

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

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES  
SUR LA GESTION  
DE LA COMMUNE DE TOULON  
(Département du Var)**

**Années 1995 à 2005**

***Rappel de procédure***

*La Chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Toulon à partir de l'année 1995 qui a été confié à M. Albrand, conseiller. Le président de la Chambre en a informé M. Falco, maire, par lettre en date du 2 août 2005, et M. Le Chevallier, maire jusqu'en 2001, par lettre du 21 octobre 2005.*

*Lors de sa séance du 25 septembre 2006, la Chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Falco et des extraits ont été envoyés à M. Le Chevallier, à l'association des commerçants du Mourillon, à M. Camus, gérant de la salle Zénith Oméga, ainsi qu' au GIE UGC Méditerranée. Les réponses ont été enregistrées à la Chambre aux dates suivantes : M. Falco le 12 janvier 2007, M. Le Chevallier le 26 janvier 2007, l'association des commerçants du Mourillon le 2 janvier 2007 et le GIE UGC Méditerranée le 10 janvier 2007. M. Jean Claude Camus n'a, quant à lui, pas adressé de réponse à la Chambre.*

*Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la Chambre, a arrêté, le 19 mars 2007, les observations ci-après dans la composition suivante : M. Schwerer président, MM. Rocca, Debruyne et Mme Oulion, présidents de section, MM. Filippi, Amigues, Mmes Courcol et Reynaud, conseillers, et M. Albrand, conseiller-rapporteur.*

*Le rapport a été communiqué par lettre du 3 mai 2007 à M. Hubert Falco, maire en fonctions ainsi qu'à son prédécesseur, M. Jean-Marie Le Chevallier, pour les parties le concernant. Les destinataires disposaient d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leurs réponses aux observations définitives.*

*M. Hubert Falco a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, 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.*

## TABLE DES MATIERES

<b>1- La fiabilité des comptes et la situation financière</b>	<b>3</b>
1.1- La fiabilité des comptes	3
1.2- Analyse financière	5
<b>2- Le personnel et la politique de ressources humaines</b>	<b>12</b>
2.1- L'état du personnel	12
2.2- La gestion du personnel	14
<b>3- L'attribution des subventions aux associations</b>	<b>18</b>
3.1- La politique de subventionnement	18
3.2- Le montage et le suivi des dossiers	18
<b>4- Les marchés de collecte des déchets et de rénovation de la mairie d'honneur</b>	<b>19</b>
4.1- Le marché de collecte des déchets ménagers et de nettoyage du centre ville	19
4.2- Le marché de rénovation de la mairie d'honneur	21
<b>5- La délégation de service public de la salle Zénith Oméga</b>	<b>23</b>
5.1- Le contrat d'affermage conclu en 1999	23
5.2- Les relations financières entre le fermier et son délégataire	25
5.3- Le renouvellement du contrat d'affermage en 2005	26
<b>6- La délégation de service public de l'opéra</b>	<b>27</b>
6.1- Le contrat d'affermage conclu en 1998	27
6.2- Le déroulement du contrat	28
6.3- Une compétence aujourd'hui transférée	29
<b>7- La construction du Palais Liberté</b>	<b>30</b>
7.1- Historique du projet	30
7.2- Le désengagement par la cession au secteur privé	30
7.3- Le bilan financier de l'opération	33
<b>Synthèse des observations</b>	<b>35</b>

## **Préambule**

L'examen de la Chambre a porté sur la fiabilité des comptes et la situation financière de la collectivité, la gestion du personnel, les subventions aux associations, les marchés de collecte des déchets ménagers et de nettoyage du centre ville, le marché de rénovation de la mairie d'honneur, les délégations de service public de la salle Zénith Omega et de l'Opéra et la construction du Palais Liberté.

Pendant la période examinée, deux ordonnateurs se sont succédé : M. Jean Marie Le Chevallier, de juin 1995 à mars 2001 et M. Hubert Falco, depuis mars 2001.

## **1- La fiabilité des comptes et la situation financière**

### **1.1- La fiabilité des comptes**

L'appréciation de la fiabilité des comptes de la commune a été notamment observée au travers des procédures de rattachement des opérations à l'exercice, des délais de paiement, de la constitution de provisions et de la gestion des restes à réaliser.

#### **Le rattachement des opérations à l'exercice**

L'obligation de rattacher les charges et les produits à l'exercice au cours duquel ils sont nés, même si le paiement ou la recette sont différés, n'était pas respectée jusqu'en 1999 pour ce qui concerne les charges, et 2001 pour ce qui concerne les produits.

En 1999, les charges rattachées s'élevaient à peine à 389 785 €, l'équivalent de seulement quatre jours de charges courantes. Ce n'est qu'à compter de 2000 que les rattachements atteignent des proportions plus réalistes (1,4 M€ soit 11 jours de charges courantes).

A partir de novembre 2001, la collectivité a modifié la procédure de rattachement, qui précédemment excluait les charges à caractère répétitif. De fait, les années suivantes, les montants rattachés sont devenus beaucoup plus importants (entre 6,3 et 8,8 M€, ce qui représente 60 à 70 jours de charges courantes).

Toutefois, malgré l'amélioration de la procédure depuis 2001, une part encore importante des charges rattachées à un exercice est annulée l'année suivante, soit du fait de l'absence de service fait au 31 décembre, soit devant le constat d'une différence entre le montant réel de la dépense et le montant « rattaché ».

<b>Montant des rattachements annulés (€)</b>	
2000	51 947,58
2001	237 023,01
2002	1 463 040,71
2003	1 464 449,78
2004	639 975,57

### **Les délais de mandatement**

A compter de 2003, les délais de mandatement se réduisent mais dépassent encore 45 jours pour 7 % des sommes mandatées (18 % des factures). Parallèlement, les intérêts moratoires comptabilisés sont faibles, ce qui indique que leur application de plein droit, comme le prévoit la réglementation, n'est pas respectée. Le maire indique dans sa réponse que les intérêts moratoires non mandatés s'élèvent, en moyenne, « à 15 € par mandat tout en représentant une charge de gestion administrative bien supérieure », la notion de moyenne impliquant nécessairement l'existence de montants plus importants pour certaines factures.

### **Les provisions**

La plupart des provisions pour risques et charges ont été constituées en 1998 et 2001. Fin 2004, leur montant s'élevait à 11,5 M€. La quasi-totalité de cette somme a été provisionnée afin d'assurer la couverture des risques liés à la SEM Toulon Aménagement, (plus de 9,1 M€) et à l'association Jeunesse Toulonnaise (plus de 2,2 M€).

Certains titres anciens, qui n'ont pas été recouvrés ou admis en non valeur, n'ont pas fait l'objet de provisions. La créance la plus importante pour laquelle la ville est régulièrement appelée en garantie d'emprunt concerne le CCITV (Centre communautaire israélite pour laquelle deux remboursements sont intervenus en 2001 et 2006 pour un total de 17 811,77€).

### **Les restes à réaliser**

En matière de dépense la commune justifie ses restes à réaliser à partir de sa comptabilité d'engagement. En recette, les montants sont ajustés sur les restes à réaliser en dépense par le biais de prêts de type revolving, que la commune contracte systématiquement et qui lui permettent de disposer d'un droit de tirage, susceptible de couvrir les besoins de financement émanant des restes à réaliser.

Ainsi, sur la période 2000-2005, les comptes font apparaître une stricte égalité entre les dépenses et les recettes restant à réaliser, ce qui a pour conséquence de neutraliser le résultat après restes à réaliser.

Les prévisions de recettes restant à réaliser à la fin de l'exercice N sont toujours supérieures aux réalisations de l'année N+1, qu'il s'agisse des subventions d'équipements attendues ou des emprunts mobilisés.

Ainsi, si l'on considère les restes à réaliser 2003, les montants inscrits au compte administratif s'élèvent à 11 969 744 € pour les subventions à recevoir et 5 286 341 € pour les emprunts. N'ont été effectivement réalisés sur l'exercice 2004 que 5 138 746 €, au seul titre des subventions. L'écart entre les restes à réaliser inscrits en 2003 et les réalisations effectives en 2004 atteint 12 117 338 €. Si l'on déduisait du résultat 2003 (8,1 M€), les prévisions non réalisées en 2004, ce dernier serait déficitaire de 4 M€ (1,83 % des recettes de fonctionnement).

Selon la commune, cette situation est la conséquence inéluctable de la complexité des opérations concernées et des financements croisés qui en découlent (intervention de l'union européenne par exemple).

## **1.2- Analyse financière**

L'analyse financière a été effectuée à partir du logiciel Delphi, utilisé par l'ensemble des juridictions financières, qui se base sur les données du compte de gestion transmises par la comptabilité publique, complétées d'éléments issus du compte administratif. Les comparaisons sont également extraites de ce même logiciel. La période sous revue comprend les exercices 1997 à 2005 (compte de gestion provisoire).

L'analyse est réalisée sans tenir compte des remarques portant sur le rattachement des charges et des produits à l'exercice, évoquées dans le paragraphe précédent.

Pour garder un périmètre de comparaison constant, des retraitements ont été effectués afin de neutraliser la suppression en 2001 du contingent d'aide sociale, qui apparaissait dans les charges de gestion, et la diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui a suivi la disparition de cette dépense obligatoire.

### **Les produits de gestion**

Les produits de gestion ont connu une évolution très modérée (0,80% par an en moyenne) au cours de la période 1997-2005, soit de 187 450 à 199 799 €.

La structure des produits a été profondément modifiée à compter de 2002, date du transfert de la taxe professionnelle à la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée (TPM). Ce transfert a eu pour conséquence de faire baisser la part des contributions directes dans les produits de gestion. Ces dernières représentaient 48 % des produits de gestion en 2001 et seulement 36 % en 2005 (72 043 €). Parallèlement les autres impôts et taxes ont vu leur part passer de 9 % à 26 % des produits de gestion.

La baisse des contributions directes liée au transfert de la taxe professionnelle a toutefois été couverte par l'attribution de compensation reversée par la communauté d'agglomération. Son montant (34,5 M€ en 2002) correspond à la différence entre, d'une part, le produit de la taxe professionnelle avant transfert (29 M€), augmenté des compensations y afférentes versées par l'Etat, (8,9 M€), et, d'autre part, le coût des compétences transférées.

A compter de l'exercice 2001, les participations du Conseil général ont connu une hausse importante : sur la période 1997-2000, elles s'élevaient à 1,17 M€ par an, ce qui représentait 0,6 % du total des produits de gestion. Entre 2001 et 2004, elles atteignaient, en moyenne, plus de 4,1 M€ par an, soit 2,3 % des produits de gestion, avant de retrouver en 2005 un niveau comparable à celui du début de la période examinée.

La dotation globale de fonctionnement (DGF), défalquée du montant du contingent d'aide sociale, a progressé en moyenne de 3 % sur la période 1997-2005, notamment du fait de la réforme de son mode de calcul. La commune est, par ailleurs, éligible à la dotation de solidarité urbaine pour laquelle elle a perçu 4,27 M€ en 2003 et 4,51 M€ en 2004. En 2004, le montant de la DGF par habitant (276 €) est supérieur à la moyenne nationale (259 €) mais proche de la moyenne régionale (273 € par habitant)<sup>1</sup>. Elle représente 22,13 % des recettes de fonctionnement de la commune.

A Toulon, la mise en place d'une intercommunalité avec taxe professionnelle unique n'a pas entraîné une baisse des produits de gestion. La solidarité départementale, associée à une hausse de la DGF, a permis à la ville de maintenir le niveau de ses ressources.

### La fiscalité

Après le transfert de la taxe professionnelle à la communauté d'agglomération, la commune ne possède plus que la maîtrise des taxes d'habitation et foncières.

Décomposition du Produit fiscal - montants en milliers euro								
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Taxe d'habitation	28 914	29 040	29 499	29 937	30 652	31 493	32 212	33 460
Foncier bâti	32 931	33 158	33 700	34 269	34 432	34 990	35 691	36 498
Foncier non bâti	54	53	55	53	55	57	58	53
Taxe professionnelle	35 713	35 667	32 135	31 204	29 423			
<b>Total</b>	<b>97 613</b>	<b>97 919</b>	<b>95 388</b>	<b>95 464</b>	<b>94 562</b>	<b>66 540</b>	<b>67 961</b>	<b>70 011</b>

Les taux d'imposition, stables depuis 1999, demeurent encore comparativement élevés, notamment si l'on prend en compte les taux de la commune et du groupement. Ce dernier est constitué du SILIAT<sup>2</sup>, qui pèse sur les taux consolidés par l'intermédiaire du contingent versé au service départemental d'incendie et de secours.

En ce qui concerne la taxe d'habitation, l'écart de taux qui existe avec les communes de taille identique a tendance à diminuer. En 1997, le taux appliqué (21,48 %) était supérieur de 2,94 points à la moyenne nationale de la strate et de 1,78 point à la moyenne régionale. En 2001, les écarts étaient respectivement de 3,73 points et 2,81 points. Trois ans plus tard, pour un taux de 21,59 % (commune + groupement), la différence n'était plus que de 1,26 point avec la moyenne nationale et de 0,35 point avec la moyenne régionale.

Pour le foncier bâti, les écarts entre le taux appliqué en 1997 (26,54 %) et les moyennes nationale et régionale de la strate étaient de 6,03 points et 4,44 points. En 2001, les différences étaient respectivement de 8,63 points et 5,6 points. En 2004 (taux de 26,66 %), l'écart avec la moyenne nationale a été ramené à 4,39 points, mais s'est accru par rapport à la moyenne régionale (6,02 points).

<sup>1</sup> source DELPHI

<sup>2</sup> Syndicat intercommunal de secours et de lutte contre l'incendie de l'agglomération toulonnaise

Les bases fiscales communales sont assez faibles. De 1998 à 2000, leur progression reposait essentiellement sur l'évolution forfaitaire légale. A compter de 2001, l'évolution physique a pris une part plus importante, ce qui peut traduire une augmentation du nombre de logements occupés et/ou une amélioration de la qualité de l'habitat.

A Toulon, la faiblesse des bases fiscales, confirmée par les résultats d'une étude réalisée en juin 2005 par l'association des maires des grandes villes de France, engendre un potentiel fiscal<sup>3</sup> peu élevé (501 €), qui évolue toutefois plus rapidement (+ 27 % entre 1998 et 2004) que la moyenne nationale (+ 18 % à 694 €) et régionale (+ 21 % à 590 €). En raison de taux qui demeurent encore élevés, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal<sup>4</sup> reste important (125,98 %), même s'il diminue sur la période étudiée. De ce fait, les marges de manoeuvre de la collectivité sont réduites en matière de fiscalité.

### Les charges de gestion

Alors que sur la période 1997-2005 les produits de gestion ne progressent que de 0,80 %, les charges de gestion augmentent de 1,50 %.

Charges de gestion										
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Evol. Moy.
Charges de personnel	82 442	84 943	86 037	90 376	95 008	98 841	99 544	101 675	106 436	3,24 %
Charges à caractère général	39 443	33 630	35 839	38 071	38 488	37 011	40 021	40 541	42 095	0,82 %
Subventions	17 830	17 368	16 538	14 093	18 978	17 482	19 652	13 421	9 791	-7,22 %
Autres charges	3 782	4 636	4 930	5 159	4 874	3 978	3 179	3 218	3 305	-1,67 %
<b>Charges de gestion</b>	<b>143 497</b>	<b>140 578</b>	<b>143 344</b>	<b>147 699</b>	<b>157 348</b>	<b>157 312</b>	<b>162 396</b>	<b>158 855</b>	<b>161 627</b>	<b>1,50 %</b>

*Budget principal Cadre modèle M14 - montants en milliers d'euros, évolution moyenne courant  
Sans les dépenses du contingent d'aide sociale pour 1997-2000*

L'essentiel de cette hausse repose sur la forte progression des charges de personnel (+ 3,24 % par an en moyenne sur l'ensemble de la période), qui représentent 66 % des charges de gestion. La création de la communauté d'agglomération ne s'est donc pas traduite par une diminution de ces charges.

Dans sa réponse, l'ordonnateur observe que les dépenses de personnel ont augmenté de 3,62 % sur la période 1997-2001 et de 2,89 % entre 2001 et 2005. Il signale également que ce taux d'évolution est inférieur à celui constaté pour l'ensemble des communes françaises pour la même période (source DGCL). Toutefois, il convient de préciser que ces données nationales concernent l'ensemble des communes, quelles que soient leur population et leur appartenance ou non à une structure intercommunale.

Alors que les charges à caractère général connaissent une relative stabilité, le chapitre des subventions diminue sur la période 1997-2005.

Les fonds de concours ont été réduits en 2004 et surtout en 2005, notamment depuis la prise en charge par la communauté d'agglomération du projet de traversée souterraine de Toulon.

<sup>3</sup> le potentiel fiscal est déterminé par application aux bases communales du taux national d'imposition (3 ou 4 taxes)

<sup>4</sup> rapport entre le produit des impôts de l'année précédente et le potentiel fiscal. Si taux supérieur à 100%, cela signifie que la commune, compte tenu de ses bases, a plus « mobilisé » ou « imposé » que la moyenne

Les subventions de fonctionnement aux personnes de droit privé ont fortement diminué en 1999, en raison de la re-municipalisation des activités de l'association « Jeunesse Toulonnaise », à laquelle la commune avait attribué 2,6 M€ en 1998.

Plus récemment, la contribution versée par la ville au centre communal d'action sociale (CCAS) est passé de 3,93 M€ en 2004 à 0,99 M€ en 2005. Cette baisse est liée à l'octroi d'une subvention de plus de 3 M€ attribuée par le Conseil général au CCAS, qui se substitue ainsi partiellement à la commune pour le financement de cette structure.

Les charges à caractère général ont augmenté sur la période 1997-2000, passant de 3,8 M€ à 5,1 M€. A compter de l'exercice 2001, elles ont diminué pour atteindre en 2005 un niveau quasi identique à celui de 1997 (3,3 M€).

Sur la période 1998-2001, l'augmentation des charges diverses correspond aux sommes versées à la compagnie générale de stationnement (CGST), au titre de l'occupation et du droit de passage prévu dans la convention de gestion du stationnement du parking Liberté.

A compter de 2001, les participations obligatoires augmentent, passant d'une moyenne de 800 000 € sur la période 1997-2000 à 1 180 000 € sur la période 2001-2004. Il s'agit essentiellement des subventions de fonctionnement aux écoles privées et des participations versées par la commune pour les charges scolaires des enfants scolarisés dans une autre collectivité.

A partir de 2002, c'est surtout la diminution des contributions aux organismes de regroupement qui engendre une baisse des charges à caractère général : 1 845 618,65 € en 1997, 1 587 510,31 € en 2001, 486 098,91 € en 2002. Cette évolution est liée aux transferts de compétences intervenus en faveur de TPM, pour lesquelles la commune participait auparavant à des syndicats intercommunaux (en particulier le SITTOMAT pour le traitement des ordures).

Il est à noter que le montant important des pertes sur créances irrécouvrables en 2002, a atténué la baisse générale des charges cette année là. Ces admissions en non valeur concernent des créances détenues par la commune sur le Sporting Club de Toulon et du Var (SCTV) pour 298 260,64 € (titres de 1998 et 1999) et sur la SA SUDOTEL, premier fermier du palais des congrès, pour 967 705,44 € (titres de 1993 à 1996).

### **L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement**

Les charges de gestion ayant progressé plus rapidement que les produits, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) s'est dégradé au cours de la période étudiée (-1,75 % par an en moyenne), malgré le versement d'importantes subventions du Conseil général. L'EBF qui atteignait 43,9 M€ en 1997 est retombé 38,1 M€ en 2005.

La capacité d'autofinancement brute, qui prend en compte l'excédent brut de fonctionnement, mais également les transferts de charges, le résultat financier et le résultat exceptionnel a, quant à elle, augmenté de 10,2 à 24,7 M€. Ce phénomène s'explique par la chute des intérêts de la dette qui passent de 14 864 876 € en 1997 à 5 192 058 € en 2005.



Dans le même temps, on constate une réduction importante de l'endettement de 253,6 M€ à 166,1 M€. La variation de l'encours de la dette est, à l'exception de 1999, toujours négative, ce qui signifie que chaque année la commune se désendette.

Ce désendettement s'élève, en cumulé sur la période 1997-2004, à 86 271 899 €, ce qui représente le tiers de l'endettement constaté en 1997.

Ratios Art. R 2313-1 du CGCT	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Moy. Nat.	Moy. Rég.
Encours de la dette / € par hab <sup>5</sup>	1 491	1 466	1 356	1 382	1 288	1 146	1 224	1 060	998	1 057	1 627
Encours de la dette / RRF <sup>6</sup>	133,6 %	125,6 %	116,8 %	112,0 %	101,7 %	93,8 %	96,3 %	85,9 %	81,4 %	83,1 %	128,3 %

Rapporté au nombre d'habitants, l'encours de la dette est passé de 1 491 € en 1997 à 1 060 € en 2004. Toulon se situe dorénavant dans la moyenne nationale (1 057 € par habitant) et en deçà de la moyenne régionale.

De même, le ratio mesurant l'encours de la dette par rapport aux recettes réelles de fonctionnement est passé de 133,63 % en 1997 à 85,89 % en 2004, ce qui a permis une amélioration de la capacité d'autofinancement nette (CAF brute - amortissement du capital de la dette). Alors qu'elle était négative en 1997, elle s'élève à 15 M€ en 2004. L'autofinancement net représente 7,27 % des recettes de fonctionnement, ce qui est un chiffre supérieur à celui constatée pour la moyenne de la strate (4,18 %).

L'évolution des charges et des produits exceptionnels explique également, mais dans une moindre mesure, l'amélioration de la CAF. Jusqu'en 2000, le déficit du résultat exceptionnel se creuse et minore le gain engendré par la baisse des intérêts de la dette. On constate à cette période une importante augmentation des subventions versées par la ville à ses fermiers et concessionnaires (+ 39 %). Les subventions exceptionnelles accordées à des personnes de droit privé ont également progressé. Parmi ces subventions, figurent des subventions accordées à des associations, à des personnes privées pour des rénovations de façades (dossiers montés dans le cadre de l'opération de réhabilitation du centre ancien) et des participations versées à la SEM Toulon Aménagement. L'année 2000, où le déficit est le plus important (11,8 M€), se caractérise par le règlement amiable d'un litige qui avait opposé la ville à la société chargée de la collecte des déchets ménagers et du nettoyage du centre ville.

A compter de 2001, la tendance s'inverse, bien que le résultat exceptionnel demeure toujours négatif. Les subventions exceptionnelles accordées au fonctionnement d'associations disparaissent mais une participation importante est versée à la nouvelle société d'économie mixte chargée de la concession d'aménagement de la vieille ville (3,3 M€ en 2004 et 4,2 M€ en 2005).

<sup>5</sup> Encours de la dette au 1<sup>er</sup> janvier / population INSEE

<sup>6</sup> Encours de la dette au 1<sup>er</sup> janvier / recettes réelles de fonctionnement

Par ailleurs, en 2003, apparaît sur un compte de transfert de charges une somme de 1 056 004,65 € sans qu'un mandat de même montant ne soit émis au compte de tiers correspondant. Cette inscription découle de l'application de la technique comptable décrite par la circulaire NOR/INT/B/97/00226/C, censée s'appliquer au cours de l'exercice 1997. La commune a donc procédé en 2003, à titre dérogatoire, au rattachement des charges 1996.

Les ventes d'actifs, neutres pour la section de fonctionnement, génèrent selon le cas une plus ou moins value en section d'investissement. Les cessions intervenues en 2001 ont engendré une importante moins value enregistrée en section d'investissement (de l'ordre de 8 M€, dont notamment la cession de la dalle Liberté constatée avec une moins value de 7,3 M€).

L'amélioration de l'autofinancement est une donnée positive pour la commune, bien qu'au cas d'espèce, ce phénomène repose davantage sur la diminution du coût de la dette que sur la maîtrise des dépenses d'exploitation. De ce fait, on constate parallèlement la dégradation de l'excédent brut de fonctionnement.

### Les dépenses d'investissement et leur financement

De 1997 à 2000, le taux d'évolution des dépenses d'équipement n'était que de 0,97 % par an en moyenne. Le montant des dépenses rapporté aux recettes réelles de fonctionnement était faible (9,03 %) comparé à la moyenne des communes de la même strate démographique (19,62 %). Cette situation est à relier au désendettement de la commune constaté au cours de la même période.

Les investissements reprennent sur la période 2001-2004 où les dépenses d'équipement ont progressé de 22,50 % par an. En 2004, le ratio des dépenses d'équipement sur les recettes réelles de fonctionnement atteint 20,49 % pour une moyenne nationale de la strate de 24,08 %.

Elles concernent, pour l'essentiel, des travaux de réhabilitation, de gros entretien et de mise aux normes des bâtiments publics notamment des écoles et des cantines (menacées de fermeture administrative).

Dépenses d'investissement										
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Evol. Moy.
Dépenses réelles d'inv. (hors emp.)	21 611	22 174	17 897	19 487	23 740	26 329	34 612	41 153	45 401	9,72 %
Dépenses totales d'inv. (hors emp.)	29 993	30 203	27 837	27 434	35 691	34 746	56 810	60 700	54 112	7,65 %

*Budget principal Cadre modèle M1-4, montants en millier d'euros, évolution moyenne courant*

L'amélioration de la capacité d'autofinancement disponible a induit une augmentation moyenne annuelle de + 18,96 % du financement propre disponible (CAF disponible + recettes de la section d'investissement). Alors que l'évolution était de 9,52 % sur la période 1997 - 2000, elle atteint 17,67 % sur la période 2001-2004.

Ce résultat s'explique par les produits des cessions enregistrés en 2003 et 2004 et par un montant de subventions beaucoup plus important, notamment en provenance du Conseil général. En 1997, les subventions d'équipement reçues par la commune s'élevaient à 2,9 M€, dont 407 000 € de subventions départementales. En 2000, sur 1,9 M€ reçus, 69 000 € provenaient du département. En 2001, les subventions départementales représentaient 3,1 M€ sur les 6 M € reçus et en 2004 la moitié des 12 M € de subventions d'investissements perçues.

<b>Financement disponible (en milliers €)</b>									
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>CAF disponible</b>	<b>-1 785</b>	<b>8 458</b>	<b>5 500</b>	<b>2 625</b>	<b>14 512</b>	<b>4 176</b>	<b>6 623</b>	<b>15 621</b>	<b>15 298</b>
FCTVA (réel)	2 705	2 221	3 043	3 144	2 607	2 856	3 487	3 713	4 772
Subventions	2 941	2 786	2 739	1 991	6 039	3 646	4 641	12 278	16 350
Total FCTVA et sub	5 646	5 007	5 782	5 135	8 646	6 502	8 128	15 992	21 122
Prod. des cessions et remb. créances (réel)	2 746	848	684	778	226	169	350	580	590
Produit des cessions (ordre)	2 307	1 474	1 165	2 167	1 907	1 198	13 822	12 832	1 664
Autres recettes (réel)	719	709	581	901	2 473	2 066	947	680	1 307
Autres recettes (ordre)	70	762	116	1 138	178	-534	3 026	-177	-137
<b>Financement propre disponible</b>	<b>9 703</b>	<b>17 258</b>	<b>13 828</b>	<b>12 745</b>	<b>27 942</b>	<b>13 577</b>	<b>32 896</b>	<b>45 527</b>	<b>39 846</b>

Pour autant, le financement propre disponible n'est pas suffisant pour couvrir les dépenses d'investissement (hors emprunt), ce qui engendre un besoin de financement sur toute la période.

<b>Besoin de financement (en milliers d'€)</b>									
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dépenses totales d'inv. (hors emp.)	29 993	30 203	27 837	27 434	35 691	34 746	56 810	60 700	54 112
Financement propre disponible	9 703	17 258	13 828	12 745	27 942	13 577	32 896	45 527	39 846
<b>Besoin de financement après remb. de la dette</b>	<b>20 290</b>	<b>12 945</b>	<b>14 009</b>	<b>14 689</b>	<b>7 749</b>	<b>21 170</b>	<b>23 913</b>	<b>15 174</b>	<b>14 266</b>

Ce besoin de financement a été comblé par des emprunts nouveaux et en puisant dans les réserves de la commune (variation négative du fonds de roulement). Ce dernier passe ainsi d'un montant de 14 906 891 € au 1<sup>er</sup> janvier 1997 à 1 295 933 € au 31 décembre 2005.

<b>Variation du fonds de roulement (en milliers d'€)</b>									
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Emprunts nouveaux de l'année	22 578	11 408	16 193	10 837	12	21 688	24 914	11 008	12 539
Besoin ou capacité de financement après remboursement de la dette	20 290	12 945	14 009	14 689	7 749	21 170	23 913	15 174	14 266
<b>Variation du fonds de roulement</b>	<b>2 287</b>	<b>-1 537</b>	<b>2 184</b>	<b>-3 852</b>	<b>-7 737</b>	<b>519</b>	<b>1 000</b>	<b>-4 165</b>	<b>-1 727</b>

Ce choix a permis, jusqu'à présent, de relancer la politique d'investissement tout en maîtrisant l'endettement. Toutefois, les marges de manœuvre sont de plus en plus étroites et il sera difficile, à l'avenir, de poursuivre dans cette voie, au risque de voir le fonds de roulement devenir négatif.

## **2- Le personnel et la politique de ressources humaines**

Les données concernant l'état du personnel sont issues des bilans sociaux produits par la collectivité. La dernière synthèse nationale des bilans sociaux, publiée à la date de la rédaction du rapport, remonte à l'année 2001.

### **2.1- L'état du personnel**

Les données concernant l'état du personnel sont issues des bilans sociaux produits par la collectivité.

#### **L'évolution des effectifs**

Au 31 décembre 2005, la commune employait 3 208 agents sur des emplois permanents. Parmi eux, 94,8 % étaient des titulaires.

Entre 1997 et 2005, le nombre d'emplois permanents a progressé de 22,3 %. Les effectifs ont augmenté de 11 % sur la période 1997-2001 et de 10 % entre 2001 et 2005. La hausse s'est donc poursuivie, malgré le transfert d'un certain nombre de compétences à la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée. D'une part, certains transferts de compétences n'ont pas entraîné un transfert de personnel (l'entretien de la voirie communautaire est assuré par des agents municipaux mis à disposition par convention). D'autre part, selon la mairie, la hausse des effectifs s'explique par la création de services et équipements nouveaux, réalisés afin de répondre à une demande croissante de la population.

Chaque année, de nombreux contractuels sont titularisés (818 sur la période 1997-2004). A compter de 2001, le rythme s'est accéléré puisque ce sont entre 100 et 160 agents qui bénéficient chaque année d'une titularisation au sein de la fonction publique territoriale. Ce volume annuel de titularisation représente environ 4 % des effectifs totaux de la collectivité. Parmi eux, beaucoup étaient en poste dans les services communaux depuis de nombreuses années, notamment au sein des établissements scolaires en tant que vacataires.

A travers sa politique de titularisation, la municipalité affiche sa volonté de résorber l'emploi précaire (selon le maire dans la stricte application de la volonté du législateur et notamment des dispositions de la loi 2001-2 du 3 janvier 2001), tout en pratiquant une sélection plus stricte des recrutements pour les corps dont le statut ne prévoit pas l'organisation de concours. Ainsi, depuis plusieurs années, les agents de catégorie C sont majoritairement recrutés sur des contrats à durée déterminée (généralement deux contrats de trois mois suivi d'un contrat de six mois) avant d'être titularisés après une période de stage.

#### **La répartition du personnel par catégories**

L'essentiel des recrutements effectué par la commune concerne des personnels de catégorie C, bien que leur proportion dans l'effectif global (28,5%) soit supérieure à la moyenne des communes de la strate. Cette situation est selon le maire la résultante du « *choix de gestion opéré par la ville de gérer l'essentiel des missions de service public en régie plutôt que par délégation* ».

Parallèlement, le nombre de personnels de catégorie A a également progressé, mais le taux d'encadrement demeure identique à celui de 1997 (5,9 %). Il existe à Toulon un déficit d'agents très qualifiés par rapport aux communes de taille comparables. De plus, une partie importante de l'encadrement repose sur des personnels contractuels.

Selon l'ordonnateur, la collectivité rencontre des difficultés pour embaucher des cadres A, et un certain nombre d'appels à candidature sont restés infructueux.

### La répartition du personnel par filière

La hausse des effectifs constatée sur la période 1997-2005 concerne les filières administrative (+ 124 agents) et surtout technique (+ 424 agents). Or, en 2001, le poids de cette dernière était déjà supérieur à celui constaté dans les grandes villes françaises (+ 2,3 points).

Filières	1997	1999	2000	2001	2003	2005	Evolution 1997-2005
Administrative	580	627	631	633	682	704	21,4%
Technique	1 333	1 379	1 495	1 527	1 633	1 757	31,8%
Culturelle	133	135	135	133	95	101	-24,1%
Sportive	53	48	51	52	54	57	7,5%
Sociale, Médico-social et Médico technique	396	391	405	411	408	420	6,1%
Police	80	74	69	70	85	88	10,0%
Animation	0	46	45	62	65	65	
Hors filières	47	29	27	26	20	16	-65,9%
<b>Total</b>	<b>2 622</b>	<b>2 729</b>	<b>2 858</b>	<b>2 914</b>	<b>3 042</b>	<b>3 208</b>	<b>22,3%</b>

Là encore, la commune explique ce constat par un renforcement des missions exploitées en régie (horodateurs, tri sélectif, halte garderie, etc.).

### Les caractéristiques démographiques

Les agents de moins de 30 ans sont peu nombreux. Ils ne représentent que 8 % du personnel alors que les plus de 50 ans sont sur représentés (35,8 % des effectifs).

Bien que la réforme des retraites entraîne une augmentation du nombre d'années travaillées, la collectivité devra faire face, à court terme, à un important renouvellement de ses effectifs. Consciente de ce phénomène, elle a récemment élaboré un plan d'action visant à mettre en place une politique de gestion prévisionnelle des postes, des emplois et des compétences.

### L'absentéisme

Malgré les efforts entrepris pour réduire les arrêts maladie non justifiés (plus de 1 000 contrôles médicaux effectués en 2003), le nombre moyen de jours d'absence par agent pour cause de maladie ordinaire ne faiblit pas.

L'enchaînement au cours d'une même année de plusieurs arrêts maladie de courte durée ne facilite pas la tâche de l'administration. Il convient de souligner que le nombre moyen de jours d'absence des agents non titulaires (6,3 jours en 2005) est sensiblement inférieur à celui constaté chez les titulaires (14,6 jours en 2005).

## **2.2- la gestion du personnel**

En matière de gestion du personnel, plusieurs points ont retenu l'attention de la Chambre : l'attribution massive d'heures supplémentaires, certains avantages sociaux anciens et la mise à disposition du centre de gestion d'agents communaux.

### **Un recours massif aux heures supplémentaires**

Le nombre d'heures supplémentaires rémunérées a fortement augmenté entre 1999 et 2005 : en 2005, il a été payé deux fois plus d'heures supplémentaires qu'en 1999.

Cette augmentation est assez paradoxale dans un contexte où les effectifs ont, eux aussi, fortement progressé. Si le passage aux 35 heures n'est sans doute pas sans incidence sur le volume d'heures supplémentaires effectuées, il ne suffit pas à justifier l'ampleur du phénomène, le temps de travail des personnels communaux étant de 36 heures avant la mise en place de la réduction du temps de travail en 2002.

Le recours aux heures supplémentaires, s'il introduit une certaine souplesse dans la gestion du personnel, notamment face à des besoins ponctuels, a un coût qui ne cesse de croître à compter de 2001 : de 959 545 € en 2002, il passe à 1 072 041 € en 2003, 1 306 722 € en 2004 et 1 505 965 € en 2005.

Au cours du dernier exercice étudié, les deux directions les plus consommatrices sont celle de la sécurité et celle de la propreté des espaces publics, espaces verts et éclairage public, (plus de 55 % des heures supplémentaires rémunérées). Ces directions sont concernées par des délibérations du Conseil municipal autorisant le paiement d'heures supplémentaires au-delà des 25 heures mensuelles réglementaires pour un certain nombre de fonctions, parmi lesquelles figurent : le cabinet du maire, la conduite des représentants de la collectivité, le nettoyage et la propreté des rues, la protection des personnes et des biens par les services de police, l'entretien du réseau pluvial et la sécurité des bâtiments communaux.

Au cours de l'année 2005, 65 agents ont été rémunérés pour plus de 300 heures supplémentaires. Parmi eux, 28 dépassaient les 400 heures annuelles rémunérées, et 9 déclaraient plus de 500 heures.

Des agents sont rémunérés de façon très régulière sur la base d'heures supplémentaires qui ne varient pas d'un mois sur l'autre.

Ainsi, par exemple :

- des employés administratifs du cabinet du maire se voient attribuer une dizaine d'heures supplémentaires mensuelles sur 12 mois,

- la lecture des états justificatifs de versement d'heures supplémentaires aux personnels affectés au service de l'éclairage public, permet de constater une grande régularité, sur la base de 52 heures par mois. Lorsque le nombre d'heures déclarées par un agent dépasse 52 heures, l'état est corrigé et ramené à 52 heures. Il semble que cette pratique soit mise en place pour se conformer, du moins en apparence, aux dispositions du décret 2000-815 du 25 août 2000, relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail. Ce texte stipule que la durée hebdomadaire de travail ne peut excéder 48 heures au cours d'une même semaine et 44 heures en moyenne sur une période de 12 semaines consécutives. Certains états déclaratifs mensuels mentionnent, avant correction, la réalisation de plus de 70 heures supplémentaires qui, additionnées au temps de travail normal des agents, ne permettent pas de respecter les dispositions réglementaires.

Ces heures, généralement payées au tarif de nuit, se traduisent par un complément de rémunération important, dépassant parfois 10 000 € par an. Les travaux mentionnés sur les états de paiements sont la pose des illuminations pour les mois compris entre septembre et décembre et la dépose des illuminations entre janvier et juin.

- Des états de paiements émanant de la direction des cérémonies et animation sont régulièrement corrigés avec parfois des mentions manuscrites assez explicites telles que « *pas pousser, déjà 52 heures* » ou « *reste X heures à passer* ». Régulièrement, des agents se voient payer moins d'heures qu'ils n'en ont déclarées alors que d'autres bénéficient d'un bonus, certainement au titre d'un rattrapage d'heures non rémunérées précédemment.
- Enfin, le bureau des chauffeurs déclare certaines heures plusieurs mois après qu'elles ont été réalisées, dans le but de rattraper des heures non payées. Par exemple, un état de paiement du mois d'août mentionne neuf heures supplémentaires réalisées en mai, mois au cours duquel l'agent avait déclaré 61 heures mais ne s'était vu régler que 52 heures.

L'ensemble de ces observations laisse à penser que les services lissent le paiement afin de maintenir dans des proportions jugées raisonnables le nombre d'heures payées chaque mois à leurs agents. Il est rappelé que la réglementation ne prévoit un dépassement du seuil des 25 heures supplémentaires qu'à titre exceptionnel.

La Chambre prend acte que, suite à son contrôle, une note de recadrage a été adressée aux directeurs généraux adjoints le 10 novembre 2006. Cette dernière indique que les états incomplets ou sans justification précise ne seront plus mandatés et rappelle que les heures supplémentaires effectuées peuvent faire l'objet d'un repos compensateur.

### **Le maintien d'avantages sociaux anciens**

L'article 57 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale énumère les congés annuels applicables aux fonctionnaires territoriaux.

La commune de Toulon accorde à ses agents des congés supplémentaires qui ne sont pas mentionnés par le texte précité.

Ainsi, depuis 1965 (date indiquée par la mairie), le personnel municipal admis à la retraite bénéficie d'un congé de fin de carrière de trois mois.

Cette mesure, aussi généreuse soit elle, a une incidence sur les finances communales, notamment en raison du nombre d'agents qui, chaque année, font valoir leur droit à la retraite (entre 70 et 90 par an sur la période 1998-2004). La collectivité perd annuellement plus de 200 mois de travail. En 2004, cela représentait près de 32 000 heures, soit l'équivalent du temps de travail annuel d'une vingtaine d'agents.

Depuis 1976, en plus du congé spécial de départ en retraite, le personnel municipal bénéficie également de congés d'ancienneté. Les agents se voient attribuer un jour de congé par tranche de cinq années de service. Compte tenu de la pyramide des âges de la collectivité, le nombre d'agents concernés est important et le nombre de jours de congés accordés augmente au fil du temps. En 2005, la commune a accordé plus de 8 600 jours de congés pour ce motif, ce qui représente l'équivalent du temps de travail annuel de 37 agents.

Les agents de la collectivité, qui ne disposent pas d'un véhicule de l'administration, peuvent emprunter gratuitement le réseau de transport urbain pour se rendre de leur domicile à leur travail.

Toulon, à l'instar de beaucoup de grandes villes, connaît des problèmes de circulation et de stationnement qui sont générateurs de pollution atmosphérique. Il est donc compréhensible que la ville souhaite encourager les toulonnais à faire un usage plus important des transports en commun. Accorder la gratuité des transports à certaines catégories de la population peut se révéler incitatif. Toutefois, dans le cas du personnel communal, il convient de souligner que cette gratuité est accordée sans critère social ou condition de revenu, à la différence de ce qui est consenti aux personnes âgées.

En 2005, cette mesure a engendré un coût annuel de 228 000 €.

### **Des agents mis à disposition du centre de gestion depuis plus de quinze ans**

L'affermage du service de l'eau et de l'assainissement, intervenu en 1990, a eu pour conséquence la mise à disposition du centre de gestion du Var de certains employés municipaux.

Cette procédure est régie par la loi du 26 janvier 1984. Les agents concernés sont considérés comme étant en position d'activité et leur carrière se poursuit sans discontinuité. Il s'agit normalement d'une situation provisoire, dans l'attente d'un recrutement par une autre collectivité. Aucune disposition ne limite la durée de la prise en charge qui prend fin soit par le recrutement de l'agent, soit par son départ en retraite ou après trois refus d'offres d'emploi. Le décompte des offres répond à des critères précis et seules sont prises en compte les offres d'emploi fermes qui correspondent au grade de l'intéressé, non conditionnelles et adressées à une personne nominativement désignée.

Durant la période de mise à disposition, la collectivité ou l'établissement dont dépendait le fonctionnaire doit verser une contribution dégressive à l'instance de gestion.



Le texte en vigueur en 1990 (loi n° 87-529 du 13 juillet 1987) fixait le montant de cette contribution à :

- une fois et demi le traitement brut augmenté des cotisations sociales pendant les deux premières années ;
- une fois ce montant pendant les deux années suivantes ;
- la moitié de ce montant au-delà des quatre premières années. Il était prévu une minoration des sommes d'un dixième si, au cours des deux années suivant la prise en charge, le centre n'avait proposé aucun emploi au fonctionnaire.

L'article 14 de la convention d'affermage prévoyait que le délégataire de service public « dédommagerait » la collectivité des sommes qu'elle serait amenée à verser au centre de gestion. Selon la ville, le terme « dédommagement » devait s'entendre comme un remboursement intégral des versements effectués en application des textes en vigueur au moment de la signature du contrat d'affermage.

Le 28 juillet 1998, le centre de gestion du Var a constaté que la prise en charge des agents de la ville de Toulon générait un déficit de sa section de fonctionnement. Conformément aux dispositions prévues par l'article 59 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998, il a décidé de rétablir la contribution de la ville de Toulon à une fois le montant des traitements bruts versés, augmenté des cotisations salariales afférentes à ces traitements, avec prise d'effet au 1<sup>er</sup> septembre.

A compter de cette date, la ville a dû prendre à sa charge une partie des coûts engendrés par les nouvelles dispositions législatives. Sur la période 1998-2004, la prise en charge par le centre départemental de gestion des anciens agents du service de l'eau et de l'assainissement a coûté aux finances communales plus de 4,6 M€.

Coût des salariés du service des eaux placés auprès du centre de gestion (€)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Coût total</b>	1 280 633	1 272 760	1 271 257	1 261 657	1 247 440	1 174 050	1 135 128
<b>Coût facturé par le centre de gestion</b>	683 991	1 272 760	1 271 257	1 261 657	1 247 440	1 174 050	1 135 128
<b>Coût restant à la charge de la collectivité</b>	253 710	763 656	762 754	756 994	748 464	704 430	681 077

Le montant annuel de la contribution versée par la ville diminue au fur et à mesure des départs en retraite des agents. Toutefois, la charge risque de perdurer encore longtemps car une dizaine de fonctionnaires, sur les 35 concernés en 2005, sont âgés de moins de 50 ans. Parmi eux, certains ont été placés très jeunes auprès du centre de gestion, puisqu'ils étaient, à l'époque, âgés de moins de 30 ans.

### **3- L'attribution des subventions aux associations**

#### **3.1- La politique de subventionnement**

Sur la période 1999-2004, le montant annuel moyen des subventions versées aux associations est de l'ordre de 5,5 M€.

Jusqu'en 2001, une part relativement importante des crédits affectés aux associations transitait par des comptes de subventions exceptionnelles. Ces sommes représentaient 5,7 % du total des subventions accordées en 1999 et 12 % en 2000. Au cours de cet exercice, 60 % du montant de ces subventions exceptionnelles ont été versés au profit du Rugby Club Toulonnais (RCT).

En 2003 et 2004, une soixantaine d'associations ont reçu une subvention supérieure ou égale à 15 250 €. Leur nombre est en progression constante sur la période examinée (de 43 à 65).

En plus d'une aide financière directe, la ville accorde à certaines associations des prestations en nature qui prennent la forme de mise à disposition de biens ou de personnel.

La mise à disposition, à titre précaire, de locaux municipaux aux associations concerne 180 conventions. Pour 70 associations, les conventions prévoient le versement d'une redevance ou d'un forfait annuel de frais de fonctionnement. Ces redevances annuelles sont généralement inférieures à 500 €. Il n'y a pas de contreparties financières à l'occupation des locaux dans les 110 autres cas pour lesquels il est seulement mentionné que les charges de fonctionnement et les taxes locatives sont à la charge du preneur.

Les mises à disposition de personnels au 31 décembre 2004, selon les informations communiquées par les services municipaux, concernaient 16 agents équivalents à 8 temps plein. Il convient d'ajouter trois agents à plein-temps mis à la disposition du comité des œuvres sociales des employés municipaux (COSEM), dont la situation administrative a été régularisée en octobre 2006.

#### **3.2- Le montage et le suivi des dossiers**

Les remarques de la Chambre se fondent sur l'analyse de dossiers de demande de subvention de 24 associations ayant reçu une subvention annuelle de plus de 15 250 €. Cet échantillon représente, selon les années, entre 44 % et 69 % du total des subventions versées.

A compter de septembre 2001, la collectivité a mis en place une organisation définie dans un manuel des procédures, adoptée en Conseil municipal. En parallèle, le service de contrôle de gestion a été renforcé afin de garantir le respect des lois et règlements et de veiller aux risques financiers liés aux différentes formes de partenariat conduites par la ville.

Malgré les efforts accomplis et bien que la commune se soit fixée des contraintes allant au-delà de la réglementation, telles que la signature de conventions avec les associations recevant au moins 15 250 €<sup>7</sup>, un certain nombre d'observations peuvent être faites quant au traitement et au suivi des dossiers.

En règle générale, les exposés motivant les demandes de subventions et justifiant le montant réclamé sont très succincts, quand ils existent, et ne comportent pas de programme prévisionnel d'actions. Les imprimés type de demande de subvention sont mal servis et parfois non datés et non signés. Les associations les plus importantes et les mieux structurées joignent à leurs demandes leurs budgets, certains ne comportent ni en-tête ni date ni signature.

La convention type exige que soit précisés l'objectif ou l'action ainsi que les résultats attendus. Dans l'hypothèse où ces actions et résultats ne seraient pas réalisés la convention stipule que les sommes non utilisées ou utilisées à d'autres fins pourraient être reversées à la ville. Toutefois, pour que cette clause soit applicable il faudrait que les actions subventionnées soient détaillées et chiffrées afin que l'on puisse juger de leur réalisation et de leur coût. Or, le plus souvent, les objectifs se limitent à reproduire l'objet social de l'association, les actions à réaliser ne sont pas spécifiées ni détaillées et encore moins chiffrées. A ce jour, la ville n'a jamais demandé le reversement de subventions accordées car, selon elle, elle « n'a jamais été amenée à mettre en évidence des dépenses engagées par une association et qui seraient manifestement étrangères à l'objet subventionné ».

Force est de constater que la qualité et la quantité des documents fournis ne sont souvent pas proportionnelles au montant de la subvention accordée.

## **4- Les marchés de collecte des déchets et de rénovation de la mairie d'honneur**

### **4.1- Le marché de collecte des déchets ménagers et de nettoyage du centre ville**

Avant 1998, la collecte des déchets ménagers et le nettoyage du centre ville faisaient l'objet de deux marchés séparés. Le 20 mars 1997, le Conseil municipal a autorisé le maire à lancer une procédure de renouvellement du marché par appel d'offres ouvert. A cette occasion, et dans le but de réaliser des économies, il a été décidé de regrouper les deux prestations au sein d'un seul et unique marché, passé pour six ans, pour un coût annuel évalué par la ville à 9,9 M€.

#### **L'annulation du marché de 1997 et ses conséquences financières**

Le 9 septembre 1997, la commission d'ouverture des plis a décidé d'examiner toutes les offres reçues, bien qu'elle ait constaté qu'une société ne remplissait pas l'une des conditions mentionnées dans le règlement de la consultation, à savoir une expérience de trois ans minimum de collecte et de nettoyage dans une ville d'au moins 50 000 habitants.

---

<sup>7</sup> le décret 2001-495 du 6 juin 2001 fixe un seuil de 23 000 €

Après un premier examen des offres, seules deux entreprises restaient en compétition : le prestataire sortant, dont la proposition était chiffrée à 9 799 475 € TTC et la société qui ne remplissait pas toutes les conditions requises, mais qui s'avérait être la moins disante, avec une offre à 8 217 049 € TTC. Cette dernière fut retenue, malgré le risque juridique que ce choix faisait peser. Le marché fut conclu le 31 octobre 1997, avec prise d'effet au 7 janvier 1998.

En novembre 1998, la juridiction administrative a annulé le marché et les délibérations y afférentes, au motif que le prestataire retenu n'avait pas les références exigées par le règlement de la consultation.

Suite à cette décision, le Conseil municipal a autorisé le maire à conclure un marché négocié à bons de commandes, justifié par l'urgence impérieuse qu'imposait la continuité du service de collecte des déchets ménagers. L'acte d'engagement fut signé le 22 décembre 1998 avec la société en place, dont le marché venait d'être annulé. Il prévoyait, pour une durée minimale de trois mois, un montant de commande TTC compris entre 1,52 M€ et 3,05 M€.

Pour la période courant du 24 décembre 1998 au 28 avril 1999, le montant des prestations facturées s'est élevé à 2 412 935 € HT. A titre de comparaison, le montant total des factures émises pendant une période similaire, dans le cadre du marché initial annulé en 1998, s'établissait à 1 843 786 € HT. Le surcoût engendré est de l'ordre de 30 % par rapport au marché précédent.

Cette différence de coût s'explique par l'augmentation des quantités collectées (+ 3 800 tonnes pour les déchets ménagers et les encombrants) et par l'application d'un bordereau de prix moins favorable à la collectivité.

Suite au jugement prononcé par le Tribunal administratif de Nice, annulant le marché passé en 1997, un accord transactionnel fut conclu entre la ville et l'entreprise. La convention de transaction, signée le 25 février 2000, prévoyait le versement par la ville d'une somme de 7 932 532,16 € HT, dont 6 516 178,04 € au titre des missions exécutées.

En définitive, la passation d'un marché avec une société dont la commune savait qu'elle ne remplissait pas les critères énoncés dans l'appel d'offres, a eu pour conséquence d'entraîner l'indemnisation du prestataire et la passation d'un marché transitoire à bons de commande à un coût élevé pour la collectivité au regard de la courte période concernée.

### **Le marché de 1999**

L'exécution de ce marché à bons de commande a pris fin le 29 avril 1999, date à partir de laquelle le service a été assuré par une autre entreprise, attributaire du nouveau marché de collecte des déchets ménagers et de nettoyage du centre ville, dont l'acte d'engagement fut signé le 14 avril 1999.

Cinq propositions, dont les prix variaient entre 7 417 512 € TTC et 9 055 874 € TTC, ont été analysées par la commission d'appel d'offres. Le choix devait reposer sur la valeur technique et qualitative des moyens proposés (notée sur 6) et sur le prix des prestations (noté sur 4). Les résultats ont été analysés à la lumière de deux formules de calcul qui classaient l'entreprise choisie à la première place sur le critère technique et à la troisième sur le critère prix. Contrairement au marché précédent, l'offre la moins disante n'a pas été retenue. Cette dernière émanait de la société qui était à l'origine de l'annulation du marché en 1998, tandis que l'offre la plus onéreuse était faite par l'ancien prestataire dont le marché avait été annulé.

L'appréciation des moyens humains et matériels mis en œuvre représentait 60 % de la note technique qui comptait, elle-même, pour 60 % dans la notation finale. Le poids de ces deux critères était donc très important pour l'évaluation des offres. Or, il apparaît que le cahier des clauses administratives particulières ne prévoyait pas de sanction portant sur les moyens réellement mis en œuvre par le titulaire du marché. En effet, des pénalités étaient applicables en cas de prestations non exécutées ou mal exécutées et seule la non présentation de l'état détaillé des personnels et/ou des matériels était sanctionnée par une amende. Dans ces conditions, au stade de la consultation, il aurait pu être tentant pour une entreprise de surévaluer les moyens mis en œuvre, sachant que le non respect de ces engagements ne serait pas sanctionné en tant que tel lors de l'exécution du marché.

L'acte d'engagement a été signé le 14 avril 1999, avec prise d'effet au 29 avril, pour une durée de six ans. Sur la période 2000 – 2003 (années complètes), le montant des prestations facturées au titre de la collecte des déchets et du nettoyage du centre ville était compris entre 7,9 M€ TTC et 8,4 M€ TTC.

Entre juillet 1999 et avril 2001 la ville a procédé à plusieurs contrôles portant sur la qualité de la prestation fournie. A de nombreuses reprises, les vérifications effectuées ont donné lieu à l'application de pénalités dont le montant global atteint 191 494 €. Aucune pénalité pour mauvaise exécution du service n'a été enregistrée pour les exercices suivants.

Ce marché, arrivé à expiration en avril 2005, est à l'origine d'une action pendante devant le Tribunal administratif de Nice, suite à la suppression, en 2004, de trois des cinq indices de la formule de révision des prix.

#### **4.2- Le marché de rénovation de la mairie d'honneur**

Le bâtiment de la mairie d'honneur concerne un bâtiment de six niveaux d'une surface totale d'environ 1 350 m<sup>2</sup>.

En novembre 1998, des travaux de rénovation ont fait l'objet d'un appel d'offres ouvert en sept lots pour un montant estimatif total de 346 800 € TTC.

##### **Peu d'entreprises se sont portées candidates**

Pour certains lots, le nombre restreint d'offres reçues n'a pas permis de faire jouer pleinement la concurrence.

Pour le lot « menuiseries bois », une seule offre conforme aux critères prévus a été réceptionnée.

Pour les lots « plomberie, climatisation ventilation » et « alarme anti-intrusion », seules deux entreprises ont répondu.

Enfin, pour le lot « peinture, sols souples, faux plafonds », aucune des deux offres reçues n'a pu être retenues. L'une des sociétés n'avait pas de référence en peinture et l'autre proposait un prix supérieur de 23 % à l'estimation de la collectivité. Au 2<sup>ème</sup> appel d'offres ouvert, seule l'entreprise qui avait proposé un prix supérieur aux estimations de la collectivité s'est manifestée, avec une offre équivalente à la précédente. A la suite d'une procédure négociée et après consultation de 10 entreprises, une fois encore, seule cette même société a répondu. Après négociation elle a accepté un rabais de 6,5 %, maintenant un niveau de prix sensiblement supérieur (+ 11 %) à celui envisagé avant l'appel à concurrence.

### **Des travaux supplémentaires ont fait l'objet d'avenants de régularisation**

Pour cinq lots, des travaux supplémentaires, ne résultant pas de sujétions techniques imprévues rencontrées en cours d'exécution, ont entraîné des dépassements de coûts supérieurs à 5 %.

Les travaux supplémentaires ont donné lieu à l'établissement d'avenants. Ces derniers, soumis pour avis à la commission d'appel d'offres et transmis au contrôle de légalité, en application de l'article 8 de la loi n° 95-127 du 8 février 1995, ont été passés après l'émission des ordres de service commandant les travaux supplémentaires. Ils constituent, de ce fait, des avenants de régularisation, ayant pour seul objectif de donner, a posteriori, un semblant de régularité à la procédure. Par ailleurs, des ordres de service pour des travaux supplémentaires ont été passés après réception des travaux initialement prévus dans le marché. Il est rappelé que la réception met fin à l'ensemble des rapports contractuels nés du marché passé entre la collectivité et l'entreprise. Ces travaux supplémentaires n'avaient donc pas lieu d'être rattachés à des marchés dont les travaux avaient déjà été réceptionnés.

Selon ces documents, le coût de réhabilitation de la mairie d'honneur aurait dû être supérieur de 12,7 % aux prévisions. Toutefois, en raison de l'application d'importantes pénalités, en particulier sur le lot « plomberie, climatisation, ventilation », son montant fut inférieur de 11,2 %.

Durant la période d'exécution du marché de rénovation, des prestations similaires ont également été commandées sur la base de marchés à bons de commande, passés pour l'entretien de l'ensemble des bâtiments municipaux comprenant, entre autre, la mairie d'honneur. Ces marchés ont parfois été conclus avec les mêmes entreprises que celles retenues dans le cadre du projet de rénovation, ce qui, à l'évidence, n'a pas facilité le suivi des prestations réalisées et facturées.

## **5- La délégation de service public de la salle Zénith Oméga**

### **5.1- Le contrat d'affermage conclu en 1999**

#### **La passation du contrat**

Le contrat d'affermage conclu en 1991 avec la société Oméga Gestion arrivait à expiration le 1<sup>er</sup> septembre 1999. Le 29 janvier 1999, le Conseil municipal a retenu le principe d'une nouvelle délégation de service public pour l'exploitation de la salle Zénith Oméga (7 500 places) et du café concert Oméga Live. Il a également adopté, lors de la même séance, le dossier de consultation définissant les caractéristiques quantitatives, qualitatives et financières en vue de l'exploitation des deux salles.

Parmi les cinq offres reçues, deux ont été retenues, parmi lesquelles figurait celle émanant du fermier en place. Il ressort du procès verbal de réunion de la commission d'appel d'offre, qu'aucune des propositions ne respectait le cahier des charges voté le 29 janvier, qui prévoyait une neutralité financière pour la ville, une participation de la commune aux recettes para commerciales (buvettes, emplacements publicitaires ...) et l'obligation pour le fermier d'assurer la promotion et la communication de la salle avec un budget affecté à cet effet.

La société concurrente d'Oméga Gestion proposait le versement d'une redevance annuelle, comprise entre 33 234 € et 39 637 €, assise sur la recette des buvettes, mais réclamait le versement d'une participation communale de 246 967 €. Elle s'engageait, par ailleurs, à consacrer un budget annuel de 38 112 € aux opérations de communication, mettait à disposition de la ville 16 demi journées calendaires gratuites et proposait l'attribution de 40 places gratuites pour le Zénith et de 20 places pour le café concert à chaque manifestation.

Le fermier en place ne s'engageait pas, pour sa part, sur un budget de communication et refusait tout reversement sur les recettes para commerciales. En revanche, il proposait d'acquitter une redevance annuelle de 304 898 € mais facturait les 12 demi journées calendaires mises à la disposition de la commune (36 679 €), ainsi que toutes les périodes vacantes (montant évalué à 543 176 €).

Le 8 septembre, la commission a procédé à l'audition des candidats. Aucun avis unanime n'ayant pu se dégager, il a été proposé au maire d'engager des négociations avec les candidats en se fondant sur deux critères : une participation financière minimale pour la ville et les garanties offertes en terme de pérennité du contrat et de développement des activités dans la salle.

Après négociation, le solde net restant à la charge de la ville a été ramené à 182 939 € HT dans les deux propositions. Oméga Gestion s'engageait à verser une redevance annuelle de 304 898 € HT contre la perception d'une subvention de 487 837 € HT. De son côté, son concurrent proposait de reverser 30 490 € HT à la collectivité et de percevoir une redevance évaluée à 213 429 € HT.

Le maire a proposé de choisir la SARL Oméga Gestion comme délégataire de service public et ce choix a été avalisé le 19 novembre par le Conseil municipal.

Au cours des débats qui ont animé la commission d'analyse des offres, le risque de non respect du cahier des charges national des salles Zénith a été évoqué, dans le cas où la délégation serait confiée à Oméga Gestion. Ce document, édicté par le ministère de la culture, interdit à une société d'exploitation de salle de produire des spectacles. Or, M. Jean Claude Camus, dirigeant d'Oméga Gestion, est également l'un des principaux producteurs français. Juridiquement, les entités étaient bien distinctes mais économiquement Oméga Gestion était filiale à 100 % de Camus & Camus Production.

Certains adjoints au maire et conseillers municipaux ont également regretté d'avoir été mis devant le fait accompli. En effet, compte tenu des contraintes calendaires, seul le délégataire en place, était à même de pouvoir assurer la continuité d'exploitation de la salle dans des délais aussi courts. La procédure de renouvellement de la délégation de service public avait été lancée fin janvier 1999, pour un contrat qui se terminait normalement le 1<sup>er</sup> septembre. Compte tenu des délais imposés par la réglementation, il aurait été assez difficile de choisir un délégataire opérationnel dès septembre 1999. Cette mission devenait quasiment impossible au vu de la date de réunion de la commission, qui n'a procédé à l'ouverture des plis que le 5 mai 1999.

Cela a justifié la prorogation du contrat d'affermage en vigueur jusqu'au 9 décembre 1999. Les offres n'ayant été analysées qu'à partir du 4 août, les auditions des candidats ne s'étant tenues que le 8 septembre et le choix n'étant intervenu que le 19 novembre, il était assez peu probable qu'un candidat, autre que le fermier en place, puisse assurer une continuité dans la programmation dès le début de l'année 2000.

En réponse, l'ancien ordonnateur affirme que *« le choix de la sécurité, du carnet d'adresses professionnel, de références nationales, le soutien des producteurs nationaux amenaient naturellement vers le candidat le plus crédible : Oméga Gestion »*.

### **Les termes du contrat**

Les termes du contrat d'affermage, conclu le 7 décembre 1999, sont assez éloignés de ceux contenus dans le dossier de consultation adopté par le Conseil municipal le 29 janvier de la même année.

Le document initial prévoyait que le fermier était chargé, entre autres, *« de l'entretien des locaux, mobiliers et appareillages mis à sa disposition, y compris les vitrages du bâtiment »*. Or, l'article 7 du contrat d'affermage stipule que l'entretien des façades des bâtiments, qui sont constitués de vitrages extérieurs collés, est pris en charge par la ville. Financièrement, cette « légère » modification n'est pas neutre puisque la collectivité a dû passer un marché à bons de commande pour assurer cette prestation qui lui a coûté 25 755 € TTC en 2004.

Le délégataire devait reverser 10 % des recettes HT des deux bars/buvettes. Cette disposition a disparu du contrat d'affermage, le fermier ayant préféré adopter un système de redevance fixe.

L'absence de comptes rendus par le délégataire devait être assortie d'une pénalité de 457 € par jour et par compte rendu manquant. Dans la version définitive, cette pénalité a été ramenée à 152 € par jour et compte rendu manquant.



La ville se réservait le droit d'appliquer au fermier des sanctions pécuniaires si les dispositions relatives à l'entretien n'étaient pas respectées. Il était prévu initialement que les dépenses imputables au fermier seraient majorées de 20 % du montant des travaux et de la totalité du montant de la perte de recettes dans le cas où le défaut d'entretien aurait entraîné une fermeture des salles de spectacle. Ces taux ont été ramenés à 15 % du montant des travaux, et à 30 % en cas de fermeture et la clause qui stipulait que le montant de ces sanctions pécuniaires ne pourrait pas être porté au compte rendu financier a finalement disparu.

Enfin, il était prévu qu'en cas de prélèvement sur son cautionnement, le fermier disposerait de 15 jours pour réalimenter la caution à hauteur de son montant initial, fixé à 76 225 €. L'article 20 du contrat d'affermage a porté ce délai à un mois.

## 5.2- Les relations financières entre le fermier et son délégataire

Le premier article du contrat stipule que « *le fermier assurera cette exploitation sous sa seule responsabilité, à ses risques et périls* ».

Pour couvrir ses charges d'exploitation, le délégataire se rémunère par la perception des droits d'entrée auprès des usagers, par la location d'emplacements à caractère publicitaire et par les recettes générées par les bars/buvettes.

Il est tenu de verser au délégant une redevance annuelle d'un montant de 304 898 € HT, révisée chaque année en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

Toutefois, « *compte tenu de la spécificité liée à l'exploitation des salles de spectacle de type Zénith qui restreint les types d'activité pouvant s'y dérouler et des charges particulières qui en résultent* » (article 12 du contrat) la ville s'engage à verser au fermier une subvention annuelle de 487 837 € HT, indexée, comme dans le cas de la redevance, sur l'indice des prix à la consommation.

L'attribution d'une subvention supérieure à la redevance acquittée par le délégataire n'élimine pas tout risque de déficit de gestion mais contribue à le diminuer fortement. De plus, par le biais de la clause de révision tarifaire une différence croissante se crée en faveur du délégataire.

(Valeurs en €)	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Subvention cpte 674</b>	584 672,47	597 966,64	605 513,76	619 447,01	632 799,63
<b>Redevance cpte 778</b>	364 658,05	373 729,13	378 446,07	387 144,36	395 499,77
<b>Différence en faveur du fermier</b>	220 014,42	224 237,51	227 067,69	232 302,65	237 299,86

Selon les termes du contrat, le montant de la subvention a été déterminé « *au vu du bilan prévisionnel présenté par le fermier* ». L'engagement des parties était ferme et définitif sans qu'une clause de révision ne soit mentionnée, en dehors de l'indexation sur l'indice des prix à la consommation.

Si l'on compare les résultats nets prévisionnels tels qu'ils apparaissaient dans le document remis à la ville en 1999 et les résultats effectivement dégagés, il apparaît que pour chaque exercice le bénéfice réalisé par le fermier était supérieur à celui qui était prévu.

Prévisions/ réalisations (Valeurs en €)	2000-2001		2001-2002		2002-2003		2003-2004	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
	1/09 au 31/08	1/07 au 31/06	1/09 au 31/08	1/07 au 31/06	1/09 au 31/08	1/07 au 31/06	1/09 au 31/08	1/07 au 31/06
Total recettes	907 071,66	1 017 934,61	946 159,58	1 144 704,75	977 627,04	1 108 167,48	1 016 718,78	1 265 327,13
Total dépenses	892 665,22	977 715,99	926 720,50	1 088 522,92	957 957,00	1 042 820,23	992 015,18	1 178 497,48
<b>Résultat net</b>	<b>14 406,44</b>	<b>40 218,62</b>	<b>19 439,08</b>	<b>56 181,83</b>	<b>19 670,04</b>	<b>65 347,25</b>	<b>24 703,60</b>	<b>86 829,65</b>

En 2002, la ville n'a pas émis tous les titres de recettes nécessaires à la perception de la redevance. Le fermier a dû relancer les services municipaux par courrier, en les informant qu'il ne recevait plus les avis de redevance. Au cours de cet exercice, la ville a émis quatre mandats pour un montant total de 605 513,76 €, correspondant au versement de la subvention annuelle 2002, et seulement un titre de recettes de 94 611,52 € pour la redevance due pour le premier trimestre 2002. La régularisation des deuxième, troisième et quatrième trimestres 2002 n'est intervenue qu'en septembre 2003, pour un montant de 283 834,55 €. Ce retard dans l'émission des titres, même s'il a été corrigé par la suite, s'est traduit pour la collectivité par un manque à gagner en terme de trésorerie.

Enfin, il convient de signaler que dans les comptes annuels du délégataire, qui sont présentés à la collectivité, la redevance versée et la subvention reçue font l'objet d'une compensation au compte 74 (subventions), pratique prohibée par le code de commerce et le plan comptable général.

### 5.3- Le renouvellement du contrat d'affermage en 2005

Le contrat d'affermage signé en 1999 arrivait à échéance le 10 décembre 2005. Le 25 mars 2005, le Conseil municipal a adopté le principe du renouvellement de la délégation de service public pour l'exploitation des salles Zénith Oméga et Oméga Live pour une durée de six ans.

En juillet 2005, une première procédure de mise en concurrence a dû être annulée car aucun des candidats n'avait fourni l'attestation relative au respect de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés. La procédure a été relancée en septembre, mais compte tenu du retard engendré, comme lors de la procédure précédente, il a été nécessaire de proroger d'un an le contrat d'affermage en cours.

Le 9 décembre 2005, la commission a procédé à l'ouverture des plis des deux sociétés ayant fait acte de candidature. Seule la société Oméga +, dont le gérant était M. Jean Claude Camus, fermier en place, a été retenue car son concurrent ne présentait pas de référence en matière de gestion et d'exploitation de salles de spectacles. De ce fait, les négociations en vue de l'attribution de la délégation de service public ont été engagées avec une seule entreprise.

Les discussions n'étant pas achevées à la date de la rédaction du rapport d'observations provisoires, la Chambre n'a pas été en mesure d'apprécier les termes du nouveau contrat. Elle a toutefois alerté la commune sur les risques de non respect du cahier des charges des salles Zénith, plus restrictif depuis sa modification intervenue en 2001, qui interdit, désormais à une société d'exploitation de salle de produire des spectacles, directement ou indirectement.

En réponse, la ville a indiqué que les nouvelles modalités contractuelles, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, remédiaient aux déséquilibres de la délégation de 1999 et que la société Oméga + avait restructuré son actionariat après cession des parts détenues par la société Camus & Camus Production.

## **6- La délégation de service public de l'opéra**

La gestion du Théâtre - Opéra municipal de Toulon, qui possède une capacité d'accueil de 1 500 places, est confiée depuis 1952 à un délégataire privé.

### **6.1- Le contrat d'affermage conclu en 1998**

Le précédent contrat d'affermage, signé en 1995, arrivait à expiration le 30 juin 1998. Lors de sa séance du 20 mars 1997, le Conseil municipal s'est prononcé pour un renouvellement de la délégation de service public. Les avis d'appel public à la concurrence sont parus en mai 1997.

Seule une candidature, émanant du fermier en place, a été reçue et examinée par la commission d'analyse des offres. Le Conseil municipal s'est prononcé favorablement à son sujet le 7 novembre 1997 et le nouveau contrat d'affermage a été signé pour une durée de quatre ans, courant du 1<sup>er</sup> juillet 1998 au 30 juin 2002.

Il est à noter que le document a été paraphé par le fermier dans les mêmes termes que ceux figurant au dossier de consultation, sans qu'il ait été besoin d'entreprendre une négociation avec ce dernier.

Par rapport au contrat précédent, le nombre de places mis gratuitement à disposition de la ville pour chaque représentation avait notablement baissé. Le fermier devait désormais s'acquitter d'une redevance égale à 20 % des sommes encaissées au titre de la location de la salle, alors qu'une telle disposition ne figurait pas dans le contrat précédent. Il s'engageait à verser une caution de 60 979 € (seulement 7 622 € dans le précédent contrat) en garantie des obligations imposées par le cahier des charges et une clause stipulait que « *lorsque le résultat de l'exercice, avant imputation de la rémunération (du fermier), excède 5 % du montant de la subvention, le complément à concurrence de 10 % est reversé à la ville* ». Les tournées d'été n'étaient plus subventionnées par la ville et le nouveau contrat stipulait que les sommes octroyées au fermier s'entendaient toutes taxes comprises et ne concernaient que les seules activités lyriques et musicales. Cette rédaction, plus prudente que la précédente, avait été adoptée afin d'éviter à la commune d'être, une nouvelle fois, partie prenante dans un contentieux portant sur la TVA.

Enfin, le personnel municipal, dévolu aux décors, à la machinerie et aux éclairages, soit 20 personnes, n'était plus mis à disposition par la commune, mais détaché, ce qui signifiait que la charge salariale incombait désormais au fermier. Toutefois, la subvention annuelle versée au délégataire augmentait fortement puisqu'elle passait de 3,51 M€ à 4,88 M€. Cette revalorisation était justifiée comme étant une compensation à la prise en charge des dépenses du personnel détaché.

Aucune disposition du contrat n'imposait au fermier de produire annuellement un rapport d'activité, comme le prévoit la loi 95-127 du 8 février 1995, relative aux marchés publics et délégations de service public. Le document contractuel, signé en 1997, privait donc la commune d'informations essentielles pour le contrôle et l'évaluation du service rendu.

Toutefois, dans sa réponse, l'ancien ordonnateur a indiqué que, « *dans les faits, un compte rendu d'activité était bien présenté annuellement par le fermier lors d'une réunion en mairie à laquelle étaient conviées les associations d'usagers* ». Néanmoins, aucun compte rendu de réunion émanant du délégataire n'a été communiqué à la Chambre, qui n'a eu en sa possession que des documents rédigés par les services de la collectivité, retraçant la programmation, les tarifs, le bilan des spectacles, quelques ratios d'analyse des comptes et l'état des salaires du personnel recruté par le fermier.

## **6.2- Le déroulement du contrat**

Sur la totalité du contrat, le fermier s'est acquitté de 99 947 € de redevance au titre du chiffre d'affaires réalisé et de la location de la salle. De son côté, la municipalité lui a versé 21,64 M€ au titre des subventions annuelles.

La ville a réglé de nombreuses dépenses engagées par le délégataire. Ainsi, elle a pris en charge les frais concernant le personnel de service pour l'accueil, le nettoyage et l'entretien du bâtiment, l'achat de petit matériel, le chauffage, l'électricité, l'eau, le téléphone (à l'exception de la ligne du directeur), la surveillance incendie, une partie de la location des décors, ainsi que leur transport.

De ce fait, en plus de la subvention allouée annuellement au fermier, la collectivité a financé la quasi totalité de ses dépenses courantes de l'opéra. Pour l'année 2002, dernière année couverte par le contrat d'affermage, le coût de fonctionnement de l'opéra s'est élevé pour la collectivité à 5,17 M€.

Malgré les importantes subventions dont il était bénéficiaire, le délégataire a dégagé des résultats relativement modestes, qui se sont même traduits par des pertes pour deux exercices.

Hors subvention, les produits d'exploitation du fermier ont évolué entre 1,19 M€ et 1,36 M€ sur la période courant de juin 1999 à juin 2002. Ils représentaient, au plus, seulement 20 % du total des produits, la part restante étant assurée par les subventions de la ville et du Conseil général (282 K€ par saison). Les charges de personnel (4,9 M€ en 2002), pour un effectif moyen sur la période de 163 personnes, représentaient environ 70 % des charges d'exploitation. Dans ces charges était comptabilisée la rémunération personnelle du fermier qui s'allouait entre 219 257 € et 233 247 € de revenus annuels.

Dans le même temps, la fréquentation fut très variable en fonction des catégories de spectacles.

En moyenne, le taux de remplissage atteignait 70 % pour les spectacles d'opéra mais seulement 50 % pour les opérettes et à peine 40 % pour les représentations de théâtre, malgré une politique tarifaire comparable à celle pratiquée dans les autres opéras de la région. A cet effet, il convient de souligner que l'offre est très abondante en Provence Alpes Côte d'Azur, qui dispose de quatre théâtres lyriques alors que la région Rhône-Alpes n'en compte que deux.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a fait valoir que la gestion d'un équipement culturel de ce type était nécessairement coûteuse, que l'opéra n'était pas seulement un lieu de diffusion, dont la performance se résumerait à la fréquentation, mais également de création artistique et que son maintien était indispensable, car Toulon souffrait d'un déficit en matière d'offre culturelle.

### **6.3- Une compétence aujourd'hui transférée**

En mars 2002, la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée (TPM) s'est vue transférer la compétence culturelle et a, de ce fait, pris en charge la gestion de l'opéra. Toutefois, les conditions du transfert n'étant pas réunies à l'époque, un avenant de prolongation du contrat d'affermage a été signé le 21 juin 2002 pour proroger la délégation de service public jusqu'au 31 décembre 2002.

En fin de contrat, un différent a opposé le fermier à la collectivité au sujet d'un redressement de TVA. Le délégataire ayant obtenu des dégrèvements de la part de l'administration fiscale, la ville a souhaité qu'il reverse la subvention exceptionnelle qui lui avait été accordée. N'obtenant pas satisfaction, la commune a décidé de ne pas restituer la caution du fermier.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003, l'opéra de Toulon est devenu une régie sous la tutelle de la communauté d'agglomération et les biens meubles et immeubles ont été mis à sa disposition. Par arrêté préfectoral du 31 décembre 2003, a été créé un établissement public de coopération culturelle entre TPM et le Conseil général afin d'assurer la gestion de l'opéra.

## **7- La construction du Palais Liberté**

### **7.1- Historique du projet**

En 1991, la commune avait signé un contrat de vente en état futur d'achèvement (VEFA) avec une société privée pour la construction d'une médiathèque sur un emplacement situé place de la Liberté, en plein cœur de Toulon. Le site devait également accueillir une opération immobilière, réalisée par une entreprise du même groupe. Fin 1992, ce projet fut suspendu en raison du marasme du marché de l'immobilier. Dès lors, la collectivité se trouvait propriétaire d'une partie de dalle qui lui avait d'ores et déjà coûté 5 000 932,47 € TTC (32 803 966,6 F)<sup>8</sup>.

En 1994, pour assurer la reprise de l'opération, la ville fit appel à une société d'économie mixte, la SEMTAD, à qui elle confia l'aménagement de l'espace Toulon Liberté par voie de concession, conclue pour quatre ans aux risques et périls de la commune. Le bilan prévisionnel de cette opération était évalué à 9,9 M€. Le même jour, elle passait avec la SEM une convention de mandat pour la réalisation du second œuvre et l'aménagement intérieur de la médiathèque, pour un budget prévisionnel estimé à 5,3 M€.

Afin d'assurer sa mission, la SEMTAD décida d'acquérir la totalité des droits à construire, à l'exception de ceux détenus par la ville pour l'édification de la médiathèque (lot n° 9). Un compromis de vente fut signé le 19 avril 1994.

L'un des éléments essentiels du nouveau projet reposait sur la réalisation d'un complexe cinématographique, pour lequel une convention avait été signée en mars 1994 avec le groupement d'intérêt économique UGC Méditerranée. La société d'économie mixte s'engageait à livrer neuf salles de cinéma, pour 2 058 061,7 € HT. Le contrat mentionnait que le prix convenu était arrêté forfaitairement entre les parties et ne ferait pas l'objet d'une indexation.

### **7.2- Le désengagement par la cession au secteur privé**

L'acquisition des droits à construire ne se concrétisa que le 1<sup>er</sup> août 1996, quatre mois après qu'un jugement du Tribunal de grande instance de Toulon eut déclaré parfaite la vente convenue par le protocole d'accord signé entre la SEM et l'opérateur privé. Le montant de la transaction était définitivement arrêté à la somme de 3 360 674,76 € TTC.

La SEMTAD s'engageait également à acheter 50 places de parkings sous terrain et, afin de maîtriser la totalité de l'opération, de faire l'acquisition de l'ensemble des parts de la société privée, bénéficiaire du contrat de VEFA signé en 1991, pour 79 425,94 €.

Dans l'attente de la commercialisation des lots, la trésorerie de la SEM, rebaptisée en 1995 Toulon Aménagement, fut alimentée par des avances sans intérêt versées par la commune, dont le montant ira croissant au fil du temps.

---

<sup>8</sup> Source : acte notarié du 27 juillet 2001 concluant la vente de divers lots par la ville et la SEM Toulon Aménagement

## **La « privatisation » de l'opération**

En 1997, moins d'un an après la prise de contrôle de la totalité de l'opération par la SEM, la ville décida de se désengager et de confier l'intégralité du projet au secteur privé.

Le 20 mars 1997, le Conseil municipal renonça à la construction de la médiathèque et décida, le 19 septembre, de résilier le contrat de VEFA conclu six ans plus tôt. Le même jour, l'assemblée municipale autorisa le maire à signer un avenant au traité de concession, qui obligeait la société d'économie mixte à céder l'ensemble de ses droits à construire et la chargeait de trouver un acquéreur pour le lot n° 9 (5 367 m<sup>2</sup> de SHON) resté propriété de la ville.

Suite à la consultation lancée par la SEM, deux sociétés firent des propositions chiffrées mais une seule présenta un projet architectural intégrant la réalisation du complexe cinématographique. Le 30 janvier 1998, le Conseil municipal autorisa le maire à signer avec cette dernière une promesse de vente portant sur la cession des droits à construire liés à l'opération Toulon Liberté. Par avenant signé le 27 février 1998, le traité de concession, qui devait prendre fin le 1<sup>er</sup> mars 1998, fut prorogé jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2000 afin de mener à bien la transaction.

Le 6 avril 1998, la promesse de vente fut conclue entre la ville, la SEM Toulon Aménagement et l'acquéreur privé, pour un montant global de 766 972,53 € HT. La transaction comprenait :

- La cession du lot n° 9 appartenant à la ville pour 80 950,43 € HT. Sa valeur avait été estimée par les domaines à 1 676 939,2 € HT en février 1997 et réactualisée à 1 791 844,6 € en 2001, avant la signature de l'acte définitif de vente.
- La vente par la ville de 50 emplacements de parking pour 686 020,58 € HT. Ces derniers avaient été rachetés en lieu et place de la SEM, pour la somme de 576 257,3 € HT, la société d'économie mixte ayant préalablement versé un acompte de 64 028,6 € HT en août 1996.
- la cession des lots appartenant à Toulon Aménagement pour le prix symbolique de 1,52 € HT (10 F). Les droits à construire avaient été acquis en 1996 par la SEM pour 3 360 674,76 € TTC. Le caractère symbolique du prix se justifiait, selon la municipalité, par les contraintes de programme imposées à l'investisseur, en particulier l'obligation de réaliser le clos et le couvert du complexe cinématographique au prix forfaitaire de 2 058 061,7 € HT, jugé inférieur au coût réel des travaux, estimé à environ 3 658 776,4 € HT.

Le contrat prévoyait explicitement que l'ensemble de ces engagements s'appliquait au bénéficiaire désigné, ou à toute société qui s'y substituerait.

Le 16 juillet 1998, le préfet du Var a saisi le Tribunal administratif de Nice afin d'obtenir l'annulation des délibérations ayant autorisé le maire à signer cette promesse de vente, au motif que le prix de vente était très inférieur à l'évaluation domaniale. Dans la délibération datée du 30 janvier 1998, le maire affirmait, quant à lui, que la « proposition de prix devait être analysée par rapport aux contreparties que la ville retirera de la réalisation de l'opération ». Par jugement du 21 mai 1999, la juridiction administrative a rejeté le déféré préfectoral, considérant que la cession litigieuse portait sur un bien difficilement commercialisable et que la faiblesse du prix était justifiée par les obligations imposées à l'acquéreur.

### **L'aboutissement**

Le 27 juillet 2001, la vente fut définitivement conclue aux prix stipulés dans la promesse de vente signée deux ans auparavant. L'acquéreur mentionné dans l'acte de vente n'était toutefois pas le signataire de la promesse de vente mais une société par actions simplifiée (SAS), constituée le 9 juillet 2001, quelques jours avant la signature de l'acte authentique.

Le montage retenu à cet effet est complexe et fait intervenir des sociétés étrangères installées dans des pays considérés comme des paradis fiscaux. Ainsi, l'unique actionnaire de la SAS qui a fait l'acquisition des lots était une SARL luxembourgeoise, créée le 4 juillet 2001, dont les parts sociales avaient été souscrites par deux sociétés liées à un fonds de pension américain. La première, était enregistrée dans l'état américain du Delaware<sup>9</sup> et la seconde aux Bermudes<sup>10</sup>.

Le 7 août 2002, la totalité des parts de la société luxembourgeoise fut cédée à une compagnie, elle aussi enregistrée au Delaware qui, avant d'être dissoute le 27 octobre 2004, a revendu le bâtiment à la filiale d'une banque mutualiste française.

Le projet, qui avait végété pendant dix ans, a connu un aboutissement rapide, dès lors que des capitaux privés ont repris l'affaire. Les travaux ont débuté en avril 2002 et le Palais Liberté fut inauguré en septembre 2003, conformément aux obligations figurant dans l'acte de vente. Au moment de sa création et avant même d'avoir acquis les droits à construire auprès de la ville de Toulon et de la SEM, l'acquéreur avait déjà signé des contrats de baux commerciaux avec une brasserie et une agence bancaire. Il avait également conclu un bail avec une société, titulaire d'une autorisation d'exploitation d'un cinéma, délivrée par la commission départementale d'équipement commercial du Var le 6 avril 2000. Cette entreprise, créée pour l'occasion, a par la suite été cédée à un groupe cinématographique qui exploite aujourd'hui le multiplexe sous l'enseigne Pathé, au titre d'un bail de 12 ans, conclu le 14 mars 2003.

<sup>9</sup> La législation de cet état exonère les sociétés qui y sont enregistrées de taxes et impôts si leur activité se fait en dehors du territoire américain, à l'exception d'une taxe annuelle de l'ordre de 200 \$. Si le propriétaire ne réside pas dans l'état, il n'est redevable d'aucun impôt et ses actions sont exonérées de droits de succession. L'anonymat des actionnaires y est assuré, il n'existe aucune obligation de présentation ou de conservation de pièces comptables et l'on peut même utiliser les moyens de paiement de sa société pour des achats personnels.

<sup>10</sup> L'archipel est très prisé par les sociétés d'assurance. Entre autre, il est possible d'y rapatrier les bénéfices sans aucune taxation, seul un impôt de 12 % est perçu sur les salaires.



Bien que devenue totalement privée, l'opération a entraîné une ultime intervention publique en 2001. La société exploitant le multiplexe était propriétaire d'un cinéma de six salles, situé place de la Liberté, à quelques mètres du nouveau bâtiment. Juste avant d'aménager dans les murs flambant neufs du Palais Liberté, elle a revendu ses anciens locaux à la ville. La vente fut conclue le 8 septembre 2003 pour 1 500 000 €. Ce prix correspondait à fourchette de l'évaluation domaniale, effectuée le 10 juillet 2002 par les services fiscaux, qui avait fixé la valeur du bien à 1 600 000 € avec une marge de négociation de 5 %.

La commune a depuis entrepris la rénovation totale de l'ancien cinéma destiné à accueillir un espace culturel comprenant notamment un théâtre municipal de 750 places. Le montant estimatif des travaux s'élève, en phase d'avant projet définitif, à 5 150 000 € HT, hors options.

Toulon, qui abrite déjà plusieurs théâtres et une salle d'opéra de 1 500 places se trouve à proximité du célèbre site de Châteauvallon et du futur pôle théâtral national de la Seyne sur mer, qui se composera d'une salle de spectacles et d'un amphithéâtre de 700 places. Toutefois, selon la municipalité, cet équipement ne générera pas une surabondance de l'offre culturelle mais palliera, au contraire, à l'insuffisance actuelle. *« Il s'inscrira en complément des autres lieux prestigieux de l'agglomération dédiés au spectacle vivant ... et se situera sur des créneaux de programmation radicalement différents ».*

### 7.3- Le bilan financier de l'opération

L'opération s'est traduite par un coût financier élevé pour la collectivité, d'une part, à cause des moins values de cession et, d'autre part, en raison des avances remboursables consenties à la société d'économie mixte titulaire de la concession d'aménagement.

Une fois la revente des lots effectuée, les moins values de cession réalisées par les opérateurs publics s'élevaient à plus de 10 M€ TTC, dont 7,26 M€ TTC pour la seule commune de Toulon.

Valeurs en € TTC	Prix d'acquisition ou valeur nette comptable	Prix de revente	Différence
Lot n° 9 - Ville de Toulon	7 387 525,12	80 950,43	- 7 306 574,69
Lots parkings - Ville de Toulon	772 184,76	820 480,61	48 295,85
Autres lots - SEMTA	3 360 674,76	1,52	-3 360 673,24
Total	11 520 384,64	901 432,56	- 10 618 952,08

La ville, dans le cadre du contrat de concession passée avec la SEMTAD, a dû consentir d'importantes avances remboursables à sa société d'économie mixte. Leur montant s'élève à 4 989 289,93 €, auxquels s'ajoutent 326 287 €, versés dans le cadre du mandat conclu pour la réalisation de la médiathèque. A titre de comparaison, le bilan prévisionnel, annexé au traité de concession, signé en 1994, évaluait le montant des avances nécessaire à 304 898€ HT.

Après la cession des droits à construire à un opérateur privé, intervenue en 1998 pour un prix symbolique, il devenait évident que la SEM ne pourrait pas rembourser les avances qui lui avaient été versées. Le Conseil municipal a néanmoins continué à accorder des délais de remboursement supplémentaires à la société d'économie mixte.

A ce jour, la ville n'a pas constaté par émission de titres de recette les remboursements attendus, le produit de ces avances devant être transformé en participation définitive venant en déduction du passif de la SEM. Le bilan de clôture de l'opération, approuvé par le Conseil municipal le 21 décembre 2006, chiffre le déficit final à 3 977 130 € HT (4 756 645 € TTC). Compte tenu de la transformation prévue des avances en participations, le solde de clôture de la concession devrait se traduire par un reversement de 232 642 € à la ville.

Une incertitude pèse encore sur le coût définitif de cette opération car un contentieux est en suspens. Il porte sur la promesse de vente, signée avec le GIE UGC Méditerranée, qui prévoyait la livraison d'un cinéma pour un prix forfaitaire et définitif. En octobre 1998, la SEM a informé l'exploitant que la promesse de vente devait être considérée comme caduque du fait du non respect de la condition suspensive qui imposait la conclusion de la vente au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre 1994. Aujourd'hui, UGC Méditerranée accuse Toulon Aménagement d'avoir résilié abusivement cette convention et demande la condamnation de la SEM, in solidum avec la ville de Toulon, pour un montant estimé à plus de 11 M€. Ce dossier, qui a fait l'objet de nombreux renvois, n'a pas encore été jugé et fait donc peser un risque financier sur la commune.

## **Synthèse des observations**

### **La situation financière**

Au cours de la période 1997-2005, les comptes de la commune de Toulon laissent apparaître une situation financière fragile qui se caractérise par une diminution constante de l'excédent brut de fonctionnement, conséquence d'une progression plus rapide des charges de gestion que des produits.

Au sein des charges, ce sont les dépenses de personnel dont le poids représente 66 % des charges de gestion, qui font apparaître les augmentations les plus significatives, en dépit du transfert d'un certain nombre de compétences à la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée en 2002.

Les produits progressent notamment grâce à un important soutien financier du Conseil général à compter de 2001, ce qui a permis le maintien du niveau des taux d'imposition, au demeurant encore élevés, depuis 1999.

La quasi absence d'investissements jusqu'en 2001 est à l'origine d'un fort désendettement de la commune et lui a permis de reconstituer sa capacité d'autofinancement. La relance de la politique d'investissement, à compter de 2002, a, dès lors, pu être financée, en grande partie, par des prélèvements sur le fonds de roulement.

### **Le personnel**

Au 31 décembre 2005, la commune employait 3 208 agents sur emplois permanents. Les effectifs ont augmenté de 11 % entre 1997 et 2001 et de 10 % entre 2001 et 2005. L'essentiel des recrutements a concerné des personnels de catégorie C, ce qui n'a pas contribué à augmenter le taux d'encadrement, faible par ailleurs. Au sein des services municipaux, les agents de moins de 30 ans sont peu nombreux alors que les plus de 50 ans sont surreprésentés.

Au cours des derniers exercices étudiés, la commune a eu recours au paiement de nombreuses heures supplémentaires et certains agents se sont vus rémunérer plusieurs centaines d'heures par an. Il est parfois procédé à un lissage annuel des heures qui rend cette pratique conforme, au moins en apparence, aux textes encadrant la durée maximale du temps de travail.

Le personnel municipal bénéficie d'avantages sociaux anciens. Ainsi, il est accordé aux agents un congé spécial de départ en retraite de trois mois, un jour de congés d'ancienneté par tranche de cinq ans de présence au sein de la collectivité et la gratuité dans les transports en commun pour les trajets domicile travail. Aussi généreuses soient elles, ces dispositions au regard des effectifs concernés, ne sont pas sans conséquences financières pour la collectivité.

Enfin, suite à l'affermage du service des eaux, intervenu en 1990, la ville assume toujours la prise en charge d'une partie de la rémunération d'une trentaine de fonctionnaires mis à la disposition du centre de gestion depuis plus de 15 ans.

## **Les subventions aux associations**

La commune accorde annuellement 5 à 6 M€ de subventions aux associations et met à leur disposition des locaux et du personnel : 180 contrats de mise à disposition de biens immobiliers ont été recensés et, dans la plupart des cas, la redevance d'occupation est symbolique ou inexistante.

En ce qui concerne le traitement des demandes de subventions, la collectivité a mis en place une procédure interne relativement exigeante qui prévoit la signature d'une convention pour toute subvention d'un montant supérieur à 15 250 €. Toutefois, le suivi des dossiers est parfois défaillant, les pièces exigées n'étant souvent pas produites ou incomplètes. Ainsi, les comptes rendus d'activité fournis par les associations subventionnées sont généralement succincts voire inexistants.

## **Les marchés de collecte des déchets ménagers et de nettoyage du centre ville**

En octobre 1997, la ville a conclu, en toute connaissance de cause, un marché avec une entreprise qui ne possédait pas les références exigées par le règlement de consultation. L'annulation de ce marché par le Tribunal administratif en novembre 1998 et l'obligation d'assurer la continuité du service public de collecte des déchets ménagers, ont contraint la collectivité au versement d'une indemnité au prestataire et à la passation d'un marché transitoire à bons de commande à des conditions tarifaires défavorables.

## **Le marché de rénovation de la mairie d'honneur**

Le nombre restreint des offres reçues dans le cadre du marché de travaux, lancé en novembre 1998, n'a pas permis de faire jouer pleinement la concurrence. Des prestations supplémentaires ont fait l'objet d'avenants de régularisation, passés après l'émission des ordres de service et soumis postérieurement pour avis à la commission d'appel d'offres.

## **La délégation de service public de la salle Zénith Oméga**

Alors que le précédent contrat d'affermage, conclu en 1991, arrivait à expiration le 1<sup>er</sup> septembre 1999, la commission d'ouverture des plis s'est réunie très tardivement, le 5 mai 1999. Dès lors, l'ancien contrat a dû être prorogé jusqu'au 9 décembre 1999. Le délégataire en place (pour qui il était sans doute plus facile d'être opérationnel dans les délais impartis), a été reconduit dans ses fonctions pour une durée de six ans.

Les obligations imposées au fermier dans le contrat ont été revues à la baisse par rapport aux conditions mentionnées dans le dossier initial de consultation. Le délégataire a négocié le versement d'une redevance annuelle de 304 898 €, non assise sur le chiffre d'affaires dégagé, en contrepartie d'une subvention communale de 487 837 €. Si l'attribution d'une subvention supérieure à la redevance n'élimine pas tout risque de déficit, elle contribue à le diminuer fortement.

## **La délégation de service public de l'opéra**

Un appel public à concurrence a été lancé en 1997 pour renouveler la délégation de service public de l'opéra, qui arrivait à expiration le 30 juin 1998. La seule candidature reçue émanait du fermier en place, qui fut reconduit dans ses fonctions pour une durée de quatre ans.

Ce contrat faisait peser de nouvelles obligations sur le délégataire, qui s'engageait à reverser 20 % des sommes encaissées au titre de la location de la salle et une partie du résultat de l'exercice lorsque ce dernier excédait 5 % du montant de la subvention reçue. Le personnel communal travaillant à l'opéra n'était plus mis à disposition par la commune, mais détaché, ce qui signifiait que la charge salariale incombait théoriquement au fermier. Toutefois, cette disposition fut compensée par une revalorisation de la subvention annuelle versée par la ville, qui est passée de 3,51 M€ à 4,88 M€.

Sur la durée totale du contrat, le délégataire s'est acquitté d'une redevance d'un peu moins d'1 M€ alors que la commune lui a versé 21,6 M€. La quasi totalité des frais engagés par le fermier a été réglée par la ville, qu'il s'agisse des dépenses d'entretien, de sécurité, de chauffage, d'électricité et de fournitures diverses. En 2002, le coût de fonctionnement de l'opéra à la charge de la collectivité atteignait 5,17 M€.

Au cours de la période étudiée, la fréquentation était très variable selon les spectacles. Le taux moyen de remplissage atteignait 70 % pour les représentations d'opéra, mais seulement 40 % pour les pièces de théâtre.

En dépit des fortes subventions versées, les résultats du compte de délégation sont demeurés relativement modestes mais font apparaître une rémunération annuelle du fermier dépassant 200 000 €.

## **La construction du Palais Liberté**

En août 1996, la SEMTAD s'est portée acquéreur des droits à construire de l'espace Liberté. Moins d'un an plus tard, la commune a décidé de se désengager de l'opération. Elle a chargé la société d'économie mixte de céder la totalité des droits récemment acquis ainsi que ceux détenus par la ville pour la construction d'une médiathèque, projet pour lequel il avait été déjà dépensé plus de 5 M€.

Le 6 avril 1998, une promesse de vente a été signée entre la SEM, la commune et un acquéreur privé. Le prix de cession du lot appartenant à la ville était inférieur de 1,71 M€ à la valeur estimée par les domaines et les lots propriété de la société d'économie mixte étaient revendus pour la somme symbolique de 1,52 €, alors qu'ils avaient été acquis en 1996 pour 3,3 M€. Ces différences de prix ont conduit le préfet du Var à saisir le Tribunal administratif de Nice, qui a rejeté son déféré, au motif que la cession portait sur un bien difficilement commercialisable sur lequel pesait d'importantes obligations imposées à l'acquéreur.

La vente a été définitivement conclue en juillet 2001 avec une société qui, conformément à la faculté réservée au contrat, s'est substituée au signataire de la promesse de vente conclue trois ans auparavant. Le montage juridique retenu par les investisseurs, complexe et peu transparent, fait appel à des sociétés étrangères garantissant l'anonymat à leurs actionnaires.

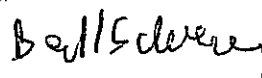
Une fois la totalité des lots cédés, l'équilibre financier de la concession d'aménagement devenait impossible. La ville a néanmoins continué à accorder à la SEM des délais supplémentaires pour le remboursement des avances de trésorerie qu'elle lui avait consenties pour un montant supérieur à 4 M€. La société d'économie mixte étant aujourd'hui en liquidation, ces avances seront transformées en participation et intégrées au bilan de clôture de l'opération.

Une incertitude pèse sur son coût final car un litige, qui oppose la collectivité à un exploitant cinématographique est en suspend.

Le projet d'aménagement, qui avait végété pendant 10 ans, a ensuite connu une évolution rapide. Le Palais Liberté fut inauguré en septembre 2003. Dans le même temps, la commune rachetait pour 1,5 M€ l'ancien cinéma, situé à quelques mètres du nouveau bâtiment, dans le but d'y réaliser un espace culturel.

Aujourd'hui, un immeuble neuf a vu le jour sur une dalle qui a longtemps constitué une véritable verrue en plein cœur de Toulon. Toutefois, force est de constater que plus de 12 M€ de fonds publics ont été investis dans un projet qui, au départ, devait abriter une médiathèque et qui, finalement, accueille un complexe cinématographique, des commerces et des bureaux.

*Le Président,*



**Bertrand SCHWERER**