



Chambre régionale des comptes
de Languedoc-Roussillon

Le Président

Montpellier, le 29/06/2011

lettre recommandée avec A.R.

Référence : 116 / 034033 003 / 571

Monsieur le Maire,

Par envoi en date du 20 mai 2011, la chambre a porté à votre connaissance son rapport d'observations définitives concernant la gestion de la commune d'Agde au cours des exercices 2006 et suivants.

Votre réponse, transmise par votre avocat, a été enregistrée au greffe dans le délai d'un mois prévu par les articles L. 243-5 et R. 241-17 du code des juridictions financières (CJF). Je vous informe à cet égard que la réponse de la SODEAL ne sera pas jointe au rapport d'observations définitives dès lors que seules les réponses des ordonnateurs (actuel et précédents) peuvent y être annexées.

Sous cette réserve, le rapport d'observations définitives retenu par la chambre régionale des comptes vous est à présent notifié accompagné de votre réponse écrite.

En application des articles L. 243-5, R. 241-17 et R. 241-18 du CJF, l'ensemble devra être communiqué à votre assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Il devra notamment faire l'objet d'une inscription à son ordre du jour, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Il vous appartient d'indiquer à la chambre la date de cette réunion.

Après cette date, le document final sera considéré comme un document administratif communicable aux tiers, dans les conditions fixées par la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

Nicolas BRUNNER

Monsieur Gilles D'ETTORE
Maire d'Agde
Rue d'Alsace-Lorraine
34300 AGDE CEDEX

Rapport d'observations définitives n° 116/571 du 29 juin 2011

COMMUNE D'AGDE (34)

Exercices 2006 et suivants

S O M M A I R E

1. LA SITUATION COMPTABLE ET FINANCIERE	4
1.1. La fiabilité des comptes	4
1.2. La situation financière	4
1.2.1. Structure des charges et produits de fonctionnement	5
1.2.2. La section d'investissement	14
1.3. Les équilibres financiers	18
1.4. Les garanties d'emprunts.....	19
2. LA POLITIQUE FONCIERE	19
2.1. La réhabilitation du centre historique.....	19
2.2. L'opération du Moulin des Evêques.....	21
3. LA STATION BALNEAIRE.....	23
3.1. La concession de plage	23
3.1.1. La procédure d'attribution des sous traités	24
3.1.2. Le mode de calcul des redevances	24
3.1.3. Le suivi d'exécution.....	25
3.2. Les délégations de services publics conclues avec la SODEAL.....	26
3.2.1. La gestion des ports du Cap, d'Ambonne et du centre nautique.....	27
3.2.2. La gestion des campings de la Clape et de la Tamarissière	30
3.2.3. La gestion des berges de l'Hérault	31
4. LE PARTENARIAT PUBLIC PRIVE POUR L'ECLAIRAGE PUBLIC	32
4.1. Le choix de la formule.....	32
4.1.1. Le cadre légal.....	32
4.1.2. Les conditions du recours au PPP à Agde	33
4.2. La mise en concurrence.....	40
4.3. L'économie du contrat.....	41
4.3.1. Un contrat insuffisamment protecteur des intérêts de la personne publique.....	42
4.4. L'exécution.....	44
4.4.1. Le suivi au travers des rapports annuels	44
4.4.2. L'échec du financement par crédit bail immobilier et la conclusion d'un avenant pour intégrer un nouveau financeur	45
4.4.3. La prise en charge comptable.....	46
4.4.4. Un bilan qui contredit certaines conclusions de l'étude comparative	47

RESUME

La situation financière de la collectivité, relativement contrainte, nécessite la poursuite de l'effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement entamé en 2009.

Les résultats modestes de l'opération de restauration immobilière engagée dans le centre historique doivent conduire la commune à s'interroger sur l'efficacité de l'outil utilisé au regard notamment des besoins de la population en logements locatifs sociaux.

Le montage choisi pour réhabiliter le Moulin des Evêques a fait abstraction des prescriptions du plan de prévention des risques.

Les termes de la concession de plage conclue avec l'Etat ne sont pas toujours respectés et la gestion des sous-traités d'exploitation peut être améliorée.

Les délégations de service public conclues avec la SODEAL pourraient bénéficier d'un meilleur suivi d'exécution et certaines conventions d'occupation du domaine public prêtent à observation.

Le recours à un contrat de partenariat public - privé pour l'éclairage public s'est fait sur la base d'une étude d'évaluation insuffisante, dans un contexte concurrentiel asséché. Le montage contractuel paraît insuffisamment protecteur des intérêts de la personne publique, ce que vérifie le premier rapport d'exécution.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Agde (34)*

Aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la commune d'Agde au cours des exercices 2006 et suivants.

La commune d'Agde, qui a longtemps vécu de la pêche et de la viticulture, a connu un nouvel essor avec la construction, à partir de 1970, de la station balnéaire du Cap d'Agde aménagée dans le cadre de la mission interministérielle pour l'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon, dite mission Racine. Il s'agissait alors de créer des stations touristiques le long du littoral languedocien afin de capter une partie des flux touristiques nord européens qui traversaient chaque année la France pour rejoindre les stations espagnoles. C'est ainsi qu'ont été créées les stations de Port-Camargue, La-Grande-Motte, Gruissan, Port-Barcarès, Saint-Cyprien et le Cap d'Agde.

Cette dernière est devenue un des principaux ports de plaisance de la Méditerranée, la première station touristique de France par sa capacité d'hébergement (175 000 lits touristiques, 15 millions de nuitées et le plus grand village naturiste en Europe qui accueille 50 000 visiteurs par an). Elle tire désormais l'essentiel de ses ressources du tourisme et du commerce. L'offre touristique doit néanmoins être requalifiée du fait du vieillissement des infrastructures qui ne sont plus en phase avec les demandes nouvelles des clientèles.

La croissance du tourisme littoral est aussi allée de pair avec la précarisation de la population et une perte d'activité relative du centre historique qui compte nombre d'immeubles dégradés.

La ville, qui compte 21 293 habitants, 10 fois plus l'été (60 % des résidences sont des résidences secondaires), est constituée de trois pôles urbains :

- Agde centre et ses faubourgs historiques qui réunissent 67 % de la population permanente,
- à l'embouchure de l'Hérault, la Tamarissière (rive droite) et le Grau d'Agde (rive gauche), soit 18 % des habitants,
- au bord de mer, la station du Cap d'Agde qui regroupe 15 % des résidents, 88 % de la population estivale.

Agde est également la ville centre de la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée qui regroupe à ce jour 19 communes¹.

¹ Outre les compétences obligatoires de développement économique, d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville, la communauté d'agglomération exerce les compétences optionnelles suivantes : la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie dont l'élimination et la valorisation des déchets ménagers, la création et l'aménagement de la voirie d'intérêt communautaire, la création ou l'aménagement et la gestion des parcs de stationnement d'intérêt communautaire, la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire. Au titre des compétences supplémentaires la CAHM a retenu : le contrôle des systèmes d'assainissement non collectifs dans les conditions fixées par les dispositions de l'article L. 224-8 du CGCT, la création, l'aménagement et la gestion d'aires d'accueil d'intérêt communautaire pour les gens du voyage, l'aménagement et les travaux liés aux cours d'eau cadastrés d'intérêt communautaire, la création et l'entretien des itinéraires de promenade et de randonnée d'intérêt communautaire, la gestion et la protection des espaces naturels d'intérêt communautaire, les actions de sensibilisation au respect de l'environnement, la propreté de la voirie urbaine, les espaces verts urbains, l'étude, la programmation fonctionnelle technique architecturale en vue de la réalisation de divers équipements listés, l'archéologie préventive, la coordination, animation et étude pour une gestion équilibrée de l'eau et des milieux aquatiques sur le bassin versant du fleuve Hérault en cohérence avec le schéma d'aménagement et de gestion des eaux.

1. LA SITUATION COMPTABLE ET FINANCIERE

1.1. La fiabilité des comptes

La commune procède, conformément à l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), à un débat d'orientation budgétaire dans les deux mois précédant le vote du budget. La chambre relève cependant le formalisme des débats, le texte des comptes-rendus étant sensiblement le même d'une année sur l'autre.

L'article R. 2311-11 du CGCT précise que « *Les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.* ».

Un contrôle a été opéré sur un échantillon de mandats émis en 2009 : ceux du compte 2318 - « *autres immobilisations corporelles en cours* » relatifs aux marchés à bons de commandes de la voirie. Un certain nombre concernent des engagements pris en 2008, pour un montant total de 125 000 €. Ils ne figurent cependant pas au nombre des reports.

La commune souligne que les engagements en cause correspondent à des crédits de paiement non utilisés et qu'ils n'avaient pas de ce fait à figurer dans l'état des restes à réaliser. La chambre maintient néanmoins ses observations dès lors qu'elles ne se limitent pas aux seuls mandats précités mais concernent bon nombre d'autres mandats émis en 2009 qui font référence à des engagements 2008 n'apparaissant pas dans les restes à réaliser en dépenses de l'exercice, tels, à titre d'exemples, les mandats 412, 413 et 414 du 20 janvier 2009 portant respectivement sur 34 273,85 €, 12 920, 87 € et 18 108,98 €.

Le constat est le même pour le budget de l'assainissement, avec pour 95 000 € de mandats 2009 dont les engagements 2008 n'ont pu être identifiés dans la liste des reports. Ce budget étant déficitaire, ce traitement des restes à réaliser conduit à minorer le déficit.

Les reports de recettes sont pour l'essentiel composés d'emprunts, arrondis au centime près afin de coïncider avec les reports en dépenses, ce qui conduit également la chambre à s'interroger sur la fiabilité des inscriptions, d'autant plus que les restes à réaliser sont toujours équilibrés en dépenses et en recettes sur la période.

	2006	2007	2008	2009
Résultat de clôture (compte de gestion)	1 140	1 823	461	631
Restes à réaliser recettes	1 667	2 590	1 326	1 853
Restes à réaliser dépenses	1 667	2 590	1 326	1 853
Résultat définitif après intégration des RAR	1 140	1 823	461	631

(En K€, source CDG et CA)

Cette manière de procéder a pour conséquence d'altérer la sincérité des résultats des exercices 2008 et 2009.

1.2. La situation financière

Le budget de la ville d'Agde est constitué, au 31 décembre 2009, d'un budget principal et de cinq budgets annexes (eau, assainissement, GOLF, PAE des Cayrets, ZAC Richelieu). Les masses financières de la commune sont celles d'une ville de 50 000 habitants, alors qu'elle n'en compte que 21 766 (dernier recensement INSEE), mais elle comptabilise 29 330 résidences secondaires. Cette spécificité, caractéristique des stations balnéaires à forte économie touristique, conduit à relativiser les

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Agde (34)

ratios d'analyse financière, selon qu'ils sont calculés par rapport à la population DGF (qui sert de référence pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement) ou par référence à la seule population municipale.

Le tableau suivant fait ressortir les principales données financières de la commune sur la période 2006-2009 :

	2006	2007	2008	2009
Produits de fonctionnement	55 449	60 074	58 280	61 819
Charges de fonctionnement	49 207	53 478	56 446	56 401
Résultat comptable	6 242	6 596	1 834	5 418
Ressources d'investissement	23 298	24 540	26 449	25 548
Emplois d'investissement	23 382	24 488	24 127	27 564
Besoin(-) ou capacité de financement (+)	- 84	52	2 322	- 2 016
Capacité d'autofinancement nette	2 085	2 741	- 7 902	2 051
Fonds de roulement	1 022	1 588	353	474

(Source minefi en K€)

Les résultats excédentaires du budget principal doivent être appréciés avec celui d'un budget annexe déficitaire en 2008 et 2009, celui de l'assainissement, respectivement à hauteur de - 150 000 € et de - 265 000 €. Ce budget redevient toutefois excédentaire en 2010, à hauteur de 103 525 €.

Le ratio de rigidité, présenté au travers du tableau suivant et calculé en rapportant les dépenses de personnel augmentées des charges de la dette aux produits de fonctionnement (non diminués des produits de cession), témoigne de la nécessité de maîtriser les dépenses relatives au personnel et à l'annuité de la dette qui représentent en moyenne 58 % des recettes de fonctionnement :

	2006	2007	2008	2009
Rigidité des charges structurelles (frais de personnel + annuité / produits de fonctionnement)	0,59	0,57	0,61	0,56

1.2.1. Structure des charges et produits de fonctionnement

Les produits de fonctionnement passent de 55 449 milliers d'euros en 2006 à 61 819 milliers d'euros en 2009, soit une augmentation de plus de 11 %. Les charges progressent, quant à elles, de près de 15 % passant de 49 207 milliers d'euros en 2006 à 56 401 milliers d'euros en 2009.

1.2.1.1. Des produits en augmentation

LES PRODUITS DE FONCTIONNEMENT 2006-2009

	En milliers d'euros			
	2006	2007	2008	2009
Dont impôts locaux	27 689	27 931	28 507	32 367
Dont fiscalité reversée	940	1 113	935	935
dont autres impôts et taxes	9 400	9 385	8 711	9 119
dont dotation globale de fonctionnement	10 752	11 845	11 912	11 178
produits nets de fonctionnement	55 449	60 074	58 280	61 819

Données MINEFI

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Agde (34)

Ramenés à la seule population municipale, les produits de fonctionnement représentent 2 709 € par habitant, soit le double de la moyenne de la strate (1 321 € par habitant). Calculé par référence à la population DGF de la commune d'Agde, ce ratio ressort à 1 210 € par habitant.

Ils ont progressé de 11,5 % sur la période 2006/2009, en dépit d'une baisse en 2008.

en % des produits de fonctionnement)	2006	2007	2008	2009
<i>produits du domaine et produits de gestion courante</i>	8,1 %	9,1 %	8,7 %	8,1 %
<i>DGF + attributions de péréquation et de compensation</i>	20,5 %	20,8 %	21,6 %	19,1 %
<i>impositions et taxes</i>	68,6 %	61,7 %	63,0 %	68,6 %

Les produits sont constitués pour 65 % en moyenne des impôts et taxes, pour 20 % par la dotation globale de fonctionnement et les attributions et compensations versées par l'Etat. Les produits du domaine et de la gestion courante représentent un peu moins de 10 % du budget. Les participations des autres collectivités et les produits exceptionnels constituent les 5 % restants.

a) Les impôts et taxes

	2006	2007	2008	2009	Estimation BP 2010
impôts et taxes (chap. 73)	38 028	38 429	38 153	40 909	42 853

(Source CDG en K€)

Ce poste est composé des contributions directes, des compensations, des droits de place et de stationnement, de la taxe sur l'électricité, de la taxe de séjour, des prélèvements sur le casino et des droits de mutation, la part la plus importante étant apportée par les contributions directes.

Il représente, 67,11 % des produits en 2009 alors que la moyenne de la strate n'est que de 42,77 %.

- La fiscalité directe

Produits des impôts (en K€)					
	2006	2007	2008	2009	2006/2009
Taxe d'habitation	14 853	14 792	14 900	16 566	+ 11,50 %
Taxe sur le foncier bâti	12 304	12 686	13 126	15 104	+ 22,75 %
Taxe sur le foncier non bâti	384	352	377	368	- 4,16 %
Total produits	27 541	27 830	27 403	32 038	+ 16,32 %

Taux votés						
	2006	2007	2008	2009	2006/2009	Moyenne de la strate
TH	19,78	19,38	18,99	18,99	- 4,00	18,00
TF	23,25	23,25	23,25	25,46	9,50	23,62
TFNB	67,70	66,35	65,02	65,02	- 3,95	57,06

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Agde (34)

Le produit des impôts directs augmente de 16,32 % sur la période, en dépit de la baisse en 2007 et 2008, des taux de la taxe d'habitation (18,99 % en 2009 pour une moyenne de la strate de 18 %) et de la taxe sur le foncier non bâti (65,02 % pour une moyenne de 57,06 %). Il rapporte 32 millions d'euros en 2009, soit 1 487 € par habitant (633 € par habitant si l'on prend en compte la population DGF) alors que la moyenne de la strate n'est que de 482 € par habitant.

La hausse de 9,5 % de la taxe foncière, en 2009, a permis d'encaisser près de 2 millions d'euros supplémentaires pour cette seule taxe, son taux (25,46 %) demeurant cependant sensiblement au-dessus de la moyenne de la strate (23,62 % en 2009).

En 2009, plus de la moitié des impôts reçus provient de la taxe d'habitation (52 %), contre 44 % pour la moyenne de la strate ; le foncier bâti en représente 47 % contre 56 % en moyenne.

Le potentiel fiscal augmente de 21 % entre 2006 et 2009, sensiblement en-dessous des moyennes de la strate. Les taux votés demeurent, quant à eux, au-dessus des taux moyens.

Potentiel fiscal en euro par habitant	2006	2007	2008	2009
Agde	513	529	589	621
Moyenne de la strate 20 000 à 50 000	710	738	752	803

(Données minefi)

La pression fiscale, appréhendée par le biais du coefficient de mobilisation du potentiel fiscal, est importante et les marges de manœuvre de la commune en la matière sont réduites (seuil d'alerte à 1) :

CMPF élargi	2006	2007	2008	2009
Agde	1,25	1,22	1,22	1,30
Moyenne	1,09	0,92	0,92	0,99

(Source CA)

L'essentiel de la hausse est dû au dynamisme des bases, surtout celles de la taxe d'habitation :

Bases nettes imposables (en K€)	2006	2007	2008	2009
Taxe d'habitation	75 095	76 335	78 471	87 234
Taxe foncière	52 918	54 567	56 458	59 313
Taxe sur le foncier non bâti	567	530	579	566

En 2008, la taxe d'habitation représente 3 647 € par habitant (population municipale) alors que la moyenne des communes touristiques est de 2 495 €. Le ratio communal s'établit à 1 543 € par habitant par référence à la population DGF. La commune a supprimé l'abattement général à la base de 15 % cette année là et décidé l'assujettissement des locaux vacants depuis plus de 5 ans. Elle a également travaillé avec les services fiscaux sur l'amélioration du classement des biens, supprimé l'exonération de taxe foncière de deux ans sur les constructions nouvelles, majoré la valeur locative de certains terrains constructibles.

- Les droits de mutation

Il s'agit du deuxième poste en importance à compter de 2008, même s'il a subi les aléas de la crise financière. Il semblerait cependant qu'une reprise du marché immobilier s'amorce au second semestre 2010.

	2006	2007	2008	2009	Estimation BP 2010
taxe additionnelle aux droits de mutation	2 732	3 000	2 858	2 422	2 070

- La taxe de séjour

	2006	2007	2008	2009	Estimation BP 2010
taxe de séjour	1 473	1 428	1 371	1 518	1 597

(Source CDG et BP en K€)

La commune a opté pour la taxe de séjour au réel, sur déclaration.

Consciente de la sous perception récurrente au regard du nombre de nuitées générées par l'activité touristique, elle a engagé une réflexion sur l'optimisation de cette taxe avec l'aide de l'agence de développement touristique « Hérault Tourisme ». La commune précise qu'une étude interne, dont l'objectif demeure la remise à plat des procédures et une meilleure coordination des acteurs municipaux, est parallèlement en cours de finalisation. De même, une prospection auprès des loueurs particuliers s'effectue systématiquement, ce qui représenterait en moyenne 4 000 courriers par an.

La chambre invite la commune à renforcer les moyens d'optimiser la perception de la taxe en rappelant que l'hébergeur perçoit la taxe sous sa responsabilité (article L. 2333-37 du CGCT) et peut se voir infliger une pénalité, dans la limite « *du quadruple du droit dont la commune a été privée* » (article L. 2333-39 du CGCT). Il appartient aux services municipaux de vérifier la sincérité des déclarations. Ils bénéficient à cette fin d'un droit de communication des pièces et documents comptables (articles R. 233-55 et R. 2333-66 du CGCT).

La commune n'a pas usé, à ce jour, de ces prérogatives ni appliqué d'indemnité de retard pour non production ou non versement comme le lui autorise l'article R. 2333-56 du CGCT. Il pourrait être utile à cet égard d'informer les intéressés des sanctions encourues en cas de retard dans le versement de la taxe ou de non perception. Pour la collectivité, une information à l'attention des hébergeurs est effectuée, celle-ci s'étant traduite par l'envoi de près de 15 000 courriers de relance sur les 5 dernières années.

La chambre rappelle par ailleurs que les communes qui ont institué une taxe de séjour doivent mentionner, dans un état annexe au compte administratif, les recettes procurées par cette taxe et détailler l'emploi des recettes à des actions de nature à favoriser la fréquentation touristique notamment par les offices du tourisme.

- La fiscalité reversée

La commune perçoit en 2009 une attribution de compensation de l'ordre de 935 000 €.

b) Les produits du domaine et de la gestion courante

Les produits du domaine et ventes diverses représentent 5 % des produits nets de fonctionnement au 31 décembre 2009.

Le CCAS exerce notamment la compétence en matière de crèches et haltes garderies, et la commune ne perçoit que peu de redevances à caractère sportif ou de loisir (224 000 € en 2009).

- Le village naturiste

Afin d'organiser la sécurité du village naturiste et de dégager de nouvelles ressources, la commune y a instauré une barrière d'entrée qui représente 28 % des ressources générées par les produits du domaine en 2009.

En 2006, cette barrière rapportait 700 000 € pour 20 000 € de dépenses (sans affectation de personnel). En 2009, après des travaux d'équipement et d'installation, les recettes sont de 882 000 € pour 343 000 € de dépenses de fonctionnement, le poste du personnel étant prépondérant.

Sur la période, la commune a réussi à maîtriser les dépenses (- 5 %) et les recettes ont progressé de 26 %.

- Le casino

La commune dispose d'un casino, dont le prélèvement au profit d'Agde est retracé dans le tableau suivant :

	2006	2007	2008	2009	Estimation BP 2010
Prélèvement sur produits des jeux de casino	3 251	3 109	2 488	2 193	2 100

(Source CDG et BP en K€)

Auparavant deuxième poste de recette au sein du chapitre budgétaire, cette ressource est en baisse constante, entre 2006 et 2009, diminuant de 32 % soit 8 % en moyenne par an.

Cette situation n'est cependant pas propre à Agde puisque depuis 2008, plusieurs facteurs ont contribué à la baisse de fréquentation des casinos : l'interdiction de fumer dans les lieux publics, l'obligation de relever l'identité des joueurs puis en 2010 l'ouverture des jeux en ligne.

Afin de réagir à la crise, le casino a réduit ses dépenses de personnel tout comme ses charges d'exploitation. Le bénéfice net est ainsi passé de 194 778 € sur l'exercice 2007/2008 à 407 523 € sur 2008/2009.

La chambre note enfin que la commune, à la recherche de ressources nouvelles, a instauré des parkings payants en 2009. L'investissement a été de 1,6 millions et elle perçoit un produit de 740 000 €, pour 16 000 € de charges de fonctionnement.

- Les redevances des concessionnaires

Elles représentent 2 % des produits de fonctionnement.

La part la plus importante est représentée par la redevance pour la gestion des campings avec une part fixe de 824 000 € en 2008 et une part variable de l'ordre de 150 000 € (60 % du bénéfice).

La redevance perçue pour la concession du port de plaisance et du centre nautique s'élève à 240 000 € en 2008.

c) Les dotations et participations

	LES DOTATIONS	2006	2007	2008	2009
7411	dotations forfaitaire	9 423	10 119	10 234	9 836 ²
74127	dotations nationale de péréquation	1 328	1 726	1 678	1 342
745	dotations spéciale au titre des instituteurs	16	16	14	8
746	dotations générale de décentralisation	38	25	14	4
	Total des dotations	10 805	11 886	11 940	11 190

(Source CDG et BP en K€)

- La dotation globale de fonctionnement

En tant que commune touristique, Agde bénéficie d'une dotation beaucoup plus élevée que les communes de même strate, avec la prise en compte d'un habitant par résidence secondaire dans la population dite « DGF ».

	Agde	Littoral maritime + de 10 000 hab.
Ratio DGF/Population	554	271

(Source DGCL : compte de gestion 2008)

La DGF n'a cessé de croître entre 2006 et 2008.

- La dotation nationale de péréquation

Elle diminue en 2008 et 2009 où son niveau se rapproche de celui de 2006.

- Les participations des autres collectivités et organismes

	2006	2007	2008	2009
participations Etat autres	224	141	155	225
participation région				17
participations département	36	40	51	59
participations communes	5	393	3	3
subventions groupement de collectivités		6	3	11
subventions CCAS et caisses des écoles	1	1	2	1
participations autres organismes	1 110	1 370	1 452	1 361
TOTAL	1 376	1 951	1 666	1 676

(Source compte de gestion en K€)

Après deux années de hausse, en 2006 et 2007, ce poste connaît une baisse de 14,5 % en 2008 et une augmentation quasi nulle en 2009.

² La baisse de 4 % constatée en 2009 est due au changement de millésime pour le recensement de population. En effet, au titre de l'arrêté du 14 décembre 2006 du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, pour les années 2007 et 2008, la population totale d'Agde était majorée d'une population fictive (+ 3 484 habitants.) soit un total de 25 000 habitants. C'est cette population qui est prise en compte dans le calcul des dotations et subventions de l'Etat (ainsi que les résidences secondaires). Or, la population légale millésimée 2006 avec application au 1^{er} janvier 2009 n'est plus que de 21 766 habitants.

80 % des recettes sont des subventions d'autres organismes : la caisse d'allocations familiales et une participation du casino pour l'animation touristique de la station de l'ordre de 46 120 € en 2008.

1.2.1.2. Des charges mieux maîtrisées depuis 2009

LES CHARGES DE FONCTIONNEMENT 2003 - 2008

	2006	2007	2008	2009
Dont charges de personnel	24 877	26 554	27 710	28 102
achats et charges externes	8 584	9 607	10 762	11 018
charges financières	2 204	2 425	2 707	1 941
contingents	2 414	2 380	2 652	2 786
subventions versées	7 257	7 693	7 881	7 939
Total des charges de fonctionnement	49 207	53 478	56 446	56 400

Données MINEFI (en milliers d'euros)

Les charges de fonctionnement s'élèvent en 2009 à 2 591 € par habitant (population municipale), soit plus du double de la moyenne de la strate (1 216 € par habitant). Elles demeurent toutefois légèrement en-dessous de cette moyenne si l'on prend en compte la population DGF de la ville, soit 1 103 € par habitant.

Elles augmentent de près de 15 % sur la période, mais l'exercice 2009 témoigne d'un effort de la commune pour les maîtriser.

Elles sont constituées à 50 % par les dépenses de personnel, en hausse de 1,5 % sur la période et à 40 % par les charges à caractère général et de gestion courante qui progressent, elles, de 18,8 millions à plus de 23 millions, soit une augmentation de l'ordre de 23 %. Le reste du poste regroupe les frais financiers, la dotation aux amortissements et la prise en compte des plus ou moins values sur les cessions.

En 2008, la CAF nette était négative et il n'a pas été possible de rembourser la ligne de trésorerie en fin d'année. Les dépenses ont été stabilisées au cours de l'exercice 2009 avec notamment une baisse de 28 % des intérêts d'emprunts. En effet, la part de dette positionnée sur des index révisables ou variables, qui représente plus de 50 % de l'encours total, l'est majoritairement sur des index type Euribor qui ont connu une baisse importante.

Sur la période, les charges de gestion courante ont augmenté de 38 %. Cette hausse est due notamment au loyer que la commune verse dans le cadre du contrat de partenariat public-privé conclu pour l'éclairage public.

Cette charge a vocation à s'alourdir dans les années à venir, dans la mesure où le loyer financier n'a pas été demandé jusqu'ici, faute d'accord pour le financement. Ce dernier devra toutefois, à terme, être pris en compte en fonctionnement.

a) Les dépenses de personnel

	2006	2007	2008	2009
Dépenses nettes de personnel	24 877	26 532	27 710	28 102
Variation N/N+1		6,65 %	4,44 %	1,41 %

Au 31 décembre 2009, la commune emploie 811 titulaires et stagiaires sur des emplois permanents et 116 non titulaires.

Les dépenses de personnel représentent 1 291 € par habitant (ramenées à 550 € si l'on prend en compte la population DGF) pour une moyenne de 665 €/hab. pour les communes de 20 000 habitants. Elles sont cependant en-deçà de la moyenne des communes touristiques du littoral maritime de plus de 10 000 habitants pour l'année 2008³ : 49,1 % des dépenses de fonctionnement contre 52,50 %.

b) Les subventions aux associations

En 2009, le montant des subventions versées par la ville aux associations s'élevait à 1 339 976 €. 129 associations ont bénéficié de ces subventions dont 12 ont reçu une aide d'un montant supérieur à 23 000 €.

60 % sont attribuées au secteur sportif, 18 % au comité des œuvres sociales et 11 % pour les festivités.

La chambre a relevé en la matière :

- Une absence de valorisation des équipements et des locaux mis à disposition

Les dispositions de l'article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales prévoient que « *des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande. Le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public. Le conseil municipal fixe, en tant que de besoin, la contribution due à raison de cette utilisation.* ».

Si la mise à disposition de locaux et d'installations fait le plus souvent l'objet d'une convention, il apparaît cependant que les biens mis à disposition ne sont pas valorisés tandis qu'aucune clause ne traite de leur entretien ni des charges locatives (eau, électricité).

- Un suivi insuffisant de l'activité

L'article R. 113-3 du code sportif dispose que « *A l'appui de leurs demandes de subventions, les associations sportives ou les sociétés qu'elles constituent doivent fournir les documents suivants :*

1° Les bilans et comptes de résultat des deux derniers exercices clos ainsi que le budget prévisionnel de l'année sportive pour laquelle la subvention est sollicitée ;

2° Un rapport retraçant l'utilisation des subventions versées par les collectivités territoriales et leurs groupements au titre de la saison sportive précédente ;

3° Un document prévisionnel qui indique l'utilisation prévue des subventions demandées.

Ces documents doivent être annexés à la délibération qui décide l'octroi de la subvention.».

Ces obligations sont respectées en ce qui concerne les documents budgétaires et comptables. Cependant les documents fournis à titre de rapports d'activité ne permettent pas, le plus souvent, d'avoir une restitution précise de l'activité menée, au regard des objectifs assignés à l'association et gagneraient à être normalisés.

³ Les données DGCL pour 2009 ne sont pas disponibles à ce jour.

- La participation de conseillers municipaux intéressés aux délibérations octroyant les subventions

Aux termes des dispositions de l'article L. 2131-11 du CGCT « *Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* » sont parfois méconnues. Le juge administratif considère ainsi que les conseillers municipaux, président et membres du conseil d'administration d'une association sont dans cette situation (CE 9 juillet 2003, caisse régionale de Crédit Agricole Mutuel de Champagne-Bourgogne).

La chambre rappelle également que le seul fait, pour un élu local, de participer, même sans vote, à la réunion de l'organe délibérant de la collectivité qui prend une décision à laquelle il a intérêt, est constitutif du délit de prise illégale d'intérêts, prévu et réprimé par les dispositions de l'article 432-12 du code pénal, ainsi que l'a précisé la Cour de Cassation dans l'arrêt du 14 novembre 2007 (Cass. Crim. n°97-8027).

Or, la délibération du 5 mars 2009 attribuant une subvention de 29 000 euros au comité des fêtes d'Agde fait état de la participation de conseillers municipaux dont certains sont membres du conseil d'administration de l'association.

1.2.1.3. L'excédent brut de fonctionnement et la CAF nette et brute

L'excédent brut de fonctionnement exprime la capacité de la commune à optimiser les résultats de sa gestion courante. Le tableau suivant relève que celui-ci est 2 à 2,5 fois plus élevé que celui de la moyenne de la strate, et qu'il représente en moyenne 15 % des produits nets de fonctionnement :

Excédent brut de fonctionnement	2006	2007	2008	2009
En milliers d'euro	10 143	10 183	6 124	8 740
En euro par habitant	466	468	281	402
En euro par habitant moyenne de la strate	190	183	175	180
% des produits de fonctionnement	18,29 %	16,95 %	10,51 %	14,14 %
% des produits de fonctionnement moyenne de la strate	14,78 %	13,93 %	13,28 %	13,68 %

Agde suit la tendance des communes de sa strate avec une baisse croissante de l'excédent brut de fonctionnement rapporté aux produits de fonctionnement.

La capacité d'autofinancement brute évolue de même manière. En 2008, elle ne représente plus que 6 % des produits de fonctionnement (la moyenne de la strate étant à 10 %).

	2006	2007	2008	2009
Capacité d'autofinancement brute	7 703	8 137	3 502	6 863
<i>CAF brute en % des produits de fonctionnement</i>	14 %	14 %	6 %	11 %

La capacité d'autofinancement nette est négative pour l'année 2008. L'année 2009 a permis cependant d'améliorer sensiblement la situation.

Capacité d'autofinancement nette	2 085	2 741	- 1 945	2 051
----------------------------------	-------	-------	---------	-------

La marge d'autofinancement courant (calculée par référence à l'article R. 2313-1 du CGCT en rapportant les dépenses réelles de fonctionnement et le remboursement annuel de la dette en capital aux recettes réelles de fonctionnement) s'est détériorée à partir de 2006, où elle s'établissait à 99 %, pour atteindre 106 % en 2008. La moyenne des communes touristiques du littoral de plus de 10 000 habitants s'établit à 95,40 %.

1.2.2. La section d'investissement

Les recettes d'investissement passent de 11,6 millions d'euros en 2006 à 15,2 millions d'euros en 2009, soit une augmentation de 31 %.

Les dépenses, quant à elles, évoluent de 11 à 17 millions d'euros, soit une augmentation de 51 %.

1.2.2.1. Des prévisions budgétaires qui s'améliorent

La commune a amélioré le taux de réalisation de ses dépenses par rapport à ses prévisions budgétaires, passant de 67 % en 2006 à 83 % en 2009.

Le taux de réalisation des recettes est en moyenne de 68 % sur la période.

1.2.2.2. Dépenses d'investissement

LES EMPLOIS D'INVESTISSEMENT 2003 - 2008

	2006	2007	2008	2009
Dont dépenses d'équipement	11 042	14 194	10 176	16 735
remboursement d'emprunts et dettes assimilées	5 618	5 396	5 447	4 812
charges à répartir	0	0	0	0
immobilisations affectées, concédées...	0	0	0	0
Total des emplois d'investissement	23 382	24 488	24 127	27 564

Données MINEFI en milliers d'euro

Ville touristique, Agde a dépensé en investissements, en 2009, 1 266 € par habitant pour une moyenne de la strate à 475 €. Ramené toutefois à la population DGF, le ratio d'investissement s'établit à 539 € par habitant en 2009.

Les dépenses d'équipement représentent 769 € par habitant, au-dessus de la moyenne des communes touristiques du littoral qui était de 430 € en 2008.

Le taux d'équipement 2008 (dépenses d'équipement brutes / recettes réelles de fonctionnement) de 17,46 % est cependant inférieur (moyenne à 27,30 %). Ce taux remonte à 26,50 % en 2009.

Les dépenses d'investissement réalisées en 2009 sont pour 33 % des dépenses d'aménagement urbain, 15 % étant par ailleurs consacrées au remboursement de la dette. Viennent ensuite, pour l'essentiel, la culture (8 %), les services généraux (6 %), le sport et la jeunesse (5 %).

1.2.2.3. Le financement des investissements

Le tableau ci-après détaille les ressources d'investissement sur la période, composées d'emprunts, pour l'essentiel :

	2006	2007	2008	2009
Recettes hors emprunts	12 311	11 840	14 392	17 640
dont subventions	645	629	4 014	1 872
Dont FCTVA	1 542	1 224	1 546	3 238
Dont Taxe Locale d'Equipement	478	384	381	431
Emprunts (hors c/16449)	4 530	7 899	6 100	7 908
C/16449 ⁴	6 458	4 800	5 957	5 449
Ressources d'investissements totales	23 298	24 540	26 449	25 548

(Source : CDG en milliers d'euros)

a) Les subventions

	2006	2007	2008	2009
Taux de subventions/dépenses d'équipement	6 %	4 %	39 %	11 %

La part des subventions octroyées est faible au regard des dépenses d'équipement. L'année 2008 fait exception avec un taux de 39 % car les investissements ont été moins importants que les autres années (9,7 millions contre 16 en 2009) et la part des subventions reçues plus importante. Les autres années, le taux de subvention est de 7 % en moyenne.

Sur la période concernée, les subventions octroyées par le département représentent en moyenne 42 % des subventions reçues, les autres organismes contribuant pour 38 %, l'Etat et la région représentent moins de 10 %.

b) Le FCTVA

Dans le cadre du plan de relance de l'économie mis en place en 2009⁵, il était prévu que les collectivités, qui s'engageaient par convention à maintenir leur niveau d'investissement, bénéficieraient d'un remboursement anticipé du FCTVA dans l'année suivant la réalisation de la dépense. Les collectivités qui ont respecté leur engagement bénéficient de la pérennisation du dispositif.

La ville a signé une convention avec l'Etat à cet effet, en retenant pour base la moyenne des dépenses réelles d'équipement éligibles au FCTVA des exercices 2004 à 2007, soit 17 094 454 euros. Elle a inscrit 23 477 696 euros de dépenses d'équipement, soit une augmentation de 37 % par rapport au montant déterminé par les services de l'Etat, satisfaisant ainsi à ses engagements.

⁴ Il s'agit d'emprunts revolving remboursables au 1^{er} janvier.

⁵ Loi de finances rectificative pour 2009 modifiant l'article L. 1615-6 du CGCT.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Agde (34)

c) La dette

Le tableau ci-dessous restitue les principales données en la matière :

	2006	2007	2008	2009
Encours de dette au 31/12 en K€	53 676	56 778	57 435	60 532
Encours de dette en €/habitant	2 466	2 609	2 639	2 781
Annuité de la dette en K€	7 672	7 579	7 969	6 675

Source CDG

Le ratio moyen établi par la DGCL pour les communes touristiques de plus de 10 000 habitants est de 1 463 € par habitant en 2008, contre 2 639 € à Agde si l'on prend en compte la population recensée ou 1 130 € par habitant par référence à la population DGF de la ville. La commune précise en outre que l'encours de la dette a été ramené à hauteur de 58,6 M€ au 31 décembre 2010.

La chambre note toutefois que la commune a recours à des crédits revolving, en moyenne 5,5 millions d'euros par an, remboursables au 1^{er} janvier.

Le recours à l'emprunt est cependant en progression sur la période, passant en 2006 de 4,5 millions à 7,9 millions en 2009, ainsi qu'en témoigne le tableau suivant :

	2006	2007	2008	2009
Capital emprunté (en K€)	4 530	7 899	6 100	7 908
Capital remboursé (en K€)	5 618	5 396	5 447	4 812
Remboursement en capital / encours de la dette	10,46 %	9,50 %	9,48 %	7,95 %

Source CDG

L'évolution du ratio de désendettement témoigne de l'alourdissement de la charge de la dette entre 2006 et 2009 :

	2006	2007	2008	2009
Stock dette / autofinancement brut	6,97	6,98	16,40	8,82

Il passe de 6,97 ans en 2006 à 8,8 ans en 2009.

Les charges d'intérêts sont néanmoins contenues :

<i>Coût moyen de la dette</i>	2006	2007	2008	2009
Intérêts versés / stock de dette	3,83 %	3,84 %	4,39 %	3,1 %

La dette est répartie, pour l'essentiel, entre les quatre prêteurs suivants :

- DEXIA..... 23 %
- CREDIT AGRICOLE / CALYON ... 30 %
- CAISSE D'EPARGNE 19 %
- SOCIETE GENERALE 27 %

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Agde (34)

La commune fait beaucoup appel à des conventions multi-index avec des phases de mobilisations préalables (9 OCLTR depuis 2001) variant de 5 à 9 millions.

La dette présente la structure suivante en 2009 :

- Taux fixe classique..... 36 %
- Taux indexés 56 %
- Produits structurés 8 %

Le taux moyen constaté de la dette à taux fixe est de 4,65 % au 31 décembre 2009. La dette indexée l'est, pour une partie, sur de l'Euribor 3 mois ou 12 mois, ou du T4M ; le taux moyen constaté est de 2,32 %, ce qui n'appelle pas d'observation.

La dette dite structurée est constituée de 2 produits à taux fixe à barrière désactivante basée sur de l'Euribor (avec des barrières à 5 % et 8 %), et d'un emprunt à taux fixe à barrière désactivante basée sur du STIBOR avec une barrière à 5 %. Ces produits n'ont pas été désactivés.

La commune a également des contrats de couverture de risques de taux (SWAP). Au 31 décembre 2009, elle en détenait quatre, deux nouveaux swaps ont été contractés en 2010. La dette couverte représente 14 650 000 euros.

L'état de la dette annexé au compte administratif de 2009 fait état de produits perçus sur un contrat depuis 2004 à hauteur de 241 850 € et d'une perte de 54 862,69 € pour un contrat ayant une date de départ en 2009.

Le premier produit contracté en 2004, rentable jusqu'à présent, a été souscrit initialement pour 3,6 millions. Il couvrait des emprunts à taux fixes classiques (de 5,37 % à 7 %) datant des années 1994 à 1998. Le swap a la formule suivante :

- la commune reçoit un taux fixe de 3,53 % et paye 2,35 % si le STIBOR 12 mois post est inférieur ou égal à 5 %, sinon STIBOR 12 mois sec.

En 2009, la commune a contracté trois nouveaux swaps sur 20 ans pour un total de 8 millions d'euros. Ces trois contrats sont fondés sur le même principe : la commune reçoit un Euribor 3 mois et paye un taux fixe (3,76 %, 2,47 %, 3,415 %) avec une date de départ en 2009.

L'Euribor 3 mois étant à 0,7 % au 31 décembre 2009, la commune paye de ce fait, en moyenne, 3 % de charges financières supplémentaires.

En 2010, la commune a renouvelé cette démarche et contracté, à nouveau, deux swaps pour 5 millions, toujours fondés sur un échange de taux fixe contre Euribor :

- taux fixe de 1,84 % au départ, puis Euribor 3 mois à compter du 15 juin 2010 avec une première échéance au 1^{er} octobre 2010 ;

- taux fixe de 2,21 %, puis Euribor 3 mois à compter du 15 juin 2010 avec une première échéance au 1^{er} octobre 2010.

Les emprunts couverts en 2009 et 2010 sont des emprunts indexés sur de l'Euribor 3 mois. Dans une période où celui-ci est en-dessous des taux fixes proposés (en-dessous de 2,21 depuis le 23 janvier 2009 et en-dessous de 1,84 % depuis le 25 février 2009), ces swaps ont eu dès lors pour conséquence d'alourdir la charge financière.

1.3. Les équilibres financiers

- Le fonds de roulement

Le fonds de roulement permet de couvrir le décalage entre l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses.

Le tableau ci-dessous restitue son évolution sur la période :

	2006	2007	2008	2009
En milliers d'euro	1 022	1 588	353	474
<i>en jours de dépenses réelles de fonctionnement</i>	7	11	2	3

(Source CDG en K€)

Il est nettement inférieur à la moyenne de la strate, soit 22 € par habitant en 2009 alors que la moyenne est de 85 €. Il s'est progressivement dégradé et, malgré les efforts fournis en 2009, il ne représente que 3 jours de dépenses de fonctionnement.

- Le besoin en fonds de roulement

Le besoin en fonds de roulement traduit le décalage entre la perception des recettes et le paiement des dépenses.

Le tableau suivant le détaille sur la période :

	2006	2007	2008	2009
En milliers d'euro	2 906	- 650	1 887	- 3 005
<i>en jours de dépenses réelles de fonctionnement</i>	21	- 4	12	- 19

Il est négatif en 2007 et 2009, c'est-à-dire que les créances constatées mais non encaissées sont inférieures aux dettes à court terme non réglées. Il est en revanche positif en 2006 et 2008.

En 2009, la commune, par le jeu des différences entre décaissements et encaissements, a dégagé une marge de manœuvre de 19 jours.

- La trésorerie

	2006	2007	2008	2009
<i>Trésorerie nette (fdr - bfr)</i>	- 1 502	2 583	- 1 280	3 724
<i>en jours de dépenses réelles de fonctionnement</i>	- 10,99	17,39	- 8,16	23,77

La trésorerie nette, c'est-à-dire la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement, est très dégradée en 2006 et 2008 puisqu'elle ne permet pas d'assurer le paiement des dettes (retard de 10 jours en moyenne), les lignes de trésorerie n'ayant pu être soldées. La situation est plus satisfaisante pour les exercices 2007 et 2009 avec 24 jours de disponibilités.

La commune justifie le niveau du besoin en fonds de roulement en fin d'exercice 2008 et la situation de la ligne de trésorerie principalement par l'existence de deux créances non recouvrées au 31 décembre (cession de la crèche au CCAS pour 1 M€ en fin d'exercice et fonds de concours du département à hauteur de 0,7 M€ pour des travaux de voirie avant déclassement), les fonds

correspondants n'ayant été encaissés qu'en 2009. Le niveau insuffisant du fonds de roulement explique dans ces conditions que la ligne de trésorerie ait été mobilisée à hauteur de 1,5 M€ au 31 décembre 2008.

La chambre relève enfin l'utilisation croissante des produits revolving (le montant maximum autorisé est ainsi passé de 22 millions en 2006 à 36 millions en 2009⁶), signe d'un besoin croissant de disponibilité.

1.4. Les garanties d'emprunts

Les annexes des comptes administratifs font état de dette garantie dans le champ du logement social, qui relève de la compétence de la communauté d'agglomération.

Selon les dispositions de l'article L. 5211-5 du CGCT « *l'établissement public de coopération intercommunale est substitué de plein droit à la date du transfert des compétences, aux communes qui le créent dans toutes les délibérations et tous les actes. Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. La substitution de personne morale aux contrats conclus par les communes n'entraîne aucun droit à résiliation ou indemnisation pour le cocontractant.* ».

La commune n'a dès lors plus à faire apparaître cette dette garantie.

Conclusion

La situation financière de la commune apparaît relativement contrainte avec des charges de fonctionnement en plus forte augmentation que les produits, et un ratio de désendettement en augmentation sur la période. Elle devrait la conduire à poursuivre l'effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement amorcé en 2009.

2. LA POLITIQUE FONCIERE

Le marché foncier et immobilier de l'agglomération reflète des tensions liées à :

- la croissance démographique portée par le solde migratoire plus que par une population résidente vieillissante,
- la faiblesse des logements vacants notamment dans le locatif,
- des conflits d'usage nombreux (habitants permanents / résidents secondaires, terres agricoles / zones d'activités...) et un phénomène de friches spéculatives sur les terres agricoles.

S'y ajoutent pour Agde des contraintes spécifiques dues à l'application de la loi Littoral et à un risque élevé d'inondations. La cabanisation constitue une autre difficulté liée à la précarisation économique d'une partie de la population.

2.1. La réhabilitation du centre historique

Le centre ancien paupérisé souffre de désaffection alors que la pression locative est très forte sur la ville. Nombre de logements, délabrés voire insalubres, y sont vacants.

Il bénéficie de l'OPAH RU pour la communauté d'agglomération d'Hérault Méditerranée et de la mise en œuvre, par arrêté préfectoral du 10 août 2004, d'une zone de protection du patrimoine

⁶ Source : comptes administratifs 2006 et 2009 – Tableaux A2-8 Crédits de trésorerie / Cpte 51932 Lignes de trésorerie liées à un emprunt.

architectural urbain et paysager (ZPPAUP) dont l'objectif est notamment de favoriser des opérations de réhabilitation pour introduire de la mixité sociale et recréer des commerces de proximité et des services tout en revalorisant les quais de l'Hérault.

Aux termes d'une convention publique d'aménagement, conclue pour 10 ans et approuvée le 17 avril 2002 par le conseil municipal, la société d'équipement du biterrois et de son littoral (SEBLI) s'est vu confier la mission de procéder aux études préalables, aux acquisitions foncières, à la réalisation du programme de restauration immobilière arrêté par la collectivité.

La convention a été modifiée par 5 avenants successifs, dont le dernier en date du 23 décembre 2008, qui ont eu pour objet d'accroître non seulement le périmètre d'intervention initial (de 24 immeubles à 230) et de modifier en conséquence la rémunération de la SEM et le bilan prévisionnel de l'opération (de 4 millions à 13,8 millions), mais également la participation de la collectivité portée de 1 130 000 € HT à 3 813 000 € HT. L'avenant n° 4 intègre la réalisation de structures flottantes sur les berges de l'Hérault, le dernier avenant prolonge le terme de la convention de 5 ans.

A fin 2009, l'opération affichait un résultat négatif de 4,2 millions TTC et avait permis de constituer un stock foncier de plus de trois millions d'euros. En outre, seuls 25 logements avaient été réhabilités à ce jour⁷. Tout en précisant que 37 logements étaient réhabilités à fin 2010, la commune reconnaît cependant que le bilan n'était pas conforme aux prévisions initiales.

Ce bilan peut, pour partie, trouver son explication dans l'effondrement du marché de l'immobilier à compter de 2008 et dans le plafonnement de la défiscalisation dite loi Malraux⁸ à compter de 2009. Il convient également de prendre en compte les difficultés spécifiques de ce type d'intervention sur un bâti ancien en multipropriété, requérant l'intervention obligatoire de l'architecte des bâtiments de France, alors que l'opération n'a pas la taille critique pour bénéficier d'un financement ANRU.

La chambre rappelle néanmoins que la commune est soumise aux obligations de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), le nombre total de logements locatifs sociaux sur son territoire devrait dès lors représenter 20 % des résidences principales.

Or en 2009, le déficit de logements sociaux était de 2 031 logements, l'intensité de la demande HLM étant l'une des plus fortes du territoire du SCOT du biterrois. Comme le soulignent les services de l'Etat (note d'enjeux du 18 juin 2010 pour l'élaboration du PLU), la part des logements sociaux dans les résidences principales n'est que de 5,46 % en janvier 2009 contre 9 % en moyenne sur le territoire, 10,5 % en moyenne départementale et 17 % au niveau national. Sur la période 1998-2008, les logements sociaux ne représentent que 2 % des 3 500 logements commencés alors que plus de la moitié des résidences principales de certains quartiers du centre historique agathois relève du parc privé potentiellement indigne.

Ces constatations doivent inciter la collectivité à développer une stratégie volontariste de production de logements locatifs sociaux dans une logique de rénovation urbaine, afin de répondre aux besoins de sa population et, au cas d'espèce, à s'interroger sur l'efficacité de l'outil utilisé pour réhabiliter le centre historique au regard de performances qui paraissent modestes. La commune souligne que le futur Programme Local de l'Habitat en cours d'élaboration par la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée prévoit, pour la ville d'Agde, un effort significatif en matière de production de logements locatifs sociaux. Bien que le niveau de l'effort escompté ne soit pas détaillé, La chambre prend acte de cette précision.

⁷ Source : rapport de la SEBLI du 3 février 2010.

⁸ Ce dispositif permet aux propriétaires d'immeubles anciens, ayant fait l'objet d'une restauration complète et donnés en location, de déduire de leur revenu global le déficit foncier résultant des travaux de restauration.

2.2. L'opération du Moulin des Evêques

Lorsque les parcelles se situent en zones inondables (zones bleues ou rouges), les permis de construire sont, le cas échéant, accordés sous réserve de prescriptions inhérentes aux servitudes résultant du PPRI, qui détermine les mesures de protection et de prévention à mettre en œuvre en fonction du degré d'exposition au risque.

L'opération de réhabilitation du Moulin des Evêques suscite à cet égard des interrogations.

Le Moulin des Evêques servait de moulin à blé jusqu'à la fin du 19^{ème} siècle (1200-1885), il a ensuite accueilli la station d'électricité d'Agde jusqu'au milieu du 20^{ème} siècle (avril 1963) avant d'être cédé par Electricité de France à la société « La Doelanaise », devenue par la suite « Capitaine Cook », qui en fait une sardinerie (comprenant accessoirement 3 logements à l'étage).

L'exploitation a été abandonnée en 1979, constituant peu à peu une friche industrielle.

Selon le journal de la ville d'avril 2010, « *Le moulin est de nouveau en vente en 1982. Différents projets d'aménagements sont alors proposés. En 1987, un premier projet propose la création de commerces et de logements. Il est refusé car les inondations feraient courir un trop grand risque aux commerces. Un second voit le jour dans les années 1990 : il vise à transformer le bâtiment en logements. Il est lui aussi refusé.* ». Puis, suivant actes notariés des 17 juin et 28 octobre 2003, le bien est acheté par la société civile immobilière Gedeagde, domiciliée à Agde, pour un montant de 381 122 euros.

Le bien est ainsi décrit dans l'acte notarié :

« *Un immeuble bâti, désaffecté, élevé de 3 étages sur rez-de-chaussée, avec petit bâtiment adjacent, surmonté d'une grande cheminée. Il est précisé que :*

1- cet immeuble est bâti sur le lit de la rivière l'Hérault, sur des arcs en maçonnerie, sous lesquels passe l'eau, le sous-sol de l'immeuble restant la propriété de l'Etat ;

2- le bâtiment vendu est presque entièrement à usage industriel, à l'exception de 10 pièces au 1^{er} étage, qui sont à usage d'habitation. En l'état actuel, le bâtiment est désaffecté. L'accès au dit immeuble a lieu par une entrée située au carrefour du quai de la Calade, chemin de la vallée et de l'avenue de Marseillan. ».

Pour restructurer le bâtiment, la société Gedeagde a obtenu un permis de démolir en date du 6 décembre 2005, un permis de construire le 19 janvier 2006 et un permis de construire modificatif le 8 décembre 2009.

Arguant de « *la taille relativement modeste de la salle polyvalente de la ville* », par délibération du 27 juillet 2007, la commune a manifesté sa volonté d'acquérir, par la voie de la vente en l'état de futur achèvement (V.E.F.A.), une partie des biens réhabilités par la SCI.

Un échange de parcelles a été approuvé dans le même temps entre la commune et la société Gedeagde. Il a permis l'aménagement des abords du Moulin des Evêques notamment par la création de parkings moyennant une soulte à la charge de la société de 148 400 euros (délibération du 27 juillet 2007, acte notarié du 14 décembre 2009).

La même délibération précise qu'un permis de construire a été délivré à la société afin que l'immeuble soit entièrement réhabilité « *et que puissent notamment y être construits 11 logements destinés à être commercialisés, divers celliers et parkings en rez-de-chaussée et une salle polyvalente au premier niveau. Une fois les travaux achevés, il s'agira d'une des plus belles réalisations architecturales mettant en valeur une partie de notre patrimoine en centre ville* ».

La transaction a été, au final, réalisée selon les modalités de la vente immobilière classique (délibération du 5 novembre 2009), le maître d'ouvrage ne pouvant obtenir de garantie bancaire d'achèvement, nécessaire dans le cadre d'une acquisition en VEFA.

Par acte notarié du 14 décembre 2009, la société Gedeagde a ensuite cédé à la commune d'Agde, pour un montant de 2 400 000 euros TTC (conformément à l'avis des domaines), une partie des biens réhabilités, principalement la salle polyvalente.

Ce montage appelle les observations suivantes au regard du droit de l'urbanisme :

Le règlement du PPRI n'autorise pas de constructions nouvelles dans les zones classées « RU1 »⁹. Les modifications de constructions et d'ouvrages existants sont, elles, admises dès lors qu'il n'y a pas de changement de destination, sauf si celui-ci est de nature à réduire la vulnérabilité du bâtiment et améliorer la sécurité des personnes, sans cependant qu'il y ait de possibilité de création de logement supplémentaire et, sous réserve, que la surface des planchers soit calée au minimum à la cote des plus hautes eaux connue (généralement le niveau atteint par la crue centennale). Est admise également, sous certaines réserves, l'extension de bâtiments d'habitation existants dans la limite de 20 m² d'emprise au sol.

Il interdit par ailleurs l'utilisation du sol pour toutes constructions à caractère vulnérable telles que : écoles, crèches, établissements sanitaires, établissements recevant du public, installations classées...

Or le bâtiment réceptionné en juin 2010 n'a conservé, de l'ancienne construction, que les murs et la cheminée, classés aux monuments historiques. Aux termes de l'acte notarial « (...) *l'édification de l'immeuble se fait par rénovation-reconstruction lourde d'un bâtiment existant (le bâtiment B) avec surélévation (niveau 3) et adjonction de construction (bâtiment A construit autour de la cheminée existante)*. ».

L'aménagement intérieur consiste en un parking clos inondable en rez-de-chaussée, un établissement recevant du public au 1^{er} étage (salle polyvalente) et dix appartements de standing aux 2^{ème} et 3^{ème} étages. Un nouveau bâtiment¹⁰ d'une surface de 94 m², créé en prolongement, permet par ailleurs l'accès à la salle polyvalente.

La chambre s'étonne dès lors de l'octroi d'un permis de construire, qui paraît contrevenir aux prescriptions du PPRI en ce qu'il change la destination du bâtiment, y crée un établissement recevant du public et un nombre de logements plus important que ce qui existait précédemment (10 au lieu de 3).

Elle note par ailleurs que le permis octroyé le 19 janvier 2006, non contesté, ne porte pas mention des références cadastrales des biens intéressés par les travaux, ce qui ne permet pas de les situer sur la carte du PPRI et donc de connaître les servitudes les grevant.

Elle relève enfin qu'il est accordé sous réserve, notamment, des prescriptions émises par le SDIS qui rappelle qu'en matière de phénomènes climatiques pluvieux, l'occurrence centennale d'aléas extrêmes est remise en cause par une période de retour de plus en plus rapprochée¹¹. Il précise dès lors que des études spécifiques sont à mener pour apprécier les conséquences de la gestion des écoulements pluviaux, engendrant des ruissellements importants consécutifs à une pluviométrie similaire aux précipitations ayant touchées le Gard en septembre 2002, afin de mettre en évidence les zones où les personnes se trouvent confrontées à un risque de noyade, à cause de la montée des eaux ou de la vitesse du courant, et celles où les secours ne peuvent plus accéder avec les engins d'incendie ou les ambulances, ce qui peut remettre en cause la sécurité des personnes.

Selon le compte-rendu du conseil municipal du 20 septembre 2010, le coût de l'investissement réalisé par la commune pour réaliser une salle polyvalente, s'élève à près de 4,4 millions

⁹ Les secteurs urbanisés susceptibles d'être recouverts par une lame d'eau supérieure à 1,50 m en crue centennale ou par une lame d'eau comprise entre 0,5 et 1,5 m mais situés dans une zone d'écoulement préférentiel des eaux débordées.

¹⁰ il s'agit d'un belvédère ceint de parois de verre construit autour de la cheminée de briques, sur 2 niveaux, mitoyen au bâtiment principal : le niveau inférieur correspond au rez-de-chaussée de la résidence accessible depuis l'extérieur : porche et hall d'entrée d'une surface d'environ 94 m², communiquant avec le lot n°2 et permettant ainsi l'accès à la salle polyvalente formant le lot n°28 ; le niveau supérieur correspond au niveau 1 de la résidence : belvédère couvert, pouvant être fermé, d'une surface d'environ 104 m², accessible depuis la salle polyvalente.

¹¹ Exemples : 1988 Nîmes, 1992 Vaison la Romaine, 1995 Béziers, 1996 Puisserguier, 1999 Olonzac, Siran, 2002 Lunel, Marsillargues, 2003 Mauguio.

d'euros TTC : 2,4 pour l'acquisition du bâtiment, 2,2 pour l'aménagement des abords et 0,2 pour l'équipement de la salle.

Selon le compte rendu de ce même conseil publié par Médiapart, le maire en réponse à une question orale indiquait : « (...) on a rénové un bâtiment qui tombait en ruines (...) Un privé a investi 6 millions, c'est ce que cela nous aurait coûté si on avait dû tout rénover ».

Les appartements sont proposés à la vente pour 6,1 millions d'euros, soit au prix moyen de 4 000 euros le m².

La décision de la commune de réhabiliter un bâtiment industriel situé en centre ville et dont certaines parties étaient classées ressort d'un choix politique sur l'opportunité duquel la chambre n'a pas à se prononcer.

Elle relève cependant que pour mener à bien cette opération, la commune pouvait également user de son droit de préemption. Elle disposait aussi d'un outil d'aménagement, la SEBLI à même de porter une opération de réhabilitation de son patrimoine tandis que la ZPPAUP a également pour objet de revaloriser les quais de l'Hérault où est situé le Moulin des Evêques, le cas échéant en y créant des espaces verts.

Il apparaît dans tous les cas que le montage choisi a conduit à réaliser un établissement recevant du public (une salle polyvalente en 1^{er} étage) et des appartements en zone inondable, donc à risques, quand bien même il ne soit pas contesté que les travaux réalisés aient eu pour effets de réduire la vulnérabilité du bâtiment aux inondations et d'améliorer la sécurité des personnes.

3. LA STATION BALNEAIRE

Connue pour offrir un triptyque « plage-soleil-naturisme », la ville souhaite rééquilibrer son offre touristique tout à la fois vers un tourisme plus classique et familial, en mettant en avant l'aspect culturel, paysager et patrimonial et également vers une clientèle plus pérenne et plus aisée, moteur de l'activité de plaisance.

3.1. La concession de plage

La ville d'Agde dispose de près de 14 km de plages aux caractéristiques alternant sable fin, falaises et plages de galets.

La concession des plages a été attribuée, après enquête publique, à la ville, par arrêté préfectoral du 2 février 2001, pour 10 ans. Cette concession définit les règles que la commune doit respecter en matière d'équipement, d'entretien et de sécurité ainsi que l'emplacement, la superficie et les activités autorisés sur chaque zone amodiable, soit 18 lots¹².

La concession faite à la commune ne porte pas sur l'intégralité du domaine public maritime. Certaines zones d'aménagement situées en haut de plage doivent faire, le cas échéant, l'objet d'un acte de gestion séparé (Tamarissière, Richelieu-Rochelongue, La Roquille, Ambonne).

Or, la commune a engagé, depuis de nombreuses années, une démarche de protection de son littoral. A cet effet, un schéma directeur de protection du cordon dunaire fixant les priorités en matière de conservation, a été réalisé par l'entente interdépartementale de démoustication. C'est dans le cadre de ce schéma directeur que la ville ouvre régulièrement des chantiers de protection. A titre d'exemple, le conseil municipal a approuvé, par délibération du 26 juin 2006, un projet visant à limiter l'érosion éolienne des dunes de la plage de la Roquille, hors périmètre du domaine public concédé, pour un coût estimé à 25 000 euros hors taxes.

¹² Plage d'Ambonne 2 lots, plage de la Roquille 3 lots, plage du môle 1 lot, plage Richelieu 5 lots, plage de Rochelongue 2 lots, plage de Saint Vincent 1 lot, plage du Grau d'Agde 3 lots, plage de la Tamarissière 1 lot.

La chambre observe que l'aménagement de ces zones s'opère en contradiction avec l'article 1^{er} du cahier des charges de la concession, en dehors de toute autorisation ou concertation avec les services de l'Etat alors même que des enjeux environnementaux le justifieraient.

Il apparaît en outre que l'accès au village naturiste, réglementé durant la saison touristique, nécessite l'acquittement d'un droit d'entrée réservant de manière quasiment exclusive ses 2 km de plage aux seuls touristes naturistes. En effet, le seul accès libre et gratuit, le port constituant une barrière naturelle et l'arrière plage étant clôturée, se fait par la plage de la commune limitrophe de Marseillan et nécessite un parcours pédestre de près de 2 km. La commune rappelle dans ce domaine que la réglementation de l'accès au secteur naturiste relève de l'exercice du pouvoir de police du maire et s'inscrit dans la protection non seulement des naturistes mais également des non-naturistes.

Dès lors, la concession à la commune d'Agde des plages naturelles situées sur son territoire n'est pas respectée puisque cette dernière prévoit :

« ...

- *La continuité du passage des piétons le long du littoral doit être assurée ;*
- *Le libre accès du public, tant de la terre que depuis la mer, ne doit être ni interrompu, ni gêné, en quelque endroit que ce soit ;*
- *En outre, il devra être ménagé un passage d'une largeur significative tout le long de la mer ;*

... » (article 2, dispositions générales).

3.1.1. La procédure d'attribution des sous traités

Le conseil municipal d'Agde a décidé, par délibération en date du 6 septembre 2005, de lancer une procédure de délégation de service public en vue de l'attribution de 14 sous-traités d'exploitation répartis sur 6 plages et ce pour une durée de 5 ans.

La chambre relève la grande stabilité des plagistes installés – les entreprises retenues sont en effet, pour 8 d'entre elles, les anciens titulaires – et le faible nombre de candidatures reçues, s'agissant de commerces a priori lucratifs.

La commune explique la faiblesse des candidatures par le niveau d'équipement des plages privées, la brièveté de la période d'exploitation, les contraintes liées à l'obligation de monter et de démonter chaque année les installations et par la nécessaire mobilisation de capitaux importants pour l'exploitation d'une plage.

Par ailleurs, la chambre note qu'une nouvelle procédure est en cours pour le renouvellement de la concession avec l'Etat pour 12 ans, à compter du 1^{er} janvier 2011 et que le conseil municipal, réuni le 1^{er} juillet 2010, a approuvé le principe du lancement d'une procédure de délégation de service public pour l'attribution des sous traités pour une durée de 7 ans.

Bien que la commune justifie cette durée de 7 ans par la qualité de l'investissement exigée pour ses plages, la chambre considère que cette durée est excessive au regard des usages en la matière et peut constituer dès lors une rente de situation pour les bénéficiaires.

3.1.2. Le mode de calcul des redevances

Les redevances d'occupation forfaitaire annuelles ont été fixées à :

- 18 000 euros TTC pour la location de matériel avec grande buvette, pour une superficie de plage amodiée de 1200 m², soit 15 euros / m² (8 lots) ;
- 9 000 euros pour la location de matériel avec buvette, soit 12 euros / m² (1 lot) ;

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Agde (34)

- 5 000 euros pour la location de matériel, soit 6,7 euros / m² (3 lots) ;
- 1 000 euros pour les jeux d'enfants, soit 3,3 euros / m² (2 lots).

L'article 14 des sous-traités prévoit que « *cette redevance est révisable chaque année par la commune, selon des modalités définies dans le cahier des charges de la concession passée entre l'Etat et la commune d'Agde* ».

Les redevances facturées respectent ces modalités. En revanche, il semble que la redevance domaniale versée par la commune à l'Etat, 17 996 euros en 2007 et 2008, ne soit pas systématiquement révisée.

5 sous-traitants ont produit à la commune leurs comptes au titre de l'exercice 2009 :

Lot	Compte de résultat			% redevance sur produits d'exploitation
	Produits d'exploitation	Bénéfice	Déficit	
1	389 707	48 493		5,3 %
7	475 637	37 911		4,4 %
8	714 615	54 107		2,9 %
9	130 443		457	15,9 %
10	1 219 668	25 540		1,7 %

Alors que la redevance demandée à ces gérants est identique, le chiffre d'affaires généré par leur exploitation révèle des disparités : excepté le lot n°9 accusant un résultat déficitaire, les produits d'exploitation varient dans une proportion de 1 à 3.

Il ressort du « compte des plages 2009 » produit par la commune que les redevances générées par les sous traités d'exploitation (168 175 euros) couvrent les dépenses (1 281 468 euros) à hauteur de 13 %¹³ alors que, ainsi que le souligne la commune, les plages exploitées représentent 5,7 % de la surface de plage entretenue (les plages concédées par l'Etat à la commune ont en effet une superficie totale de 37,7 hectares alors que les surfaces amodiables par la commune ne peuvent dépasser 2,17 hectares).

La chambre rappelle néanmoins que l'article L. 2125-3 du code général de propriété des personnes publiques dispose que : « *la redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation* ».

Elle recommande dès lors de mieux proportionner le montant de la redevance aux conditions réelles de l'exploitation et d'introduire un nouveau mode de fixation du montant de celle-ci, qui pourrait comporter une part fixe et une part variable, en tenant compte des recettes d'exploitation.

3.1.3. Le suivi d'exécution

Aux termes de l'article 13 du sous-traité, le concessionnaire doit produire annuellement ses comptes à la collectivité et fournir un rapport sur la qualité du service. Le non respect de cette obligation n'est cependant pas sanctionné et force est de constater que seuls 5 gérants sur 11 ont produit leurs bilans et comptes de résultat au titre de l'exercice 2009. Aucune indication ne figure néanmoins sur la qualité du service rendu.

¹³ Les frais de personnel (régie des plages, surveillance, service sanitaire) représentent 82 % des dépenses, 16 % de ces mêmes dépenses concernent des travaux de rechargement en sable (68 482 euros), d'acquisition de divers matériels (124 155 euros) et de frais d'analyse des eaux de baignade (10 963 euros).

La commune a néanmoins pu produire des procès-verbaux de vérification sur place des conditions objectives de l'exploitation par les services municipaux.

L'article 15 des sous-traités d'exploitation prévoit qu'en cas de dépassement de la surface amodiée constaté lors des différents contrôles par la commune ou les services de l'Etat, une facturation supplémentaire de cette surface sera réalisée à raison de trente euros par m² supplémentaire. Au cas d'espèce, des pénalités auraient donc dues être facturées en 2008 (+ 971 m²), 2009 (+ 212 m²) et 2010 (+ 160 m²) pour un montant total de plus de 40 000 euros, ce qui n'a pas été le cas.

Par ailleurs, s'agissant du lot n° 12, le compte-re ndu du 13 août 2008 fait également constat de rejets d'eaux usées sur la plage, d'absence de local poubelle et de présence de véhicules à moteur, problèmes par ailleurs constatés la saison précédente. Ces manquements ont conduit le conseil municipal, par délibération du 15 décembre 2008, à résilier cette concession.

Enfin, les redevances doivent être acquittées chaque année par les sous-traitants le jour de leur installation, à défaut une pénalité de 2 % par mois de retard étant appliquée ; s'agissant du lot n° 2, le règlement est intervenu le 26 septembre 2008 après commandement de payer notifié par le comptable le 16 septembre 2008. Les frais inhérents à ce commandement (594 euros) ont été annulés le 14 octobre 2008. Cet exemple illustre un suivi d'exécution défaillant puisque une pénalité de plus de 1 300 euros aurait dû être exigée.

La chambre rappelle à la collectivité que ces manquements aux clauses contractuelles peuvent être utilisés au moment du renouvellement des sous-traités d'exploitation pour apprécier la qualité des candidatures des postulants.

3.2. Les délégations de services publics conclues avec la SODEAL

La société de développement d'Agde et du littoral (SODEAL) est une société d'économie mixte créée en 1990 dont le capital social (228 750 euros) est détenu à 70 % par la ville. Elle emploie 85 salariés permanents au 31 décembre 2009, 90 saisonniers et a un chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 10 millions d'euros. La totalité de son activité se fait au profit de la ville.

Elle est, à ce jour, en charge de trois délégations de services publics : la gestion de l'activité portuaire et de celle du centre nautique, la gestion des campings municipaux et de l'entrée du quartier naturiste, la gestion des berges de l'Hérault.

Les résultats des principales activités affermées sont résumés ci-après :

<i>(en euros)</i>	2006	2007	2008	2009
Port	- 66 031	78 210	199 120	613 809
Centre nautique	- 99 846	- 178 435	- 196 124	- 138 779
Sécurité ports*				- 472 946
<i>S/total ports</i>	<i>- 165 877</i>	<i>- 100 225</i>	<i>2 996</i>	<i>2 084</i>
Camping la Clape	141 632	62 688	431	498
Camping la Tamarissière	43 735	41 588	234	291
<i>S/total campings</i>	<i>185 367</i>	<i>104 276</i>	<i>665</i>	<i>789</i>
Total	19 490	4 051	3 661	2 873

Source : délibérations de la commune et rapports financiers de la Sodéal

* Cette section analytique a été créée en 2009, les années précédentes les produits et charges étaient intégrés à ceux des ports.

Le chiffre d'affaires de la société est de 9,7 millions d'euros en 2009, soit en augmentation de 14,7 % par rapport à 2007, mais le résultat d'exploitation se dégrade : + 6,4 K€ en 2007, négatif en 2008 (- 248 K€) et 2009 (- 305 K€).

Les fonds propres diminuent progressivement et les dettes financières (à plus d'un an) augmentent, l'endettement au 31 décembre 2009 représente ainsi 68 % des capitaux propres. Cette situation conduit la chambre à rappeler les dispositions d'ordre public de l'article L. 225-248 du code de commerce au terme desquelles la SEM devrait être soit recapitalisée soit dissoute dès lors que les capitaux propres de cette dernière deviendraient inférieurs à la moitié du capital social. La poursuite de la dégradation financière de la SEM expose cette dernière à ce risque.

La société, qui investit beaucoup tant pour le port que pour les campings afin de développer ses activités conformément aux engagements contractualisés avec la commune, fait face à des charges qu'elle arrive difficilement à assumer.

La chambre s'étonne par ailleurs de l'absence de reversement de taxe de séjour pour le port pour un montant total de 67 000 euros, ce qui doit s'apparenter à un abandon de créance et donc à un manque à gagner pour la commune d'Agde.

3.2.1. La gestion des ports du Cap, d'Ambonne et du centre nautique

Agde est le 2^{ème} port méditerranéen de plaisance avec 3 800 anneaux (3 000 sur le port principal, 300 sur le port d'Ambonne, 500 sur les berges de l'Hérault). Le plateau technique avec une vingtaine d'entreprises de réparation, de vente, de services aux plaisanciers constitue la principale zone artisanale et industrielle du bassin agathois.

Victime de son succès (les demandes des professionnels du nautisme se font pressantes d'autant que l'achat d'un bateau va souvent de pair avec celle de la place de port), de son âge et de l'évolution des comportements des plaisanciers¹⁴, il nécessite l'engagement d'un grand chantier de modernisation pour régler les problèmes du :

- manque de place en optimisant les places de port in situ dès lors que la loi littorale limite les créations ex nihilo ;
- vieillissement du domaine portuaire : des investissements sont nécessaires pour procéder notamment à la refonte des quais, des blocs sanitaires, à la reprise des réseaux.

Le contrat de délégation de service public notifié pour une durée de 15 ans, le 1^{er} juillet 2005 à la SODEAL (précédent délégataire et seule des deux entreprises ayant candidaté à présenter une offre) lui donne pour mission de gérer le fonctionnement des ports et du centre nautique, d'assurer leur animation et, en concertation avec le délégant, leur promotion, de participer aux organes de gestion prévus par le code des ports maritimes. Il a été modifié par 4 avenants successifs qui ont eu pour objet de modifier le détail des travaux à réaliser par le délégataire, les valeurs de références des indices INSEE, les tarifs pratiqués, le périmètre de la délégation.

Le délégataire se rémunère sur l'usager et verse au délégant une redevance constituée d'une partie fixe d'un montant total de 4 950 000 euros (en moyenne 330 000 euros par an) et d'une partie variable égale à 50 % du résultat bénéficiaire avant participation et impôt sur les bénéfices.

¹⁴ La demande se porte vers des bateaux de plus grande taille et les infrastructures portuaires doivent différencier les bassins d'accueil (grande plaisance, multicoques, voile sportive ou habitable, fisher, port à sec...) et adapter les prestations à des besoins émergents (augmentation des puissances électriques, Wifi, haut débit, courant porteur pour gestion des flux ou contrôle d'accès...). S'y ajoutent les besoins institutionnels en services de sécurité, propreté et animation.

3.2.1.1. Le suivi de la concession

L'article L. 2221-1 du CGCT dispose que « (...) *Sont considérées comme industrielles et commerciales les exploitations susceptibles d'être gérées par des entreprises privées (...) soit, en ce qui concerne l'exploitation des services publics communaux, en vertu des traités de concession et d'affermage* ». Ceci fait en conséquence entrer l'exploitation des ports dans la catégorie des SPIC puisque, en application de l'article 6 de la loi du 22 juillet 1983 « *Le département ou la commune peuvent concéder l'aménagement et l'exploitation des ports pour lesquels ils sont compétents à des personnes publiques (...) ou à des personnes privées et, notamment des sociétés d'économie mixte* ».

Le code général des collectivités territoriales pose le principe que les services publics à caractère industriel et commercial doivent faire l'objet d'un budget annexe. Ce budget autonome retrace l'activité du service industriel et commercial en question et assure le respect du principe d'équilibre des dépenses de ce service par les recettes qui lui sont affectées, en application des dispositions de l'article L. 2224-1 du CGCT et sous réserve des contraintes particulières de fonctionnement éventuellement imposées par la collectivité dans le cadre de l'article L. 2224-2 dudit code.

Cette exigence du budget annexe s'applique en cas de gestion directe totale ou partielle du port de plaisance par la collectivité affectataire, mais également lorsque la gestion est déléguée, même lorsqu'elle l'a été en totalité. En effet, même dans ce cas, il existe des échanges financiers entre le délégataire et la collectivité, et ces échanges doivent transiter par le budget annexe qui permet de ainsi de « spécialiser » et d'affecter les recettes et les dépenses correspondantes.

Or, la chambre constate que la commune n'a pas créé de budget annexe permettant de retracer l'activité du port de plaisance.

Par ailleurs, en préambule à la présentation du schéma de développement des ports du Cap d'Agde et de soutien à la filière nautique, le directeur général de la SODEAL note, parmi les enjeux auxquels la société est confrontée, « *le vieillissement du domaine portuaire (...). Après 40 ans d'existence (...) un certain nombre d'équipements sont obsolètes et nécessitent une rénovation lourde des infrastructures portuaires. Or, si l'indexation sur la tarification des contrats d'abonnement permet de suivre l'évolution du coût d'exploitation du port, il ne permet pas de dégager de marges suffisantes pour opérer les investissements nécessaires (...) estimés à plusieurs dizaines de millions d'euros* » (avril 2010).

Dans ces conditions, les résultats d'exploitation étant déficitaires, la chambre s'interroge sur l'économie du contrat et notamment sur la possibilité, pour la société, de remplir ses obligations d'entretien, d'extension et de renouvellement des équipements au regard des tarifs liés à leur utilisation.

Ainsi au regard notamment de listes d'attentes de 18 à 24 mois selon les catégories de bateaux, la chambre recommande à la commune d'engager une réflexion sur la tarification.

Enfin, aux termes de l'article 24 du traité, le délégataire doit, chaque année, produire un compte rendu de l'année d'exploitation passée comportant notamment un rapport financier auquel sont annexés les comptes retraçant la totalité des opérations relatives à l'exécution de la délégation, un rapport technique et une analyse de la qualité du service. Il est assorti d'une annexe permettant au délégant d'apprécier les conditions d'exercice du service public.

La chambre observe que le document produit au titre de l'analyse de la qualité du service, commun à l'ensemble des délégations de service consenties à la SODEAL, gagnerait à être enrichi d'indicateurs objectifs permettant de rendre compte notamment de la perception que les usagers ont de l'adéquation à leurs besoins du service rendu. Il importerait ainsi que le délégant puisse vérifier :

- l'absence de discrimination dans l'accès au service en disposant de données sur l'exploitation des listes d'attentes ;
- la continuité du service public au regard du détail des incidents intervenus au cours de l'année et de leurs causes.

3.2.1.2. L'occupation du domaine public portuaire

- Les conventions d'occupation domaniale

Les Coches d'Eau

Par convention du 1^{er} janvier 2010 la SODEAL a conclu avec la SARL « Les Coches d'Eau » un contrat dit d'utilisation de plan d'eau et d'installations portuaires à des fins commerciales dont l'objet est d'assurer un service maritime de transport des usagers. Ce contrat est conclu pour 5 ans, comme le précédent, en date du 1^{er} janvier 2005.

Il ressort de l'exposé préalable que « *Par contrat sous seing privé à effet du 1^{er} janvier 1982, Monsieur H. a été autorisé par la régie municipale des ports d'Agde, à utiliser les plans d'eau du port du Cap d'Agde aux fins d'exploitation d'un service régulier de transport maritime de passagers.*

Ledit contrat d'une première durée de cinq années a été renouvelé par voie d'avenants successifs, et ce jusqu'au 31 décembre 1998 par avenant en date du 21 février 1992 conclu avec la SODEAL subrogée dans les droits et obligations de la régie municipale (...) ».

Le contrat comporte notamment une annexe 1 déterminant la localisation des arrêts des Coches d'Eau, l'annexe 2 fixe quant à elle les périodes d'exploitation, circuits et horaires pour 2010.

Il apparaît dès lors que ce contrat consenti depuis plus de 28 ans au même titulaire, et dont l'objet ne ressort pas de la DSP consentie à la SODEAL, pourrait être requalifié en DSP dès lors qu'il apparaît avoir été conclu pour l'exécution d'un service public (en ce sens, CE 11 décembre 2000, Mme AGOFROY, CE 20 décembre 2000, CCI du Var).

La chambre rappelle à cet égard, d'une part, les dispositions de l'article L. 1411-1 du CGCT qui prévoient que les délégations de service public sont soumises à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes et, d'autre part, l'article 3.3 du « contrat d'utilisation du plan d'eau et d'installations portuaires à des fins commerciales », signé entre la SODEAL et la SARL « Les Coches d'eau », qui dispose expressément que la desserte maritime à l'intérieur du port constitue un service public.

La commune considère quant à elle qu'il n'y a pas délégation de service public (et donc obligation de publicité et de mise en concurrence) au motif que le contrat conclu ne traduit pas l'organisation par la ville d'un service public, par référence à une jurisprudence récente du Conseil d'Etat (CE, 3 décembre 2010, Ville de Paris-Association Paris Jean Bouin).

La chambre ne méconnaît pas les décisions juridictionnelles qui rappellent que l'occupation privative du domaine public n'a pas à être précédée d'une mise en concurrence. Il n'en demeure pas moins que ces principes demeurent en contradiction avec les dispositions de l'article 12 de la directive « Services »¹⁵ qui consacre le principe général de mise en concurrence pour les conventions d'occupation du domaine public, en tout cas lorsqu'elles sont le siège d'activités économiques susceptibles de faire l'objet d'une telle mise en concurrence ; ce qui pourrait être le cas en l'espèce. La situation devrait donc évoluer avec la transposition du droit communautaire.

Le port à sec

Pour réduire les listes d'attente en matière de postes d'amarrage, la ville a souhaité étendre le périmètre du port et a chargé la SODEAL d'aménager cette extension, afin d'offrir des places de port supplémentaires (avenant à la DSP du 29 juin 2005).

¹⁵ Cette directive devait être transposée avant la fin de l'année 2009 dans les 27 états de l'Union Européenne (ce qui n'est toutefois pas encore le cas).

Par convention en date du 18 septembre 2009 la SODEAL a conclu une convention d'occupation du domaine public avec la SARL « Port à sec du Cap d'Agde », société en cours de formation pour qu'elle y édifie un port à sec (installations et locaux nécessaires à l'exploitation d'une activité d'entrepôt sur étagères de 250 bateaux maximum) et l'exploite jusqu'au 30 juin 2020, en contrepartie du versement d'une redevance annuelle révisable de 40 000 euros HT.

La chambre observe que, s'agissant d'une sous délégation de service public, la société aurait dû être présentée à l'agrément de la commune (CAA Marseille, 23 juin 2005, Sté Monaco marine France, Sté Yacht club international du port de Saint-Laurent-du-Var) et que le choix de contracter avec une société en cours de formation pose d'une part, le problème de la capacité à agir du signataire et donc de la sécurité juridique du contrat et d'autre part, conduit à s'interroger sur la manière dont ont pu être appréciées les références financières et professionnelles de l'entreprise au regard de la prestation à réaliser.

Les conventions d'occupation du domaine public accordées à la SARL « Saint-Pierre » et à la SARL « l'Ange des mers »

Par convention du 13 décembre 2005, la SODEAL a autorisé la SARL Saint-Pierre, société en cours de constitution, à occuper le terre-plein portuaire côté ouest du port principal ainsi que les bâtiments construits sur ledit terre-plein, spécialement aménagés en vue d'une activité de restauration et ce jusqu'au 31 décembre 2010, en contrepartie du versement d'une redevance annuelle de 38 377,16 € HT.

Par convention du 24 mars 2009, la SODEAL a autorisé la SARL « l'Ange des mers », SARL au capital de 500 euros, en cours de formation et d'immatriculation, à utiliser à titre précaire et révocable, pendant 11 ans les locaux situés à l'intérieur du club house du yacht club pour y exercer une activité de restauration en contrepartie du versement d'une redevance annuelle de 15 000 € HT.

La chambre relève l'insécurité juridique des contrats ainsi signés avec des sociétés en cours de création.

Les terrasses

Une centaine de conventions d'occupation du domaine public portuaire ont été conclues pour l'installation de terrasses au bénéfice de propriétaires de fonds de commerce dont la façade donne sur les quais. La redevance est établie sur la base d'un prix au m² avec deux variantes de tarif selon la qualité de l'emplacement.

La chambre recommande à la ville, qui ne pratique qu'une seule tarification, de s'inspirer de cette bonne pratique pour ses propres autorisations d'occupation du domaine public.

3.2.2. La gestion des campings de la Clape et de la Tamarissière

La SODEAL est concessionnaire des campings de la Clape et de la Tamarissière au titre d'une convention de délégation de service public conclue le 18 décembre 2006 et faisant suite à un premier contrat, de même objet, conclu en 1991 pour 10 ans, suivi d'un second conclu pour 6 ans.

Ces terrains ont connu une baisse de fréquentation due à la baisse du pouvoir d'achat avec des séjours raccourcis et l'éloignement des critères structurels souhaités par la clientèle d'aujourd'hui : installations vieillissantes, manque de structures ludiques et sportives sur l'un des sites éloigné et coupé de la station, surtout pour les adolescents sans moyens de transports.

En contrepartie de la mise à disposition à son profit des ouvrages et installations délégués, le délégataire verse au délégant une redevance forfaitaire annuelle constituée d'une part fixe égale à

800 000 euros et une part variable égale à 60 % du résultat bénéficiaire avant participation et impôt sur les bénéfices de chaque année.

Pour assurer un meilleur suivi d'exécution, le rapport d'activité produit pour 2009 gagnerait à être plus détaillé sur la fréquentation. En effet, les chiffres sont présentés globalement pour toute la saison, pour chaque camping, répartis en nombre de nuitées, de séjours et nombre de personnes. Ceci ne permet pas de vérifier, notamment, si la stratégie tarifaire proposée pour la moyenne saison a permis d'augmenter la fréquentation (c'est pourtant l'un des arguments qui a justifié le choix de la SODEAL lors de la mise en concurrence).

De même, aucun élément ne rend compte de la manière dont le délégataire s'acquitte de sa mission d'animation (au titre de l'article 6-2 de la convention il s'engage à « mettre en œuvre les moyens nécessaires, en personnel qualifié et en matériel, pour assurer un accueil et une animation adaptés à chaque catégorie d'utilisateur desdits campings »). Une restitution pourrait donc être demandée en la matière. La SODEAL a apporté des éléments complémentaires sur l'activité des campings, portant sur les moyens humains et techniques, l'animation, la sécurité, la propreté et le respect de l'environnement ainsi que sur l'évolution des taux d'occupation. Ces éléments pourraient être utilement intégrés aux rapports d'activité adressés à la commune afin de parfaire son information.

Enfin, alors que la convention prévoit, pour 2009, au titre des investissements d'extension, l'achat et l'installation de 10 mobil-homes au camping de la Clape, le rapport d'activité ne témoigne que de l'installation de 9 d'entre eux. Alors que, pour le camping de la Tamarissière, le délégataire s'engage à procéder à l'achat et à l'installation de 10 chalets de vacances en 2009, seule la trace de l'installation de 4 d'entre eux a été trouvée dans le rapport d'activité. La collectivité gagnerait dès lors à mettre en place un suivi plus rigoureux de l'exécution du contrat. Tout en reconnaissant l'acquisition de 9 mobil-homes en 2009, la SODEAL précise que l'investissement a été volontairement modéré en raison d'un effort particulier d'équipement en 2010 (18 nouveaux mobil-homes et 9 hébergements de type « Tithome »).

3.2.3. La gestion des berges de l'Hérault

La délégation de service public, d'une durée de 12 ans, approuvée par délibération du conseil municipal du 1^{er} février 2010, met à la charge du prestataire, qui se rémunère sur l'utilisateur :

- les charges d'entretien du site,
- les coches d'eau existants et à créer,
- les investissements de modernisation et d'extension.

La chambre relève que les conditions de la mise en concurrence engagée sur la base d'une délibération du 27 avril 2009, ont fait l'objet d'un courrier du 27 mai 2010 du sous-préfet de Béziers, en charge du contrôle de légalité, qui relève les irrégularités suivantes :

- l'absence de consultation du comité technique alors que le passage de la formule de la régie à celle de la délégation rendait sa saisine obligatoire, en application de l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

- le non respect du délai de publication d'au moins un mois dans une publication spécialisée correspondant au secteur économique concerné ;

- la participation d'un adjoint au maire aux travaux de la commission prévue par l'article L. 1411-5 du CGCT dont il est membre titulaire alors même qu'il était en même temps administrateur de la SODEAL, une des sociétés concurrentes et future attributaire de la délégation, ceci en contradiction avec les dispositions de l'article L. 1524-5 11^{ème} et 12^{ème} alinéa du CGCT aux termes desquelles : « Les élus locaux agissant en tant que mandataires des collectivités territoriales ou de leurs groupements au sein du conseil d'administration ou de surveillance des sociétés d'économie mixte locales et exerçant les fonctions de membre ou de président du conseil d'administration, de président directeur général ou de membre ou de président du conseil de surveillance, ne sont pas considérés comme étant intéressés à l'affaire, au sens de l'article L. 2131-11, lorsque la collectivité ou le groupement délibère sur ses relations

avec la société d'économie mixte locale.

Toutefois, ils ne peuvent participer aux (...) commissions d'attribution de délégations de service public de la collectivité territoriale ou du groupement lorsque la société d'économie mixte locale est candidate à l'attribution d'un marché public ou d'une délégation de service public dans les conditions prévues aux articles L. 1411-1 à L. 1411-18. ».

4. LE PARTENARIAT PUBLIC PRIVE POUR L'ECLAIRAGE PUBLIC

4.1. Le choix de la formule

4.1.1. Le cadre légal

Dans le cadre des dispositions de l'ordonnance n°2 004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, le groupement SOGETRALEC-CITELUM-SEEG, en charge du marché d'entretien et de réhabilitation de l'éclairage public¹⁶, a fait à la commune « *une offre spontanée de partenariat* » en matière d'éclairage public pour les secteurs du Cap, du Grau et de la Tamarissière, projet intitulé « Agde Plages ».

L'article L. 1414-1 du CGCT, alors en vigueur, définit les contrats de partenariat comme :

« des contrats administratifs par lesquels la personne publique confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et, le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée.

Le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser.

Il peut se voir confier tout ou partie de la conception des ouvrages.

La rémunération du cocontractant fait l'objet d'un paiement par la personne publique pendant la durée du contrat. Elle peut être liée à des objectifs de performance assignés au cocontractant. ».

L'article L. 1414-2 du CGCT, alors applicable, précise que :

« Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que pour la réalisation de projets pour lesquels une évaluation, à laquelle la personne publique procède avant le lancement de la procédure de passation :

a) montre ou bien que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, ou bien que le projet présente un caractère d'urgence ;

b) expose avec précision les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif, qui l'ont conduite, après une analyse comparative, notamment en termes de coût global, de performance et de partage des risques, de différentes options, à retenir le projet envisagé et à décider de lancer une procédure de passation d'un contrat de partenariat en cas d'urgence, cet exposé peut être succinct.

L'évaluation mentionnée ci-dessus est présentée à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale (...) qui se prononce sur le principe du recours à un contrat de partenariat. ».

¹⁶ Marché à prix global et forfaitaire conclu pour 9 ans le 4 juillet 2000 pour 102 793 772,79 euros HT.

Ainsi que l'a rappelé le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 26 juin 2003, le contrat de partenariat public-privé (PPP) est un contrat dérogatoire aux règles du code des marchés publics. La personne publique est tenue, avant de s'engager dans la voie partenariale de réaliser une évaluation préalable de son projet afin de valider l'opportunité économique d'un tel recours et d'apporter la démonstration que ce dernier remplit les conditions juridiques ouvrant droit à une telle dérogation.

Il s'agit de prévenir des recours opportunistes aux PPP qui pourraient viser soit à contourner les règles de la commande publique, soit à privilégier des schémas de financement limitant l'impact des décisions publiques sur la dette (montages « déconsolidants ») et donc de nature à contourner les contraintes budgétaires. L'objet de l'évaluation préalable est donc de démontrer que le PPP peut constituer une alternative moins coûteuse ou économiquement plus avantageuse (en termes de qualité, de performance ou de maîtrise des risques) que les instruments traditionnels de la commande publique, tels le marché public ou la délégation de service public.

4.1.2. Les conditions du recours au PPP à Agde

A Agde, le financement par le partenaire privé, qui fait l'originalité de la formule du partenariat public privé, a été choisi par la commune pour renouveler rapidement un parc très vétuste et pallier l'augmentation des problèmes de sécurité qu'elle rencontrait (notamment la forte augmentation du vandalisme) tout en étalant la charge, en fonctionnement, sur 18 ans alors même que sa situation financière contraignait l'empêchait de dégager les crédits d'investissement suffisants pour le faire.

La commune justifie le choix de cette procédure, non pas en raison de contraintes budgétaires, mais par la volonté de maîtriser la programmation de la gestion du réseau d'éclairage public, d'afficher le caractère prioritaire de cet investissement et de clarifier et d'identifier l'effort financier afférent dans le long terme via un bilan prévisionnel.

L'évaluation préalable a été réalisée avec l'appui de la SARL BONNIN Consulting, choisie, après publication d'un avis d'appel à la concurrence dans le Midi Libre, dans le cadre d'un marché à procédure adaptée (MAPA).

En la matière, le code des marchés publics ne donne pas d'indication particulière. L'acheteur public doit déterminer ses modalités de publicité de manière à respecter les principes généraux de la commande publique (liberté d'accès, égalité de traitement et transparence des procédures), garants de l'efficacité de la commande et de la bonne utilisation des deniers publics. La publicité doit être adaptée au montant du marché et au contexte (objet, degré de concurrence entre les entreprises). Au cas d'espèce, une publicité dans la seule presse régionale peut paraître insuffisante et une publication dans le BOAMP aurait permis d'améliorer la concurrence. Le délai octroyé pour répondre paraît également très court : envoi à la publication le 11 octobre 2005 pour une date limite de réception des candidatures le 28 octobre (l'avis est paru dans le numéro du 18).

Deux sociétés ont retiré un dossier : KPMG et BONNIN Consulting. Seule cette dernière a fait une offre et a été désignée attributaire.

Le marché en cause, en date du 22 novembre 2005, avait pour objet une mission exploratoire des modes de gestion de l'éclairage public en 2 tranches :

- une tranche ferme, rémunérée 11 732,76 euros TTC, comportant la prise de connaissance du contexte de la ville d'Agde en matière d'éclairage public, l'évaluation de la faisabilité d'un contrat de partenariat par méthode comparative avec tout autre mode de gestion et de réalisation, la rédaction finale du rapport d'évaluation ;

- une tranche conditionnelle, rémunérée 8 300,24 euros TTC, comportant l'assistance à la définition d'un programme de performances, l'assistance à la sélection des opérateurs, aux réunions opérateurs-collectivité dans le cadre d'un dialogue compétitif, à la rédaction du cadre final de performances du point de vue économique, technique, administratif et juridique, à l'analyse économique,

technique, administrative et juridique des propositions intermédiaires et des offres finales, au choix de l'opérateur retenu et à la relecture de son contrat.

Au nombre des références professionnelles fournies par la SARL apparaissent des missions d'assistance pour les contrats d'éclairage public de Castelnaud-le-Lez et Thiers et le profil du chef de projet, recruté en 2005, qu'elle proposait pour suivre le projet. Son curriculum vitae fait apparaître qu'il travaillait pour CITELUM de 1995 à 2002 en qualité de chef de projet puis directeur commercial régional dans le domaine du génie électrique, puis de 2002 à 2004 en tant que directeur commercial pour CITEGESTION (filiale de DAIKIA comme CITELUM, dont l'activité est essentiellement orientée vers la gestion de parcs d'éclairage public et de signalisation tricolore).

La chambre observe que la commune n'a pas gagné à s'assurer les services d'un prestataire dont les liens professionnels antérieurs avec l'entreprise qui lui a fait une offre spontanée de partenariat ne peuvent que conduire à s'interroger sur l'indépendance réelle dudit prestataire par rapport à la société susvisée.

4.1.2.1. L'argument de la complexité

Au cas d'espèce, le rapport d'évaluation réalisé par le bureau d'études fait état de 5 arguments pour démontrer la complexité du projet, à savoir :

- La complexité ne réside pas essentiellement dans la technicité de la construction / reconstruction.

La commune fait valoir qu'il s'agit d'« *une opération de reconstruction du service d'éclairage public où la primauté est donnée à la logique de performance et du coût d'exploitation, ce qui implique la subordination de la technicité de construction à cette logique, sans pour autant abandonner les exigences conjointes de coût de construction et de pérennité des ouvrages.* ».

- Le triptyque maître d'ouvrage - maître d'œuvre - entreprise n'apporte pas vraiment de solution satisfaisante.

La collectivité argue que ce montage ne permet pas d'aborder le projet sous la logique de la primauté des coûts de fonctionnement « *les projets sont donc construits exclusivement sous l'angle de la conception et de la construction, la conception étant réduite à la convergence entre une obligation technique de base (la valeur photométrique requise) et une exigence « architecturale » qui procède de l'intégration des éléments constitutifs du réseau éclairage public dans l'environnement (aspect mobilier urbain). L'intervention de l'entreprise est très tardive dans le processus de réalisation. D'ailleurs, elle est très majoritairement découpée en deux phases dans le processus de la commande publique, concrétisées par des marchés différents : la construction puis la maintenance. Les coûts d'exploitation sont donc subis, plutôt que même, a minima, anticipés.* ».

- Le choix des procédés de construction n'est cependant pas sans complexité si des critères économiques sont utilisés.

La commune fait état de la nécessité de pouvoir ajuster et arbitrer en permanence pour optimiser des indicateurs tels que le résultat fonctionnel technique, le ratio fonctionnement / investissement, l'amélioration du service rendu, l'augmentation de valeur des biens de retour.

- La difficulté de définir à l'avance la fiabilité juridique du projet.

La commune fait valoir en premier la difficulté qu'il y a à décrire, dès le départ, l'organisation économique du contrat, alors qu'elle ne dispose que d'éléments statistiques financiers qui ne sont que le reflet de l'optimisation des méthodes et de l'organisation du travail pratiquée par les entreprises. Elle fait ensuite état de ce qu'il faut motiver les entreprises non seulement pour créer un équilibre économique adéquat mais surtout continuer à l'améliorer, tout en intéressant financièrement la collectivité aux améliorations éventuelles. Elle explique enfin qu'il lui faut se prémunir au moins partiellement contre l'obsolescence des équipements.

- La difficulté de définir à l'avance le cadre budgétaire du projet.

La collectivité avance comme argument que l'interaction entre fonctionnement et investissement ne peut permettre d'anticiper le rythme idéal de réalisation annuel des travaux donc d'engagement annuel des dépenses. Elle n'est dès lors pas en mesure de produire une autorisation de programme sincère.

L'argumentation utilisée pour démontrer que la condition de la complexité est effectivement remplie n'apparaît pas convaincante. Elle se fait en termes très généraux et comporte plus d'affirmations que de réelles démonstrations au regard du projet spécifique, contrairement à ce que prévoient les prescriptions du CGCT tout comme les précisions pratiques de mise en œuvre exposées dans la circulaire du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie du 29 novembre 2005 relative aux contrats de partenariat à l'attention des collectivités locales.

Elle met de surcroît en avant un argument budgétaire alors même que le guide méthodologique élaboré pour les contrats de partenariat, par le ministère des finances, précise que « *la conclusion d'un contrat de partenariat ne saurait être envisagée comme un moyen de pilotage du solde budgétaire* ».

4.1.2.2. L'analyse comparative

L'analyse comparative des différents montages contractuels qui pourraient permettre de satisfaire les besoins de la collectivité fait ressortir que :

- la réalisation du projet en délégation de service public est impossible du fait de l'absence de redevance perçue sur les usagers ;

- le bail emphytéotique administratif ne convient pas dès lors que le projet ne se résume pas à la réalisation de nouveaux équipements mais porte sur la complémentarité et l'interaction nécessaire entre les investissements réalisés et l'optimisation de leur mode de gestion. Par ailleurs, il est exclu pour toute dépendance du domaine public relevant du champ d'application de contravention de voirie (article L. 1311-2 du CGCT) ;

- la solution en régie conduirait la ville à créer ex nihilo un service d'éclairage public important avec comme inconvénient que les charges de personnels et de moyens au même titre que les achats d'énergie constituent des charges de fonctionnement et que seuls les achats de fournitures directement liés à l'investissement sont éligibles au FCTVA. Pour la ville, la formule de la régie signifie également peu de réactivité dans le cadre de l'obtention de performances de services ou dans l'exécution de travaux et le renoncement aux possibilités de bénéficier du savoir-faire des opérateurs privés en éclairage public.

En revanche, la possibilité de recourir au syndicat mixte d'électrification et d'équipement du département de l'Hérault, HERAULT ENERGIE, n'est pas analysée. L'adhésion de la commune à ce syndicat lui offre pourtant la possibilité de bénéficier de services en matière de maîtrise d'œuvre ou pour la réalisation d'études techniques dans le domaine de l'éclairage public. La commune précise à cet égard que cette solution ne pouvait présenter un intérêt que dans le cadre d'un transfert de compétences et qu'une telle éventualité n'avait jamais été envisagée.

Elle peut également lui déléguer des compétences en matière d'éclairage public, soit sur la maîtrise d'ouvrage uniquement, soit sur la maîtrise d'ouvrage et la gestion du fonctionnement (entretien, dépannage, achat d'électricité...) des installations et des contrats afférents au développement, au renouvellement et à l'exploitation de ces installations ;

- la solution du recours au marché public est présentée, d'une part, comme peu rapide au regard de l'ampleur de la mission et de la multitude des contrats à passer et du risque de dissolution ou de disparition partielle des objectifs initiaux et, d'autre part, comme inapte à garantir le choix final.

La possibilité de recourir à une procédure de dialogue compétitif est toutefois envisagée avec cette réserve : « *L'émergence d'une solution « idéale » peut être cependant entravée par l'exigence actuelle (en attendant le code 2006) de réaliser un cahier des charges minimales en fin de dialogue,*

avant le délai d'offres finales. Cette étape pourrait amener une sorte d'unicité, relative certes, du projet final au détriment de l'esprit de confrontation des idées et des solutions. ».

L'analyse comparative se fait donc entre la formule du PPP et celle du marché public de gestion globale en procédure de dialogue compétitif, à savoir :

- un premier contrat de 8 ans (pour permettre l'amortissement des outils et procédures de gestion mises en place pour tenir et démontrer la performance de gestion) passé selon la procédure du dialogue compétitif portant sur la conception et la réalisation des investissements immédiats sur la base d'un programme de nature similaire et d'obligations identiques à celles mentionnées dans l'offre spontanée, la gestion du renouvellement courant des installations, l'exploitation et la gestion technique des installations (énergie et maintenance),

- une succession de contrats de gestion globale de 4 ans, durée maximale généralement admise pour des marchés publics ordinaires (la simulation prévoit 5 marchés de cette durée pour atteindre les 20 ans préconisés dans l'offre spontanée) reprenant à l'identique les obligations de performance antérieures et portant sur l'exploitation et la gestion technique des installations (énergie et maintenance), la gestion du renouvellement courant des installations.

Conformément aux prescriptions du CGCT, la comparaison est réalisée au regard de la performance attendue, du partage des risques et de l'évaluation financière :

La performance attendue

La circulaire ministérielle précise que « *L'analyse comparative doit porter sur la performance attendue par le service recherché (qualité de service, impératifs à respecter en toute circonstance, horaires des prestations, délais à l'intérieur desquels doivent être satisfaites les demandes...) exprimée avec des indicateurs précis et mesurables. ».*

Au cas particulier le rapport d'évaluation se contente de faire valoir que le PPP devrait être plus intéressant mais sans en fournir la démonstration étayée. L'usage du conditionnel est à cet égard édifiant :

« Pour la partie exploitation dès lors que le statut de maître d'ouvrage délégué devrait permettre au prestataire de mieux optimiser son fonctionnement opérationnel en maintenance et en maintien du patrimoine, ce qui devrait se répercuter au niveau du prix, l'information et la communication auprès des élus, responsables territoriaux et des administrés devrait être meilleure dès lors qu'un mode d'intéressement et de pénalité pertinent se dégage de la phase de dialogue compétitif ;

Pour la partie des travaux préfinancés : le délai global de réalisation devrait être raccourci puisque le prestataire préfinance les travaux, la performance devrait également être supérieure puisqu'il est responsable des équipements jusqu'à la fin du contrat, ce qui devrait induire une démarche de qualité tant au niveau des études de réalisation et donc du choix des matériels que sur les chantiers pour la mise en œuvre. ».

Aucun indicateur de performance n'est défini ni, a fortiori, utilisé.

Le partage des risques

La circulaire ministérielle précise que le partage des risques doit faire l'objet d'une analyse systématique et fournit, en annexe 1, les éléments pour le recensement, la répartition et la quantification des risques pour l'analyse comparative.

Au cas particulier, le rapport d'évaluation fait ressortir l'avantage du PPP en faisant valoir que :

- durant les études d'exécution : l'efficacité du contrat de partenariat est principalement due au statut de maître d'ouvrage de l'entreprise et aux possibilités de s'affranchir des clauses types du

CMP ;

- en période de construction : l'avantage est au PPP principalement en répartition des risques de construction prenant leur origine dans des événements tiers ;

- pendant l'exploitation : en matière de risques de performance l'avantage du PPP réside essentiellement dans la partie énergie et ce qui peut être qualifié comme une extension de garantie des matériels, le PPP est considéré comme plus performant sur les risques d'obsolescence et de vétusté (possibilité d'inclure dans la convention des clauses relatives au « saut technologique » et au maintien du patrimoine), sa supériorité financière est également mise en avant dans les domaines de variation des taux d'emprunt, d'investissements et d'actualisation et de révision des prix.

La chambre relève que ces considérations générales ne peuvent faire office d'analyse des risques.

Les risques doivent être appréciés, au cas par cas, selon les caractéristiques du projet et les objectifs poursuivis par la personne publique. C'est l'objet de la matrice des risques dont un exemple est fourni dans le guide méthodologique auquel renvoie la circulaire ministérielle.

Au cas d'espèce, il n'y a pas eu d'élaboration d'une matrice de ce type en amont, La seule qui existe est celle qui a été élaborée par le groupement à l'appui de son offre. Elle a ensuite été contractualisée en annexe au contrat sous forme d'un tableau identifiant le porteur du risque (personne publique, personne privée, partage) selon les différentes phases du projet (conception, travaux, exploitation).

Il n'y a eu en amont aucune évaluation quantitative des risques, pré-requis pourtant indispensable pour négocier en connaissance de cause l'allocation des risques entre les deux contractants et donc garantir un bon usage des deniers publics.

L'identification et le chiffrage précis des facteurs de risques permet en outre de se donner les moyens d'évaluer les conséquences des propositions du contractant privé en termes de modifications de l'allocation des risques ou d'éventuels plafonnements des conséquences financières de certains d'entre eux. Le guide méthodologique recommande en la matière de se fonder sur des statistiques relatives à des projets comparables et récents et de s'appuyer sur des outils probabilistes ou statistiques. Ce n'est pas la démarche qui a été suivie en l'espèce.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Agde (34)

L'évaluation financière

Le tableau suivant restitue la synthèse de la simulation opérée :

Mode contractuel	CMP	CDP
FONCTIONNEMENT sur 20 ans		
Energie	8 569 K€	8 569 K€
Maintenance	10 200 K€	9 700 K€
Frais financiers	3 709 K€	3 729 K€
FONCTIONNEMENT	22 478 K€	21 998 K€
INVESTISSEMENTS sur 20 ans		
Travaux préfinancés	10 098 K€	8 970 K€
Maintien du patrimoine	6 893 K€	6 893 K€
Accidents et vandalisme (1)	7 360 K€	3 680 K€
INVESTISSEMENT	24 351 K€	19 543 K€
Récupération FCTVA	- 1 399 K€	- 1 345 K€
TOTAUX sur 20 ans		
Valeur en somme simple (non actualisée)	45 430 K€	40 195 K€
Valeur actualisée en 2005 (2)	32 752 K€	29 088 K€

(1) La différence entre les 2 modes contractuels réside dans une hypothèse de partage à 50 % des dépenses dans le cadre d'un contrat de partenariat, à charge pour l'opérateur de mettre en œuvre une réflexion sur l'implantation des équipements ou leurs matériaux pour ne plus subir passivement les dégradations.

(2) Taux d'actualisation de 3,75 % pour 20 ans (valeur proche des OAT à 20 ans de l'agence France trésor).

Le rapport d'évaluation conclut que le contrat de partenariat permettrait un gain de plus de 3 millions d'euros par rapport à un marché public et notamment sur le poste vandalisme et accidents, en prévoyant la prise en charge des conséquences de ces derniers pour moitié par l'entreprise privée, d'où une baisse importante (prise en charge de 3,6 millions d'euros contre 7,3 millions d'euros dans le marché public).

Il fait également valoir que pour l'énergie, les valeurs sont identiques, quel que soit le mode de gestion ; pour la maintenance, l'étude fait valoir que « *la réalisation d'un volume important de travaux et une provision de travaux de maintien du patrimoine significative doivent permettre en retour, de tabler sur une diminution d'environ 20 % du coût moyen de la maintenance au point lumineux dans un schéma du type marchés publics, par rapport à la situation actuelle. Il est raisonnable de penser que le mode contrat de partenariat, pour les raisons que nous avons évoquées dans l'analyse comparative des performances, devrait induire une baisse directe supplémentaire des coûts de maintenance de l'ordre de 5 %* ».

La chambre observe que :

- La commune investit sur la période en moyenne 13 millions d'euros par an. La simulation financière propose un effort supplémentaire de 2,5 millions d'euros par an sur 3 ans, soit l'équivalent de 20 % des dépenses d'équipement du budget communal si la commune investit de la même manière dans un schéma « marchés publics » ; elle constate également des économies liées à la performance.

- La simulation retient un montant de travaux de 7,5 millions d'euros HT sans actualisation dans le montage PPP, alors que dans la formule marché public elle prend en compte une actualisation de 4 % par an pendant 3 ans. Or, si on actualise de la même manière, la première année, le contrat de partenariat, le montant des travaux initiaux passe à 9 328 800 € TTC et la gestion en marché public est

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Agde (34)

alors plus avantageuse voir comparable à celle en PPP (9 323 584 € contre 9 328 800 €), et ne conduit pas au gain annoncé de 350 000 €.

- La simulation en marchés publics se fait sur la base d'un emprunt mis en œuvre à chaque début de tranche, mais se terminant à la fin de la période de comparaison, soit 20 ans (c'est-à-dire la superposition d'un emprunt de 20 ans déclenché en année 1, d'un emprunt de 19 ans déclenché en année 2, d'un emprunt de 18 ans déclenché en année 3) à 3,60 %.

Dans la formule PPP, le principe est celui d'une redevance fixe dont le calcul est établi par la combinaison d'un calcul de valeur actualisé des flux financiers de travaux et d'un calcul classique d'emprunt. Le taux est de 4 %.

Rien cependant n'explique les modalités de financement en PPP (part des fonds propres, détail du financement bancaire). Le détail des charges d'intérêts facturés dans la redevance n'est notamment pas explicité.

La chambre relève que ces frais ne sont pas supportés par une commune quand elle emprunte directement (les commissions étant négociables avec les banques).

- La simulation propose un taux de 4 % pour le contrat de partenariat et 3,60 % pour le marché public sans donner d'explication sur cette différence de taux.

La chambre rappelle que l'évaluation financière du projet doit, ainsi que le précise la circulaire ministérielle, être effectuée avec la plus grande rigueur possible afin de bien appréhender quels seront les facteurs prépondérants dans le coût, pour l'efficacité du dialogue compétitif. L'annexe 2 explicite les coûts et revenus à prendre en compte, les éléments spécifiques au partenariat (traitement particulier notamment du fonds de compensation de la TVA), ainsi que le mode de comparaison des séquences de flux de fonds par la méthode de la valeur actuelle nette (VAN). Les éléments du coût global ont ainsi vocation à être détaillés :

- coûts classiques : coûts directs (programmation, conception, réalisation avec le détail des financements), indirects (affectés au projet sur la base de ratios comme coûts de négociation ou de contrôle) et coûts cachés (notamment en termes d'assurance implicite du secteur public ou de dépassements des délais dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage publique), aléas ;

- revenus annexes ;

- coûts liés au financement (emprunts, durées, taux pour le marché public, marges bancaires, part des fonds propres éventuels et rendement de ceux-ci, cession de créances et conditions correspondantes pour la formule PPP...) ;

- gains liés à une réalisation privée ;

- éligibilité au FCTVA.

Elle relève que les chiffres produits dans l'évaluation ne sont ni étayés ni détaillés et qu'il n'y a aucune simulation des conséquences financières, phase par phase, du calendrier de réalisation selon le montage contractuel retenu.

Le 9 février 2006, la commission consultative des services publics locaux a approuvé le lancement de la procédure sur la base du rapport d'évaluation, sans cependant motiver son avis et alors même que le compte-rendu de la séance retrace les interrogations de certains membres qui demandent notamment un délai de réflexion pour expertiser plus avant la formule.

L'avis, facultatif, de la Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat (MAPPP) n'a pas été sollicité.

Approuvant ce rapport d'évaluation, le conseil municipal a adopté le principe de lancer une procédure de partenariat public-privé le 21 février 2006.

4.2. La mise en concurrence

L'avis d'appel public à la concurrence a été envoyé à la presse spécialisée le 15 mai 2006, un règlement de consultation est venu le compléter.

Les objectifs qui sont assignés au contrat de partenariat sont, sur le plan technique, l'optimisation des installations d'éclairage public, en termes économiques, de réduire les charges de fonctionnement tout en prévoyant l'augmentation du parc.

Une commission dite de « *contrat de partenariat* » a été désignée, conformément aux dispositions de l'article L. 1414-6, alinéa 2 du CGCT, par délibération du 10 mai 2006.

Le 29 juin 2006, elle a enregistré 6 candidatures et, au regard des pièces manquantes, a décidé de l'envoi d'un courrier aux candidats concernés pour les leur réclamer, reportant au 18 juillet son choix sur les candidatures recevables.

Le 26 juillet, elle a pris acte des 6 plis reçus et agréé les 6 candidatures pour participer au dialogue compétitif.

Le 5 octobre 2006, une lettre de consultation a été adressée aux candidats, avec une date limite des offres fixée initialement au 4 décembre 2006 puis reportée au 22 janvier 2007, suite à la demande de SOGETRALEC en date du 6 décembre 2006.

Trois candidats se sont désistés respectivement le 1^{er} décembre 2006, le 7 décembre 2006 et le 1^{er} janvier 2007, un quatrième candidat ne s'étant pas manifesté.

Réunie le 24 janvier 2007, la commission a enregistré une seule offre, émanant du groupement SOGETRALEC-CITELUM-SEEG et l'offre reçue a été mise à l'étude.

La première phase de discussion avec le candidat est intervenue le 23 mars 2007, la seconde le 27 avril. Le 4 mai, un courrier a été envoyé au groupement pour l'inviter à déposer son offre finale au plus tard le 8 juin 2007.

Le dialogue a porté sur la proposition financière et les aspects techniques (le contenu du programme fonctionnel et notamment de la partie non programmable, les types de matériels, les délais d'intervention...).

Réunie le 14 juin 2007, la commission a décidé de la mise à l'étude de l'offre, jugée recevable.

Le 25 juin 2007, elle a émis un avis favorable, sur la base du document d'analyse de l'offre établi par le bureau d'études techniques. Ce document se présente, pour l'essentiel, comme un tableau en 3 colonnes présentant, au regard des différents critères, les commentaires afférents à l'offre initiale et à l'offre finale. Les commentaires grisés signalent les engagements pris lors de la réunion du 27 avril 2007 mais non confirmés dans l'offre finale, avec la mention « *à faire modifier* ».

Le contrat signé ne tient cependant aucun compte des modifications actées en matière de pénalités¹⁷.

¹⁷ - la pénalité pour non production de la facture annuelle pour partage de l'économie réalisée avec la mise en place de la station de production d'énergie photovoltaïque portée de 500 à 1 000 euro HT par mois de retard ;
 - la pénalité pour interruption de la livraison d'énergie pour non règlement de facture qui passe de 1 à 1,5 % du montant annuel du poste énergie ;
 - la pénalité pour dépassement du délai d'intervention pour mise en sécurité portée de 20 à 50 euros HT / heure de retard ;
 - la pénalité pour dépassement du délai de remise en état portée de 20 à 50 euros HT / jour de retard ;
 - la pénalité pour retard dans les travaux de renouvellement portée de 100 à 200 euros HT / jour de retard ;
 - la pénalité pour retard de production du rapport annuel portée de 1 000 à 2 500 euros HT / mois de retard ;
 - la pénalité pour retard des travaux préfinancés portée de 100 à 200 euros HT / jour de retard.

Aux termes de l'article L. 1414-10 du CGCT : « L'assemblée délibérante (...) autorise la signature du contrat de partenariat par l'organe exécutif ou déclare la procédure infructueuse. A cette fin, le projet de délibération est accompagné d'une information comportant le coût prévisionnel du contrat, en moyenne annuelle, pour la personne publique et l'indication de la part que ce coût représente par rapport à la capacité de financement annuelle de la personne publique. Cette part est mesurée dans des conditions définies par décret. ».

Le conseil municipal a approuvé ce choix par délibération du 2 juillet 2007. Le rapporteur fait valoir qu'« au regard des objectifs que souhaite atteindre la collectivité, l'offre est techniquement et économiquement intéressante dans la mesure où elle, répond aux impératifs de renouvellement du parc en particulier par la mise en place d'une lanterne spécifique dite « Terrisse », à l'opportunité de mise en lumière du patrimoine et du littoral, aux extensions des secteurs aujourd'hui non traités. Enfin, il est proposé un système de gestion partagée, qui a déjà fait ses preuves sur d'autres communes, notamment la ville de Paris. ».

Le précédent marché a été résilié par anticipation à la date de début d'exécution du contrat de partenariat, aux termes d'un protocole de résiliation amiable approuvé le même jour.

La chambre observe que les conditions dans lesquelles s'est déroulée la consultation ont abouti à reconduire le titulaire de la prestation antérieure après le retrait de 3 candidats qui avaient pourtant demandé un délai supplémentaire pour finaliser leur offre, et alors qu'il existe a contrario une véritable concurrence pour les contrats de ce type et que le montant du contrat d'Agde était particulièrement attractif.

Elle note le regroupement des entreprises CITELUM et SOGETRALEC entre la phase de sélection des candidatures et celle de sélection des offres, alors que la commission avait jugé les deux groupements initialement candidats aptes à mener à bien, seuls, l'ensemble de la prestation et ce quand bien même une demande d'autorisation de regroupement ait été préalablement adressée au maître d'ouvrage, par courrier du 13 novembre 2006.

Il apparaît dès lors que la collectivité, au regard des conditions de déroulement de la consultation qui s'est traduite par une forme d'assèchement de la concurrence, aurait gagné à déclarer la consultation sans suite et à relancer la procédure dans un secteur concurrentiel, et ce d'autant plus que les enjeux financiers demeurent significatifs.

4.3. L'économie du contrat

Le contrat a été notifié le 25 juillet 2007 pour un coût prévisionnel de 49 210 737 euros, soit un coût moyen annuel de 2 733 929,83 euros, équivalent à 4,87 % des recettes moyennes réelles de fonctionnement des années 2004 à 2006 (information produite à l'appui de la délibération). Il est conclu pour 18 ans.

La chambre rappelle qu'aux termes de l'article L. 1414-9 du CGCT parmi les critères d'attribution du contrat figurent, notamment, la part d'exécution du contrat que le candidat s'engage à confier à des petites et moyennes entreprises et à des artisans. Or, si le règlement de consultation en fait bien un critère de sélection des offres, il n'apparaît pas que le contrat signé au final prenne en compte cette obligation législative et réglementaire.

Un premier avenant a été approuvé par le conseil municipal le 28 septembre 2008. Il a pour objet de préciser la nature des travaux et leur phasage pour faciliter la réception des investissements initiaux et la mise en œuvre de l'acceptation de la cession de créances à chacune des 12 phases du contrat. Il précise également les modalités pratiques de facturation des loyers.

4.3.1. La protection des intérêts de la personne publique

4.3.1.1. Les outils pour contrôler l'exécution du contrat et notamment le respect des objectifs de performance

Les objectifs de performance alloués à l'entreprise sont définis en annexe 3 du contrat avec leurs indicateurs, mesurés par le biais des informations délivrées par le logiciel de gestion mis au point par l'entreprise. La juridiction relève que la personne publique en dépend pour apprécier la qualité des prestations du groupement.

Les objectifs et leurs indicateurs sont ainsi définis :

- gestion et fourniture de l'énergie : une durée d'allumage des installations d'éclairage public de 4 100 heures par an, 1 960 heures pour les installations de mise en valeur par la lumière et une réduction de la puissance installée afin d'optimiser les coûts des consommations d'énergie.

L'indicateur retenu est le temps d'allumage contrôlé une fois l'an et le total des KWh facturables par le distributeur / nombre total de luminaires ;

- exploitation maintenance : garantir un taux de pannes le plus bas possible, une qualité d'éclairage optimale, permettant d'établir un bilan des interventions effectuées, de l'état du patrimoine et de son évolution.

Les indicateurs retenus sont le taux mensuel d'auto-détection, c'est-à-dire le nombre de pannes détectées par le prestataire (incluant les signalements de la mairie) / nombre total de pannes détectées et le taux de disponibilité des installations (qui regroupe le taux de pannes, les délais d'interventions et la durée effective de dysfonctionnement), ce qui se traduit par la formule suivante dont la chambre relève l'opacité :

$$\frac{\sum_{i=1}^n N_i \times T_m - \sum_{i=1}^n P_i \times t_i}{\sum_{i=1}^n N_i \times T_m}$$

- travaux préfinancés : l'objectif est une réalisation avant la fin de l'année 2013. L'indicateur proposé est égal au ratio délais proposés / délais réalisés.

La chambre note que la performance, au cas d'espèce, consiste à honorer le contrat.

- maintien du patrimoine programmé : l'objectif est de renouveler le patrimoine régulièrement et de maintenir ainsi un réseau performant et en sécurité permanente. L'indicateur retenu correspond au ratio installations vétustes / installations.

La chambre relève que cet indicateur, qui donne un taux de vétusté, est cependant impropre pour rendre compte de manière appropriée de la prestation du groupement et, dès lors, pour en sanctionner éventuellement la mauvaise exécution.

- maintien du patrimoine non programmé : il s'agit d'un poste plafonné qui permet de subvenir aux aléas et de procéder aux travaux de réparations et de remplacements consécutifs à des accidents ou actes de vandalisme.

L'indicateur de performance retenu est le suivi précis du budget. La chambre note là encore que la seule performance est de respecter l'engagement contractuel.

Le non respect des performances définies en annexe II « objectifs de performance » qui fixe les indicateurs de performance et la mauvaise exécution des prestations, prévues dans l'annexe VI « mémoire technique », est sanctionné par l'application de pénalités dans les conditions définies en annexe XI « modalités d'intéressement et de pénalités ».

La juridiction relève que cette dispersion des clauses et leur positionnement en annexes ne contribuent pas à une bonne lisibilité du contrat.

La non prise en compte du gain du dialogue compétitif en matière de pénalités aboutit par ailleurs à contractualiser un montant de pénalités peu dissuasif en cas de manquement.

4.3.1.2. La rémunération du titulaire

La rémunération est composée d'un loyer versé mensuellement à terme échu par la commune. Il comprend :

- un loyer gestion, intégrant l'ensemble des coûts de gestion (le loyer LO), soit un forfait annuel révisable HT de 11 € par point lumineux ;
- un loyer énergie, intégrant l'ensemble des coûts énergétiques (le loyer L1), soit le montant de la facture EDF ;
- un loyer maintenance curative et préventive, intégrant l'ensemble des coûts de maintenance de l'éclairage public et des illuminations (le loyer L2), soit un montant forfaitaire fixe annuel révisable pour l'exploitation du réseau moyenne tension de 59 450 € et 56,64 € HT par point lumineux ;
- un loyer intégrant l'ensemble des coûts de maintien du patrimoine programmé, le sous loyer L3p (18,48 € par point lumineux pour Agde plage et 12,73 € pour Agde ville) et maintien du patrimoine non programmé pour les accidents et actes de vandalisme, le sous loyer L3np soit 51,71 € HT par point lumineux pour Agde plage et 16,56 € HT pour Agde ville) ;
- un loyer financier, intégrant et distinguant les coûts d'investissement (sous loyer investissement) et de financement (sous loyer frais financiers) supportés par le titulaire du contrat (le loyer L4) en 12 phases selon des modalités précisées dans le mémoire financier produit en annexe XII. La décomposition des redevances sur la durée du contrat est la suivante : 9 330 934 € HT pour le coût total des travaux initiaux, 178 624 € HT de frais bancaires initiaux, 4 061 273 € HT de frais financiers, soit un coût global sur la durée du contrat de 13 570 832 € à la date de remise de l'offre.

L'article L. 1414-12 du CGCT dispose que la clause relative à la rémunération du cocontractant distingue les coûts d'investissement, de fonctionnement et de financement. La juridiction relève que la partition opérée ici en 5 loyers ne répond pas à cette obligation.

Le dispositif contractuel de rémunération, initialement retenu, appelle par ailleurs les observations suivantes :

- La complexité du mécanisme de rémunération

Le mécanisme prévu, dont la collectivité reconnaît la complexité, suppose que la commune ait l'expertise suffisante pour en assurer le suivi d'exécution alors même que la chambre relève l'opacité des clauses de révision avec le cumul des formules à appliquer. Il en va ainsi pour :

- Le loyer maintien du patrimoine programmé

Un appel est fait sur deux tarifs différents un pour Agde plage et un pour Agde ville, en fonction du nombre de points lumineux de départ. La commune verse des douzièmes dont le budget est calculé en fin d'année précédente après constat du nombre de points lumineux au 1^{er} décembre et application d'une révision provisoire. La facture définitive annuelle doit reprendre mois par mois le nombre de points lumineux supplémentaires, puis appliquer la révision au moyen de la formule suivante $PU3pm = 1 / 12 \times PU3p \times (0,50 \times ICHTTS1n / ICHTTS1o + 0,50 \times TP12n / TP12o)$ mois par mois ;

- Le poste loyer patrimoine non programmé (accidents, vandalisme et réparations diverses)

Des douzièmes sont demandés en fonction de deux tarifs différents au nombre de points lumineux, tarifs qui sont révisés en fin d'année précédente et ajustés au nombre de points lumineux au 1^{er} décembre. La facture définitive, quant à elle, est calculée en fonction des réparations et donc d'un

bordereau de prix (annexé au contrat) lui aussi révisable. Un détail mois par mois est présenté (d'une cinquantaine de pages).

- Les frais bancaires initiaux

L'annexe prévoit l'application automatique d'une commission de non-utilisation de 0,25 % entre la date de signature du contrat et le versement du premier loyer, et à chaque nouvelle phase de travaux (il y en a 12). Le contrat n'en mentionne cependant pas les modalités de calcul.

- La capitalisation des frais

La commission d'intervention de 0,50 % sur le montant des travaux HT est prise en compte sur les autorisations de programmes d'investissement de la commune, alors qu'il s'agit de dépenses de fonctionnement.

- Des coûts de préfinancements pour les études et travaux

La banque fait des avances au groupement et ces décaissements font l'objet d'intérêts basés sur du T4M augmentés de 0,50 % sans que soit explicitée la date du T4M retenue.

- Préfinancement de la TVA par la commune

Cette manière de procéder est justifiée par le fait que la société estime que les services fiscaux mettent forfaitairement 120 jours pour le remboursement de TVA, sans aucune justification sur ce délai. La formule de calcul n'est pas non plus indiquée, le T4m retenu est celui du mois de mai 2006.

- Le taux d'intérêt

Le taux de référence initialement retenu à la signature du contrat (le 4 juin 2007) est de 4,75 %. La chambre relève cependant qu'à deux reprises, en 2007, la commune a obtenu deux taux fixes classiques de 4,19 % et 4,52 % sur 19 ans.

- La possibilité pour le titulaire de générer des recettes annexes par l'installation de panneaux photovoltaïques sur les édifices communaux

Ces recettes annexes avaient vocation à diminuer le loyer versé. La chambre note qu'à ce jour aucune réalisation n'a été opérée.

4.4. L'exécution

4.4.1. Le suivi au travers des rapports annuels

L'article L. 1414-14 du CGCT prescrit la présentation d'un rapport annuel, établi par le cocontractant, à la collectivité.

A ce jour, deux rapports d'activité ont été produits, pour 2008 et 2009. La société y fait état des améliorations apportées au regard de l'existant au début du marché, pour ce qui est de l'entretien du parc et en matière de consommation énergétique.

La chambre relève :

- La non application des pénalités dues au titre du poste L2 maintenance

Le délai moyen contractuel d'intervention sur les armoires est de 4 heures. Or la moyenne affichée est de 21,1 heures en 2008 et de 10,6 heures en 2009.

Des pénalités sont dues pour « 20 € HT par heure de retard », si la commune en a fait la notification écrite au titulaire dans les quinze jours à compter de la survenance du retard ou du défaut de résultat (annexe 11).

La commune a indiqué qu'elle a peu appliqué de pénalités, considérant que certains dysfonctionnements étaient le fait des services municipaux.

- L'absence de mise en œuvre de l'intéressement

Les dispositions de l'annexe 11 sur l'intéressement n'ont pas été appliquées à ce jour.

Selon l'annexe 11, il y a contraction entre les pénalités et l'intéressement¹⁸, il est dès lors très difficile d'en analyser l'impact sur la gestion alors que le rapport d'évaluation indiquait que le choix du contrat de partenariat dans la gestion de l'exploitation n'avait d'avantages que si des pénalités et de l'intéressement étaient appliqués.

- Une répartition peu explicite des interventions liées au vandalisme

Le manque d'unité dans les sources retenues d'un rapport à l'autre et au sein du même rapport nuit à la restitution des données. Le rapport pour 2008 présente en effet une situation du 1^{er} septembre au 31 décembre 2007, celui pour 2009 du 1^{er} septembre 2008 au 1^{er} septembre 2009.

La commune admet une exécution imparfaite des termes du contrat sur l'absence de mise en œuvre de l'intéressement et la répartition des interventions liées au vandalisme, et s'engage en conséquence à corriger ces deux points.

4.4.2. L'échec du financement par crédit bail immobilier et la conclusion d'un avenant pour intégrer un nouveau financeur

4.4.2.1. La défaillance du premier financeur

L'article 34 du contrat de partenariat prévoyait expressément la possibilité pour le groupement de recourir au crédit bail pour financer les investissements nécessaires. Une convention tripartite avec la commune, le titulaire et DEXIA FLOBAIL a été conclue pour couvrir 100 % de l'investissement et approuvée en conseil municipal du 25 septembre 2008.

Par ailleurs, en garantie de ses obligations envers le crédit-bailleur, le groupement d'entreprises, devait céder les créances qu'il détenait sur la commune à titre d'indemnité en cas de fin anticipée du contrat de partenariat. La commune devait, conformément à l'article 35 du contrat de partenariat, accepter la cession de créances, ce qu'elle a fait par délibération du 25 septembre 2008.

La crise financière a alors conduit à la défaillance du financeur qui devait porter l'investissement¹⁹. Le groupement a recherché dès lors un autre partenaire et faute de pouvoir mettre en loyers les travaux d'ores et déjà réceptionnés, a fait l'avance sur ses fonds propres : 1 907 748 euros en 2009.

La signature d'un nouveau contrat de financement est l'affaire du titulaire et de ses prêteurs. La personne publique n'intervient que pour autoriser le refinancement et constate par la suite l'ajustement des loyers financiers. L'article L. 1414-12 du CGCT prévoit en effet la possibilité de procéder par avenant à la modification de certains aspects du contrat notamment pour tenir compte de modifications dans les conditions de financement obtenues par le cocontractant.

Ce scénario est néanmoins porteur de risque dans la mesure où il y a incertitude quant au nouveau coût du financement. La raréfaction du crédit et l'augmentation de son coût peuvent par ailleurs remettre en cause le résultat de l'évaluation financière initiale au regard du potentiel surcoût financier du PPP par rapport à un financement direct de la collectivité qui, structurellement, a vocation à bénéficier de

¹⁸ « Si le total fait ressortir un coefficient sur la somme des loyers des postes Gestion et Maintenance supérieur ou égal à 1, le total des deux loyers sera écarté au total des loyers initialement prévus dans le contrat. Dans le cas où le total des deux loyers serait inférieur à 1, les loyers supporteront chacun les pénalités et intéressement calculés pour chacun des postes ».

¹⁹ Le taux de référence étant un swap (échange de taux fixe contre Euribor 6 mois), sujet aux variations du marché, DEXIA n'a pu tenir ses engagements. En effet l'OAT 30 ans était en décembre à 4,65 % et l'Euribor 6 mois à 4,07 %, soit une perte de 0,65 %.

conditions de financement nettement plus favorables qu'une entreprise privée. Au cas d'espèce, l'absence de constitution de société de projet dès l'amont de l'opération rendait plus difficile la recherche d'un financeur.

La diminution de l'offre de financement et le renchérissement des coûts ont rendu les négociations plus difficiles. Un avenant a cependant été finalement approuvé, par délibération du 26 novembre 2010. Il permet le financement des travaux et accepte l'offre faite par AUXIFIP.

4.4.2.2. L'avenant du 26 novembre 2010

L'avenant acte que les six premières tranches ont été réalisées pour un montant de 6 422 476 € HT. Il prévoit une commission de montage de 0,50 %, comme dans la proposition initiale, mais aucune commission de non-utilisation, aucun frais d'avancement de récupération de TVA, aucun frais pour les décaissements contrairement à ce qui était prévu dans le contrat initial ; ce que la commune justifie par le fait qu'il s'agit de la reprise d'un investissement déjà réalisé (six premières tranches). La part des frais annexes passent de 178 624 € HT à 46 655 €. Cependant, le mémoire financier indique que peuvent se rajouter dans l'assiette de financement des « frais d'actes éventuels, des charges imprévues qui ne seront pas du fait du partenaire et acceptée par la collectivité et des frais de montage financier » (ceux de la commission de montage) sans aucun détail chiffré pour les autres mentions.

Le taux retenu est un swap de taux fixe contre Euribor 3 mois, majoré de 1,10 %. Le contrat initial n'indiquait pas la marge retenue par la banque. Ce taux de référence est déterminé en fonction d'un swap amortissable, en usage sur les marchés financiers, sur la base des taux fixes d'intérêts échangés contre Euribor offerts (taux de swap offert) par les établissements de crédit et les entreprises d'investissement courtiers de la zone Euro. Les taux de swap offerts seront indexés sur les fixings quotidiens des taux in fine de un à trente ans des échanges taux fixe français contre l'Euribor, calculés à 11 heures (heure de Francfort) et constatés sur la page REUTERS « ISDAFIX 2 » deux jours ouvrés après la levée de l'ensemble des conditions suspensives sous réserve, pour les tranches t7 à t12, de la transmission par la ville d'Agde à AUXIFIP du procès-verbal de réception de la tranche concernée dans les trois jours ouvrés à compter de la réception sans réserves de ladite tranche. Ce swap amortissable fluctue suivant les conditions du marché (échange de taux longs contre taux courts) et le mémoire financier fait juste état d'une prospective éventuelle des marchés.

Il est côté à la signature du contrat. Pour les tranches réceptionnées, le mémoire financier fait état d'un taux au 10 septembre 2010 de 3,57 % pour information. Pour les autres tranches, le taux applicable est celui connu à la réception du procès-verbal de réception des travaux.

Le taux moyen pour les tranches est 3,48 %, le cout total est estimé à 14 301 246 € TTC (avec un capital de 9 377 589 € et 2 579 975 € de frais financiers estimés, la différence étant due à la TVA appliquée sur les travaux). Les frais de départ (commission) sont soit capitalisables soit payables à la signature du contrat. La commune n'a pas précisé son option dans ce cas. L'estimation de l'assiette de travaux fait état elle d'une capitalisation de cette commission (de l'ordre de 46 655 €).

L'avenant n° 2 prévoit également une modification des modalités de remboursement des factures d'EDF (loyer énergie) : le groupement garde la gestion des contrats mais, contrairement au contrat initial qui donnait un mandat de gestion au groupement, c'est la commune qui paye désormais directement les factures.

4.4.3. La prise en charge comptable

La chambre rappelle que :

- la rémunération concernant les loyers (gestion, énergie, maintenance programmé et non programmé) est à imputer au compte 611, conformément à l'annexe 3 de la circulaire du 29 décembre 2005 ;

- les loyers de financement de la partie travaux n'étant pas réclamés, faute d'investisseur, le compte 6618 pour la charge d'intérêt n'a pas à être mouvementé.

Elle note que pour la partie investissement la commune n'a procédé à l'inscription d'une autorisation de programme qu'à compter de 2009 pour 11 400 378 €, soit en prenant en compte le montant de travaux du contrat initial, un montant total TTC de 11 159 797 €.

Les frais de préfinancement devront être comptabilisés en fonctionnement, tout comme les intérêts exposés conformément à l'avenant n°2.

4.4.4. Un bilan qui contredit certaines conclusions de l'étude comparative

(en € TTC et en année civile)	année 1 (sept. 2007 à déc. 2007)	année 2 = 2008
loyer gestion	41 866,03	131 856,54
loyer énergie	62 185,80	318 369,66
loyer maintenance	227 969,64	715 832,90
loyer maintien du patrimoine programmé	131 891,34	620 088,85
loyer maintien du patrimoine non programmé	59 639,03	187 720,40
loyer travaux initiaux	0	
	523 551,84	1 973 868,35

(Source mandats + factures définitives)

Le contrat de partenariat qui a été signé au final propose des équipements à hauteur de 9,3 millions d'euros HT augmentés de 200 000 euros pour tous les frais annexes (commission de montage, de non-utilisation...) avec des travaux à réaliser sur 6 ans, soit un budget annuel prévisionnel de 1,6 million d'euros. Le rapport d'évaluation fait l'historique des investissements de la commune dans le domaine de l'éclairage public : 1,2 million d'euros en 2005 et 0,9 million en 2006. L'avantage différentiel du PPP apparaît dès lors faible.

La simulation retient un investissement de 7,5 millions d'euros HT soit 8,9 millions d'euros TTC sans actualisation pour le contrat de partenariat, alors que le contrat actuel fait état d'une actualisation (article 26-2-5 « révision applicable au poste Travaux Initiaux »).

Par ailleurs, la chambre note que l'avantage supposé du PPP sur le marché public en matière de vandalisme, mis en avant dans l'étude d'évaluation, ne s'est pas concrétisé dans le contrat.

En effet, aux termes de l'article 15-3.2 du contrat : « *la somme dévolue aux réparations suite aux actes de vandalisme et aux sinistres ainsi qu'aux défauts de câbles, est plafonnée du fait de leur caractère non prévisible (...) il n'y a pas de répartition entre la commune et le titulaire, tout est à la charge de ce dernier, tant que le budget annuel n'est pas atteint, au-delà tous les coûts sont répercutés à la commune grâce au bordereau de prix du poste maintien du patrimoine programmé* ».

En conséquence, compte tenu de l'ampleur du phénomène de vandalisme, les factures définitives pour les deux premières années du contrat font état de paiements supplémentaires pour la commune :

- en 2007, alors même que le contrat n'a débuté qu'en septembre, le poste loyer non programmé (accidents et vandalismes) indique un montant de 3 678,72 € à payer en plus par la commune, sachant qu'elle a déjà versé 106 598,32 € à titre d'acompte, les dépenses engagées (forfait annuel révisé multiplié par le nombre de points lumineux) par la société étant de 110 277,04 €.

- en 2008, 186 502,62 € sont portés à la charge de la commune en sus de ces acomptes de 331 966,32 €, la société ayant engagé pour 518 468,94 € sur ce poste.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Agde (34)*

La chambre relève à cet égard la rédaction ambiguë de l'article, si le budget annuel n'est pas atteint, la société rembourse-t-elle la commune des avances mensuelles qu'elle a faites ? L'année 2007 démontre que même a minima, cela n'a pas été le cas.

Enfin, les travaux préfinancés présentés comme faisant l'objet d'une offre ferme et définitive dans l'évaluation font l'objet d'une révision dans le contrat, lors de la réalisation de chaque tranche de travaux

Le rapport 2008 fait ainsi état de travaux réalisés et réceptionnés à hauteur de 2 022 916,37 € HT (dont une révision de 88 435,65 €) pour l'année 1 tranche 2, alors que le rapport 2008/2009 ne fait pas mention de cette révision et affiche un résultat de 1 934 480,72 € HT.

La chambre invite dès lors la collectivité à suivre de près l'avancement des travaux et notamment l'application des révisions, lorsque l'appel de loyer financier sera opérationnel. En effet, le contrat de partenariat précise dans son art 26-2-5 : « *les prix unitaires de ce poste seront actualisés l'année de leur réalisation pour tenir compte des évolutions économiques (...) le loyer correspondant sera alors calculé sur le temps restant à courir du marché selon les modalités prévues dans le mémoire financier en annexe 12. Ce loyer restera ensuite fixe jusqu'à la fin du marché.* ». Alors que le rapport d'évaluation présentait un prix ferme et définitif, l'évaluation financière ayant été faite en ce sens, la commune n'aura un prix ferme et définitif qu'après les 6 années d'exécution des travaux.

La chambre relève, en conclusion, que le recours à un montage contractuel nouveau et complexe, suite à l'offre spontanée de l'entreprise titulaire du marché d'éclairage public, s'est fait avec une évaluation insuffisante en amont, notamment au plan financier, en contradiction avec les préconisations ministérielles, dans un contexte peu concurrentiel, la seule offre déposée étant celle de l'ancien titulaire. Le montage contractuel paraît par ailleurs insuffisamment protecteur de la commune tandis que le premier bilan d'exécution contredit certaines des conclusions de l'étude d'évaluation.

La commune indique qu'il est encore trop tôt pour tirer un bilan du recours au PPP et qu'elle a programmé l'organisation d'un audit en fin d'exercice 2011 sur l'exécution du contrat.

Délibéré à la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon le 29 avril 2011.

**Réponse de l'ordonnateur aux observations définitives en application de l'article L. 243-5
du code des juridictions financières**

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 20 juin 2011 de Monsieur Gilles d'ETTORE, député-maire d'Agde

Article L. 243-5 du code des juridictions financières, 4^{ème} alinéa :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».