

OBSERVATIONS DEFINITIVES **Ville de SAINT-DENIS**

I - ANALYSE FINANCIERE

1. PRESENTATION ET METHODE

Le volume total des dépenses de la ville de SAINT-DENIS, seule ville de plus de 100 000 habitants dans les départements d'outre-mer, s'élevait en 1995 à 1,2 milliards de Francs.

Pour réaliser l'analyse financière il a été estimé plus significatif de faire appel à des ratios de structure internes à la ville et d'étudier leur évolution, plutôt que d'effectuer une comparaison avec les communes de métropole de la même importance avec lesquelles SAINT-DENIS présente des différences importantes.

L'analyse a porté sur le budget principal et une consolidation n'a été réalisée que lorsque cela s'est avéré nécessaire, les budgets annexes ayant beaucoup varié pendant la période 1989 à 1992 et leur montant représentant une très faible proportion de celui du budget principal, environ 3 à 4 %. Cependant avec la constitution des budgets annexes eau et assainissement en 1993, si la part de l'ensemble des budgets annexes reste faible en 1993 et 1994, environ 4 à 5 % des dépenses et recettes, le résultat de ces budgets représente 21,95 % en 1993 et 15,82 % en 1994 du résultat brut cumulé du fait des recettes des services de l'eau et de l'assainissement en fonctionnement et en investissement, non utilisées en dépenses pour ces services (cf. paragraphe II).

2. SECTION DE FONCTIONNEMENT DU BUDGET PRINCIPAL

Depuis 1990 le rythme d'accroissement des dépenses est supérieur à celui des recettes.

2.1 - Poids du personnel dans les dépenses

Le montant des dépenses de personnel s'est accru depuis 1989 par rapport au montant total des dépenses réelles de fonctionnement pour passer de 50,72 % en 1989 à 55,28 % en 1990, 55,23 % en 1993 et 55,63 % en 1995 (prévisions).

En 1995, la ville de SAINT-DENIS emploie 644 titulaires et stagiaires et 90 contractuels, soit un total général de 734 personnes, ce qui représente un agent permanent pour 166 habitants. Dans le même temps, elle emploie au moins 2 000 "journaliers autorisés" sous contrats C.E.S (contrats emploi solidarité), soit à peu près 73 % du personnel.

Sans tenir compte des recettes reçues de l'Etat pour une prise en charge des C.E.S à 85 %, les frais de personnel sont passés de 2.474 F par habitant en 1989 à 4.156 F en 1995 (prévisions), après avoir été de 3.531 F en 1992 alors que le ratio moyen pour les D.O.M était de 3.168 en 1992.

Les ratios 1992 du Trésor public pour les communes de plus de 50 000 habitants dans les D.O.M toutes utilisatrices de C.E.S indiquent que les dépenses de personnel représentent en moyenne 53,6 % des charges de fonctionnement. Pour SAINT-DENIS ce pourcentage est de 55,11 %.

D'après la commune ces proportions n'entraînent pas de rigidité alarmante dans la mesure où ces chiffres "agglomèrent" les frais de personnel permanent et ceux des C.E.S. Or cette dernière catégorie est par nature "variable", puisque "en 1991 le nombre de C.E.S atteignait 5 000" ... "toutefois, la proximité des ratios nationaux nous engage à la prudence, en particulier si nous souhaitons conserver nos capacités d'investissement".

Si l'on examine l'ensemble des ratios de structure internes, l'évolution des dépenses de personnel commande celle de toutes les autres dépenses. Ainsi, entre 1989 et 1995, la composition de la section de fonctionnement s'est modifiée, l'importance des dépenses de personnel augmentant et les intérêts de la dette ayant comme presque toutes les autres dépenses diminué en pourcentage.

Le plan de reclassement du personnel non titulaire et le rattrapage des salaires métropolitains à réaliser sur cinq ans, dont le coût était évalué en 1990 à 93,2 millions de francs aura coûté, selon un bilan effectué en 1993, presque le double compte tenu de l'évolution du SMIC, augmentant encore la part des dépenses de fonctionnement destinées au personnel.

Aussi toute augmentation nouvelle de la masse salariale sera de nature à réduire la marge de manoeuvre de la commune.

La Chambre a pris acte des intentions de la commune qui a indiqué que "pour 1996 des mesures drastiques constitueront, en matière de personnel, l'ossature du budget : gel des salaires, gel des effectifs à l'exception des seuls recrutements liés aux investissements engagés en 1995 et achevés en 1996, l'objectif étant de diminuer de moitié au moins le rythme de progression moyen des dépenses de personnel constaté ces dernières années".

2.2 - Faible progression des recettes de fonctionnement.

Comme toutes les communes des D.O.M, la ville de SAINT-DENIS possède trois grandes masses de recettes de fonctionnement : dotation globale de fonctionnement (D.G.F) et autres transferts de l'Etat, octroi de mer et contributions directes.

La commune connaît une baisse de la part de la dotation globale de fonctionnement, puisque l'on passe de 34,01 % du total des recettes réelles de fonctionnement en 1989 à 25,53 % en 1993. Il est cependant à noter que la prise en compte de la prise en charge par l'Etat des C.E.S supprime cette baisse des taux.

Les montants de recettes provenant de l'octroi de mer ont diminué entre 1990 et 1993 : ils passent de 34,56 % du total des recettes réelles de fonctionnement en 1989 à 28,10 % en 1993.

Les taux des contributions directes ont été maintenus comme l'équipe municipale s'y était engagée en 1989 : en baisse en 1989 par rapport à 1988, les taux n'ont plus évolué depuis lors. Pourtant, du fait de l'augmentation des bases, le produit de la fiscalité locale a augmenté en francs courants de 72,06 % entre 1989 et 1995, soit 12,01 % en moyenne annuelle. La progression par habitant est due essentiellement à l'élargissement des bases résultant du travail effectué par la commune pour assujettir à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle tous les contribuables qui doivent l'être.

Néanmoins la part des contributions directes est passée de 25,32 % du total des recettes réelles en 1989 à 23,27 % en 1993. Malgré un rôle supplémentaire émis sur 1 200 logements au Moufia en 1993, en 1994 le ratio est descendu à 22,56 %.

Depuis 1993, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est légèrement au-dessous de 1, ce qui ouvre une marge de manoeuvre à la ville. La commune a d'ailleurs indiqué à la chambre que : "dès 1996, la marge de manoeuvre fiscale sera engagée en parallèle du contrôle strict des dépenses de fonctionnement".

3. SECTION D'INVESTISSEMENT DU BUDGET PRINCIPAL

3.1 - Financement des investissements

Sur cinq ans de 1989 à 1993, en réalisations et malgré l'effort consenti en 1993, la ville n'a dégagé que peu de moyens d'autofinancement : ceux-ci ont représenté 4,16 % en moyenne des investissements réels, hors capital de la dette. En 1994 ce pourcentage est de 15,29 % et de 14,41 % en 1995 (prévisions) mais cette augmentation provient surtout de la baisse du montant des investissements réels.

En pourcentage des recettes réelles de fonctionnement, l'épargne nette au budget principal passe de 5,52 % en 1993 à 3,15 % en 1994 et 2,86 % en prévision 1995. Sur les 40 millions de francs d'épargne nette consolidée figurant au compte administratif 1994, 10 millions proviennent des budgets annexes, essentiellement de recettes de fonctionnement qui normalement doivent être affectées aux investissements eau et assainissement.

Les recettes hors emprunts : fonds de compensation T.V.A, dotation globale d'équipement, subventions, liées aux montants des dépenses ont connu de faibles variations. Elles représentent le pourcentage le plus élevé, près de 58 % en moyenne des recettes d'investissement.

Les emprunts par contre, ne représentent en moyenne qu'une part de 39,63 % de 1989 à 1993. L'endettement propre est donc limité et le stock de la dette est stable depuis 1990, alors qu'il avait presque doublé entre 1987 et 1990. Le ratio par habitant égal à 7.225 F est au-dessus de la moyenne nationale : 6.419 F en 1991 et en dessous du ratio D.O.M : 8.030 F en 1992.

3.2 - Niveau des dépenses d'investissements, prévisions et taux de réalisation

En moyenne, de 1989 à 1995, le rythme annuel des dépenses d'investissements réels directs est de 214,4 millions de francs, la tendance étant à la baisse. Depuis 1993 et 1994 en réalisations et 1995 en prévisions, ces investissements sont en dessous de 200 millions de francs par an même si l'on ajoute les montants des budgets annexes. Le poids des dépenses réelles d'investissement hors remboursement du capital des emprunts diminue donc par rapport au volume budgétaire.

En 1991, le taux de réalisation des dépenses d'investissements par rapport aux prévisions est en métropole pour les villes de 100 000 à 300 000 habitants de 65,7 %. Pendant la période 1989 à 1993, le taux de réalisations des programmes communaux à SAINT-DENIS est faible : par exemple en 1991 il était de 51,62 %. Le pourcentage de réalisation des recettes d'investissement est également peu élevé. La Chambre prend acte que le taux de réalisation des dépenses "devrait être en 1995 de 70 %".

4. DETTE GARANTIE

La commune a garanti de nombreux emprunts dont le montant total est plus élevé que celui de la dette communale. Il est passé de 3.831 F par habitant en 1989 à 12.326 F en 1995 (prévisions). Cette dette garantie qui concerne presque exclusivement le logement social n'est pas sans risque.

La Chambre a noté que : "devant la croissance rapide de l'encours garanti, la commission entreprise municipale et finances a décidé récemment de soumettre les nouvelles demandes de garantie à un examen plus rigoureux en regard notamment de la situation financière des sociétés et des risques que celles-ci peuvent faire courir aux finances communales".

5. EN CONCLUSION

En conservant une marge de manoeuvre fiscale et en assurant la maîtrise de l'endettement, la ville n'a pas augmenté les dépenses d'investissement. Les projections effectuées par la commune pour 1996 et 1997 restent aux alentours de 200 millions de francs, ce qui signifierait la chute continue des montants d'investissement par rapport au volume budgétaire. Ceux qui concernent l'eau et l'assainissement n'ont pas été au premier rang des préoccupations de la ville sur les exercices examinés.

La Chambre a pris acte de la réponse de la commune sur cette conclusion : "la lecture financière des exercices écoulés de la ville fait apparaître un pilotage réactif des finances : malgré les coups de boutoir d'éléments extérieurs forts (hausse du S.M.L.C, détérioration du contexte économique et des transferts de l'Etat) et un choix volontariste anticipateur en matière de personnel non titulaire, la ville conserve des marges de manoeuvres qu'elle engagera dès 1996, tant en matière fiscale, pour les recettes, qu'en matière de volume d'investissements sur l'eau et l'assainissement".

II - L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT

1. LES CONTRATS D'AFFERMAGE : DUREE ET AVANTAGES OBTENUS

L' E A U

La gestion du service de distribution d'eau potable de la ville de SAINT-DENIS a été confiée par affermage à la Compagnie générale des Eaux (C.G.E) par un traité du 23 juin 1976 signé par la ville le 14 octobre 1976 pour une durée de quatorze ans, qui a fait l'objet de cinq avenants.

L'avenant n° 4 du 29 mars 1984 a prolongé de 10 ans le contrat et a prévu une ristourne pour financer les investissements à réaliser par la ville qui était égale à 40 % du montant des mètres cubes payés par la ville au titre des consommations municipales de l'année précédente. Cette disposition modifiait l'esprit d'origine selon lequel tous les usagers étaient égaux devant le prix du service public.

La modification de 1984 prolongeait donc la durée du traité jusqu'en 1994. Or, en janvier 1991, avant le nouveau terme contractuel, un autre texte a été établi. Ce traité du 4 janvier 1991 constituait une simple réécriture du traité précédent dont les diverses dispositions figurant dans cinq avenants compliquaient l'analyse et sa nature était, ainsi que le reconnaissait le fermier, celle d'un simple avenant.

Ce traité du 4 janvier 1991 conclu pour 20 ans portait donc la durée totale de l'affermage à 34 ans. Ainsi la ville n'a pas respecté l'engagement qu'elle avait elle-même contracté de limiter la durée par référence au cahier des charges-type explicitement visé par les deux traités.

L'article 5 du traité "conditions particulières", prévoyait le versement par le fermier d'un montant de 30.000.000 F indexé à verser sur trois ans comme mise de fonds pour faciliter l'extension et la modernisation du service. Pour son remboursement par la commune conformément au rapport n° 90-29 au conseil municipal une majoration du prix de l'eau de 6 centimes par m³ a été appliquée pour chaque tranche de 10.000.000 F versée, à répercuter sur 20 ans, durée d'amortissement des investissements prévus.

La Chambre a vérifié que la C.G.E avait bien versé ce montant : un versement de 10.090.125 F a été effectué en 1991 et deux autres règlements sont intervenus en 1993 pour 10.621.910 F et 10.660.350 F, soit au total 31.372.385 F.

En outre, en application du même article 5 le coût total, calculé sur de nouvelles bases, de la ristourne payée par les usagers a plus que quadruplé. Les montants sont passés de 1,094 MF en 1990 à 2,87 MF en 1991, 4 MF en 1992 et 4,8 MF en 1993.

Le prix fermier moyen, hors ristourne, par mètre cube est passé de 1,63 F en 1989 à 1,97 F en 1993, soit 21 % d'augmentation. En ajoutant les montants de la surtaxe, de la ristourne et de la prise en charge annuelle du droit d'entrée, le prix de l'eau est passé de 2,34 F en moyenne par mètre cube en 1989 à 3,36 F en 1993, soit 44 % d'augmentation sur quatre ans et 97 % de recettes supplémentaires au bénéfice de la commune.

Le prix moyen de 5,24 francs par mètre cube au deuxième trimestre 1995 est inférieur à la moyenne nationale, même si les éléments de comparaison resteraient à apprécier.

L'ASSAINISSEMENT

Jusqu'en 1991 l'assainissement a été considéré comme un simple accessoire du service d'adduction d'eau potable. Il était exploité en

régie directe, sans comptabilité distincte, ce qui constitue une anomalie déjà relevée par la Chambre en 1988 qui n'a pas été corrigée sur les exercices examinés. Par convention remontant à 1978, la C.G.E percevait pour le compte de la commune la redevance d'assainissement.

Le traité d'affermage du 28 août 1991 avec la C.G.E ne concerne que les eaux usées, les eaux pluviales restant en régie directe. La durée de ce traité est de 15 ans alors que le cahier des charges type auquel il se réfère la fixe à 12 ans maximum.

2. LA COMPTABILISATION PAR LA COMMUNE DES RECETTES DU FERMIER A PRESENTE UNE CERTAINE CONFUSION

2.1 - La vérification du montant même des recettes n'a pas été effectué

Le cahier des charges annexé au traité de 1976, article 25, mentionnait que la collectivité devait notifier au fermier deux mois avant la date prévue pour la facturation le montant hors taxe de la surtaxe à appliquer fixée par délibération du conseil municipal. Jusqu'en 1992, aucune délibération n'a été prise, les taux étant calculés par les services sur la base des prévisions de recettes inscrites au budget communal et des volumes estimés pour l'année considérée. Une lettre du maire notifiait ces taux au fermier.

Chargés de vérifier l'autorisation de percevoir les recettes, les comptables successifs auraient dû demander la production des délibérations. Les lettres de notification des tarifs n'étaient d'ailleurs pas transmises aux comptables qui n'avaient aucune possibilité de vérifier la régularité des ordres de recettes.

D'une manière générale, les services communaux ne contrôlent pas les informations de base du fermier sur les montants produits et consommés.

La commune a indiqué son intention de remédier à cette situation.

2.2 - Absence de transparence des comptes de la commune et incertitude des imputations

Jusqu'en 1993, année de constitution des budgets annexes eaux et assainissement, toutes les recettes ont été imputées à trois comptes ~~de la section de fonctionnement du budget principal, ce qui n'a pas permis~~ de constater si le principe d'équilibre auquel sont assujettis les deux services était respecté. Cette observation avait déjà été faite par la Chambre en 1988.

Le produit des versements intermédiaires et le solde de la surtaxe eau ont été imputés en principe au chapitre 970-7335 où devrait figurer également le produit de la ristourne, ce qui n'est pas le cas.

Les montants de la redevance d'assainissement versés en même temps que ceux de la surtaxe eau sont repris au compte 968.

Dans ces deux comptes de la commune figurent parfois des lettres du fermier adressant les chèques portant sur le total des acomptes et solde des facturations de l'année N-1 pour la surtaxe eau et la redevance d'assainissement, diminué en ce qui concerne cette dernière par la rémunération de la perception de la redevance. En 1992 en particulier, les explications concernant ces versements cumulés ont été insuffisantes pour que les imputations aient pu être effectuées correctement.

Le solde annuel en faveur de la ville figure au chapitre 970 (charges et produits non affectés), article 73791. On y trouve la différence pour l'année précédente entre crédits de la ville (sommes à recevoir) et sommes portées à son débit (sommes reçues) concernant aussi bien l'eau que l'assainissement. Ce n'est qu'à ce stade, grâce aux pièces justificatives alors produites par le fermier sur le détail des crédits et débits qu'aurait pu être vérifiée l'exactitude des montants imputés aux deux services. Le compte fermier de l'année 1988 n'a pas été produit en 1989 dans les comptes de la commune et le solde n'a été recouvré qu'en 1990. En 1992, on trouve au compte 970-73791 des sommes qui auraient dû être imputées à chacun des deux comptes mentionnés ci-dessus.

Le partage d'imputation de ce solde annuel entre l'eau et l'assainissement n'a pas pu être effectué et figure dans un compte distinct, ce que la Chambre avait déjà critiqué en 1988. Le montant de la ristourne eau qui aurait dû être versé en même temps que la surtaxe (traité de 1991, article 5) a été diminué de débits, par exemple ceux relatifs à la remise accordée aux maraîchers et à l'état des attestations de T.V.A.

La Chambre a noté l'intention renouvelée de la commune de rectifier l'erreur concernant la ristourne en inscrivant le montant prévu au budget primitif et sa volonté de mettre en oeuvre rapidement des mesures de réorganisation interne pour améliorer les contrôles.

2.3 - Conséquences sur les écritures des budgets annexes en 1993

Les erreurs ou incertitudes d'imputation décrites ci-dessus précèdent la création des budgets annexes eau et assainissement en 1993 et mettent en cause la sincérité des chiffres de ces budgets.

Les opérations de transferts telles qu'elles résultent des pièces communiquées à la Chambre ne mentionnaient aucun report en recettes. Par

exemple, 10.400.000 F concernant des recettes eau et assainissement ont été imputés par erreur en 1992 au compte de solde annuel de la ville. Ils n'ont apparemment pas été affectés à des travaux eau et assainissement et ils ont dans ce cas augmenté les recettes du budget général. Il s'agirait donc d'une utilisation à d'autres fins de recettes affectées aux deux services publics.

2.4 - Soldes annuels élevés en 1992 et 1993

Alors que les soldes annuels précédents indiqués dans les comptes du fermier étaient d'environ 1 MF, il atteignent, pour la gestion 1992, 6,1 MF et en 1993, 16,6 MF. Ces retards de versement qui proviennent semble-t-il de l'insuffisance du montant des règlements intermédiaires restée inexplicée, pourraient s'ils perdurent, être préjudiciables à la commune, aux usagers et à une programmation des investissements.

Mais surtout il serait nécessaire que la commune s'assure que ces montants ne sont pas utilisés à d'autres fins que l'investissement eau et assainissement. Les versements correspondants devraient apparaître normalement dans les comptes des budgets annexes en 1993 et 1994.

Cependant les renseignements obtenus de la commune montrent que la confusion antérieure des comptes n'a pas permis une intégration satisfaisante dans les budgets annexes des soldes de ces recettes affectées et qu'un partage aurait été effectué dans leur imputation entre budget général et budgets annexes. Si le solde de 6,1 MF de 1992 paraît avoir été versé par le fermier le 30 juin 1993, les budgets annexes eau et assainissement de 1993 ne laissent apparaître aucun report d'excédents antérieurs ou de versement de ce solde. Les recettes inscrites sont limitées aux prévisions de recettes annuelles. Pour 1994, la ville a communiqué le 18 août 1995 à la Chambre un relevé de répartition du solde de 16,6 MF entre le budget général et chacun des budgets annexes. Il devra être vérifié ici encore par la commune que ces sommes intégrées aux budgets eau et assainissement sont bien venues en complément des prévisions de recettes annuelles. Il semble en tout cas anormal que le montant de 4,8 MF pour la ristourne destinée à financer les investissements eau ait été imputé au budget de la ville en 1994, alors que le budget annexe de l'eau existe depuis 1993.

3. L'IMPERATIF DE REALISATION D'INVESTISSEMENTS EST POUR L'INSTANT NEGLIGE

3.1 - Des difficultés de programmation

L'exactitude des prévisions est très inégale pendant la période examinée. Les plus faibles réalisations pour l'eau se situent en 1991 : 43,83 % des investissements prévus ont été réalisés et en 1993 (budget principal et budgets annexes) : 33,75 % (ces pourcentages ne prennent en

compte que l'adduction d'eau potable). Pour l'assainissement, 28,86 % en 1989, 46,44 % en 1991, 53,50 % en 1993. Le taux de réalisation est meilleur en 1992, grâce aux subventions élevées reçues en 1991 : 16,4 MF, dont 15 MF pour l'adduction d'eau et 1,4 MF pour l'assainissement.

3.2 - Le financement des investissements est en sur-équilibre sur les exercices examinés

La Chambre a examiné si les recettes eau et assainissement perçues par la ville de SAINT-DENIS de 1989 à 1993 ont servi à financer les dépenses d'investissement à réaliser pour ces services.

Le montant des recettes provenant du fermier était entre 1989 et 1991 d'environ 72 millions de francs avec la première partie de la mise de fonds de plus de 10 MF payée en 1991. En comptant les subventions reçues, elles atteignaient au moins 92 MF alors que les dépenses hors annuités de la dette ont été d'environ 61 MF. En 1992 et 1993 les recettes sont au moins égales à 90 MF et les dépenses à 58 MF en comptant des annuités de la dette pour environ 4 millions de francs par an.

Le service de l'eau de 1989 à 1993 est donc excédentaire pour la commune et une part de ces recettes, qu'il s'agisse de la surtaxe, de la ristourne ou de la mise de fonds décidé en 1991, a servi à régler des dépenses de fonctionnement ou d'investissement du budget général.

La commune ne conteste pas que jusqu'à présent la mise de fonds n'a pas été utilisée pour financer les investissements du service. Il s'agirait alors d'un véritable droit d'entrée, défini par le fermier comme "un apport financier du délégataire à la collectivité, gagé sur une hausse du prix de l'eau pour permettre à la collectivité le financement d'investissements étrangers à la délégation".

4. LA DEFINITION DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE A ECHAPPE LARGEMENT A LA COMMUNE

Aucun schéma directeur n'a encore été établi et la ville se contente d'un programme pour 1996 à 2001 établi par le fermier concernant les travaux de renforcement et d'extension des réseaux.

Pour l'eau, le pourcentage d'augmentation d'abonnés d'une année sur l'autre est faible malgré le taux d'augmentation de la population. La progression du produit des ventes est anormalement irrégulier, avec une chute de rendement du réseau importante en 1992. La baisse de la consommation en 1992 qui s'accélère en 1993 reste inexpliquée. SAINT-DENIS arrive cependant, pour les ratios de rendement, en deuxième position des communes de l'île après la commune de L'ENTRE-DEUX (source "données techniques et financières 1993" direction de l'agriculture

et de la forêt). Malgré cette référence qui compare des communes de taille et besoins très dissemblables, la ville de SAINT-DENIS et son fermier paraissent être conscients que des investissements sont nécessaires pour suivre le rythme d'accroissement de la population et améliorer la qualité de la desserte.

Le rapport 92/2-4 au conseil municipal mentionne que l'effort d'équipement doit être amplifié car les réserves en eau demeurent limitées. Les eaux superficielles (rivières et sources) sont totalement captées en période d'étiage et les nappes sont de plus en plus sollicitées.

Pour l'assainissement, l'évolution entre 1988 et 1993 a seulement permis de maintenir un ratio constant de raccordement sans amélioration proportionnelle par rapport à la population et au nombre d'abonnés pour l'eau. Alors que le raccordement aux égouts est obligatoire dans les deux ans suivant l'installation des usagers particuliers en zone agglomérée, on est bien loin de cet objectif.

Dans un proche avenir la commune va être confrontée à des charges plus importantes pour respecter les normes communautaires et nationales. Elle aurait donc intérêt à définir d'urgence les objectifs de la politique de l'eau et de l'assainissement et à préparer un programme d'investissements à moyen terme pour affronter les difficultés structurelles de régulation de la ressource en eau et de son traitement par l'assainissement. La commune semble en tout cas bien consciente que le développement immobilier entraîne un développement inéluctable de ces services.

Il reste nécessaire qu'un compte exact soit effectué par les services de la commune des sommes revenant aux services de l'eau et de l'assainissement. Il pourrait enfin être envisagé de demander à bénéficier des clauses exceptionnelles de l'article L 322-5 du code des communes, article qui interdit en principe aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre de ces services, sauf pour éviter une hausse excessive des tarifs.

III - LES ORDURES MENAGERES

La Chambre a examiné les conditions d'appel d'offres concernant le marché de collecte passé avec la S.A NICOLLIN le 4 décembre 1989.

Le montant proposé par l'entreprise NICOLLIN, la moins disante était de 12.071.175 Francs T.T.C. Celui proposé par l'entreprise STAR s'élevait à 12.718.110 Francs T.T.C, quasiment équivalent au montant des dépenses qu'elle avait réalisé pour l'année 1989, soit 12.782.540,12 Francs. L'écart entre ces deux offres n'était donc que de 5,36 %.

1. DES AVENANTS ONT EU, A TORT, UN EFFET RETROACTIF

L'avenant n° 1 du 29 août 1990 est à effet du 1er mars 1990 et l'avenant n° 2 du 29 juillet 1992 est à effet du 1er janvier 1991. Ces dispositions sont contraires à l'article 250 du code des marchés publics, selon lequel la notification des marchés et donc leur conclusion doit précéder le début d'exécution des travaux.

2. CES AVENANTS MONTRENT QUE LE DOSSIER D'APPEL D'OFFRES COMPORTAIT QUELQUES INSUFFISANCES

La direction des services techniques de la mairie qui était le maître d'oeuvre et auteur du rapport de présentation et du cahier des charges disposait en 1989 de toutes les données au moment de l'appel d'offres. Les prestations de base à fournir et leur coût résultaient en particulier des factures produites par le prestataire précédent et des contrôles effectués par les services techniques sur les relevés de circuits.

Cependant, il a été relevé qu'il a été nécessaire de signer un avenant n° 1 au nouveau marché pour introduire des prestations nouvelles qui étaient incluses dans le contrat précédent.

De même l'avenant n° 2 a eu pour objet de modifier les éléments de base pour le calcul de la rémunération prévue à l'article 18 du cahier des charges concernant le nombre de kilomètres parcourus par les véhicules assurant la collecte des monstres dans les conteneurs de grande capacité celui-ci passant de 123 597 km à 165.924 km, kilométrage proche de celui qui était atteint par le prestataire précédent et donc bien connu avant l'appel d'offres.

La modification a posteriori de prestations de base pour les ramener au niveau du marché précédent paraît indiquer une insuffisance de préparation du dossier d'appel d'offres.

IV - INTERVENTIONS ECONOMIQUES

La ville a choisi de mener une politique d'aides indépendante de celle de la Région et échappe ainsi aux obligations des actions coordonnées.

La Chambre a relevé d'une part les difficultés de commercialisation pour les zones d'activité et d'autre part les délais de recouvrements des loyers des ateliers-relais. Si le pourcentage des impayés n'était plus que de 15 % en 1990, il atteint à nouveau 25 % en 1994. Les loyers reçus (environ 2.800.000 F) n'ont pas augmenté, alors que les loyers

à recevoir passent de 3.220.000 F à 3.830.000 F (+ 19 %). D'après un sondage effectué sur les titres de recettes exécutoires de l'année 1992 du chapitre 965 200 7142 (domaine - locations des immobilisations), il apparaît que certains titres sont émis tardivement (6 mois à 1 an après l'occupation) et que seulement 50 % des titres sont encaissés dans les délais.

La Chambre a noté que :

- la ville dispose depuis 1993 d'un service des affaires économiques, l'examen des dossiers n'ayant jamais été délégué à un organisme extérieur,

- le bilan condensé de l'action économique pour les années 1989/1993 recense 60 installations d'entreprises dans les bâtiments économiques et 70 installations sur les parcelles à construire, soit une superficie globale de 5,5 ha occupée, 450 emplois ayant été créés,

- la base de données économiques et statistiques annoncée depuis 1991 n'est toutefois pas réalisée à ce jour et pourrait constituer un outil d'aide à la décision et à la planification.

V - LE RESEAU DE TRANSPORTS DIONYSIEN R.T.D

La convention de restructuration du réseau de transports collectifs urbains, dite R.T.D (réseaux de transports dionysiens) du 22 novembre 1984 a été confiée à la C.G.E.A pour une durée de huit ans à partir du 1er avril 1985.

1. EXPLOITATION DU RESEAU DES ECARTS, AVENANT N° 100 A LA CONVENTION DU 22 NOVEMBRE 1984

Les montants annuels en garantie de recettes versés par la commune au concessionnaire sont passés de 19,8 MF en 1989 à 25,05 MF en 1993.

Suite à une enquête effectuée en 1989 sur le R.T.D, la Chambre avait relevé dans sa lettre d'observations définitives du 3 novembre 1989 au maire de SAINT-DENIS, des anomalies dans l'avenant n° 100 de mars 1986 qui avait confié à la C.G.E.A la gestion des transports publics des Ecartis en garantie de recettes. En effet, il était précisé que "la desserte de ces lignes devait être confiée de manière préférentielle aux transporteurs qui exploitent actuellement ces lignes". La Chambre indiquait à l'époque que "la mise en concurrence avait ainsi volontairement été écartée. La pérennité des situations acquises était expressément souhaitée ... La C.G.E.A n'avait d'ailleurs ni l'autorité nécessaire, ni un intérêt propre, à mettre en concurrence les transporteurs existants avec d'autres au nom et pour le compte de la ville".

En 1991, les transporteurs concernés se sont partagés un montant de 15.227.567,23 F de garanties de recettes payées par la ville. Pour cette même année, le total des garanties de recettes payées par la commune (différence entre la garantie de recettes totales et les recettes d'exploitation) pour le réseau urbain et les Ecartis a été de 21.590.466,84 F et seulement 6.362.899,61 F T.T.C a concerné le réseau urbain. C'est dire que le réseau Ecartis très déficitaire a été presque entièrement couvert par la garantie de recettes.

Les transporteurs ont donc continué pendant les années examinées à bénéficier d'une rente de situation hors concurrence.

2. LA NOUVELLE CONVENTION DU 26 FEVRIER 1993 A EFFET DU 1er AVRIL 1993

Malgré les observations précédentes de la Chambre et les recommandations de bonne gestion des circulaires du 7 août 1987 et du 5 juillet 1984, la ville a manifesté son intention de garder les mêmes transporteurs que ceux qu'elle utilise depuis toujours.

Le cahier des charges auquel se réfère la nouvelle convention n'a pas été adopté et le cahier des charges antérieur de même que les avenants relatifs aux Ecartis sont de fait toujours en vigueur. Pourtant, l'avenant n° 100 de mars 1986 à la convention de garantie de recettes du 22 novembre 1984 avait une durée alignée sur la convention du 21 novembre 1984. Les pièces du contrat apparaissent donc incomplètes.

La durée de la nouvelle convention est de 4 ans et les situations acquises des transporteurs ont été maintenues tacitement. La commune indique qu'elle a appliqué la procédure de l'article 47 de la loi du 30 janvier 1993, dite loi Sapin mais la Chambre a constaté que l'application de l'alinéa 2 de l'article 47 de la loi du 30 janvier 1993 lui a permis de ne pas procéder à une consultation des entreprises puisque le délégataire et les sous-traitants avaient déjà été pressentis avant la publication de cette loi.

La ville a l'intention, lors de la prochaine échéance du contrat en 1997, de prendre des dispositions pour mieux déterminer le coût net de gestion du réseau des Ecartis avec l'affectation des recettes produites par ce réseau et de le comparer avec les coûts d'exploitation garantis aux transporteurs.

3. MISE EN PLACE DU T.C.S.P (TRANSPORTS EN COMMUN EN SITE PROPRE)

Le lancement du T.C.S.P doit avoir lieu avant l'échéance au 31 mars 1997 de la convention du 26 février 1993 et faire préalablement

l'objet de publicité ou d'appels d'offres qui concernent l'ensemble du réseau dionysien.

Il semble que l'élaboration du projet ait pris quelques retards et qu'il soit difficile de tenir l'échéance du 31 mars 1997.

La Chambre prend note que :

- la ville a la ferme intention de mettre en concurrence l'exploitation de la totalité de son réseau de transports urbains,

- le conseil municipal a délibéré le 15 décembre 1995 sur le principe de délégation de ce service,

- aucune obligation contractuelle ne limiterait la mise en concurrence,

- les conditions cumulatives de l'article 40 de la loi Sapin qui permettent la prolongation d'une délégation, soit ne seront pas appliquées, soit seront soumises au contrôle de légalité.

VII - LA SO.DI-MEDIA

1. LA COMMUNE A DELEGUE LA GESTION DE SON SERVICE DE COMMUNICATION

Par convention du 14 décembre 1991, la commune a confié à la SO.DI-MEDIA l'intégralité de son service de communication et a précisé dans sa délibération du 14 décembre qu'il s'agissait d'un service public à caractère administratif.

L'article 10 de la convention prévoit que la durée de la concession est de 30 ans, alors même qu'il n'est prévu la réalisation d'aucun investissement par le concessionnaire.

La Chambre a relevé que :

- le service de la communication est normalement partie intégrante de la commune dont il constitue un service administratif et dont les recettes et dépenses figurent à son budget,

- la convention de concession a expressément transformé ce service de communication en service commercial en le concédant dans son intégralité à la SO.DI-MEDIA,

~~- la commune a délégué, sans procédure de publicité et sans aucune contrepartie en termes d'investissements, ce service pour une longue~~

durée, s'agissant entre autres vocations de définir l'image de marque de la ville.

2. LE MONTAGE FINANCIER EST CRITIQUABLE

La gestion "aux risques et périls" (texte de la convention) de la SO.DI-MEDIA correspond au critère classique de la concession de service public et signifie que la société assure les pertes d'exploitation. Les missions de services publics qui lui sont en outre confiées permettent en principe de prévoir par convention des garanties de recettes. En l'espèce les garanties de recettes représentent 70,7 % du montant du budget ce qui atténue beaucoup la notion de gestion aux risques et périls et empêche de qualifier ce service de service commercial.

3. LES CONTROLES SONT INSUFFISANTS

La Chambre a pu constater que la commune ne détenait pas les documents de contrôle prévus par la convention de concession et que les comptes rendus annuels au conseil municipal ont été effectués à l'aide d'un rapport d'activité très succinct pour 1993, aucun compte rendu n'ayant été présenté pour 1992.

La Chambre prend note de l'intention de la commune de faire évoluer son lien avec la SO.DI-MEDIA pour mieux tenir compte de la réalité des missions effectivement exercées.