

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

Le 18 février 2000

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

REF.: Greffe/JLA/IC n° 422

Lettre recommandée avec A.R n° 9287 7420 9FR

OBJET : Lettre d'observations définitives relative à la gestion de la commune de VALLAURIS.

Monsieur le Maire,

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 20 janvier 2000, arrêté ses observations définitives au vu notamment des réponses adressées à ses observations provisoires.

Conformément à l'article L241-11 du Code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Vous voudrez bien trouver ci-joint le texte intégral des observations définitives de la Chambre.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, en l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président,

Alain PICHON

Monsieur Jean-Paul BONGIOVANNI

Maire

Hôtel de ville

06220 VALLAURIS

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE LA COMMUNE DE VALLAURIS

(Alpes-Maritimes)

(Exercices 1989 à 1997)

Rappel de procédure

La Chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Vallauris pour les exercices 1989 et suivants. Le président de la Chambre en a informé son maire, par lettre en date du 30 novembre 1998.

L'entretien de fin d'instruction a eu lieu les 22 et 30 avril 1999 entre le rapporteur et M. Jean-Paul BONGIOVANNI, maire. M. Pierre DONNET, maire jusqu'en juin 1995, n'a pu être entendu en raison de son état de santé.

Dans sa séance du 20 janvier 2000, la Chambre a arrêté, ses observations provisoires. En application des prescriptions de l'article 114 du décret n° 95-945 du 23 août 1995, ces observations ont été transmises dans leur intégralité à M. BONGIOVANNI et à M. DONNET et, pour partie, au président de la société d'économie mixte immobilière de VALLAURIS. La réponse de M. BONGIOVANNI a été enregistrée le 22 novembre 1999 au greffe de la juridiction.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la Chambre a délibéré et adopté, le 20 janvier 2000, ses observations définitives dans la composition suivante: M. PICHON, président, M. BESOMBES, MM. FABRE, GIANNINI, présidents de section, MM. DESBORDE, KOVARCIK, BAHUAUD, Mme TESSARO, Mlle BUSIDAN, M. ESTAMPES, conseillers, et M. AMIGUES, conseiller-rapporteur.

En application des dispositions de l'article L241-11 du code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par le maire de la commune de VALLAURIS à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant leur réception. Elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Elles seront, après cette date communicables à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

La commune de Vallauris-Golfe-Juan comprend 24.406 habitants et s'étend sur 1.304 hectares. L'examen de la Chambre a porté sur les exercices 1989 à 1997 et s'est limité aux points faisant

l'objet des observations ci-après.

## 1 - La situation financière

La situation financière de la commune de Vallauris n'est pas préoccupante. Des procédures sérieuses de suivi des dépenses et de préparation des choix budgétaires sont en vigueur ; elles devraient conforter la commune de Vallauris dans le suivi de la réalisation de deux opérations importantes qu'elle a lancées : la réhabilitation du quartier de la Zaïne et la réalisation d'un complexe sportif.

### 1.1 - L'équilibre global des comptes

Au cours de la période 1993 à 1997, le montant des recettes réelles de fonctionnement est passé de 141.480 KF à 172.638 KF, soit un taux d'augmentation de 22 %.

Les dépenses réelles de fonctionnement sont passées, de 1993 à 1997, de 137.148 KF à 166.448 KF, soit une croissance de 21,36 %.

Au cours de la période 1993/1995, le taux d'augmentation des recettes a été de 12,7 % et celui des dépenses de 17,1 %. Entre 1995 à 1997, ils ont été, respectivement, de 8,2 % et 3,8 %.

L'autofinancement brut ou épargne brute, solde entre d'une part les recettes réelles de fonctionnement (impôts locaux, transferts reçus de l'Etat, et notamment dotations revenus du domaine) et d'autre part les dépenses réelles de fonctionnement comprenant principalement les dépenses de personnel et les intérêts de la dette et, depuis 1996, les dotations aux amortissements et provisions, est positif sur la période 1993 à 1997, sauf en 1995.

La dégradation de l'épargne brute en 1995 s'explique ainsi :

a) En premier lieu, les frais de personnel qui représentaient, en 1991, 48 % des charges de fonctionnement en représentaient 56 % en 1995 et 53 % en 1997, à comparer à une moyenne régionale pour les communes de même taille de 48 %.

L'importance de ces dépenses est d'autant plus à noter qu'il s'agit là de charges difficilement compressibles et sur lesquelles les marges de manœuvre de la commune sont étroites. Les frais de personnels constituent avec le remboursement des annuités d'emprunts ce que l'on appelle le "ratio de rigidité des charges de structure" et celui-ci n'a jamais, au cours de la période, été inférieur à 60 %. En 1997, plus des 2/3 des recettes réelles de fonctionnement ont été consacrées au paiement des charges de personnel et de la dette communale. En 1996 ce pourcentage était de 67 % et en 1995 de 69 %.

b) En second lieu, l'année 1995 a été marquée par une baisse importante des recettes perçues au

titre des remboursements et participations effectuées à la commune : le montant du chapitre 73 (remboursements, participations et subventions) qui était, en 1994, de 12.858 KF ne s'élevait plus, en 1995, qu'à 6.529 KF. Il était, en 1996, de 10.127 KF, puis, en 1997, de 8.000 KF.

## 1.2 - L'épargne disponible et le poids de l'endettement

L'épargne disponible constitue un autre indicateur d'appréciation de l'aisance financière d'une commune. Ce solde intervient à la suite de la prise en compte par l'épargne brute du paiement du capital des annuités d'emprunt. Sur la période 1993 à 1997, l'épargne disponible a été constamment négative et la commune a dû, en conséquence, faire appel à une partie de ses ressources propres d'investissement pour assurer le paiement de sa dette.

Ainsi, même si formellement les dispositions de l'article L1612-4 du code général des collectivités territoriales sont appliquées, il n'en demeure pas moins que la commune de Vallauris consacre une part importante, mais inférieure à la moyenne, de ses recettes de fonctionnement au remboursement de sa dette ; ainsi, sur la période 1993 à 1997, les annuités de la dette communale, capital et intérêts, représentaient 16 % des recettes réelles de fonctionnement en 1993 et encore 13 % en 1997. Le poids de l'annuité de la dette sur les recettes de fonctionnement est, pour les communes de la région dont la population est comprise entre 20.000 et 50.000 habitants, de 18 %.

Tant l'encours de la dette (4.502 francs/habitant) que son annuité (780 francs/habitant) étaient, en 1996, à Vallauris, inférieurs de moitié à la moyenne régionale des communes de la strate, à savoir respectivement 9.365 francs et 1.507 francs.

## 1.3 - Du besoin de financement au résultat global de clôture

Le besoin de financement résultant de la prise en charge des dépenses d'investissements par les ressources propres de la section d'investissement et après intégration de l'épargne disponible négative, est couvert par l'emprunt. Sur la période 1993 à 1997, ce besoin de financement n'a jamais été inférieur en moyenne à 14 MF et le montant des emprunts souscrits sur la période a été en moyenne de 13 MF. La quasi totalité des investissements est, donc, financée par l'emprunt.

Au final, le résultat propre à chaque exercice ou "variation du fonds de roulement" n'a été positif sur la période 1993 à 1997 que 2 fois, en 1993 pour 2,928 MF et en 1996 pour 3,183 MF.

En revanche, pour les années 1994, 1995 et 1998, la variation du fonds de roulement a été négative, respectivement de 2,758 MF en 1994, 7,142 MF en 1995 et 1,894 MF en 1997.

Ainsi, ce n'est que par le biais de l'excédent cumulé que l'excédent global de clôture ou fonds de roulement de fin d'exercice est positif : de 11,295 MF en 1993, le fonds de roulement de fin d'exercice passe à 9,372 MF en 1994, 2,229 MF en 1995, puis remonte à 5,413 MF en 1996 et

redescend à 3.547 MF en 1996.

En 1997 et 1998, la commune a décidé la mise en oeuvre de deux grands projets :

- la réhabilitation du quartier de la Zaïne, pour laquelle elle envisage d'investir, sur une période de trois années, la somme de 13 MF. Cette opération présente actuellement des risques pour l'équilibre financier de la SEMIVAL.

- la construction d'un complexe sportif d'un coût prévisionnel de 30 MF HT sur les années 1998 et 1999, dont le financement envisagé par une délibération du conseil municipal de Vallauris du 26 novembre 1997 est réparti entre : 3,250 MF de subvention du département, 8,125 MF de subvention de la région et 5,415 MF d'autofinancement. Un emprunt de 13,209 MF assurant le solde du financement.

La commune a souscrit par délibération du 31 mars 1998 un emprunt à long terme renouvelable d'un montant global de 30 MF sur une durée totale de 16 ans pour le financement des investissements des exercices 1998 et 1999. 17 MF ont été mobilisés sur l'exercice 1998 et le solde de 13 MF, selon la réponse du maire de la commune, devait l'être au cours de l'exercice 1999.

#### 1.4 - Les marges de manœuvre de la commune

A Vallauris, la taxe d'habitation représente 44% du total des produits des impôts locaux, à comparer à 38,5 % au niveau national. Le foncier bâti ne représente que 28 %, alors qu'au niveau national sa part est de 40 % et la taxe professionnelle représente 27 % contre 21 % au niveau national.

La richesse fiscale de la commune peut être évaluée par "le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal". Cet indicateur est égal au rapport entre le produit fiscal effectif perçu par une commune et le produit théorique qu'elle percevrait en multipliant les bases d'imposition de chacune des quatre taxes directes par le taux moyen national de chaque taxe ; par construction le taux moyen national est donc égal à 1. A Vallauris, ce coefficient était de 1994 à 1998 inférieur à 1. Il est respectivement en 1996, de 0,59 pour le foncier bâti, 0,95 pour la taxe d'habitation et de 1,09 pour la taxe professionnelle. La commune dispose, donc, notamment en matière de foncier bâti, d'un marge de manœuvre importante.

## 2 - La société d'économie mixte immobilière de la ville de Vallauris (SEMIVAL)

La Chambre a examiné les éléments les plus significatifs de la situation de cette société d'économie mixte locale, en raison, notamment, des engagements de la commune dans l'opération de restructuration du quartier de la Zaïne que la SEMIVAL doit conduire.

La SEMIVAL a été créée le 13 août 1959. Elle a, pour objet social, la réalisation d'opérations d'aménagements ou d'équipements publics ou privés complémentaires et la possibilité pour la société d'agir pour le compte de la commune ; elle gère actuellement 132 logements.. La commune détenait à l'origine 65 % du capital social à côté d'une quinzaine d'actionnaires et en détient actuellement 76 %.

Une augmentation de capital était prévue au cours de l'été 1999 afin d'associer au capital la Caisse des dépôts, dont une filiale la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts-Développement (SCIC-Développement) bénéficie, depuis le 1er janvier 1999, d'un mandat d'administration générale et ce dans la perspective de la réalisation de l'opération dite du quartier de la Zaïne, qui devrait concerner 470 logements.

Le projet concernant l'opération du quartier de la Zaïne

Le quartier de la Zaïne regroupe un ensemble d'immeubles collectifs représentant 470 logements construits dans les années 1970 par l'office d'HLM de Nice et des Alpes-Maritimes (OPAM).

Afin de prendre en main la restructuration du quartier, la ville de Vallauris, dans le cadre d'un projet global de restructuration du quartier Nord de la commune faisant l'objet d'une convention Etat-Région, décidait de passer une convention tripartite avec l'OPAM et la SEMIVAL dont la date de signature prévisionnelle avait été fixée au 27 décembre 1998. Le projet de la convention tripartite précitée prévoyait que la cession par l'OPAM de terrains et des immeubles construits à la SEMIVAL s'effectuerait au prix de 37.893.002,86 francs.

Le service des Domaines, par avis en date du 29 juillet 1998, estimait la valeur de l'ensemble à un montant de 40 MF.

Par ailleurs, la SEMIVAL passait, à la suite d'une délibération du conseil municipal du 21 octobre 1998, et ce pour une somme de 30.000 francs HT avec la SCIC-Développement un contrat d'études sur la faisabilité de l'opération . Cette étude exploratoire décomposait les coûts en 3 postes :

a) frais d'acquisitions pour la somme de 37.983 KF TTC, sans participation de la commune et par transfert des emprunts de l'OPAM pour 18 MF à la SEMIVAL, un nouvel emprunt de 16 MF serait contracté par la SEMIVAL auprès de la Caisse des dépôts et consignations à 3,8% . par ailleurs, une subvention de l'Etat de 4 MF serait allouée pour l'opération ;

A cet égard, selon les informations apportées par le maire : "le transfert de huit prêts a été signé le 11 Mai 1999 pour un total de 14.234.953,89 Francs et un prêt globalisé a d'autre part été renégocié pour un montant de 20.273.282,02 Francs et débloqué le 15 Mai 1999."

b) démolition pour la somme de 3.527 KF TTC , avec une subvention de la ville de 212 KF et des

subventions de l'Etat, pour 1.258 KF, de la région pour 900 KF et du département pour 300 KF ; le solde de 857 KF étant emprunté par la SEMIVAL.

c) réhabilitation pour 29.566 KF, financée par une participation de la commune de 2.803 KF et des subventions de l'Etat pour 8.408 KF, de la région pour 2.803 KF et du département pour 4.204 KF, le solde étant emprunté par la SEMIVAL pour 11.348 KF.

A ces coûts directs, selon un tableau réalisé par la ville en date du 10 novembre 1998, s'ajoutent pour la ville des coûts liés aux aménagements urbains nécessaires, soit 9,580 MF.

Au total la ville de Vallauris prévoit de prendre en compte une dépense de 13 MF pour l'opération de restructuration du quartier de la Zaïne entre 1999 et 2002.

En outre, le montant des emprunts garantis par la commune au titre de cette opération d'aménagement effectuée par la SEMIVAL aux termes de quatre délibérations du conseil municipal de Vallauris du 3 mars 1999, s'élève à 20 % du montant total des emprunts d'un montant de 38.150.236 F, soit 8 MF. Le département garantissait les 80 % restant, aux termes d'une décision de la commission permanente du département en date du 25 février 1999.

Selon les informations communiquées par le maire, "à la date du 25 octobre 1998, le Conseil d'Administration de la SEM a approuvé à l'unanimité le principe d'une augmentation de capital dont il a fixé le montant à 3,2 MF" et que par ailleurs, "Le Conseil d'Administration enfin, a décidé de convoquer au plus tôt une Assemblée Générale Extraordinaire pour délibérer sur l'augmentation de capital par création d'actions nouvelles à libérer en numéraire et fixer les conditions et modalités de l'émission".

Cette information confirme les appréciations apportées par une étude de la Caisse des dépôts en date du 12 avril 1999 qui signalait que compte tenu des besoins de financement des investissements et de la gestion locative, le fonds de roulement des exercices 1999, 2000 et 2001 de la SEMIVAL serait fortement négatif, respectivement de -1.722 KF, -1.495 KF et -1.530 KF. Selon ce même rapport il s'avèrait nécessaire d'envisager rapidement une augmentation d'environ 3.100.000 F du capital social de la Société, ce qui le porterait à 8.100.000 F.

En conclusion, la Chambre tient à souligner auprès des responsables de la commune que les informations actuelles sur cette opération doivent les amener à une grande vigilance.

### 3 - Le marché de mise en place d'un réseau de vidéo surveillance

Par délibération du conseil municipal en date du 25 octobre 1995, la commune a décidé de se doter d'un système de télésurveillance sur la voirie de la commune. Dans le cadre de l'appel d'offre restreint lancé par avis public le 4 décembre 1995, la commission d'appel d'offres, réunie le 25 janvier 1996, a enregistré 44 candidatures. Elle décidait de retenir pour le lot n° 1 (génie civil)

11 candidatures et pour le lot n° 2 (matériel) dix candidatures.

La commission s'est réunie le 13 mars 1996. Selon le rapport de présentation établi par le maire de la commune conformément à l'article 312 ter du code des marchés publics, deux variantes retenues pour des raisons techniques par la commission ont amené la commission à préférer regrouper pour une meilleure coordination des travaux les lots n° 1 et n° 2 afin de les confier à une même entreprise.

Ainsi l'offre de l'entreprise retenue est apparue la mieux disante pour les deux lots "tant en qualification professionnelle qu'en capacité financière". Pour le lot n° 1 sa proposition était de 265.450,25 F TTC avec comme sous-traitant une entreprise.

Par la suite comme l'indique le rapport précité "en ce qui concerne le lot n° 1 (génie civil), l'entreprise sous-traitante précitée ayant fait également une offre à titre individuel pour la somme de 181.533,15 F TTC, la commune a engagé une négociation avec l'entreprise retenue pour qu'elle baisse son prix de 265.450,25 F TTC au montant de 181.533,15 F TTC, ce qui a abouti à une nouvelle offre de l'entreprise retenue : dans tous les cas l'entreprise choisie pour les deux lots, a sous-traité le lot n° 1 à ce même sous-traitant.

Au final le marché a été passé avec l'entreprise la mieux disante pour : lot n° 1 181.533,15 F TTC et lot n° 2 pour 660.854,24 F TTC.

Cette procédure menée par la commune ne répond pas aux dispositions de l'alinéa final de l'article 298 du code des marchés publics qui limite le pouvoir de discussion avec l'entreprise aux aspects de mise aux points techniques : "Elle (la commission) peut, en accord avec l'entreprise retenue, procéder à une mise au point du marché sans que les modifications entraînées puissent remettre en cause les conditions de l'appel à la concurrence ayant pu avoir un effet sur les offres".

Selon la réponse du maire de la commune de VALLAURIS "Les remarques sur ce point n'appellent pas de notre part de précisions particulières. Le traitement de ce dossier était motivé par une recherche d'économie pour la Ville dans un cadre de cohérence de gestion de l'ensemble des lots."

#### 4 - Le marché de fourniture de carburants

Deux marchés négociés, ayant pour objet la fourniture de carburants aux véhicules municipaux, ont été conclus en 1993 entre la commune et une société privée. Ces marchés étaient passés en application de l'article 273 du code des marchés publics (marché fractionné sous la forme d'un marché à bon de commande).

Un premier marché a été conclu le 27 septembre 1993 en vue de la fourniture de gazole pour un montant annuel compris entre 300.000 et 500.000 francs TTC. Un deuxième marché a été passé

le 8 décembre 1993 pour la fourniture de super carburant pour un montant compris entre 320.220 et 426.960 francs TTC.

Ces deux contrats, conclus entre les mêmes parties et ayant le même objet, dépassent le seuil de 700.000 francs fixé par le décret n° 92-1310 du 15 décembre 1992 portant simplification du code des marchés publics. En effet, aux termes de son article 163, ce décret rend applicable, dès sa publication, les dispositions du 10° du I du nouvel article 104 du code des marchés publics aux termes duquel sont passés après mise en concurrence les marchés négociés pour les travaux, fournitures et services dont la valeur n'excède pas, pour le montant de l'opération, un seuil de 700 000 francs (TTC).

La commune de Vallauris aurait donc dû conclure un marché sur adjudication ou sur appel d'offre au lieu de deux marchés négociés. La Chambre a, cependant, noté qu'à la suite d'une délibération du conseil municipal en date du 21 octobre 1998, un appel d'offres ouvert a été réalisé en vue de renouveler ces marchés.

#### 5 - Le musée municipal

Le musée de Vallauris comprend dans le même bâtiment deux ensembles : un musée national présentant des céramiques de Picasso, qui a vécu à Vallauris de 1948 à 1955, et deux compositions de la dernière période du peintre, "Massacre en Corée" et "La paix" et un musée municipal qui regroupe différentes céramiques et une donation Magnelli.

La Chambre a relevé que l'évaluation des œuvres inscrites sur le registre des œuvres et objets d'art du musée municipal, tenu par le conservateur, était, au 31 décembre 1995, de 2.978.020 francs, alors que le montant de l'état de l'actif établi par le comptable à la même date, au compte 2169 (œuvres et objets d'art), n'était que de 2.718.861,75 francs.

Une remise en ordre des écritures comptables est indispensable et doit être effectuée en collaboration entre les services de l'ordonnateur et ceux du comptable.

#### 6 - La police municipale : les heures supplémentaires et indemnités diverses

Les effectifs de la police municipale étaient, en décembre 1998, de 47 agents. En 1997 sur un total de dépenses de personnel de 63 millions de francs, les charges de la police municipale représentaient 8,4 millions.

La Chambre a relevé que, par délibération en date du 31 mars 1989, le conseil municipal a décidé la création, pour travail du dimanche et des jours fériés et pour travail normal de nuit, d'une indemnité forfaitaire mensuelle de 400 francs. La délibération indique que cette somme "est un compromis entre les indemnités que pourraient percevoir un agent pour les heures de permanence de nuit, du dimanche et des jours fériés qu'il a réellement effectués et le montant

total des heures assurées par l'ensemble des policiers municipaux sur une année".

Cette délibération est en contradiction avec l'arrêté du 19 août 1975 relatif à l'indemnité horaire pour travail du dimanche et des jours fériés en faveur des agents communaux qui prévoit que cette indemnité est perçue "par heure de travail effectif" et il appartient à la commune de prendre les mesures permettant de remédier à cette anomalie.

La Chambre a pris note du fait que "Les services municipaux travaillent actuellement à la refonte intégrale des multiples délibérations prise pour application du régime indemnitaire, afin d'en assurer la cohérence à la fois réglementaire et interne."

Le président de la Chambre,

Alain PICHON