

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

Le 23 mars 2000

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

REF.: Greffe/IC n° 771

Lettre recommandée avec A.R n° 9287 7589 8FR

OBJET : Lettre d'observations définitives relative à la gestion de la commune de MANDELIEU LA NAPOULE.

Monsieur le Maire,

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 2 mars 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 Henri LEROY

Maire,

Hôtel de Ville

16212 MANDELIEU LA NAPOULE CEDEX

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE LA COMMUNE DE MANDELIEU LA NAPOULE

(Alpes-Maritimes)

Exercices 1993 à 1999

Rappel de procédure

La Chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Mandelieu-La-Napoule à partir de l'année 1993. Cet examen a été attribué à M. Richard Bellin, conseiller. Le président de la Chambre en a informé M. Henri Leroy, maire, par lettre en date du 6 janvier 1999.

Les entretiens prévus par l'article L241-7 du code des juridictions financières se sont déroulés le 29 juin 1999 avec Mme Louise Moreau, ancien maire et le 8 juillet 1999 avec M. Henri Leroy.

Dans sa séance du 29 juillet 1999, 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. Leroy et, pour partie, aux personnes et aux représentants légaux des sociétés citées dans le texte. Les réponses de M. Leroy ont été enregistrées les 19 et 23 novembre 1999 au greffe de la juridiction. Huit personnes ont répondu, l'une d'entre elle ayant été, sur sa demande, entendue par la Chambre.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la Chambre a délibéré et adopté, le 2 mars 2000, ses observations définitives dans la composition suivante : M. Besombes, doyen des présidents de section, président de séance en l'absence du président de la Chambre, MM. Fabre et Giannini, présidents de section, MM. Heuga et Matthey, Mme Duvillier, conseillers et M. Bellin, conseiller-rapporteur.

En application des dispositions de l'article L241-11 du code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par le maire 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.

I. - INTRODUCTION

Forte d'une situation géographique privilégiée, Mandelieu La Napoule est logiquement devenue

une commune résidentielle et touristique. Ses atouts lui ont assuré une croissance démographique dynamique. Mais en contrepartie, la transformation rapide de ce village en ville résidentielle ne s'est pas faite sans heurts. D'importants besoins d'équipement ont dû être satisfaits, notamment en ce qui concerne le centre ville. Par ailleurs l'organisation des services publics communaux a été sujette à une large remise en question et cherche encore la meilleure formule.

Trait d'union naturel entre le massif protégé de l'Estérel et l'agglomération cannoise, située en bord de mer et disposant encore de nombreux espaces verts, Mandelieu La Napoule s'est logiquement affirmée comme une station balnéaire et une commune résidentielle doublée d'un centre d'événements liés au monde des affaires. La population de la ville a presque doublé entre 1975 et 1990. A cette vitalité sur le long terme se superpose une forte variation saisonnière liée au tourisme. La population saisonnière permet à la commune de bénéficier d'un surclassement démographique qui la fait figurer dans la tranche des villes de 20.000 à 40.000 habitants. Mandelieu La Napoule compte autant de résidences secondaires que de résidences principales. Cette évolution dessine une caractéristique essentielle de la ville. Site balnéaire et fortement résidentiel, la politique de tourisme et d'animation y remplit un rôle important. L'étude de ce secteur a été un des axes d'examen de la chambre.

Passée très vite du rang de village à celui de ville moyenne, Mandelieu La Napoule a dû consentir un effort en matière d'équipements publics encore inachevé à ce jour. Le centre historique se trouve paradoxalement handicapé par un réseau routier dont la densité a pourtant favorisé l'essor de la ville. Coincée entre la route nationale 7 et l'autoroute A8, la vieille ville peine à s'affirmer comme un véritable centre ville. La politique d'aménagement a été en conséquence un autre axe directeur de l'instruction.

Enfin les besoins suscités par la croissance de la ville ont nourri un débat sur l'organisation des services publics communaux. Pendant la période sous revue, la ville a connu une profonde remise en cause de ses modalités d'action. Après avoir opté pour une large déconcentration des interventions par l'intermédiaire d'entités autonomes et privées comme les sociétés d'économie mixte ou les associations, la ville s'est engagée dans un processus de remunicipalisation notamment par la réduction des transferts financiers et la mise en régie de services auparavant délégués. La chambre a tenté une approche de l'économie, l'efficacité et l'efficacités de ces différents modes d'organisation à travers quelques exemples concrets.

Après avoir fait le point sur la situation financière de la commune (II) la lettre évoque successivement la politique d'aménagement (III), le secteur du tourisme et de l'animation (IV) puis l'organisation administrative générale (V).

II - ANALYSE FINANCIERE

A - LA SECTION DE FONCTIONNEMENT

Les dépenses réelles de fonctionnement situent le service rendu aux habitants à un niveau élevé, sans être exceptionnel. La municipalité a consenti des efforts depuis 1996 pour réduire les dépenses de certains postes. Les dépenses réelles de fonctionnement ont connu de 1993 à 1998 une croissance moyenne annuelle de 5 %. Leur montant, rapporté à 16.538 habitants, chiffre arrêté au dernier recensement, représentait en 1998 une dépense de 10.777 francs par habitant. C'est un niveau très élevé par rapport à la moyenne nationale des communes comparables. Le ratio moyen des communes de la même strate démographique au plan national était la même année de 5.115 francs. Toutefois, il semble plus pertinent de rapporter les dépenses réelles de fonctionnement à une population extrapolée pour tenir compte de la dimension touristique incontestable de Mandelieu La Napoule, qui se traduit au plan administratif par un surclassement de la ville dans la strate des communes de plus de 20.000 habitants. La population touristique peut être ainsi estimée à 24.452 habitants. Ce chiffre correspond à la population recensée majorée d'un habitant par résidence secondaires, soit 7.914 habitants supplémentaires. Par rapport à la population touristique ainsi estimée, le niveau de service rendu de la commune semble se situer à un niveau élevé sans être exceptionnel : il était en 1998 de 7.043 francs, contre 6.760 francs pour les communes touristiques de la même strate. Les autres ratios ont également été calculés par la chambre à partir de cette population touristique extrapolée.

Parmi les facteurs d'augmentation des dépenses de fonctionnement, les charges de personnel connaissent une progression en rythme annuel de 5 % sur la période mais supérieure à 10 % de 1996 à 1998. Cette accélération pourrait être due à la remunicipalisation d'un certain nombre de services. La part des frais de personnel dans les dépenses réelles de fonctionnement s'élevait en 1998 à 48,4 % contre 49,7 % pour la moyenne des communes touristiques. La progression des charges en personnel reste donc cohérente avec le niveau du service rendu, sans être excessive au regard de la situation qui prévaut ailleurs.

En revanche certains postes ont connu un coup d'arrêt à partir de 1996. Il s'agit des transferts versés et des charges financières. La baisse de 35 % des subventions versés, passées de 19,4 MF en 1993 à 8,1 MF en 1998, est liée à la remise en cause par la municipalité de son concours à certaines associations ou organismes qui durent parfois arrêter leur activité. Le deuxième poste à avoir subi une baisse sensible est celui des charges financières. En 1993 la part des intérêts de la dette dans les dépenses réelles de fonctionnement était de 11,14 %. C'était un niveau supérieur aux communes de la même strate. Si Mandelieu La Napoule supportait une charge d'endettement non négligeable, cette particularité financière s'inscrit dans un contexte où l'ensemble des villes touristiques françaises ont dû consentir un effort financier important pour développer le tourisme. Par rapport aux villes touristiques, la charge d'emprunt de Mandelieu La Napoule est devenue plutôt raisonnable. En 1998, la charge d'endettement était de 5,4 % des recettes de fonctionnement, alors que le ratio des communes touristiques de la même strate était de 7,3 %. La baisse des charges d'endettement à partir de 1994 est en partie imputable à l'allègement du coût de la ligne de trésorerie indexée sur le taux monétaire mensuel consécutif à la baisse des taux du marché monétaire ainsi qu'à l'arrêt des tirages à partir de 1997. Mais l'allègement trouve sa cause

principale dans la réduction des intérêts sur la dette à moyen et long terme à partir de 1996. La commune a procédé à une gestion active de sa dette en négociant des remboursements anticipés de prêts refinancés par de nouveaux prêts à des taux plus avantageux.

Les recettes de fonctionnement ont été encore plus dynamiques que les dépenses. Mandelieu La Napoule est une commune fiscalement riche dont le produit fiscal a progressé alors que la pression fiscale est restée modérée. Dans ces circonstances, le poids des dépenses de fonctionnement est resté maîtrisé. De 1993 à 1998, les dépenses réelles de fonctionnement ont augmenté de 29 %, tandis que les recettes réelles de fonctionnement progressaient de 42 %. Le dynamisme des recettes a permis de compenser une hausse moyenne des dépenses pourtant plus forte que l'inflation.

La commune possède des bases fiscales avantageuses. Son potentiel fiscal par habitant, c'est-à-dire la ressource que la commune tirerait des impositions directes en appliquant à ses bases fiscales les taux de la moyenne des communes atteignait 4.829 francs par habitants (pour 24.452 habitants) en 1997 contre 3.685 francs pour la moyenne des communes touristiques de la même strate démographique. Ce potentiel fiscal important contribue au dynamisme des recettes de fonctionnement. En effet le produit fiscal des contributions directes a augmenté spontanément de 12 % de 1993 à 1995 c'est-à-dire avec des taux inchangés. Le produit fiscal a augmenté plus vite à partir de 1996, de 19 % en trois ans, à la faveur, cette fois, d'une augmentation des taux. La commune, qui a longtemps bénéficié de l'effet de richesse fiscale a donc décidé de moduler ses taux à la hausse, sans toutefois tomber dans une forte pression fiscale. En effet les taux appliqués par la commune restaient inférieurs aux taux moyens appliqués par les communes touristiques de même strate.

L'épargne brute, c'est-à-dire ce qui reste des recettes de fonctionnement après paiement des dépenses de même ordre, est un critère fondamental de l'analyse de la solvabilité de la commune. Cette ressource reflète la capacité de la commune à rembourser sa dette sans recourir à des ressources exceptionnelles et à autofinancer les investissements. L'épargne brute de Mandelieu La Napoule est passée de 14,8 MF en 1993 à 35,8 MF en 1998. Le taux d'épargne brute (autofinancement / recettes réelles de fonctionnement) est de 17 % en 1998. C'est un niveau très supérieur au seuil d'alerte de 5 % au dessous duquel la solvabilité est critique. Grâce au dynamisme de ses bases fiscales puis en consentant une augmentation contrôlée de ses taux, la commune a accru sa solvabilité.

En résumé, la ville a absorbé les charges induites par la remunicipalisation de certains services en réduisant certaines dépenses et en profitant du dynamisme de sa fiscalité. Avec une pression fiscale mesurée, la commune dégagne des marges de manœuvre pour procéder à des investissements et rembourser sa dette.

B - LA SECTION D'INVESTISSEMENT

La ville a entrepris un effort de désendettement qui a mobilisé la majeure partie de son épargne brute. Les annuités du remboursement en capital de la dette ont été gonflées par l'effort de désendettement entrepris. Le désendettement de la commune résulte de deux évolutions parallèles. Alors que la commune restructurait sa dette par des remboursements anticipés et des financements à de meilleurs taux, elle a réduit son volume annuel d'emprunts. En 1998, elle remboursait une annuité de dette de 42,1 MF alors que le montant des emprunts qu'elle souscrivait la même année s'élevait à 14,3 MF.

Les dettes de la ville ne suscitent aucune tension. L'indice d'endettement mesure l'encours de la dette en début d'exercice rapporté aux recettes réelles de fonctionnement. Il était inférieur à 70 % en 1998, alors que la moyenne des villes touristiques de la même strate enregistre un indice de 95 %. La capacité de désendettement, qui mesure le rapport entre la dette et l'autofinancement, paraît excellente : l'épargne brute annuelle permettrait de rembourser l'encours de dette en moins de trois ans. La durée moyenne des emprunts contractés par les villes étant de 15 ans, il est d'usage de considérer que le ratio dette / autofinancement traduit une dégradation de la santé financière s'il dépasse 12 ans. Dans de tels cas, la collectivité devrait affecter la quasi-totalité de son épargne à l'amortissement de la dette sur 12 ans. Avec une capacité de désendettement de 3, la ville présentait en 1998 une très bonne solvabilité, qui lui permet en théorie de ne consacrer que 25 % de son épargne annuelle à l'amortissement de la dette.

La conséquence de la préférence de la commune pour le désendettement a été le ralentissement des investissements. Le ralentissement du rythme d'investissement permet, en réduisant les financements nécessaires, de réduire la souscription d'emprunts nouveaux. L'effort d'équipement exprimé en dépenses d'équipement brut par habitants était de 1.770 francs par habitants en 1993. Il approche en 1998 1.257 francs, niveau inférieur à celui des communes comparables, de 1.622 francs.

C - LA TRESORERIE

L'analyse de la trésorerie disponible à partir des situations de fins de mois révèle que les liquidités détenues par la commune ont connu un niveau croissant pendant la période sous revue. Le solde moyen de trésorerie atteignait 43,3 MF en 1998 contre 3,1 MF en 1993. L'abondance des liquidités, si elle est évidemment confortable, n'est pas sans poser un certain nombre d'interrogations. Cette situation ne provient pas d'un alourdissement de la fiscalité ou de la dette. Mais en termes financiers, elle représente quand même une dégradation de la gestion de la trésorerie. En effet, une trésorerie excédentaire traduit un excédent des ressources sur les emplois de la commune et donc un excédent d'endettement de la commune. La dette inutilement contractée par la commune la conduit à supporter des frais financiers alors que les dépôts au trésor des disponibilités ne sont pas rémunérés.

Ce faisant, la commune néglige la possibilité d'optimiser la gestion de ses disponibilités par la recherche d'une trésorerie "zéro" alors qu'elle souscrit une ligne de trésorerie sur laquelle elle

n'effectue plus aucun tirage depuis 1997. Une gestion plus efficiente de sa trésorerie aurait pu amener la ville à rembourser sa dette inutile, soit le montant correspondant au pic de trésorerie observé dans l'année, et économiser les frais financiers afférents à cette dette évacuée. Les éventuels frais financiers liés à l'utilisation de la ligne de trésorerie en cas de creux temporaires qu'elle aurait payés auraient été dans tous les cas inférieurs aux gains financiers sur la dette évacuée, la ligne de trésorerie n'étant pas appelée toute l'année.

III. - LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT

La ville a entrepris plusieurs opérations d'aménagement concernant notamment la vallée de la Siagne, le centre ville et la construction de logements sociaux. Pour mener à bien ces opérations, il a été procédé à la constitution de sociétés anonymes d'économie mixte locales. Le recours à un tel procédé, dans les deux premiers cas, s'est révélé une source d'anomalies et s'est soldé par un échec.

A - L'AMENAGEMENT DE LA VALLEE DE LA SIAGNE

La vocation touristique affirmée de la ville de Mandelieu La Napoule ne l'empêche pas de posséder une topographie hétérogène. Elle présente au Nord-Est une plaine peu urbanisée, dotée de nombreux terrains délaissés et traversée par la rivière de la Siagne. Limitrophe de la ville de Cannes et proche de l'aéroport, voisine d'ensembles urbains, la vallée de la Siagne a pu paraître propice au développement d'une zone industrielle.

Une société d'économie mixte, la SEMAV, était constituée à cet effet en 1990. Cette société, dont la ville était l'actionnaire majoritaire, n'allait jamais connaître un fonctionnement normal. Le plan d'occupation des sols (POS) de la ville de Mandelieu La Napoule était mis en révision le 20 septembre 1990 pour permettre l'urbanisation des 55 hectares de la vallée de la Siagne. Cependant la révision du POS de la ville nécessaire au commencement de l'activité de la SEMAV était suspendue à la réalisation du schéma directeur d'aménagement de l'agglomération de Cannes Grasse et Antibes. En effet un POS doit être compatible avec les dispositions d'un schéma directeur approuvé. Or le schéma directeur de 1979 avait été mis en révision par délibération du 11 janvier 1985 et n'était pas arrêté au moment du lancement de la SEMAV. En 1991 et 1992 les études et a fortiori d'éventuelles opérations immobilières étaient donc différées. Une autre péripétie allait sceller le glas de toute activité normale de la SEMAV. La délibération en date du 14 novembre 1994 ayant approuvé la révision du POS était finalement annulée par le tribunal administratif de Nice le 5 octobre 1995 en tant qu'elle classait en zone urbaine les terrains situés dans la vallée de la Siagne alors qu'ils se situaient dans une zone inondable. Le projet d'aménagement était suspendu à la réalisation préalable de travaux contre les inondations, puis finalement abandonné.

La SEM bien que dépourvue d'activité depuis 1991, allait végéter pendant 5 ans tout en continuant à générer des frais de structure qui devraient tôt ou tard être pris en charge par les

actionnaires. Les actionnaires décidaient finalement en 1996 de procéder à la dissolution de la société et d'opérer sa liquidation.

B. - L'AMENAGEMENT DU CENTRE VILLE

L'aménagement du centre ville est devenu très tôt une priorité de la commune. L'enclavement du centre historique dans le réseau routier le laisse à la traîne d'un développement généralement harmonieux fondé sur les quartiers résidentiels et les loisirs. Le centre historique de Mandelieu paye en effet le prix du dynamisme économique et démographique de la ville. S'il est très facilement accessible au trafic, doté de nombreux points de vente et services, il se trouve délaissé par le tourisme, la population résidentielle et les équipements en raison des nuisances qu'il subit. L'atout considérable représenté par la desserte routière en terme de flux économiques présente des dangers en terme de congestion, de sécurité et de ségrégation démographique.

C'est pourquoi la restructuration du centre ville a pu apparaître comme un objectif majeur de la ville en matière d'urbanisme. Les axes prioritaires de l'aménagement du centre ville sont l'installation d'une population permanente par la création d'emplois et de logements; l'effacement des coupures dues aux liaisons routières; la réalisation d'un pôle fédérant tous les autres quartiers notamment par des équipements publics et la réalisation d'un urbanisme de qualité.

1/ Origine du projet

Une société d'économie mixte d'études pour l'aménagement du centre ville, la SEMAC, était créée en 1986. Cette société dont la ville est actionnaire à 51 % avait pour objet premier de procéder à l'étude d'opérations d'aménagement. En 1989, la ville déléguait son droit de préemption urbain dans le périmètre à la SEMAC en vue de leur cession à des opérateurs immobiliers.

Le conseil municipal décidait ensuite d'utiliser pour l'aménagement du périmètre du centre ville la procédure du programme d'aménagement d'ensemble (PAE). Se substituant à la taxe locale d'équipement le PAE met à la charge des bénéficiaires d'autorisation de construire une participation permettant de financer les équipements publics de l'ensemble du secteur compris dans le PAE. En 1990, la commune arrêtait dans le cadre du PAE une programmation des équipements publics à réaliser sur le périmètre, le coût prévisionnel de ceux-ci et les délais de réalisation, au plus tard le 1er juillet 2000. Les possibilités financières de la commune étaient fondées sur l'équilibre entre les dépenses d'équipement prévues par le PAE et les recettes de participation des constructeurs également prévues par le PAE.

Il apparaissait ensuite à la commune que la procédure de financement et de réalisation d'équipements publics par des participations exigées des constructeurs nécessitait, pour être efficace, l'aménagement des sols. En février 1992, après enquête publique réglementaire la commune approuvait un plan d'aménagement de zone (PAZ) et créait la zone d'aménagement concerté dite "Les jardins d'Europa" au sein du périmètre PAE. En mars 1992, la commune

confiait l'aménagement de la ZAC à la SNC "jardins d'Europa". La ZAC est une opération d'aménagement et d'équipement d'initiative publique reposant sur la mise en état de terrains équipés propices à la construction.

2/ Des objectifs révisés à la baisse

La ZAC "les jardins d'Europa" couvrait 17 hectares en centre-ville. La convention d'aménagement conclue avec la société privée d'aménagement SNC Les jardins d'Europa, filiale de la société SEERI, lui donnait mission d'aménager et d'équiper des terrains. Pour assurer sa rémunération, la société d'aménagement pourrait construire elle-même sur ceux-ci ou les céder à d'autres constructeurs. L'aménagement et l'équipement de la zone seraient exécutés en tranches, chacune d'elles comprenant les équipements publics nécessaires aux constructions. Un échancier prévoyait un programme d'études et travaux à réaliser pour chaque tranche ainsi que les modes de financement correspondants. La ville s'engageait à acquérir tous les terrains privés compris dans le périmètre et à les céder à la SNC les jardins d'Europa à leur prix d'acquisition augmenté des frais annexes. La réalisation du programme et sa prise en charge financière étaient partagés entre la SNC et la ville. Les équipements pris en charge par la ville devaient être financés avec la participation des constructeurs prévue par le PAE.

Le coût total des aménagements était estimé en 1991 dans le dossier de réalisation à plus de 237 MF. Le 25 septembre 1996, le conseil municipal constatera que seulement 17 % des équipements prévus ont été réalisés, 7 % de la surface hors œuvre nette, et seulement 4 % des participations des constructeurs projetées réellement perçues : Le projet avait manifestement souffert d'un surdimensionnement et de prévisions économiques génératrices de perceptions sur les constructeurs, trop optimistes. En 1998, la commune décidait de rapporter et rendre sans effets l'arrêté de réalisation de la ZAC des jardins d'Europa. Une convention conclue entre la commune et l'aménageur a mis fin à leurs obligations réciproques.

3/ Les incohérences de l'opération

Le maintien de la SEMAC dès lors qu'une ZAC était créée et sa réalisation confiée à un aménageur en mars 1992 a pu favoriser un éclatement des procédures source de lenteurs et de coûts inutiles. L'acquisition de parcelles à aménager par la SEMAC, dans le cadre du droit de préemption communal qui lui avait été délégué, a conduit la commune à supporter sur la valeur vénale des terrains qu'elle rachetait à la SEM un surcoût estimé à 1,1 MF pendant la période sous revue.

Par ailleurs l'éclatement des protagonistes a pu aboutir à des incohérences autorisées par une planification défailante. La SEMAC anticipait en effet l'approbation de la ZAC par le conseil municipal pour procéder à l'acquisition de terrains dans le secteur de la future ZAC. Elle allait ainsi se rendre propriétaire d'un terrain en octobre 1990 qui se révélerait à l'expérience incompatible avec le plan de la ZAC. En effet, ce terrain n'était plus situé dans la ZAC quand elle était

définitivement arrêtée. Il n'entraîne donc plus dans les objectifs de l'aménageur qui refusa de l'acquiescer. Le stockage de cette propriété achetée plus de 7,5 MF au moyen d'un emprunt qui génère des frais financiers allait obérer sérieusement la situation financière de la SEMAC.

4/ Les dérives de la SEMAC

Le poids des charges financières aggravait les effets du ralentissement du marché de l'immobilier, pour rendre la SEM structurellement déficitaire. La dotation initiale n'ayant pas été dimensionnée pour supporter un portage financier sur une longue durée, la société, faute de soutien financier de ses actionnaires par une recapitalisation, s'enfonçait dans une spirale de l'endettement qui pesait lourdement sur ses résultats. Sous l'effet des frais financiers les comptes faisaient apparaître des pertes de 3,1 MF en 1991, 2,9 MF en 1992 et encore 1,8 MF en 1993.

A partir de 1994, la SEMAC n'effectuait plus aucune mission ni en terme d'étude, ni en terme d'acquisition immobilière. Sa tendance structurellement déficitaire due à son niveau d'endettement allait cependant s'avérer génératrice de charges pour la collectivité. La collectivité continuait en effet à lui reverser une partie des ressources perçues sur les participations versées par les constructeurs dans le périmètre du PAE. Celles-ci n'ont pourtant d'autre légitimité que d'être consacrées à la construction d'équipements publics. Mais le coût du portage endossé par la SEMAC était financé par des emprunts auprès du groupe SEERI et SARI actionnaire de l'aménageur "les jardins d'Europa" et des acomptes versés par ce dernier sur la vente future de terrains stockés. Ainsi en 1997 le bilan de la SEMAC comprenait 8,7 MF d'emprunts auprès du groupe SEERI SARI, dont les intérêts pesaient sur les résultats et 11,4 MF d'acomptes de l'aménageur. Pour lui permettre d'absorber ses frais de structure et dégager un résultat courant avant frais financiers positif, la commune, alors même que la SEMAC ne participait plus à aucune opération d'urbanisme, continuait donc à lui reverser 14 % du produit perçu sur les constructeurs conformément à la convention signée avec la SEMAC. Au total la commune allait ainsi se priver à partir de 1994 de plus de 1,5 MF de ressources de PAE qui auraient pu être affectées au financement d'équipements publics pour maintenir en vie une SEM qui se trouvait paradoxalement en jachère.

La commune allait encore être appelée à contribution par la voie d'une recapitalisation préalable à la procédure de dissolution de la société. La nouvelle municipalité élue en 1995 trouvait une situation préoccupante. Les déficits courants cumulés avaient absorbé les capitaux propres et plaçaient la SEM dans une situation proche de la cessation de paiement. Si la liquidation semblait nécessaire, la structure du passif, composé exclusivement de prêts du groupe SEERI SARI (8,7 MF) et d'acomptes de l'aménageur (11,4 MF) aggravait son coût prévisible. Au total, les 20 MF de dettes et acomptes de la SEM étaient adossés sur une valeur d'actifs ne dépassant pas 13,3 MF. La commune se trouvait donc devant l'alternative de liquider la SEMAC immédiatement et de s'exposer au risque de devoir combler un passif net important, ou bien de procéder à une augmentation de capital dont la nécessité du point de vue financier était apparue depuis longtemps afin de limiter la spirale de l'endettement en attendant la réalisation de la vente de la

parcelle stockée depuis 1990.

L'augmentation de capital était décidée en 1998 sous la forme d'une double participation de la commune et de l'actionnaire SARI SEERI. La ville apportait une parcelle de terrain pour une valeur de 4,7 MF à la SEM qui la cédait à l'aménageur. En contrepartie, l'actionnaire SARI SEERI, dont l'aménageur était une filiale, effaçait sa créance au passif à due concurrence de la valeur de cet apport. Il convertissait par ailleurs le reste de sa créance en actions. Cette opération permettait au total d'effacer les dettes de la SEMAC. Par ailleurs, les terrains stockés qui avaient amené l'inscription d'acomptes au passif de la SEMAC pouvaient être vendus. Le bilan se trouvait ainsi assaini et la SEM en situation d'être liquidée sans coût majeur pour la collectivité.

Par cette opération, la commune a effectué une habile sortie d'un dossier épineux : elle a minimisé les coûts de la liquidation par l'apport d'un terrain affecté à une opération d'urbanisme conforme aux objectifs de l'aménagement du centre ville. En effet la cession du terrain a eu pour objet la construction de 75 logements. La chambre constate cependant que l'opération n'est pas financièrement neutre pour la commune. Faute d'avoir consenti une augmentation de capital nécessaire dès le début de la décennie, elle a laissé la SEMAC recourir à des emprunts et des acomptes pour financer la dérive de son portage financier. En fin de compte, l'apport du terrain ayant été cédé en compensation de ces dettes accumulées, elle aura été amenée à céder à l'aménageur gratuitement un terrain qu'elle aurait dû, dans une situation normale, lui vendre comptant. Si une liquidation onéreuse est évitée, la valeur de la parcelle apportée par la commune, 4,7 MF, représente indirectement le coût de la liquidation supporté par la commune.

IV. - LA POLITIQUE DE TOURISME ET D'ANIMATION

Le secteur du tourisme et de l'animation couvre une multitude de domaines. Ce foisonnement a amené la commune à balancer entre deux modèles d'organisation. La politique de tourisme et d'animation a d'abord été éclatée entre des organismes périphériques dotés de statuts variés. La complexité et les risques liés à ce système l'ont amené à amorcer un début de remunicipalisation des interventions.

A. - LES CONTOURS DU SECTEUR

Les contours de cette politique ne sont pas faciles à cerner. Les domaines traités sont nombreux (sport, commerce, culture, jeux...) les manières de les aborder répondent à des techniques différentes (créer des événements ponctuels tels que les défilés et salons, ou structurer des activités dans des clubs et des écoles) et des philosophies contrastées (éduquer ou distraire, but gratuit ou commercial). Pourtant tous ces domaines ont bien un dénominateur commun : le temps libre des gens. Les opérations d'animation ont essentiellement pour objet de produire des services permettant aux personnes d'employer leur temps libre sur le territoire de la commune. Dès lors cette politique, très fortement marquée par la notion de qualité de vie, trouve dans l'objectif globalement poursuivi une unité réelle Elle revêt une importance primordiale dans le contexte

d'accroissement du temps non travaillé a fortiori dans une station balnéaire comme Mandelieu La Napoule. Au demeurant l'unité du domaine a été reconnue par le juge administratif(1) qui considère "l'animation touristique et culturelle" comme une mission de service public.

Si les modalités d'action de la ville ont subi un changement important de philosophie à partir de 1995, un certain nombre de constantes de la politique d'animation peuvent être dégagées. Les missions dévolues à la politique d'animation, définie comme la production de service à vocation d'occuper le temps libre des personnes, peuvent être réparties en trois masses distinctes. L'accueil, les événements, la formation. On peut donc distinguer l'animation par la création de manifestations et d'événements ponctuels, l'animation par l'accueil et l'information des touristes, l'animation par l'enseignement d'activités artistiques et ludiques dans le cadre des clubs et des écoles.

B. - UNE POLITIQUE ECLATEE

Jusqu'en 1995, la politique du tourisme et de l'animation a été marquée par l'éclatement de la responsabilité des actions entre des organismes périphériques aux statuts privés. L'autonomie de ces organismes, confortée par une vigilance insuffisante, a pu aboutir à une perte de contrôle de la commune sur ses satellites. L'exemple de la gestion déconcentrée de la salle Europa à travers la SEM du même nom est une illustration de la dépossession à laquelle a pu conduire la multiplication des organismes périphériques.

1/ Le système des satellites communaux

La mise en oeuvre des actions en faveur de l'animation dans les trois domaines des manifestations, de l'accueil et de la pédagogie sportive et culturelle a été largement déléguée à des associations communales et à une société d'économie mixte. L'organisation des interventions communales relevait ainsi d'une logique de mission. A chaque axe de la politique d'animation correspondaient une ou plusieurs entités autonomes et privées recevant des subventions et des concours matériels en contrepartie d'une action et d'un objet conformes aux buts d'intérêt général fixés par la commune.

Ainsi l'animation par les événements était-elle principalement déléguée à la SEM d'exploitation de la salle des congrès dénommée salle Europa et à une association intitulée le comité d'animation. L'animation par l'accueil était confiée à l'association de la maison du tourisme, qui gérait les points d'accueil et d'information des touristes. L'animation par la pédagogie était confiée en ce qui concerne la culture et les loisirs, au centre de la culture, association connue sous le sigle de CJCL. La pédagogie sportive relevait de l'association de la maison de la mer pour la formation aux activités nautiques et du comité des sports, une autre association par laquelle transitaient les subventions accordées à une dizaine de clubs sportifs eux-mêmes structurés en associations. Cette architecture n'a pas été exempte d'anomalies.

Plusieurs associations ont constitué des démembrements de services municipaux. Il en est ainsi de l'association du centre de la culture de Mandelieu La Napoule, initialement connue sous le sigle CJCL (centre de la jeunesse de la culture et des loisirs). Cette association, créée en 1979, organisait des activités éducatives et culturelles dans des locaux et avec du matériel mis gracieusement à sa disposition par la ville. Les réparations étaient prises en charge par la ville. L'essentiel de ses revenus provenait d'une subvention municipale. Ces fonds publics étaient en fait gérés sous l'autorité d'un président et d'un vice président respectivement maire et adjoint du maire de la ville, conformément aux statuts de l'association. La moitié du conseil d'administration était composée de membres de droit émanant du conseil municipal. En fin de compte, faute d'autonomie réelle l'association se trouvait dépourvue d'existence propre. En organisant l'animation pédagogique à travers une association qui peut être qualifiée de transparente, la commune se livrait à un contournement des règles du droit public et des procédures de contrôle des deniers publics. L'imbrication de la ville et de l'association était telle que des factures dues par le CJCL ont parfois été payées directement sur le budget de la commune.

Plusieurs associations fonctionnèrent sans rendre compte de leur gestion à la municipalité malgré les concours importants dont elles bénéficiaient. Ainsi l'assemblée générale du centre de la culture ne s'est pas réunie pendant plusieurs années pour la présentation des comptes sociaux et aucun rapport de gestion du conseil d'administration n'était rendu au conseil municipal. Une opacité identique a caractérisé le comité d'animation, association ayant pour objet l'organisation de manifestations, qui ne présentait ni rapport de gestion, ni budget prévisionnel, ni procès verbal d'éventuelles réunions du conseil d'administration, lequel devait pourtant statutairement se réunir tous les trois mois.

En tolérant cela, la ville renonçait à exercer une fonction de contrôle pourtant prévue par la loi, puisque aux termes de l'article L1611-4 du code général des collectivités territoriales toute association, ouvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée. Ce faisant elle s'exposait d'ailleurs à des décisions contraignantes de la part de la juridiction financière. A l'occasion de l'allocation de subventions à une association qui ne rendait pas compte de sa gestion, plusieurs maires et associations ont pu être déclarés solidairement comptables de fait(2) des deniers de leurs communes.

L'ensemble de ces associations bénéficiaient de concours financiers directs et indirects importants sans faire l'objet d'un contrôle de gestion rigoureux ni échapper à des situations financières critiques. Ainsi le centre de la culture bénéficiait en 1995 d'une subvention communale de 3,2 MF et dégageait un résultat courant déficitaire de 137.000 francs. Le total des concours municipaux au CJCL était d'ailleurs bien supérieur aux subventions financières directes, compte tenu des prises en charges diverses et des apports de matériel. Le concours de la commune était intégralement absorbé par la masse salariale constituée par les 30 salariés de l'association, sans que celle-ci eût à accompagner ses demandes de subvention de rapports d'activité élaborés, d'un plan de financement prévisionnel ni d'une prévision d'activité et d'une justification rigoureuse des charges. Il en était de même pour la maison du tourisme, qui a bénéficié jusqu'en 1995 d'une

subvention annuelle de 3 MF reconduite d'année en année alors qu'elle dégagait un résultat courant déficitaire.

2/ La gestion déconcentrée de la salle Europa

Le complexe Europa, dont la construction a été entreprise par la ville en 1987, est ouvert depuis avril 1992. Cet espace polyvalent permet d'organiser chaque année une centaine de manifestations concourant à l'animation de la ville dans des domaines aussi divers que les expositions, séminaires, congrès, spectacles.

Dès son ouverture, la ville décidait de confier la gestion et l'exploitation de la salle et ses dépendances à une société anonyme d'économie mixte, la SEM Europa. La SEM était dotée d'une large autonomie. La convention de mise à disposition de la salle prévoyait en effet que la SEM assurerait seule et sous sa responsabilité le fonctionnement et la gestion de la salle Europa. Le principe d'autonomie emportait des conséquences à la fois sur le plan financier et sur le plan stratégique. Tout un pan de la politique d'animation de la ville se trouvait en fait déconcentré. En effet, il incombait à la SEM d'établir le planning des manifestations, qui était présenté pour information et pour avis aux représentants de la ville. A l'inverse, les manifestations supplémentaires souhaitées par la ville ou par des associations devaient obtenir l'accord de la SEM en ce qui concerne leur date de programmation et le prix d'utilisation du matériel.

Les dispositions financières liant la ville et la SEM reflétaient ce principe d'autonomie. La SEM devait rechercher l'équilibre de sa gestion, le versement de la dotation ne pouvant être que conjoncturel. La convention pour l'exploitation et la gestion de la salle Europa donnait à la SEM l'obligation "de mettre en oeuvre tous les moyens qu'elle jugera appropriés pour aboutir à l'optimisation de l'utilisation des installations et de leur rentabilité. En contrepartie de cette obligation, la commune de MLN participera aux frais de fonctionnement de la SEM sous forme d'une dotation annuelle. Cette dotation devra disparaître à terme, lorsque les dépenses de la SEM seront compensées par les produits d'exploitation et de la gestion du complexe". La convention soumettait donc le versement de la dotation de la ville à la SEM Europa à trois types de contraintes. En premier lieu, le versement de la dotation était conçu comme une aide temporaire au lancement économique de la SEM. La dotation ayant vocation à disparaître, l'accroissement des produits d'exploitation hors dotation devait donc augmenter proportionnellement plus que les charges pour parvenir à l'équilibre en se substituant progressivement à la dotation. En second lieu, la SEM était soumise à une obligation de moyen. Elle devait mettre en oeuvre tous les moyens à sa disposition pour accroître l'utilisation du complexe en même temps que sa rentabilité. Autrement dit l'efficience et les gains de productivité étaient érigés en impératif de gestion, puisqu'il était demandé à la SEM de maximiser l'utilisation de la salle avec un minimum de charges. Enfin la dotation présentée comme une "contrepartie" du respect de cette obligation, était clairement placée sous condition. Ces contraintes, notamment la conditionnalité de la dotation, posaient tacitement la nécessité pour la commune d'exercer un contrôle rigoureux de "l'optimisation" de l'utilisation du complexe et de l'évolution des frais de structure. En cas

d'évolution défavorable, la commune disposait d'ailleurs du droit de dénoncer la convention.

Lors de l'examen des comptes de résultat de la SEM il est apparu que les dispositions conventionnelles n'ont pas été respectées. En aucun cas la SEM Europa n'allait fournir la preuve de sa viabilité financière. Pour un chiffre d'affaire de 1,3 MF en 1993, 1,7 MF en 1994, 2,3 MF en 1995, les subventions d'exploitations versées par la ville se sont élevées les mêmes années à 2,6 MF, 2,7 MF et 2,5 MF. Compte tenu du niveau des charges, malgré l'augmentation des produits d'exploitation le montant des subventions ne pouvait pas diminuer significativement. Ce phénomène ôtait toute autonomie réelle à une société dont la dotation était supérieure au chiffre d'affaire. Malgré le niveau élevé et récurrent des dotations de la ville l'exploitation de la SEM dégageait des pertes au montant exponentiel, avec un déficit courant avant impôt passant de 45.750 francs en 1993 à 1.136.558 francs en 1995. Contrairement aux prévisions, la dotation était donc pérenne sans pour autant permettre l'équilibre de la SEM. Au total, de 1992 à 1995, la SEM Europa a dégagé un déficit courant cumulé de 1,3 MF alors qu'elle a reçu dans la même période 10,2 MF de subventions communales.

Les charges salariales étaient pour leur part régulièrement supérieures ou égales au chiffre d'affaire de la SEM ce qui amène à s'interroger sur l'efficacité de la gestion. En 1994, le coût de l'équipe polyvalente, composée de 7 salariés, représentait 44 % des charges d'exploitation et 191 % du chiffre d'affaire. Le directeur percevait un salaire brut de 35.000 francs par mois plus un treizième mois et une prime sur objectif correspondant à 10 % du chiffre d'affaire hors taxe (près de 155.000 francs annuels soit 13.000 francs par mois) En définitive, alors que La SEM Europa n'a jamais été en situation tendancielle d'assurer son autonomie financière et que sa gestion était éloignée du principe d'optimisation des coûts, la commune a alloué des subventions conséquentes pendant plusieurs années. Malgré ces indicateurs défavorables elle ne remettait pas en cause le bien fondé de celles-ci. Cette attitude illustre une défaillance de contrôle.

Le 25 septembre 1995, le conseil municipal ayant décidé de ne plus accorder la dotation annuelle à la SEM Europa, l'assemblée générale de la SEM décidait de mettre en œuvre les formalités de dissolution et liquidation de la SEM. Par délibération du 19 janvier 1996, la convention était résiliée, la salle redevenait une salle municipale gérée en régie par du personnel communal.

C. - LA REMUNICIPALISATION

L'importance des subventions et la situation financière difficile de la SEM Europa et de certaines associations amenaient la municipalité à partir de 1995 à diminuer ses aides et à opérer la remunicipalisation de certains services.

1/ La nouvelle architecture des services communaux

A une logique de missions déléguées à des organismes périphériques a été substituée une logique de services. Chacun des domaines de l'animation est appréhendé principalement sous

l'angle du contrôle de la commune sur les actions engagées. Dans le domaine de l'animation par la création d'événements et l'accueil des touristes, il a été créé en 1996 un office du tourisme et de l'animation sous la forme d'un établissement public industriel et commercial. Celui-ci fait figure de pivot dans l'organisation de l'animation touristique et événementielle. Cet établissement public a également récupéré les compétences de l'association de la maison du tourisme en matière d'accueil. Par conséquent celle-ci était dissoute en 1996. Par ailleurs, la dissolution de la SEM Europa étant en cours, la salle des congrès perdait toute autonomie. Elle était désormais placée en régie, gérée directement par du personnel communal, et mise à la disposition de l'office ou des particuliers moyennant paiement pour l'organisation de manifestations. Dans le domaine de l'animation par la formation artistique, l'association CJCL a été dissoute en 1997 et remplacée par une régie du centre culturel aux missions recentrées. Enfin, dans le domaine de la formation sportive, le comité des sports a également été dissout. Le système associatif demeure courant, mais les relations avec certaines associations comme la maison de la mer sont clarifiées.

Les comptes de l'établissement public industriel et commercial de l'office du tourisme sont composés d'un budget principal relatif au tourisme et au fonctionnement des points d'accueil et d'un budget annexe concernant l'organisation des manifestations. Dans un premier temps le conseil municipal a décidé d'attribuer à l'office, en complément de ses ressources propres, une subvention communale et de lui reverser le produit de la taxe de séjour. Ces ressources ne s'avérant pas suffisantes pour assurer le fonctionnement de l'office, il a été décidé à partir de 1997 de reverser également à l'office le produit de la taxe additionnelle sur les droits de mutation. Une approche consolidée des apports communaux de la commune à l'office du tourisme et de l'animation montre que ceux-ci ont progressé par rapport à l'ancien système de subventions à des entités éclatées. Les apports communaux représentent plus de 70 % des recettes d'exploitation de l'établissement. De 1995 à 1998, en passant de 6,5 MF à 8,7 MF, l'effort communal consolidé en faveur du tourisme et de l'animation a progressé de 33 %. Il est vrai que les actions en faveur du tourisme ont été renforcées et que l'office prend désormais en charge certains frais de communication qui lui incombent alors que certains d'entre eux étaient auparavant imputés à tort sur le budget général de la commune.

La situation financière de l'association du centre de la culture faisait apparaître une situation structurellement déficitaire avec des charges salariales équivalentes aux subventions malgré un niveau élevé et croissant de concours directs et indirects et sans véritable contrôle de gestion. La ville a décidé de réintégrer le centre dans le giron municipal. Désormais le centre de la culture est une régie municipale centrée sur la pratique de disciplines artistiques et l'organisation d'événements culturels. Par ailleurs les locaux sont loués aux associations qui utilisent traditionnellement le site pour les activités de loisirs qu'elles soutiennent moyennant une redevance. La chambre s'est interrogée sur les conséquences financières pour la commune de la transformation juridique de l'association du centre culturel en régie. Le centre de la culture atteint désormais un équilibre d'exploitation, hors masse salariale et hors charge d'investissement. Par ailleurs si l'activité n'est pas équilibrée une fois prises en compte les charges salariales, ce qui somme toute est assez prévisible en ce qui concerne des activités de service public, le différentiel

entre les charges et les produits d'exploitation, à combler par les finances publiques communales, semble se réduire. Il est de 1,7 MF en 1998 alors qu'il atteignait 3,2 MF en 1996. La masse salariale a pu être réduite à la faveur du recentrage des activités du centre sur la pédagogie artistique. Néanmoins, la comparaison des seules activités artistiques chorégraphiques et musicales sur la période montre que les rémunérations hors charges sont de niveau similaire mais que le centre a enregistré des gains de productivité : à la fin de l'année 1998, le centre dispensait 153 heures d'enseignement par semaine contre 87 heures pour l'ancienne structure.

La ville a entendu clarifier également ses relations avec la maison de la mer. S'agissant des prestations de la maison de la mer dans le domaine des activités nautiques, la chambre s'est attachée à vérifier que la ville gardait le contrôle des facturations qui lui étaient adressées sur la base d'un coût de séance par enfant. De fait, elle a pu vérifier que la ville disposait des justificatifs suivants : conformément à un planning de voile scolaire établi en juin pour l'année scolaire à venir, des fiches journalières de présence des groupes ont été émargées par les enseignants qui accompagnent les élèves. Ces fiches ont été adressées mensuellement au directeur des sports de la ville qui s'assure de l'effectivité de l'animation.

2/ Les difficultés de la transition

Parallèlement aux interventions de l'office du tourisme en matière d'animation un certain nombre de manifestations organisées par cet établissement public et relevant de sa compétence ont continué à donner lieu à des dépenses prises en charge directement par la ville. Il en est ainsi de la promotion graphique des différents spectacles alors que la publicité de ces événements relève a priori pleinement de la compétence de l'office de tourisme et d'animation. De même un relevé non exhaustif des factures payées par la commune en 1997 pour l'organisation de la fête du mimosa a permis de constater une participation directe de la ville à l'organisation de cet événement pour un prix de 253.596 francs. Cette somme s'ajoute à la somme reversée par la commune à l'office pour l'organisation de la dite fête, évaluée par la chambre d'après le compte rendu de l'établissement pour 1997 à un montant minimum de 414.768 francs.

Cette situation n'est a priori pas favorable à l'optimisation des coûts. Elle conduit à s'interroger sur la conformité de cette prise en charge de dépenses touristiques par la ville avec les dispositions de l'article L2231-9 du code général des collectivités territoriales relatives aux établissements publics à caractère industriel et commercial dénommés offices du tourisme. Ces dispositions prévoient en effet que les offices du tourisme disposent de compétences obligatoires au rang desquels la promotion touristique : "l'office du tourisme est chargé de promouvoir le tourisme". A contrario l'intervention du service de la communication de la ville dans la promotion du tourisme pourrait être considérée comme une inflexion au principe d'exclusivité des compétences de l'office en matière de promotion, tel qu'il semble découler de ces articles. De plus elle remet en cause la sincérité des comptes de l'établissement public industriel et commercial. L'article L2224-1 du code des général des collectivités territoriales prévoit en effet que les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial doivent être équilibrés en recette et en dépenses. Il est interdit

aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre de ces services publics. Une partie des dépenses relevant de ses missions étant prise en charge par une autre personne publique et donc débudgétisés, les résultats et l'éventuelle rentabilité de l'office deviennent en tout cas non significatives. D'un point de vue plus général, l'éclatement des financements du tourisme et de l'animation en plusieurs entités nuit à la lisibilité du coût de cette politique qu'il convient de se garder de réduire au budget de l'office.

La chambre a également constaté que la situation du club de rugby de Mandelieu n'était pas sans constituer des risques financiers. Le Rugby Club de Mandelieu La Napoule a bénéficié de concours importants de la part de la commune. Outre des avantages en nature, la municipalité lui a accordé une subvention voisine de deux millions de francs jusqu'en 1995. Ces avantages n'ont pas empêché le club de connaître une dérive financière. En particulier, les indemnités versées aux joueurs ont gonflé, sous le double effet du passage au professionnalisme et de l'ascension de l'équipe première dans la hiérarchie nationale. L'étude du bilan a fait apparaître une situation fragile. En 1998, sous l'effet des déficits cumulés qui amputaient les capitaux permanents, l'association n'avait pas de fonds propres et se trouvait par conséquent dans une situation où la totalité de son passif était constitué de dettes. De surcroît, dans une telle situation l'actif est inférieur aux dettes et n'est pas en situation de les couvrir en cas de liquidation. En l'espèce, la ressource d'endettement, de 2,5 MF, n'était la même année adossée que sur 1,1 MF d'actifs. Par conséquent cette association présente un risque de cessation de paiement qui pourrait exiger une injonction de capitaux ou la réduction voire l'arrêt de l'activité. Dans le cas d'une dissolution, l'appel de la ville en comblement du passif net, supérieur à 1 MF, n'est pas à écarter.

Par assemblée générale extraordinaire en date du 6 juin 1997, le club a décidé d'entamer un processus de regroupement avec le rugby cannois et de changer son appellation. La fusion des clubs, malgré une convention conclue le 12 juillet 1999, est actuellement inachevée, alors qu'elle apparaît comme un moyen propice à la maîtrise des coûts de fonctionnement.

D. - LE ROYAL HÔTEL CASINO

En autorisant l'exploitation des casinos dans les communes qui ont le caractère de stations balnéaires, thermales ou climatiques, le législateur a entendu dans la loi du 15 juin 1907 fournir aux communes concernées un atout supplémentaire en matière de développement touristique. Cependant l'ouverture et l'exploitation d'un casino sont soumis à une réglementation très précise. L'autorisation administrative d'exploiter un casino est délivrée par le ministre de l'intérieur au vu d'un cahier des charges passé entre la commune et l'exploitant considéré comme concessionnaire d'un service public d'animation touristique. La réglementation prévoit en outre des prélèvements à opérer sur le produit des jeux au profit de l'Etat et de la commune.

Le casino de Mandelieu La Napoule a été créé après avis favorable du conseil municipal en date du 17 octobre 1980. Installé au rez-de-chaussée du Royal Hôtel, en bord de mer, il est exploité par la société anonyme de gestion du casino de Mandelieu. La société anonyme de gestion du

casino a conclu un bail, renouvelé le 1er janvier 1997, avec la SCI des hôtels de Mandelieu. Le cahier des charges, suivi de treize avenants, a été signé entre la commune et le casinotier le 25 mars 1981. Un point du cahier des charges modifié suscite une observation de la chambre. L'article 6 du cahier des charges de 1981 a mis à la disposition du casino un terrain municipal, pour la durée de la concession, afin d'y réaliser des parkings et des courts de tennis. Un avenant au cahier des charges, en date du 26 juillet 1993, a complété ces dispositions en mettant à la disposition du casino deux autres parcelles destinées à des parkings et des courts de tennis, portant le total des dépendances du domaine public communal mises à disposition à une superficie totale de 4 497 m². Jusqu'en 1994, ces dépendances du domaine public communal ont été mises à disposition du casino gratuitement. Le cahier des charges n'était pas dénué d'ambiguïté puisqu'il ne fixait pas avec précision à qui incomberait le coût de la réalisation des parkings et des courts de tennis. Alors que c'est la mairie qui a finalement financé les travaux de parking, évalués par la chambre entre 1987 et 1991 à un total de 3.706.000 francs, celui-ci a profité gratuitement à un particulier. Alors que le principe des utilisations collectives du domaine public, au rang desquelles le droit d'aller et venir, est la gratuité, le droit pour l'administration d'établir des redevances sur les utilisations privatives est pourtant formellement consacré par divers textes. A partir de 1994, la ville a décidé de percevoir sur le casino une redevance de 5.000 francs pour la mise à disposition du parking. Cette décision a été complétée en 1995 par l'institution d'une autre redevance annuelle de 20.000 francs pour l'utilisation des courts de tennis. La ville vient d'engager de nouvelles négociations afin de déterminer de nouveaux montants de redevances.

Une autre observation concerne les obligations formelles du concessionnaire, considéré comme un délégataire de service public. Certaines obligations du délégataire ont été précisées par la loi du 8 février 1995, notamment celle de produire un rapport comportant les comptes et une analyse de la qualité du service ; ainsi qu'une annexe permettant d'apprécier les conditions d'exécution du service public. De telles obligations n'ont pas été respectées par le casino vis à vis de la commune délégante. A la suite des observations de la Chambre, le délégataire s'est engagé à ne plus manquer à ces obligations.

Le casino de Mandelieu La Napoule occupe un rang intermédiaire dans le paysage des casinos du département en ce qui concerne le chiffre d'affaire exprimé en produit brut des jeux. Avec 87,6 MF pour la saison 1996/1997, il arrivait au cinquième rang des onze casinos des Alpes Maritimes. L'ensemble des prélèvements opérés sur le produit brut des jeux, part communale et part reversée par l'Etat, atteint près de 6 % des ressources propres de la commune. Ces recettes ont été multipliées par 6 depuis 1993, passant de 1,9 MF à 11,8 MF en 1997. En fait le montant global des mises a fortement crû après que la loi du 5 mai 1987 eut autorisé l'exploitation des machines à sous.

V. - L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE GENERALE

L'organisation générale de la commune a pu aussi, en raison parfois d'un manque de rationalité,

concourir à la perte du contrôle par la commune de ses satellites, montrant en cela que les délégations de services publics doivent être accompagnées d'un effort de rationalisation interne accru de la part des collectivités.

A. - LA GESTION DU PERSONNEL

Bien qu'elle ait opté pour le démembrement d'un certain nombre de services publics, la commune ne renforçait pas parallèlement ses capacités de contrôle technique pour en conserver la maîtrise. Ainsi une certaine sous représentation du personnel d'encadrement a pu apparaître pendant la période sous revue. A la fin de l'année 1995, sur un total de 433 agents, la municipalité comptait 13 agents de catégorie A soit 3 % du total, et 32 agents de catégorie B soit moins de 8 %. Le taux d'encadrement de Mandelieu La Napoule apparaissait nettement inférieur aux taux observés dans les communes au plan national. Cette sous représentation du niveau intermédiaire entre les secrétaires généraux et le personnel d'exécution a pu nourrir une concentration des pouvoirs dans les mains du secrétaire général. La chambre s'est attachée à saisir si la collectivité avait mis en place un système d'évaluation des risques financiers et des procédures. Il n'existe aucun outil de ce type. L'absence au moins d'une fonction de contrôle de gestion rattachée par exemple dans l'organigramme au secrétaire général, ou l'absence de tableaux de bord périodiques à l'usage de la direction témoignent d'une insuffisance. La chambre a pris note du processus engagé par la collectivité pour se doter de tels outils.

Un contrôle exhaustif a été effectué sur l'ensemble du personnel pour la période 1993-1997. Les textes applicables sont dans l'ensemble respectés. Lors du contrôle précédent, la chambre avait constaté que vingt personnes percevaient alors la prime informatique sans présenter les caractéristiques techniques et professionnelles nécessaires pour en bénéficier. Une douzaine de personnes continuent de la percevoir dont six déjà relevées lors du précédent examen. Elles ont cependant toutes, depuis, satisfait aux épreuves d'un examen professionnel de pupitreur, moniteur de dactylocodage ou programmeur du système d'exploitation. L'examen de leur cas est indissociable de la situation du chef du service informatique.

Le conseil municipal a créé, à compter du 1er janvier 1995, un poste de chef de service informatique, emploi à pourvoir par une personne titulaire du diplôme d'ingénieur, option informatique. Un agent était recruté par contrat rendu exécutoire le 13 janvier 1995. Conclu pour une durée d'un an, ce contrat a été renouvelé par avenants avant que cet agent ne quitte les services de Mandelieu la Napoule le 31 octobre 1997. La collectivité a fourni, pour chacune des six personnes dont la chambre avait relevé le cas, un arrêté d'attribution de la prime informatique visant la réussite à un examen professionnel. La commune de Mandelieu est affiliée au Centre National de la Fonction Publique Départementale (CNFPT) qui est chargé de l'organisation des concours et examens professionnels des fonctionnaires de catégorie A ou B(3) et des fonctionnaires de catégorie C(4) catégories auxquelles appartiennent les personnes susvisées. L'arrêté fourni au comptable indiquant seulement : "considérant que M... a satisfait aux épreuves de l'examen professionnel de ..." il a été demandé à la commune de fournir le résultat de l'examen

professionnel évoqué. En réponse, pour chacune des personnes, il a été fourni un certificat d'évaluation et un certificat d'aptitude établis sur la base d'épreuves d'évaluation organisées par la commune elle-même le 29 juin 1994 sous le contrôle du chef du service informatique. Ces certificats ont appelé l'attention de la chambre sur deux points. Il est d'abord permis de s'interroger sur l'intérêt pour la commune d'organiser elle-même un tel examen professionnel. Le CNFPT, auquel la commune a versé en 1994 la somme de 335.073,64 francs pour prix de son affiliation, semblait tout à fait indiqué pour le faire. La deuxième anomalie paraît plus importante. Dans chacun des cas, le certificat d'évaluation et le certificat d'aptitude ont été délivrés par le responsable informatique, alors que celui-ci n'allait être recruté que six mois plus tard. Cette incohérence entre la date de délivrance des certificats et la date de recrutement de leur auteur pourrait permettre de présumer qu'il s'agit de documents établis irrégulièrement.

Une certaine désorganisation semble avoir régné lors du recrutement des contractuels : il n'est pas rare que la délibération autorisant un recrutement fasse défaut, ou que le contrat n'ait pas été transmis au contrôle de légalité. Ainsi un agent recruté le 1er juin 1989 a-t-il exercé ses fonctions pendant 5 ans sans que son contrat ne soit transmis à la préfecture pour être soumis au contrôle de légalité. Ce n'est qu'à compter de 1995 que ce contrat allait être régularisé. De même, le contrat de travail du directeur de la police municipale, recruté en août 1983, n'était pas transmis à la Préfecture avant son renouvellement en 1988.

La situation du secrétaire général de la ville en fonction jusqu'en 1995 a également attiré l'attention de la Chambre. Par arrêté du maire en date du 22 avril 1991, cette personne a été autorisée à titre exceptionnel, à donner des consultations à deux sociétés d'économie mixte locales, l'une de construction dite des LOGECO, l'autre étant la SEMAC. Les rémunérations perçues par le secrétaire général en tant que consultant de la SEMAC pendant la période allant de mai 1992 à mars 1995 ont été estimées par la chambre à un total de 151.725 francs. De même, en tant que consultant de la SEM de construction LOGECO il a perçu un total de 168.917 francs sur trois ans. Ce montant est faiblement représentatif du total des rémunérations perçues à ce titre depuis le début des années 1980 où il exerçait déjà de telles activités.

La chambre considère que ces rémunérations ont été versées irrégulièrement, au regard du décret-loi du 29 octobre 1936 et l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983, portant droits et obligations du fonctionnaire. La rétribution de secrétaire général se heurtait à l'interdiction du cumul d'un emploi public et d'un emploi privé, les SEM étant des sociétés commerciales relevant du droit privé. S'agissant du cumul d'un emploi public et d'un emploi privé, les "consultations" constituent certes des dérogations à l'interdiction de cumul autorisées par la loi. Cependant la permanence des activités et des rémunérations du secrétaire général au titre de ses activités dans les SEM amène la chambre à considérer qu'il s'agissait non de consultations ponctuelles autorisées mais de véritables emplois qui, eux, demeurent interdits. Au demeurant, il apparaît que la situation du secrétaire général n'était pas de nature à favoriser son indépendance dans ses fonctions de surveillance d'entreprises soumises au contrôle de la commune, dont l'une a connu de sérieuses dérives.

B. - LES CONTRATS DE MOBILIER URBAIN

De 1979 à 1990, la ville a conclu avec la société Decaux plusieurs contrats portant sur l'installation et l'entretien du mobilier urbain. Tous ces contrats contenaient des dispositions prévoyant que faute d'être dénoncé dans un délai minimum, allant de six à douze mois selon les cas avant son terme, le contrat se trouverait tacitement renouvelé.

La chambre estime que la combinaison d'une clause de tacite reconduction avec l'existence d'un délai de résiliation constituent des accords défavorables à la mise en concurrence des contrats d'aménagement urbain, surtout si le délai de résiliation est important. Les collectivités anticipent souvent tardivement la fin du contrat et risquent de prendre conscience de l'existence d'un délai de résiliation alors que celui-là est déjà dépassé. A cet égard, un délai de résiliation de douze mois avant le terme du contrat apparaît excessif au regard de l'intérêt communal.

Le doyen des présidents de section,

président de séance en l'absence du

président de la chambre,

Christian BESOMBES

(1) Avis du conseil d'Etat du 4 avril 1995

(2) CRC de haute Normandie, 26 septembre 1990, sieur A. maire de Val de Rueil et association Centre d'étude et d'action sociale

(3) Article 12 - 1 de la loi n° 94 1134 du 27 décembre 1994

(4) Article 11 de la loi du 27 décembre 1994