deux conventions précitées ne concernent qu'une partie annexe de l'établissement. Dès lors, et en dépit d'une charge financière très lourde et dommageable résultant de ces deux contrats, les conséquences financières de l'opération n'ont pas précipité le Centre de Long Séjour, dans une situation dramatique.

En effet, les ressources de l'établissement sont majoritairement destinées à couvrir les dépenses de l'ensemble du budget général plus que celles de la maison de retraite incluse dans le Centre de long séjour.

Ainsi, la dotation globale applicable à ce Centre en l'an 2000 s'élève à

1 796 216,85 euros pour le budget général contre 677 727,50 euros pour le budget annexe de la maison de retraite. Dans l'ensemble, le fonds de roulement finance la totalité du besoin en fonds de roulement et permet de surcroît de dégager une trésorerie positive.

### 2.2 Un endettement supportable...

D'autre part, l'établissement présente un ratio d'endettement relativement peu élevé. En effet le taux qui rapporte le montant des dettes financières à long et moyen terme au montant des capitaux permanents s'élève à 36 % en 1998 et 34,7 % en 2000, ce qui le situe à un niveau nettement inférieur au seuil des 50 % retenu comme niveau d'alerte pour ce type d'établissement.

En outre, le ratio d'apurement de la dette qui mesure en somme le potentiel de remboursement du capital des emprunts, par l'autofinancement généré par l'amortissement est largement supérieur à 1 (2,44 en 1999 et 2,75 en 2000), donc dans une position tout à fait favorable. Enfin, la trésorerie potentielle d'exploitation, concept proche de la capacité d'autofinancement, présente des résultats largement positifs : 1 998 MF (304,59 Millions d'euros) en 1999 et 1 983 MF (302,31 Millions d'euros) en 2000.

Dans ses conditions, l'établissement a pu supporter sans trop de dommage les conditions résultant des conventions de bail à construction et de location des locaux construits par l'O.P.A.M. de Nice. Ces conventions sont par ailleurs analysées sous le titre suivant.

2.3 ... avec des tarifs et prix de revient dans les normes INFO.DAS sur le plan national.

Par ailleurs, l'application des tarifs d'hébergement et de soins apparaissent conformes aux références nationales. Le prix de journée 2000 (hébergement) est fixé à 299,50 F (45,66 euros) pour l'unité de soins long séjour ou 557,85 F (85,04 euros) avec les soins et à 293,30 F (44,71 euros) pour l'annexe maison de retraite ou 395,22 F (60,25 euros) avec les soins.

Par comparaison le prix de revient journalier moyen relevé par INFO-DAS sur le plan national en 1999 s'élève à 544,78 F (83,05 euros) dont 290,44 F (44,28 euros) pour l'hébergement et 254,34 F (38,77 euros) pour les soins pour les établissements de soins de longue durée.

En ce qui concerne les maisons de retraite on relève un prix de revient journalier moyen de 411,56 F (62,74 euros) dont 251,30 F (38,31 euros) pour l'hébergement et 160,53 F (24,47 euros) pour les soins.

### 3 - SUR LES MODALITES DE FINANCEMENT DE LA MAISON DE RETRAITE ET SES CONSEQUENCES

3.1-- Un bail à construction aux bases juridiques hasardeuses...

Le modèle de bail à construction proposé par l'OPAM de Nice au Centre de long séjour est donc signé le 7 mai 1992 alors que la délibération l'autorisant est datée du 7 février 1989.

Par cette délibération, le conseil d'administration du Centre de long séjour décide "de céder gratuitement par bail à construction d'une durée de 55 ans à l'O.P.A.M., une parcelle de terrain de

l'Etablissement à définir après relevés d'arpentage, à charge pour l'O.P.A.M. de réaliser l'opération envisagée, à savoir la construction d'un bâtiment de 70 lits, et la réhabilitation d'un bâtiment de 50 lits destinés à l'hébergement de personnes âgées en maison de retraite."

Mais le délibéré du conseil d'administration ne pouvait approuver les clauses d'un contrat rédigé trois ans plus tard et dont les termes ci-après auraient pourtant mérité d'être connus par l'assemblée délibérante : "Ayant décidé de mettre en valeur cet immeuble, le bailleur a proposé au preneur de lui concéder pour une période de longue durée la jouissance exclusivement dudit immeuble à charge de construire un immeuble à usage d'habitation." Un peu plus loin (page 3) la consistance du projet évoque "la construction d'un bâtiment de 70 lits et réhabilitation d'un bâtiment de 50 lits destinés à l'hébergement des personnes âgées en maison de retraite."

La confusion qui règne entre la construction d'un immeuble à usage d'habitation et celle d'un hébergement pour personnes âgées en maison de retraite place les parties prenantes du bail dans un cadre juridique fragile.

En effet, la mise en place de l'ensemble du dispositif visé par le bail susvisé est normalement destiné à la construction de logements. Et quand bien même l'application en eut été étendue à l'immobilier d'entreprise, il paraît hasardeux d'en avoir conçu l'utilisation en vue de la construction ou de la réhabilitation d'établissements de Santé.

L'ancien directeur en poste à la signature des conventions, invoque les dispositions de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux Institutions médico-sociales pour justifier le recours au dispositif concernant la construction de logements d'habitation. Or, comme il a été indiqué plus haut dans la présentation de l'organisme, le Centre de Séjour est soumis à l'article L.714-9 du code de la santé publique et non à la loi du 30 juin 1975 précitée d'une part. D'autre part, et contrairement aux allégations de M. Dupas, la Chambre constate que la loi précitée n'ouvre pas un droit à l'aide personnalisée au logement qui s'effectue dans les conditions définies par le code de la Construction et de l'Habitation (Art. L. 351-2 et R. 351-56).

En conséquence, le montage opéré n'apparaît pas être le moyen juridique adéquat à l'édification d'une maison de retraite incluse dans un établissement de santé et encore moins à la réhabilitation d'un bâtiment de celui-ci.

### 3.2- ...contenant des clauses très désavantageuses pour l'établissement public...

Le bail à construction, comme le bail emphytéotique confère un droit réel immobilier au preneur, en l'occurrence l' O.P.A.M. de Nice, et ce droit peut être hypothéqué, de même que les constructions édifiées sur le terrain loué (1)

D'autre part, certaines clauses confirment les privilèges accordés au preneur, c'est notamment le cas du :

.Au 4ème paragraphe de la page 5 du bail (Constitution et acquisition de droits réels) prévoit que " le preneur pourra grever son droit au présent bail à construction et les constructions qu'il aura édifiées sur le terrain qui en est l'objet de privilège et d'hypothèques. "

.Au 6ème paragraphe (Cession et apport en société) " Le preneur pourra céder, conformément à la loi, tout ou partie de ses droits. Les cessionnaires devront s'engager directement envers le bailleur à l'exécution de toutes les conditions du présent bail à construction. "

.Au 7ème paragraphe (locations) " le preneur pourra louer librement les constructions édifiées par lui-même pour une durée n'excédant pas celle du présent bail. "

L'application de l'ensemble de ces dispositions, qui sont susceptibles d'aboutir notamment à la prise d'hypothèque sur les immeubles loués, n'est pas conforme à la pérennité de l'utilisation de ces biens immobiliers destinés au service public et finalement à la continuité de ce service.

3.3- ... et des conditions locatives désastreuses pour la maison de retraite.

Le processus conventionnel suit une chronologie pour le moins curieuse. Par convention en date du 4 mars 1992, l'OPAM de Nice loue au Centre de long séjour de Vallauris les bâtiments construits dans les conditions précitées du bail emphytéotique.

La Chambre observe tout d'abord qu'à la date de la signature de ce bail de location, soit le 4 mars 1992, l' O.P.A.M. de Nice n'était titulaire d'aucun droit, puisque le bail à construction qui autorise la dite location est intervenu à une date postérieure soit le 7 mai 1992. Ainsi, l' OPAM de Nice a signé indûment, en qualité de bailleur, un contrat de location avec le Centre de long séjour portant sur deux immeubles alors qu'il n'en est pas propriétaire.

D'autre part, cette location, conclue pour une période de 12 ans et renouvelable par tacite reconduction et par périodes successives de douze ans, n'a pas été soumise au délibéré du conseil d'administration du Centre de long séjour.

La durée initiale de 12 ans prévue par ladite convention, peut laisser penser que cette dernière ne relève pas formellement du délibéré dudit conseil dès lors que les compétences propres du conseil d'administration définies par le code de la Santé publique, (article L.714-4 devenu L. 6143-1, 11°) sont limitées aux baux de plus de 18 ans.

Mais, la Chambre observe en outre que cette convention n'a prévu aucune possibilité de dénonciation avant le terme du remboursement des emprunts souscrits pour financer l'opération, et qu'en définitive, sous couvert d'une convention de 12 ans, le Centre de long séjour a souscrit en réalité un bail d'une durée supérieure à 18 ans afin de rembourser un prêt souscrit par l'OPAM pour 25 annuités.

En conséquence, cette convention doit être regardée comme nécessairement prolongée au-delà de 18 ans et aurait donc dû relever de la décision du conseil d'administration.

Certes, l'OPAM de Nice rappelle la possibilité formelle de dénoncer la convention 6 mois avant l'échéance (de 12 ans) conformément aux clauses de l'article II du contrat de location.

Mais cette dénonciation est rendue, de fait, inopérante par les mesures dissuasives de l'article III du même contrat qui contraint le Centre de Long séjour, à rembourser le montant des annuités d'emprunt dues par le bailleur en précisant qu' " à l'issue de la période de remboursement (des emprunts) la présente convention fera l'objet d'un avenant pour déterminer le loyer. " Dans ces conditions, une telle dénonciation aurait eu des conséquences désastreuses, au cours de la première période contractuelle, pour l'établissement public.

En deuxième lieu, la convention ne fait pas ressortir le coût global de la formule de location. Conformément à l'article III de la convention, l'OPAM consent cette location au Centre de long séjour moyennant une redevance annuelle calculée, par année civile, sur la base du prix de revient et du financement définitif de l'opération, sans qu'apparaisse ni coût global ni indication quant au montant dû pendant la première période de location, ce qui pourrait conduire, en regard de la jurisprudence de la Cour de Cassation (arrêts des 12 avril 1980 et 30 novembre 1983), à s'interroger sur la validité même du contrat.

L'argument avancé par l'OPAM, selon lequel le Conseil d'administration du Centre de long séjour a pu être informé du coût global de l'opération en raison d'un emprunt pour travaux complémentaires, n'enlève rien au fait que ledit Conseil n'a jamais été informé des clauses du contrat et qu'en conséquence, sa validité est susceptible d'être remise en cause.

En troisième lieu, la convention met à la charge du locataire, c'est-à-dire du Centre de long séjour, une provision pour grosses réparations. Cette provision s'est élevée à 185 648 F (28 301,86 euros) en 1997, 224 370 F (34 204,99 euros) en 1998, 254 020 F (38 725,10 euros) en 1999, 291 991 F (44 513,74 euros) en 2000 et 328 339,96 F (50 055,10 euros) en 2001, sur la base d'une progression annuelle de l'indice INSEE de 2,4% par an. Ce versement n'est assorti d'aucune obligation pour l'O.P.A.M. et notamment de justifier de l'existence et de l'ampleur desdites réparations, ce qui apparaît d'autant plus contestable que le montage retenu s'oppose par ailleurs la constitution d'amortissements par le Centre de long séjour.

L'OPAM excipe des obligations de l'instruction comptable M31 applicable au propriétaire pour la constitution de cette provision pour grosses réparations. La Chambre observe que la mise en oeuvre invoquée de la M31 applicable aux seuls offices publics HLM est sans rapport avec les modalités de calcul d'un loyer pour une maison de retraite. Au surplus, les dispositions de l'article L. 451-8 du code rural, disposent que l'emphytéote doit effectuer des réparations de toute nature en ce qui concerne les constructions élevées en exécution de la convention. En définitive,

l'immeuble construit par l'OPAM n'appartient pas au Centre de long séjour qui dépourvu des prérogatives de propriétaire ne peut être contraint de constituer des provisions pour grosses réparations. En conséquence, la Chambre relève que le contrat de location ne pouvait notamment pas inclure des provisions pour grosses réparations.

En quatrième lieu, l'OPAM de Nice a négocié, pour la réalisation des travaux en cause, un prêt qu'il se fait rembourser par le Centre de Long Séjour. Il en résulte que la part principale du loyer annuel (environ 2 200 000 F - 335 387,84 euros) comprend les annuités d'un emprunt de 13 476 300 F (2 054 448,69 euros) souscrit par l'OPAM au taux de 11% pour une durée de 25 ans, prêt dont les annuités remboursables commencent à courir du 25 décembre 1991 pour se terminer le 25 septembre 2016. Or, il apparaît que le taux de base bancaire en juillet 1992 ne s'établit qu'à 9,85% et le coût moyen de l'endettement supporté par les collectivités territoriales en 1992 s'élève à 9,68 % (2).

En dépit des dénégations de l'OPAM sur les bases de référence en matière de taux d'emprunt, la comparaison établie avec les collectivités territoriales est parfaitement justifiée.

Le contrat de prêt à taux fixe en cause est signé par la Caisse d'épargne le 27 juin 1991, alors qu'à cette date, le taux de base bancaire est effectivement de 10,35.

Néanmoins et contrairement à ce qui est avancé par l'OPAM, la Chambre observe que ce taux de 11 % n'est ni la référence des crédits à court et moyen terme, ni appliquée par les établissements de crédits aux opérations de l'espèce. En effet, les taux de rendement et d'intérêt " emprunts d'Etat à long terme " calculés par la Caisse des dépôts sont pour la période en cause de 9,15 (juin 1991) et 8,79 (décembre 1991). A cet égard, la Chambre note une absence de transparence dans le montage du dossier.

#### 4 - BILAN DE L'OPERATION

Il apparaît en définitive que la construction a été réalisée au détriment des intérêts de l'établissement, le mode de financement retenu s'étant avéré particulièrement coûteux pour la maison de retraite.

L'OPAM, dans sa démonstration chiffrée, fait état d'une situation négative des comptes de l'opération en cause pour ce qui le concerne, mais présente un tableau dont les chiffres et les résultats apparaissent manifestement insincères puisqu'ils ne tiennent pas compte notamment des restes à réaliser.

Par lettre du 9 décembre 2002, l'OPAM annonce qu'un accord sur la cession de la maison de retraite au Centre de long séjour peut intervenir et qu'il pourrait consentir la vente au prix de 2.195.266 euros (14,4 millions de Francs). Il est rappelé que le prix fixé est inférieur à l'estimation des domaines (2.378.208 euros). Ce prix tient compte des travaux à réaliser.

Par délibération du 28 janvier 2003, le conseil d'administration du Centre de long séjour de Vallauris a décidé d'engager les formalités d'acquisition des bâtiments à la vente pour la somme de 2.195.266 euros (14,4 millions de Francs).

La Chambre prend acte de l'accord intervenu en attendant un règlement définitif du dossier.

Le président de section,

Pierre GIANNINI

Le président,

Alain PICHON

(1) art.L. 251-1 et L. 251-3 du code la construction et de l'habitation

(2) Référence Jean Bouinot : ratios comptables des communes en 1992.

Réponse de l'ordonnateur 1 :

[PAO08030401.pdf](#)

Réponse de l'ordannateur 2 :

[PAO08030402.pdf](#)