

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille, le 22 juin 2001

Référence à rappeler :

Greffe/BA/ n°1244

Lettre recommandée avec AR n° 928874839FR

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

Monsieur le Maire

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 5 juin 2001, arrêté ses observations définitives au vu notamment des réponses adressées à ses observations provisoires.

Conformément à l'article L. 241-11 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 le Maire

Hôtel de Ville

06370 MOUANS-SARTOUX

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

2ème section

OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE LA COMMUNE DE MOUANS SARTOUX

(Alpes-Maritimes)

Exercices 1996 à 1999

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Mouans-Sartoux à partir de l'année 1996 qui a été attribué à M. Loïc Bahuaud, conseiller. Le président de la chambre en a informé le maire, M. André Aschieri, par lettre en date du 11 septembre 2000.

L'entretien de fin d'instruction a eu lieu le 25 janvier 2001 entre M. Aschieri et le rapporteur.

Dans sa séance du 20 février 2001., la chambre a arrêté ses observations provisoires. En application des prescriptions de l'article R.. 241-12 du code des juridictions financières, ces observations ont été transmises dans leur intégralité au maire de la commune. La réponse du maire, après obtention d'un report d'échéance, a été enregistrée le 10 mai 2001. Le destinataire des observations provisoires n'a pas demandé à être entendu par la chambre.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre, 2ème section, a délibéré et adopté, le 5 juin 2001, ses observations définitives dans la composition suivante : M. Fabre, président de section, M. Caïani, conseiller et M. Bahuaud, conseiller-rapporteur.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par le maire de la commune 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. PRESENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Mouans-Sartoux est située au centre de l'agglomération Cannes-Grasse-Antibes. Elle comptait 8002 Mouansois au recensement de 1990 et en compte 8.990 depuis le recensement de 1999. Sa superficie est de 1352 hectares. Administrativement rattachée au canton de Mougins, elle fait partie de l'arrondissement de Grasse. Le maire de la commune est, depuis le 20 décembre 1974, Monsieur André Aschieri, qui est également député depuis le 1er juin 1997. L'ensemble des services communaux est en régie communale : eau et assainissement, restauration et transports scolaires, pompes funèbres, collecte des ordures ménagères.

La commune, qui a connu une forte progression démographique, compte trois groupes scolaires, un collège, deux crèches et une halte garderie. Chaque groupe scolaire bénéficie d'une cuisine autonome. La commune dispose d'un centre sportif municipal, d'un stade, d'une base de loisirs, tennis, tir à l'arc, centre associatif municipal, salle polyvalente, centre culturel, château-centre d'art, maison de jeunes, bibliothèque. Un complexe " médiathèque cinémas " de 2.000 m² est en cours d'achèvement. La vie associative et culturelle est très développée à Mouans-Sartoux. Ainsi la ville organise, entre autres activités, un colloque occitan et un festival du Livre.

La commune a créé un parc d'activités, celui de l'Argile, qui compte 150 entreprises et plus de 1.500 emplois.

La commune adhère à différentes structures intercommunales :

la communauté de communes du moyen pays provençal " Provence d'Azur " (avec Auribeau sur Siagne, Pégomas, la Roquette sur Siagne, Grasse, Valbonne et Vence) ;

le syndicat intercommunal d'études et de programmation de l'agglomération Cannes-Grasse-Antibes ;

le syndicat des transports Grasse Antibes ;

le syndicat intercommunal de la Siagne et de ses affluents ;

le syndicat intercommunal pour l'amélioration de la qualité des eaux de la Brague;

le syndicat mixte du collège des Campelières ;

le syndicat intercommunal pour la destruction des ordures ménagères.

II. SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE JUSQU'EN 1999.

Globalement, la situation financière est satisfaisante pour la commune.

L'évolution des recettes est sensiblement la même que celle des dépenses sur la période

contrôlée. La chambre observe, cependant, qu'une partie des résultats de la distribution de l'eau, qui devraient être destinés à financer les dépenses de la seule régie de l'eau, ont également servis à financer celles de la commune. Elle constate également que la rémunération de plusieurs agents de la régie de l'eau a été prise en charge par le budget communal, ce qui soulage d'autant la trésorerie communale, mais augmente par contre coup le prix de l'eau payé par les consommateurs.

La capacité d'autofinancement net(1), qui permet de mesurer l'épargne dont dispose la commune pour l'autofinancement de ses investissements, est satisfaisante, même si elle est momentanément déséquilibrée en 1998 à la suite d'investissements lourds pour lesquels les subventions prévues au budget n'avaient pas été versées dans les délais espérés.

| (en milliers de francs) | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-------------------------|-------|-------|---------|-------|
| C.A.F. net | 1.460 | 5.265 | - 1.349 | 4.489 |

La fiscalité est particulièrement modérée comme en témoigne le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal. La création du parc d'activités de l'Argile (zone industrielle et commerciale) a permis jusqu'à présent à la commune de maintenir une faible pression fiscale.

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|------|------|------|------|
| Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal | 0,65 | 0,65 | 0,65 | 0,64 |

Les taux des taxes ont légèrement progressé sur la période examinée. Cette progression a été modulée, par taxe, comme indiqué ci-après :

| Taux des quatre taxes | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | Evolution |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-----------|
| Taxe d'habitation | 8,86 | 9,02 | 9,11 | 9,15 | + 3,27 % |
| Foncier bâti | 9,06 | 9,2 | 9,38 | 9,43 | + 4,08 % |
| Foncier non bâti | 33,82 | 34,05 | 34,39 | 34,66 | + 2,48 % |
| Taxe professionnelle | 11,62 | 11,82 | 11,82 | 11,88 | + 2,24 % |

En 1999, les taux restent tous inférieurs aux moyennes régionales et nationales de la catégorie démographique(2), seuls les taux du foncier bâti et du foncier non bâti sont légèrement supérieurs aux taux moyens départementaux de la catégorie : 8,52 au niveau départemental contre 9,43 en ce qui concerne la taxe sur les propriétés foncières bâties et 26,93 contre 34,66 en ce qui concerne la taxe sur les propriétés foncières non bâties.

La commune dispose fin 1999 d'une bonne marge de manœuvre fiscale pour faire face aux charges que ne manqueront pas de générer les derniers investissements (complexe cinématographique notamment).

Les dépenses d'investissements sont effectuées à un rythme soutenu comme en témoigne le tableau ci-après.

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|------------|------------|------------|------------|
| Dépenses réelles d'investissements (en F) | 15.111.915 | 15.518.094 | 23.659.827 | 19.590.957 |
| En franc/habitant | 1.829 | 1.878 | 2.865 | 2.169 |
| Moyenne nationale de la strate | 1.202 | 1.299 | NC | NC |

La commune dépasse la moyenne nationale de la strate sur les deux premiers exercices. En 1998, la commune a réalisé un centre d'apprentissage dont le coût s'est élevé à plus de 8 MF.

L'endettement paraît à première vue maîtrisé par la commune sur la période examinée comme l'indique le tableau ci-après. Elle a souscrit, en effet, chaque année, environ 5 MF d'emprunt pour des dépenses d'investissement d'environ 25 MF.

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---------------------|------------|------------|------------|------------|
| Stock au 31/12 | 51.393.575 | 48.890.222 | 55.610.229 | 57.108.063 |
| Total annuité payée | 10.739.960 | 6.661.356 | 11.391.624 | 7.717.679 |
| Encours/RRF | 94,3 % | 85 % | 99,75 % | 88 % |
| Annuité/ RRF | 19,7 % | 11,6 % | 20,4 % | 11,9 % |

Cependant, il convient de signaler l'existence d'une ligne de trésorerie non soldée, croissante d'un exercice sur l'autre. Cette ligne est ainsi passée de 6 MF en 1996 à 10 MF en 1998. Cette ligne double en réalité les " emprunts communaux " et porte son endettement à un niveau plus habituel pour une commune de cette taille.

La commune explique l'appel à cette ligne de trésorerie par la nécessité de gérer les variations d'entrée et de sortie de fonds et par le souci de répondre à des besoins provisoires de trésorerie. En effet, la commune doit attendre, parfois plusieurs mois, l'encaissement de recettes importantes : telles que les subventions sur investissements, ou les recettes sur la vente de l'eau (recette annuelle encaissée en juillet et décembre). Les services communaux ont précisé que le montant total cumulé des subventions en attente s'élevait à plus de 13 MF en 1998. Ils estiment que l'appel à cette ligne de trésorerie a permis d'économiser 388.209 francs de frais financiers sur une période de trois ans par rapport à un emprunt à moyen terme classique.

Cette façon d'user d'une ligne de trésorerie présente cependant plusieurs inconvénients.

Une ligne de trésorerie ne peut en effet servir à financer des investissements, ni à compenser un manque permanent de liquidité. Cet outil financier est réservé à des besoins ponctuels de trésorerie pour couvrir des dépenses courantes. La ligne doit être la moins volumineuse possible de telle sorte que soit atteint l'objectif dit de " trésorerie zéro ".

L'usage d'une ligne de trésorerie au lieu d'un emprunt classique fausse également la présentation du bilan de la commune, car elle donne une image erronée de son endettement. Cette façon de procéder est, en effet, assimilable à la souscription d'un emprunt de type classique. Si l'on compare cette ligne de trésorerie à un emprunt, elle revient plus cher que celui-ci, car, chaque année, la commune doit s'acquitter, contrairement aux amortissements d'un emprunt moyen terme, d'un maximum d'intérêts sur le capital souscrit, au lieu de voir ceux-ci diminuer avec le temps. Une planification plus serrée des investissements et de leurs financements serait également de nature à empêcher le surcoût que génère cet outil

III. GESTION DE LA COMMUNE JUSQU'EN 1999.

Les charges de personnel.

Au 31 décembre 1999, la commune au sens strict (hors activités annexes) comptait 139 agents permanents titulaires et 7 agents permanents non titulaires (source : bilan social 1999).

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | Evolution |
|-------------------------------------|------------|------------|------------|------------|-----------|
| Les charges de personnel | 21.642.505 | 21.125.903 | 22.330.788 | 25.473.749 | + 17,7 % |
| Dépenses réelles de fonctionnement. | 45.996.510 | 48.860.461 | 49.948.106 | 56.782.504 | + 23,45 % |
| % des DRF | 47 % | 43,2 % | 44,7 % | 44,9 % | |

Ces charges, malgré leur hausse (en francs courants) ont sur la période en examen un taux d'évolution inférieur à celui de l'ensemble des dépenses. La commune est en deçà des ratio moyen et médian des communes touristiques qui se situent respectivement à 49,8 % et 49,4 %. Il reste cependant que certains personnels qui devraient être rémunérés par la commune ne le sont pas et que cela fausse la présentation de la situation réelle de la commune.

Quelques anomalies ont été constatées en matière de rémunération des agents communaux. Un certain nombre d'indemnités ont ainsi été créées, sans fondement réglementaire, par le conseil municipal : indemnité pour la relève des compteurs d'eau, pour la pose de canalisations, pour les travaux funéraires ou pour les frais de transport de personnes.

Il a également été constaté, comme évoqué plus haut, que deux cadres figurant dans l'organigramme de la commune aux postes respectifs de responsables finances et informatique pour l'une et ressources humaines pour l'autre, étaient rémunérés sur le budget annexe de l'eau et de l'assainissement.

Rien dans les organigrammes produits ne vient corroborer l'idée que ces personnes assumeraient une double responsabilité au sein de la commune et au sein du service de l'eau. La chambre prend acte de l'intention de la commune de rétablir sur le plan comptable la prise en charge des

salaires de ces agents afin de donner une image plus fidèle des coûts de son personnel.

Par ailleurs, la formation professionnelle donnée aux agents communaux ne répond pas suffisamment aux exigences actuelles de la gestion d'une collectivité à forte expansion. Le bilan social fait en effet apparaître des besoins dans ce domaine. Cette formation serait à développer en priorité dans les domaines de la gestion du personnel, de la trésorerie et dans les modes de passation des marchés.

La police municipale

L'effectif du service s'élève, en 1998 (sans que cela ait évolué de manière significative), à 9 agents de police toutes fonctions confondues (soit un peu plus de 6 % de l'effectif communal).

La loi du 15 avril 1999 sur les polices municipales prévoit, lorsque l'effectif des policiers est supérieur à 5, la signature, avec le préfet, d'une convention de coordination des polices nationale (en l'occurrence, à Mouans-Sartoux, la Gendarmerie) et municipale. Cette convention a été signée le 25 septembre 2000

La loi exige également, pour la nomination des policiers, d'obtenir l'agrément du procureur de la République, une prestation de serment devant un juge et l'agrément du préfet. Si le préfet refuse de donner son agrément, l'agent doit être reversé dans un autre corps. A Mouans-Sartoux, tous les policiers ont obtenu les agréments nécessaires.

Les subventions aux associations.

Les versements que la commune effectue chaque année pour financer les activités des associations sont relativement importants au regard du budget de la commune puisqu'ils représentent environ 15 pour cent des dépenses réelles. Le tableau ci-après récapitule les masses financières versées.

| Associations | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Total des subventions versées | 6.996.796 | 7.864.820 | 7.898.075 | 7.958.268 |
| % des dépenses réelles (hors CCAS) | 14,5 % | 14,7 % | 15,5 % | 14 % |

Subventions en francs

Chaque année, les associations bénéficiaires doivent produire une demande écrite très détaillée sur leur caractéristique (dont le modèle est fourni par la commune) ainsi qu'un compte rendu d'emploi de leurs fonds pour les deux derniers exercices. L'examen des pièces produites par la commune (délibérations attributives et demandes des associations) n'appellent pas d'observation particulière.

La passation des marchés.

L'article L. 361-2 du code des marchés publics dispose que : " les informations sur l'exécution des marchés soldés dans l'année ou en cours d'exécution font l'objet d'un rapport récapitulatif annuel communiqué à l'assemblée délibérante de la collectivité à l'occasion de la présentation du budget ". Or, la commune n'a pas été en mesure de produire un tel rapport. A défaut de ce document, les services ont présenté un bilan des marchés qu'ils avaient passés. Les tableaux produits, qui comportaient quelques erreurs, ont conduit à l'examen détaillé de trois marchés.

Pour ceux-ci, la chambre a constaté un allongement des délais de réalisation par rapport aux délais prévisionnels initiaux. Pourtant, aucune modification n'a été apportée à ces délais dans les nombreux avenants passés pour travaux supplémentaires. En application des textes réglementaires, des intérêts de retard auraient donc dus être réclamés aux sociétés chargées des travaux.

Ainsi, en ce qui concerne le marché de réalisation de la cuisine de l'école de l'Orée du bois, les travaux devaient être réalisés de juin à août 1996. Or, l'ordre de service pour leur commencement n'a été signé que le 3 juillet 1996. Par voie de conséquence les procès verbaux de réception des travaux n'ont été signés qu'entre octobre 1996 et février 1997 et les décomptes définitifs n'ont été effectués que dans le courant du troisième trimestre 1997 ; soit avec plus d'un an de retard par rapport au projet initial.

En ce qui concerne le marché de réhabilitation de la Maison du Beuil, notifié avec les premiers ordres de service en octobre 1996, et pour lequel les travaux avaient été prévus sur une période de deux mois, d'autres ordres de service ont été signés en janvier et juin 1997, sous prétexte d'aléas techniques, augmentant ainsi les délais initiaux de 6 mois. Tous les avenants signés par la suite n'ont pourtant jamais modifié ceux-ci. La réception définitive des travaux n'a pu dès lors se faire qu'en juillet 1997, et les décomptes définitifs n'ont été établis que dans le courant du troisième trimestre 1997, soit avec un an de retard.

Enfin, en ce qui concerne le marché du groupe scolaire de la Grand Pièce, celui-ci a été notifié, ainsi que l'ordre de service, en mars 1993, la livraison étant prévue pour septembre de la même année. La réception des travaux et le décompte définitif se sont en réalité étalés d'avril à novembre 1996, soit sur une durée de 3 ans. A la décharge de la commune, ce marché a, en plus des retards dus à ces erreurs, fait l'objet d'un contentieux qui a contribué à allonger les délais.

D'autre part, dans pratiquement tous les marchés passés par les services communaux, les offres retenues sont celles des " moins-disants ", et non celles des " mieux-disants ". Dans nombre de cas, la passation d'avenants pour la réalisation de travaux supplémentaires portait le montant total des marchés à un montant supérieur à l'enveloppe prévisionnel des services techniques.

Ainsi, s'agissant du marché de la cuisine de l'Orée du Bois, les 7 offres retenues par la

commission étaient nettement inférieures à l'estimation des lots faite par les services techniques. Cependant, 5 offres, ont fait l'objet d'avenants pour travaux supplémentaires, et 2 offres ont un montant total notifié, avec avenants, supérieur à l'estimation prévisionnelle. Le nouveau marché avec ses avenants est ainsi supérieur au marché initial de près de 12 %, alors même que les services techniques avaient initialement bien estimé, à 1 % près, le coût final de l'opération. De plus pour cette réalisation, il a été fait appel sur le chantier à d'autres entreprises et les factures hors marché représentent un coût total de plus de 300.000 francs. Au total, le marché a coûté près de 20 % plus cher que ne l'indiquait le choix de la commission d'appel d'offres.

Dans le même sens, en ce qui concerne le marché de restauration de la Maison du Beuil, l'estimation prévisionnelle s'élevait à 275.000 francs TTC. Le montant du marché notifié (aux moins-disants) était de 244.447 francs TTC. Plusieurs des entreprises ont été retenues au motif qu'elles étaient : " l(es) moins-disante(s), qu'elles (sont) connue(s) des services municipaux et (qu'elles) correspond(ent) au type de travail demandé ". La chambre se demande dans ces conditions pourquoi ont été passés différents avenants.

Le montant total du marché avec les avenants, sans compter les factures hors marché, s'est élevé à 336.319 francs, soit une augmentation de près de 38 % par rapport au marché initial notifié. Avec les factures hors marché, le montant de cette réalisation passe à 419.353,88 francs, soit une augmentation de l'enveloppe de plus de 52 % par rapport à l'estimation prévisionnelle. De toute évidence, l'économie du marché a été sérieusement bouleversée, contrairement aux dispositions prévues au code des marchés publics.

Les services de l'ordonnateur ont expliqué que " l'intervention sur des bâtiments existants est sujette à des imprévus difficilement appréciables en amont du marché ", qu'il convenait également de préserver les deniers publics en choisissant les sociétés moins disantes et qu'il fallait tenir compte des demandes de dernière minute présentées par les administrés.

La Chambre est sensible au souci de ménager les finances publiques. Elle souhaite, cependant, attirer l'attention de la commune sur le point suivant : dans un appel d'offres, il convient de s'assurer, en retenant l'entreprise la moins-disante, surtout si son offre est très inférieure à l'estimation préalable des services techniques, que celle-ci comprend bien l'ensemble des prestations prévues au marché. Dans le cas contraire, la commune se trouverait dans l'obligation de passer des avenants pour ajouter audit marché les travaux " oubliés " et l'avantage financier de l'offre n'aura été qu'apparent.

La chambre constate enfin que subsiste, depuis 1986, un reliquat de marchés anciens non soldés, pour lesquels la commune devrait s'acquitter de la retenue de garantie. Si certaines des entreprises ont disparu, rien n'empêche cependant la commune de s'acquitter de ses dettes envers les mandataires désignés pour régler la succession des dites sociétés. La chambre prend acte toutefois de ce que la commune entende régulariser très rapidement ces dossiers.

Le président de section

Pierre FABRE

Le président de Chambre

Alain PICHON

(1) résultat courant de fonctionnement moins remboursement du capital et des intérêts.

(2) Ces taux ont été préférés aux taux départementaux, moins pertinents compte tenu du faible nombre de communes comparables à ce niveau par rapport aux niveaux national ou régional .