

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille le 22 mars 2004

Référence à rappeler :

Gref/PP n°834

Lettre recommandée avec AR n°470398727

Monsieur le Président,

Par courrier du 22 janvier 2004, j'ai adressé au maire de Martigues le rapport d'observations définitives sur la gestion de la Société d'Economie Mixte de Martigues Communication à compter de l'exercice 199, 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 l'invitais à me transmettre sa 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 conjointe 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 Président, à l'expression de ma considération distinguée.

Monsieur D. LEFEVRE

Président de la SEM Martigues Communication

Le bateau blanc Bat D

BP 158

13698 MARTIGUES CEDEX

Le président,

Alain PICHON

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION DE LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE

MARTIGUES COMMUNICATION

(Bouches du Rhône)

à compter de l'exercice 1993

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Martigues à partir de l'année 1993, qui a été confié à M. Chabert, conseiller. Par lettre en date du 19 novembre 2001, le président de la chambre en a informé M. Lombard, maire. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 2 juin 2003 entre M. Lombard et le rapporteur.

Dans le cadre de cet examen, la chambre a en outre inscrit à son programme, après accord du ministère public, l'examen de deux sociétés d'économie mixte dont la ville de Martigues est l'actionnaire principal : la SEM Martigues Communication (SEM-COM) et la SEM de Tourisme (SEMOVIM), sociétés dont le président est M. Lombard. Par lettre en date du 19 mars 2002, le président de la chambre en a informé M. Lombard.

Lors de sa séance du 3 juin 2003, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 1993 à 2002. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Lombard, et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. Toutes sauf une ont répondu.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du

Gouvernement, la chambre a arrêté, le 25 novembre 2003 le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Pichon, président, MM. Besombes, Fabre, Giannini, Leyat, présidents de section, MM. Amigues, Matthey, Albrand, conseillers, et M. Chabert, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué à M. Lombard en tant que président de la SEM Martigues Communication.

Ce rapport devra être communiqué par le maire à son 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.

Introduction.

La SEM Martigues Communication (SEM-COM) a été créée en 1990 par la ville de Martigues " pour professionnaliser les activités de communication qui doivent prendre en compte les intérêts de la collectivité et ceux de l'ensemble de la population dans le respect de ses différences " (rapport d'activité 2000). Elle regroupe diverses activités au service de la ville. Pour l'essentiel, il s'agit de quatre activités : publication des revues municipales, essentiellement le magazine mensuel Reflets ; activité de radiodiffusion : Radio Maritima, chaîne privée diffusant 24 h sur 24 sur l'aire de l'ouest du département ; activité de télédiffusion : Canal Maritima, chaîne privée diffusant des bulletins d'information, des reportages ; et prestations de service de communication (conseil, organisation de manifestations, etc) pour la commune. La SEM intervient en outre pour des opérations ponctuelles, par exemple pour l'édition de livres ou de guides sur la ville de Martigues.

La ville détient en réalité une part très importante (près de 88 %, et supérieur au maximum légal de 85 %) du capital de la SEM (situation de la SEM-COM avant sa reprise par la SEMOVIM en 2003).

En outre la répartition de ce capital appelle l'observation ci-après. L'association Radio-Maritima possède 200 actions. Or cette association n'a plus aujourd'hui aucune existence réelle. Ainsi le détenteur de ces actions, qui représentent 4% du capital, est en quelque sorte fantôme, et l'affichage de la répartition réelle s'est trouvé faussé.

1. Analyse financière.

La situation financière de la SEM est préoccupante.

Son résultat net global est structurellement déficitaire, comme l'indique le tableau suivant (en F) :

Pa401701

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Résultat net	-129 237	8 006	439 248	-80 159	-54 301	-1 205 695

L'analyse par métiers pourrait permettre de saisir l'origine des difficultés de la SEM. Mais celle qui est produite par la SEM appelle certaines observations.

Le tableau reproduit ci-dessous est tiré du rapport financier sur l'exercice 1999.

Pa01702

En milliers de F	Siège	Régie	Reflets	Radio	Canal	Comm.	Autres	Cumul
Fonc.	976	84	1 545	1 280	233	4 272	39	8 431
Salaires	755	1 054	2 532	3 457	3 165	36		10 999
Autres	87	26	79	675	224	70		1 135
Cumul	1 818	1 164	4 156	5 412	3 622	4 378	39	20 565
CA direct	14		544	2 865	43		40	3 506
CA ville			4 221	3 711	3 650	5 065		16 647
Autres	60	33	25	212	26			356
Cumul	74	33	4 790	6 788	3 719	5 065	40	20 509
Marge brute	-1 744	-1 131	634	1 376	97	687	1	-80
Frais 1	1 744	-83	-308	-403	-260	-687	-3	0
Frais 2		1 214	-322	-892				0
Marge nette	0	0	4	81	-163	0	-2	-80

(Frais 1 : frais de siège ; Frais 2 : régie publicitaire)

Selon ce tableau, le maillon faible est l'activité de télévision (Canal Maritima), ce que d'ailleurs les résultats des autres années confirment.

Mais la présentation des chiffres ne permet ni de saisir le coût complet ni d'évaluer la rentabilité réelle de chacune des activités. En effet, l'imputation des charges communes est faite de sorte que la totalité de la marge brute de l'activité de communication est affectée à la couverture des frais de siège, ce n'est que la charge restante qui est répartie entre les autres secteurs d'activité.

Les prestations de communication sont financées en totalité par la ville, puisqu'elles ne génèrent aucun chiffre d'affaires direct. Or elles sont presque entièrement sous-traitées, comme la Chambre a pu le vérifier en consultant les pièces produites par la SEM (cf. infra), et comme le montre le coût salarial annuel du secteur tel qu'il ressort de la comptabilité analytique présentée

dans les rapports d'activité annuels : en 1999, sur une masse salariale totale de 10,99 MF, il a été imputé 0,036 MF à l'activité communication ; et en 2000, sur une masse salariale de 11,9 MF, aucune imputation salariale n'a été faite.

Ainsi cette activité, totalement dépendante de la collectivité, et qu'elle pourrait du reste assurer en direct, est en fait surpayée par elle, la marge ainsi dégagée servant à financer les autres activités, qui sans cela seraient toutes déficitaires. La SEM est " condamnée " à remporter les appels d'offre du marché de communication, comme la ville est " condamnée " à les lui confier. Ce ne sont pas là les conditions idéales d'une mise en concurrence.

On doit constater par ailleurs que les charges de personnel se sont accrues de façon importante. En effet, de 1996 à 2000, pendant que le total des charges d'exploitation de la SEM, salaires compris, augmentait de 20,3% (de 18,26 MF à 21,98 MF), et seulement de 13,1% hors salaires (de 12 MF à 13,6 MF), le seul poste des salaires et traitements augmentait de plus de 34,4% (de 6,22 MF à 8,36 MF). En d'autres termes, le personnel de la SEM est de plus en plus coûteux. Or, comme cela a été dit, le secteur des prestations de communication représente une très faible partie de cette charge. Cette situation aggrave donc le problème souligné précédemment.

Le rapport sur l'exercice 2001 confirmait largement cette analyse : un déficit global de 183 807,11 euros consommait la totalité des fonds propres de la société (actif net négatif de

-79 786,16 euros) ; ce déficit touchait les trois activités principales (Reflets : -12 000 euros ; Radio :

-100 000 euros ; Canal : -79 000 euros). En conséquence lors de l'assemblée générale ordinaire du 27 juin 2002, un plan social a été jugé inévitable. La restructuration devait concerner les trois médias, le retour à l'équilibre n'étant cependant envisagé que dans le cadre d'une poursuite de l'activité communication. En 2003, la décision de la disparition de la SEM-COM par absorption par la SEMOVIM a été prise, avec effet rétro-actif au 1er janvier, le directeur de la SEMOVIM devant assurer dans la phase transitoire la direction des deux sociétés. Quatre membres de l'équipe dirigeante de la SEM-COM ont, conformément au plan social envisagé en 2002, été licenciés.

2. Le marché de communication.

De 1993 à 1997 la relation entre la ville et la SEM était fondée sur une convention de concession de services, passée pour 5 ans, la SEM étant payée pour les services rendus directement, et rémunérée à hauteur de 20% pour les activités sous-traitées.

En 1997 la collectivité a lancé un marché (délibération n°97-230 du 26 septembre 1997). Il s'agissait d'un marché à bons de commandes, passé pour un an, tacitement reconductible dans la limite de trois ans, avec un montant minimum de 4,5 MF et un maximum de 6 MF. Une commission d'appels d'offres a été spécifiquement créée pour ce marché, qui appelle plusieurs

observations.

Sur la procédure, outre que lors de la séance d'ouverture des plis du 26 novembre 1997, la DDCCRF a constaté plusieurs anomalies susceptibles d'entacher d'illégalité cette procédure (observations confirmées par courrier daté du 9 décembre : omission de la demande d'attestation sur l'honneur que le candidat n'a pas fait l'objet d'une condamnation au casier judiciaire, absence de classement des critères de jugement des offres dans le règlement de la consultation), on peut noter qu'alors que 6 entreprises avaient retiré un dossier, et que seulement 2 offres ont été présentées, celle de la société N et celle de Martigues Communication, l'offre de N a été déclarée " non conforme - enveloppes non identifiables ".

Surtout, on constate que sur le fond, ce marché situe les rapports entre la SEM et la ville en pleine fiction juridique.

Il convient de ce point de vue de citer l'article 2-8 du chapitre 2 du CCAP, intitulé " intuitu personae " :

" 2.8.1. Le présent marché ayant été conclu en considération des qualités professionnelles des actionnaires majoritaires de la société, toute modification de la répartition du capital de la société ayant pour effet direct ou indirect de faire perdre le contrôle de la société par un ou des professionnels de l'activité concédée est subordonnée à l'accord préalable de la collectivité.

2.8.2. Le non respect de ces dispositions entraîne de plein droit la déchéance de la société, dans les conditions prévues à l'article 2.13 du présent CCAP ".

On constate ainsi que la ville, actionnaire majoritaire, passe ce marché avec la SEM en considération des qualités professionnelles de l'actionnaire majoritaire, c'est à dire elle-même, et prend le soin de se prémunir contre la tentation de vendre ses propres actions ! Cela ne serait qu'insensé, si la passation d'un tel marché n'avait pas coûté du temps et de l'énergie aux élus, aux services municipaux, et si au plan financier la justification de l'intervention de la SEM était indiscutable.

Or l'examen des pièces comptables fait dans les locaux de la SEM fait apparaître que la prestation qui lui est demandée est en réalité sous-traitée à une agence de communication, l'agence T (société enregistrée pour moins de 3 salariés, sise à Marseille, et qui travaille parfois aussi en direct pour la ville).

La Chambre constate qu'alors que le CCAP du marché stipule (article 2-7, Contrats passés avec des tiers) que " la société est tenue d'assurer personnellement l'exécution de la mission qui lui est confiée. Elle ne peut sous traiter tout ou partie des tâches qui lui incombent sans l'accord préalable exprès et écrit de la collectivité. Cet accord lui est notifié par lettre recommandée avec accusé de réception ", une telle autorisation n'a jamais été donnée par la ville.

Chacune des interventions faites pour la ville est payée plus cher par la collectivité qu'elle n'est payée par la SEM-COM à l'agence T : la SEM sert de boîte aux lettres, et prélève au passage une commission dont la ville pourrait faire l'économie.

Quelques-unes d'entre elles sont détaillées ci-dessous.

Prestation de conseil et de stratégie de communication :

Parmi celles-ci, la ville confie à la SEM une " prestation de conseil et de stratégie de communication ". Le bordereau des prix du marché de communication prévoit que les prestations de conseil se payent à la journée, fixée à 3 800 F HT. En fait le nombre de journées facturées étant toujours semblable, la prestation de la SEM est en quelque sorte forfaitisée.

C'est ainsi qu'en 1998, par exemple, la SEM a facturé à la ville, dans ce cadre, quatre trimestres à 25 journées chacun, soit 95 000 F HT (114 570 F TTC). La ville a donc payé à la SEM pour l'année 458 280 F TTC.

Cette prestation était sous-traitée par l'agence T. Celle-ci a adressé chaque mois à la SEM-COM une facture d'honoraires pour conseil, non détaillée, d'un montant de 23 000 F HT soit 27 738 F TTC, ce qui représente un total annuel de 332 856 F TTC. La SEM a donc perçu 125 424 F pour servir de boîte aux lettres. La même chose s'est passée les années suivantes.

L'ordonnateur affirme pour justifier l'intervention de la SEM que " la connaissance par Martigues Communication de son champ d'intervention qu'il soit politique (actionnariat majoritaire), stratégique, géographique, économique et social permet à la ville d'en tirer bénéfice et de générer des économies ". La Chambre ne peut que constater que cet argument, loin de contredire son analyse, la confirme.

La Vie Municipale

Il s'agit du recueil des actes administratifs de la commune, dont le texte est fourni sur disquettes par la collectivité elle-même, comme cela est précisé sur les factures. La SEM n'a donc rien à faire. Chaque numéro publié rend compte de plusieurs conseils municipaux, et la collectivité en publie deux (cas de 1997) ou trois numéros par an (cas de 1998 et 1999).

En 1998, trois numéros ont été publiés. La SEM a payé trois factures : 1er numéro (84 pages), Imprimerie CB ; 2ème numéro (96 pages), SARL XLP ; 3ème numéro (80 pages),

SARL XLP. Au total il a été payé par la SEM 544 436,64 F. Mais de son côté, la ville a payé à la SEM-COM pour le 1er numéro et pour le 2ème numéro 274 365 F pour chacun, soit 548 730 F ; et pour le 3ème numéro 253 260 F. Ainsi, sur l'année 1998, pendant que la SEM payait à deux

sous-traitants, pour une prestation dont le gros du travail est réalisé par les services municipaux qui fournissent les disquettes informatiques, la somme de 544 436 F, elle facturait la prestation 801 990 F à la collectivité, soit pour cette dernière un surcoût de 257 554 F.

En 1999, la ville a payé à la SEM-COM trois factures établies chacune pour un numéro de 96 pages, pour un montant identique de 253 260 F (1er numéro février 1999, 2ème numéro juin 1999, 3ème numéro octobre 1999). Or la consultation des exemplaires de La Vie Municipale montre qu'ils ne correspondent à la présentation qui ressort des factures adressées à la ville, ni pour le nombre de pages, ni pour la date de réalisation : le premier numéro concerne les conseils municipaux des mois de janvier, février, mars (56 pages ; 126 089,71 F ; facture XLP du 31 mai 1999) ; le second numéro concerne les mois d'avril, mai, juin, juillet (96 pages ; 166 428 F ; facture Imprimerie CB du 06 octobre 1999) ; le dernier numéro, qui regroupe septembre, octobre, novembre, décembre (120 pages), a été payé à XLP en 2000.

La Chambre relève qu'ainsi la SEM non seulement pratique une surfacturation systématique, mais fait aussi payer sa prestation avant réalisation.

La Chambre constate aussi, concernant les fournisseurs de la SEM, que si l'imprimerie CB, enregistrée comme entreprise de 10 à 19 salariés, peut fournir elle-même la prestation demandée, en revanche la société XLP, simple agence de communication, enregistrée comme " conseil en publicité " ayant moins de 3 salariés, ne peut le faire, ce qui implique que le circuit soit encore prolongé, et qu'ainsi la ville paie deux commissions distinctes, dont la seconde est encore moins justifiée que la première. On retrouve cette entreprise comme fournisseur d'objets divers dans le cadre d'une activité de merchandising (cf. infra).

La Chambre dénonce enfin le fait que l'adjoint-délégué au maire ait autorisé le mandatement à partir de factures qui ne correspondaient pas à la réalité, et à des dates anticipées, alors qu'il avait certifié le service fait.

Le Magazine des jeunes

La collectivité confie à la SEM-COM la réalisation d'un Magazine des Jeunes, imprimé à

25 000 exemplaires, trois fois par an.

A titre d'exemple, en 1999 (le système avait fonctionné à l'identique en 1998), la ville a payé à la SEM un total de 480 447 F pour la réalisation de ce MDJ : facture du 09/07/99, pour les deux numéros de mars et juin (rédaction, création graphique, photogravure et impression : 320 298 F TTC) et facture du 05/11/99, pour un numéro : 160 149 F.

De son côté, la SEM, qui a sous-traité l'opération, a payé deux entreprises professionnelles : trois factures de 24 402,15 F pour la photogravure, soit 73 206,45 F ; et trois factures de

52 433,50 F pour l'impression, soit 157 300,50 F. Mais pour la réalisation du journal, la SEM-COM s'est adressée à une association (sise dans le Vaucluse), qui facture sa prestation 6000 F par numéro (" TVA non applicable ") mais ajoute des frais de repas (extrêmement modestes : 1066 F en tout !) ; au total, 19 066 F. Ainsi, quand la SEM facturait les trois numéros du MDJ plus de 480 000 F à la commune, il lui en coûtait en réalité moins de 250 000 F (249 572,95 F précisément).

Le Bilan de mi-mandat

En 1998, la collectivité a commandé à la SEM-COM dans le cadre du marché de communication, la réalisation d'une brochure de 44 pages consacrée à un " Bilan de mi-mandat ". Cette prestation a été facturée à la ville 293 751,45 F. Commandée à l'agence T, elle a été payée par la SEM 239 752,80 F.

La Chambre constate que la SEM-COM a donc prélevé plus de 50 000 F pour passer la commande, appréciation que l'ordonnateur considère comme " exagérée ", dans la mesure où " la SEM a bien été obligée de venir collecter auprès des différents services municipaux, para municipaux, associations l'ensemble de l'information nécessaire à la réalisation de ce document et de le transmettre à la société T ".

Les activités de merchandising

La ville, en diverses occasions, multiplie les opérations de promotion commerciale, par la distribution d'objets de toutes sortes : sacs de sport, sacs à dos, tee-shirts marqués, crayons de couleurs, appareils de photo jetables, casquettes au logo de la ville, balles anti-stress, convertisseurs euro, porte-clefs, calendriers, vaporiseurs, etc...Ces distributions portent sur des quantités parfois importantes, et des prix conséquents : 8000 sacs à dos, par exemple, ou 5000 tee-shirts, fournis en 1999 (prix des sacs selon la facture, 226 728 F TTC, prix des tee-shirts, 144 720 F TTC). Parmi les fournisseurs, on retrouve XLP, qui ne se contente donc pas de jouer les imprimeurs.

Tous ces objets sont fournis à la ville par l'intermédiaire de la SEM-COM, qui au passage prélève une commission, prévue dans le marché, de 20% du montant du prix facturé par son fournisseur. Lorsque la SEM ne s'adresse pas directement au fabricant mais passe par un intermédiaire, comme XLP, on retrouve un système de double commission.

Les publicités passées par France-Rail ou AOM

La ville achète également des emplacements publicitaires à France Rail, ou à AOM, pour des publicités sur les quais de TGV ou des insertions dans les publications ferroviaires ou aériennes de ces compagnies. Dans ce cas aussi, les prestations confiées à la SEM-COM sont sous-traitées par l'agence T, et un système de double commission est appliqué : 10% pour T sur le prix payé à

l'annonceur, 10% pour la SEM-COM sur le prix payé à T. Au total, la Chambre observe donc que l'intermédiation de la SEM est coûteuse pour la ville.

L'examen des pièces justificatives montre que le coût réel des prestations de communication est très inférieur à la somme des paiements effectués par la ville. Il confirme ce que révélait l'analyse financière, à savoir que ce secteur, où la valeur ajoutée de la SEM est faible ou nulle, contribue à l'équilibre général de la société, et au passage nourrit des intervenants supplémentaires dont le rôle paraît inutile.

Conclusion sur la SEM-COM.

La Chambre émet des réserves sur la viabilité financière de cette société d'économie mixte, ou plus précisément, dans le nouveau contexte, de ses activités lorsqu'elles seront exercées dans le cadre de la SEMOVIM.

Certaines de ses missions, en effet, qui ont une dimension peu contestable de service public (revue municipale, communication de la ville) pourraient être traitées en direct par la commune, qui du reste semble vouloir réduire leur dimension par souci d'économie. Or, dans la mesure où la ville choisit de faire assurer ces activités dans un cadre concurrentiel, rien ne garantit que la SEM puisse à l'avenir conserver la situation de monopole de fait dans laquelle elle a vécu jusqu'à présent.

La SEM doit en conséquence se concentrer sur ses activités commerciales, radio et télévision, dont la dimension de service public municipal paraît nettement plus ténue, et dont la seule ressource potentielle, en-dehors des subventions municipales, est constituée par la publicité.

Ainsi la participation de la collectivité au capital de la SEM, et sa responsabilité financière dans d'éventuelles difficultés de cette société, risquent d'être de moins en moins liées à l'exercice d'une mission communale, et de plus en plus à une activité commerciale dont les résultats de la SEM ont montré ces dernières années la fragilité.

La Chambre constate de surcroît que le recours à la sous-traitance pour l'essentiel des prestations de communication vide de tout contenu le rôle de la SEM, alors même que les excédents dégagés sur cette activité financent les activités concurrentielles de la SEM-COM.

Le Président

Alain PICHON

Réponse de l'ordonnateur :

[PAO22030401M.pdf](#)

