

**CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
DE PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR**

3^{ème} section

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

**sur la gestion
de la commune de SAINTE MAXIME**

**Département du Var
- Années 2002 et suivantes -**

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Sainte-Maxime, à partir de l'année 2002. Par lettres en date du 4 avril 2008, le président de la chambre en a informé M. Vincent Morisse, maire nouvellement élu en mars 2008, ainsi que M. Bernard Rolland, ancien maire. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 7 novembre 2008 entre M. Morisse, d'une part, et, le 20 janvier 2009 avec M. Rolland, d'autre part, et la conseillère-rapporteuse.

Lors de sa séance du 12 février 2009, la chambre, troisième section, a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 2000 et suivantes. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Vincent Morisse, maire de la commune, et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. MM. Vincent Morisse, Bernard Rolland, Marcel Oltra, Mme Valérie Boronad et M. Eric Giorsetti ont répondu respectivement le 8 juillet, les 29 juin et 10 août (complément de réponse), le 8 juillet, le 9 juillet et le 29 juin 2009.

Après avoir entendu la conseillère-rapporteuse et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre, troisième section, a arrêté, le 12 août 2009, le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué, au maire en fonctions et pour la partie le concernant à son prédécesseur en fonctions au cours de la période examinée.

La chambre n'a reçu aucune réponse dans le délai légal d'un mois.

Ce rapport devra être communiqué par le maire à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

- S O M M A I R E -

1	Objet du controle	5
2	Présentation de la commune	5
3	Analyse financière	6
3.1	Analyse de l'équilibre du budget principal	6
3.1.1	L'évolution de l'autofinancement	6
3.1.2	Analyse des principaux postes de recettes et de dépenses de fonctionnement.....	7
3.1.4	Le besoin en fonds de roulement et la trésorerie	9
3.2	L'équilibre des budgets annexes	10
3.3	Conclusion sur la situation financière	11
4	Examen des principaux postes de dépenses de fonctionnement courant.....	11
4.1	Les charges de personnel et la gestion des ressources humaines.....	11
4.1.1	Evolution et structure des charges de personnel.....	11
4.1.2	Durée du travail et régime des absences.....	12
4.2	Les charges à caractère général	14
5	Le secteur tourisme-animation-culture : la SEM d'animation de Sainte-Maxime (SMACT).....	15
5.1	Les conditions de création et de fonctionnement de la SEM.....	15
5.1.1	L'actionnariat de la SMACT	15
5.1.2	L'apport en compte courant d'associé.....	16
5.2	Les contrats passés entre la collectivité et la SMACT.....	17
5.2.1	Les deux contrats pour la saison estivale 2003	17
5.2.2	Le marché pour la gestion de l'animation et de la promotion touristique et commerciale conclu à partir du 1 ^{er} octobre 2003	18
5.2.3	Les contrats passés hors marché.....	19
5.3	La mise en œuvre par la SMACT des prestations commandées par la ville.....	20
5.4	La nomination du collaborateur de cabinet du maire en tant que directeur général de la SEM	21
5.5	La structure financière de la SEM.....	23
5.6	Conclusion générale sur l'intervention de la SMACT	24
6	Le secteur tourisme-animation-culture : les associations	25
6.1	La gestion des subventions aux associations par les services communaux	25
6.1.1	Les conventions gérées par le cabinet du maire	26
6.1.2	Les associations suivies par le service de la culture.....	27
6.1.3	Les associations suivies par le service des sports.....	27
6.2	Le cas particulier de l'office d'animation culturelle	28
6.2.1	Les contrôles effectués par la commune	28
6.2.2	La présidence de l'association.....	29
6.2.3	La convention de location de matériel passée entre l'OAC et la SMACT.....	30
6.2.4	Evolution de l'activité et devenir de l'OAC.....	31
7	Le secteur tourisme-animation-culture : le pôle culturel.....	31
7.1	Les conditions du recours à VAD	32
7.2	Le déroulement de l'opération et l'évolution de son coût.....	32
7.3	Le fonctionnement du pôle culturel	34
7.3.1	L'organisation et les activités du pôle	34
7.3.2	Le coût de fonctionnement prévisionnel du carré Léon Gaumont	37
8	Conclusion sur le coût de la politique culturelle, événementielle et touristique	37
9	Conclusion générale.....	38
	ANNEXE 1 : Situation financière	40
	Annexe 2 : analyse et calcul du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie	43
	ANNEXE 3 : les charges de personnel.....	44
	ANNEXE 3 : Calcul de la durée annuelle du travail et des jours de rtt	45
	Annexe 4 : constats sur les charges à caractère général	46
	Annexe 5 : Evolution du coût de construction du pôle culturel	47

SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS PROVISOIRES

La chambre a contrôlé la gestion de la commune de Sainte-Maxime, en faisant plus particulièrement porter son examen sur la situation financière de 2002 à 2008, les principaux postes de dépenses de fonctionnement courant et l'ensemble de la politique d'animation et de développement touristique. Sur ce dernier point, les vérifications ont porté sur les liens entre la collectivité et la société d'économie mixte Sainte-Maxime animation, commerce et tourisme (SMACT), sur les relations avec les associations œuvrant dans ce secteur et, enfin, sur l'une des principales opérations de la période, la construction du pôle culturel.

Si la période 2002-2007 s'est caractérisée par une situation financière globalement équilibrée (autofinancement positif et stable, endettement en augmentation mais demeurant dans des limites soutenables), les marges de manœuvre se sont nettement resserrées au cours de l'exercice 2008 qui a vu l'achèvement de l'opération «*pôle culturel*» et l'inscription de nouveaux emprunts conséquents. Or, la collectivité devra faire face à une progression de ses charges de fonctionnement (coût de fonctionnement du pôle culturel, augmentation structurelle des charges de personnel, remboursement de la dette), alors même que son coefficient de mobilisation du potentiel fiscal se situe à un niveau déjà important et que certaines de ses ressources, par nature aléatoires, sont susceptibles de souffrir de la crise économique (taxe additionnelle sur les droits de mutation, recettes du casino).

Deux catégories de dépenses ont un impact important sur l'équilibre du fonctionnement courant : les charges de personnel et les charges à caractère général. Les premières ont augmenté de 6 % en moyenne annuelle pour représenter 46 % des dépenses réelles de fonctionnement. La chambre a relevé une imparfaite application des dispositions réglementaires relatives à la durée du travail ainsi qu'un régime très souple d'autorisation d'absences exceptionnelles accordées aux agents. Les charges à caractère général, quant à elles, ont augmenté de 9,17 % en moyenne annuelle, ce qui s'explique pour moitié par l'augmentation des contrats de prestation de services, et notamment les marchés passés avec la SMACT.

Ceux-ci ont dès lors été étudiés, dans le cadre d'un examen plus global des activités de cette SEM et de ses liens avec la collectivité. La chambre a ainsi relevé plusieurs anomalies substantielles : surfacturation de certaines prestations par rapport aux termes du marché, reversements irréguliers de subventions, contrats passés sans mise en concurrence préalable, recrutement, comme directeur de la SEM, du collaborateur de cabinet du maire, prise en charge de frais insuffisamment justifiés.

Les relations de la collectivité avec les associations subventionnées ont également été contrôlées. La chambre a relevé plusieurs manquements aux obligations concernant les conventions et la production des documents rendant compte de l'emploi des fonds publics.

Enfin, l'opération de construction puis la mise en exploitation du pôle culturel ont également révélé plusieurs faiblesses. Le mandataire de l'opération a été sélectionné sans mise en concurrence préalable. Les coûts ont considérablement augmenté entre le projet initial (8 M€) et le coût final (15 M€). Cette évolution, qui se justifie en partie par une modification du périmètre du projet, est aussi liée à une estimation insuffisante du coût des travaux par le mandataire. De plus, ce pôle ayant été construit sans qu'un projet culturel clair ait été défini, la collectivité a recruté dans des conditions peu satisfaisantes une nouvelle directrice chargée de développer un tel projet.

En conclusion, si la collectivité a réussi à maintenir une situation équilibrée jusqu'en 2007 tout en développant de nouvelles activités susceptibles de conforter son attractivité, c'est au prix d'un resserrement de ses marges de manœuvre financières à compter de 2008. Au demeurant, le budget adopté pour 2009 se présente comme un budget de crise. De plus, l'examen des relations de la collectivité avec ses satellites (SMACT et associations), ainsi que de la construction et de l'exploitation du pôle culturel, a révélé des pratiques critiquables, marquées par une relative opacité, par un manque d'anticipation et par des confusions d'intérêt. Il appartiendra donc à la ville de Sainte-Maxime de s'interroger sur les coûts de la politique qu'elle a initiée, notamment en matière d'animation culturelle et touristique, et sur ses résultats en termes d'attractivité et de développement économique de la commune.

1 OBJET DU CONTROLE

Le contrôle de la commune de Sainte-Maxime a été conduit en application de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, qui dispose notamment que *«l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations»*.

Les thèmes de contrôle ont été déterminés à partir d'une analyse des principaux risques ou thèmes majeurs suggérés par un premier examen de la situation financière ainsi que par divers éléments d'informations (documents budgétaires, articles de presse, entretiens avec l'ancien et l'actuel ordonnateur). Cette analyse préalable a conduit la chambre à retenir les sujets suivants :

1. Situation financière ;
2. Examen des principaux postes de dépenses de fonctionnement (le personnel, les charges à caractère général) ;
3. Le secteur tourisme, animation, culture : contrôle de la société d'économie mixte SMACT (Sainte-Maxime animation, commerce et tourisme), des associations et du pôle culturel.

2 PRESENTATION DE LA COMMUNE

Sainte-Maxime présente un profil socio-économique étroitement lié à son implantation dans le golfe de Saint-Tropez.

La population, qui s'élève à 14 029 habitants (population légale au 1^{er} janvier 2009), atteint jusqu'à 60 000 habitants durant la période estivale, ce qui a justifié son surclassement par arrêté du préfet du Var du 8 février 2000 dans la catégorie des villes de 40 000 à 80 000 habitants. Elle a connu une croissance de plus de 20 % de 1990 à 2006, entièrement due au solde migratoire puisque le taux de natalité y est en recul. Une part significative de la population locale est composée de personnes âgées (31 % de plus de 60 ans en 1999, contre 20 % en moyenne nationale) au niveau de vie moyen élevé.

La commune compte plus de 7 500 résidences secondaires (53 % de l'ensemble des habitations) et se caractérise par un foncier rare puisque 70 % de son territoire est classé en zone forestière (massif des Maures) et n'est pas constructible.

L'activité de Sainte-Maxime est, compte tenu de sa situation, essentiellement tournée vers le tourisme et l'immobilier. Une seule entreprise importante y est localisée, le constructeur de cheminées René Brisach, qui emploie environ 150 personnes. En dépit de son dynamisme touristique, le taux de chômage y est plus élevé que la moyenne nationale (10 % en 2006 contre 8,6 % au plan national) mais légèrement inférieur à la moyenne régionale (10,4 %).

Il est à noter que Sainte-Maxime n'appartient à aucune intercommunalité à fiscalité propre même si certaines de ses compétences ont été transférées à différentes structures intercommunales (notamment collecte et traitement des ordures ménagères par le SIVOM du Golfe). Le projet de créer une communauté de communes du Golfe est toujours à l'étude mais aucun élément de mise en œuvre concrète ne semble pour l'heure se dessiner.

3 ANALYSE FINANCIERE

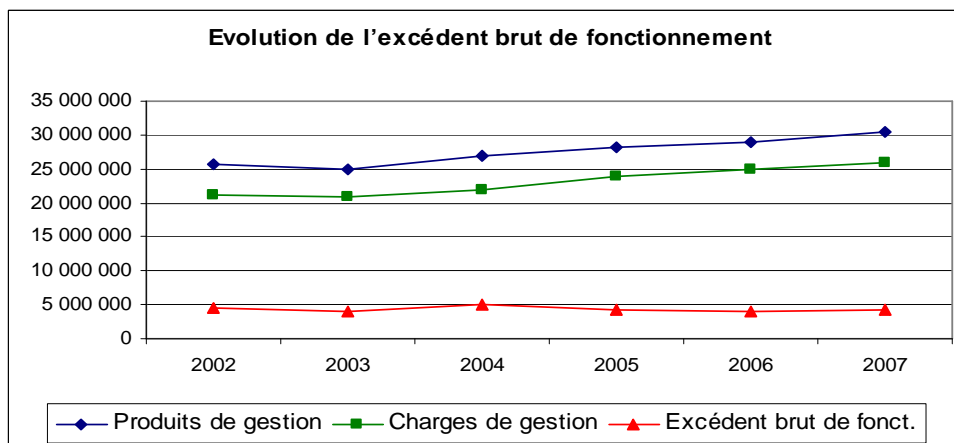
3.1 Analyse de l'équilibre du budget principal

Les principaux tableaux d'analyse financière de même que certaines précisions méthodologiques sont présentés à l'annexe 1.

3.1.1 L'évolution de l'autofinancement

La situation financière de la commune de Sainte-Maxime apparaît globalement satisfaisante sur la période étudiée, avec une capacité d'autofinancement représentant entre 4 et 10 % des produits de gestion.

En effet, recettes et dépenses de gestion présentent une progression parallèle de 3,46 % en moyenne annuelle pour les produits de gestion, de 4,31 % pour les charges. Il en résulte un excédent brut de fonctionnement stable, supérieur à 4 M€. Ce dernier représente 14 % des produits de gestion en 2007 :

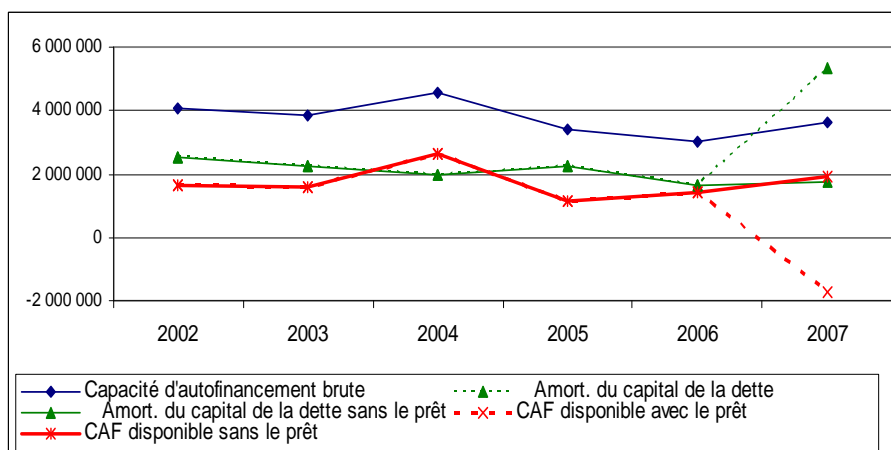


La capacité d'autofinancement brute (CAF brute), déduite de l'excédent brut de fonctionnement après prise en compte notamment des produits et charges financiers ainsi que des produits et charges exceptionnels, conditionne la capacité de la commune à couvrir le remboursement de la dette en capital d'une part, et à dégager un **autofinancement net disponible** (CAF nette) pour ses investissements, d'autre part. La CAF brute reste satisfaisante malgré une baisse constatée en 2005 et 2006. Celle-ci est liée, en 2005, aux «*titres annulés sur exercices antérieurs*» d'une valeur de 519 179 €¹ et, en 2006, à la progression des charges financières de la dette de 66% (induite par la politique d'équipement de la ville) ainsi que des charges exceptionnelles de gestion de 317 013 €².

¹ Par jugement en date du 17 mai 2005, le Tribunal administratif de Nice a annulé les titres de recettes émis à l'encontre de la SA du port privé de Sainte Maxime d'une valeur totale de 506 478,79 € au motif que les bases de liquidation de la taxe foncière n'étaient pas indiquées au titre des années 1984 à 1995. La collectivité a représenté la créance la même année (compte 70878) en la justifiant. Toutefois, cette créance n'a toujours pas été recouvrée. La SA du port privé a en effet introduit un nouveau recours contre les titres émis, recours rejeté par ordonnance du 4 février 2008. Suite à ce rejet, les titres ont été réémis mais l'affaire, portée depuis lors devant le Conseil d'Etat par la SA, n'a toujours pas été réglée.

² Par jugement en date du 26 janvier 2006, la cour administrative d'appel de Marseille a condamné la commune à verser à la société SOFAP HELVIM la somme de 220 695,10 € majorée des intérêts 76 952,38 € au titre des sommes engagées pour le projet de réalisation de la ZAC Jean Mermoz qui a été annulé et une indemnité de 1 500 € au titre de l'article 761-1.

La CAF nette, obtenue en déduisant de la CAF brute le remboursement du capital de la dette est, quant à elle, positive sur toute la période et s'établit en 2007 à 1,9 M€³ :



3.1.2 Analyse des principaux postes de recettes et de dépenses de fonctionnement

a) Les produits de gestion

Les produits de gestion sont constitués à 75 % de la fiscalité, avec une part prépondérante provenant de **la fiscalité directe** (environ 60 %).

La commune ne fait partie d'aucun regroupement intercommunal à fiscalité propre et perçoit directement le produit des quatre taxes. Cependant, le produit de la taxe professionnelle ne représente que 14 % des contributions directes, le solde se répartissant entre la taxe d'habitation (40 %) et la taxe foncière sur les propriétés bâties (45 %).

Le produit de la fiscalité directe présente une progression moyenne annuelle de 3,69 % de 2002 à 2007, imputable à la seule évolution des bases puisque, conformément à la volonté de la précédente municipalité, les taux n'ont pas été revalorisés durant toute la mandature. Ces derniers restent toutefois proches des moyennes régionales (sauf pour celui de la taxe professionnelle). Toutefois, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal des trois ou quatre taxes avoisine les 100 %, laissant peu de marge de manœuvre à la collectivité, d'autant que les exonérations sont au minimum⁴.

La **fiscalité indirecte** (autres impôts et taxes) regroupe essentiellement la taxe additionnelle sur les droits de mutation et le prélèvement sur les produits des jeux du casino (l'activité des machines à sous a débuté en 2002 avec une exploitation pleine en 2004). La diminution constatée en 2003 provient du transfert de la TEOM au SIVOM du Golfe.

³ Le calcul est effectué en neutralisant l'effet du paiement différé de 3,6 M€ au conseil général pour l'acquisition des terrains de l'Odel Var. Ce retraitement fait l'objet d'une remarque méthodologique en annexe 1.

⁴ Par exemple, l'abattement général à la base applicable à la taxe d'habitation, qui est un abattement facultatif pouvant aller de 5 %, 10 % ou 15 % de la valeur locative moyenne, a été supprimé.

La **dotation globale de fonctionnement** représente 15 % des produits avec une progression moyenne de 5,9 %. Elle connaît une forte augmentation de 32 % en 2004, consécutive à la revalorisation du critère «*population*», la base passant de 19 964 habitants à 22 089 habitants (+ 10 %).

Enfin, la progression du poste **des produits des services et du domaine** permet de compenser la diminution de celui des autres **dotations, subventions et participations**. Cette augmentation provient notamment, en 2005, des titres réémis à l'encontre de la SA du port privé de Sainte Maxime, suite au jugement du tribunal administratif de Nice du 17 mai 2005, d'une valeur totale de 506 478,77 €⁵ et, les années suivantes, des recettes de la restauration scolaire. A compter de 2007, la location d'immeubles constitue une source supplémentaire de recettes avec notamment la signature, par la ville, de deux nouveaux contrats dont le plus important, celui de la gendarmerie, rapporte annuellement 313 000 €. Quant à la baisse en recettes du chapitre des dotations, subventions et participations, elle s'explique par la réduction de l'allocation compensatrice versée par l'Etat au titre de la taxe professionnelle.

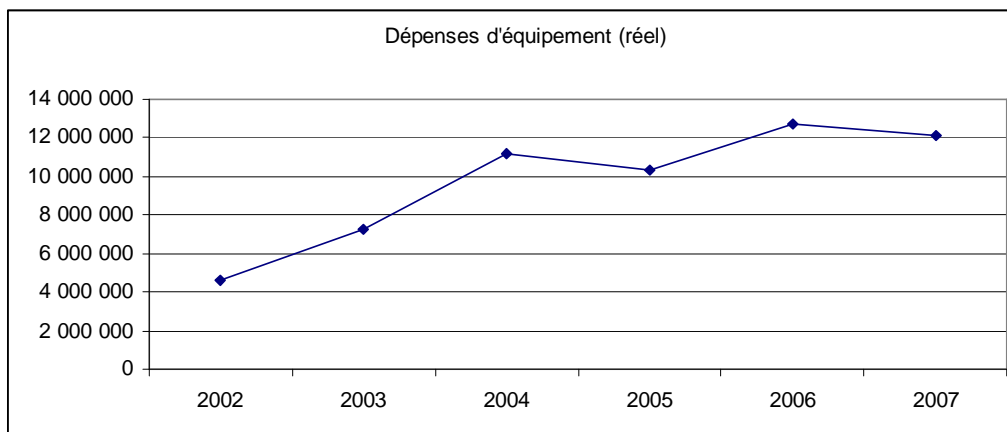
b) Les charges de gestion

Les charges de gestion sont constituées pour l'essentiel des charges de personnel, puis des charges à caractère général. Les premières augmentent de 3,2 M€ (+ 6,10 % en moyenne annuelle), les secondes de 3,5 M€ (+ 9,20 %). Leur progression durant les deux dernières années s'explique notamment par la municipalisation du service de restauration scolaire en septembre 2006. Les subventions versées sont quant à elles réduites globalement d'environ 0,5 M€, tandis que les autres charges de gestion sont relativement stables, hormis en 2002-2003 où elles sont réduites d'environ 1,5 M€. Cette baisse correspond au transfert de la TEOM au SIVOM du Golfe en compensation de la contribution allouée à ce syndicat.

3.1.3 Les dépenses d'investissement et leur financement

Les dépenses réelles d'investissement hors remboursement de la dette sont en progression sur l'ensemble de la période de 22,38 % en moyenne annuelle. Elles sont composées, pour l'essentiel, des dépenses réelles d'équipement qui se sont élevées, de 2002 à 2007, à un montant cumulé de 58,2 M€. Le pôle culturel constitue l'un des principaux programmes d'investissement de la période. Cependant, le montant acquitté à ce titre fin 2007 n'était que de 6,7 M€, soit 12% des investissements réalisés au cours de la période 2002-2007. Compte tenu de l'augmentation du volume total de l'opération à plus de 15,3 M€, le poids de cet équipement dans le total des dépenses d'investissement représentera une part bien plus importante, son achèvement n'ayant été effectif qu'à la fin de 2008.

⁵ Ces titres demeurent fin 2006 dans les états des restes à recouvrer.



Si le financement de ces dépenses a été assuré en premier lieu par les ressources propres (41 %), par les subventions d'équipement affectées (15 %) et par le fonds de roulement (8 %), la commune a eu aussi largement recours à l'emprunt (36 %).

En effet, de 2002 à 2007, la collectivité a mobilisé des emprunts à hauteur de 21 M€. L'encours de sa dette est donc passé de 13,4 M€ en 2002 à 22 M€ fin 2007, soit une augmentation de 8,6 M€ (+ 64 %). Avec l'inscription de nouveaux emprunts destinés notamment à compléter le plan de financement du pôle culturel, l'encours a continué sa progression pour s'établir, fin 2008, à 35 M€, **ce qui correspond à un quasi-triplerement en six ans**. L'annuité est toutefois restée stable sur l'ensemble de la période et ne devrait augmenter, d'après le tableau de prospective budgétaire communiqué par les services de la commune, qu'à compter de 2009.

La majorité de ces emprunts est à taux fixe (57 % fin 2007). Mais une part non négligeable est constituée de produits bancaires complexes, avec des taux indexés sur des paramètres susceptibles d'évoluer fortement en fonction de la situation des marchés financiers. C'est ainsi que fin 2008, les emprunts avec options représentaient 32 % de l'encours, certains souscrits sur des durées importantes (notamment un nouvel emprunt contracté pour une durée de 15 ans en 2008). Il s'agit toutefois de contrats souples, qui permettent le passage d'un produit à un autre sur simple demande par télécopie de l'ordonnateur. Le risque induit dépend donc de la réactivité de la commune face à l'évolution des marchés.

Parallèlement à cette augmentation de la dette, la commune a dû puiser dans son fonds de roulement qui est devenu négatif en 2007.

Ainsi, si la politique d'investissement de la commune s'est traduite par une valorisation de son patrimoine, le financement de ces dépenses semble avoir atteint ses limites. Les dépenses d'équipements devraient donc à l'avenir rester contenues au niveau du financement propre disponible, sauf à alourdir encore la charge de la dette.

3.1.4 Le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

La trésorerie dont dispose la commune pour faire face à ses échéances s'obtient en déduisant du fonds de roulement le besoin en fonds de roulement (voir détail à l'annexe 2). L'examen des comptes montre qu'elle a été abondée par les budgets annexes, en particulier en 2006 et 2007 où la trésorerie du budget principal aurait été négative sans ces derniers.

3.2 L'équilibre des budgets annexes

La commune dispose de quatre budgets annexes rattachés (l'eau, l'assainissement, le parc de stationnement et le cimetière), qui influent favorablement sur la situation financière consolidée. Leur examen par la chambre s'est limité strictement à leur impact financier, sans préjudice des choix de gestion effectués par la commune pour les services publics concernés.

La gestion du **service de l'eau** est satisfaisante et permet de dégager en moyenne une capacité d'autofinancement représentant 40 % des produits de gestion. Grâce à ce financement, complété d'autres ressources propres, des subventions d'équipement et des emprunts, la commune a réalisé des dépenses réelles d'équipement à hauteur de 4 M€ sur la période, tout en reconstituant son fonds de roulement, qui s'élève, depuis 2006, à 1,1 M€ et représente deux années de charges de fonctionnement majorées du remboursement de la dette, alors que les dépenses d'investissement restant à réaliser fin 2007 sont de 582 K€ avec un financement hors emprunts de 265 K€.

La situation du **service de l'assainissement** est également confortable et permet à la commune d'assumer, en 2007, de nouvelles dépenses de gestion telles que les prestations de traitement des boues de la station d'épuration, la charge financière des investissements, tout en dégagant annuellement une capacité d'autofinancement suffisante pour les nouveaux équipements. Sur la période étudiée, de 2002 à 2007, les dépenses réelles d'investissement se sont élevées à 20,9 M€ et sont financées à raison de 45 % par les fonds propres du service, 43 % par des subventions et enfin 12 % par emprunts. Toutefois, l'encours de la dette est passé de 0,67 M€ à 2,38 M€.

Le budget des **pompes funèbres** présentait, fin 2007, un résultat global de clôture de 8 406 €. Ce solde n'est favorable que grâce à une subvention allouée en 2003 à hauteur de 10 000 € et des annulations de mandats en 2003-04 pour 85 386,53 €. De plus, la situation ne pourra que se dégrader car les tarifs appliqués en 2006 pour les ventes de caveaux de deux à quatre places sont inférieurs à leurs coûts d'intégration au stock. La liquidation de ce dernier se fera donc à perte. Avec les valeurs 2006, cette perte s'élèverait à 25 493,79 €. A ceci s'ajoutent les frais financiers de l'emprunt contracté en 2003 et la taxe professionnelle acquittée, qui ne sont pas autofinancés. Ce budget est le seul à présenter une situation légèrement déséquilibrée mais les masses financières en jeu sont peu significatives.

Enfin, la gestion du **parc de stationnement** permet de dégager un autofinancement net de 170 K€ représentant 50 % des produits de gestion pour la couverture des dépenses d'équipement. Les quelques aménagements réalisés de 2002 à 2007 ont donc été autofinancés, les plus importants ayant été réalisés en 2005-2006 à hauteur de 343 K€. Un seul prêt a été contracté en 2003 pour financer les dépenses d'équipements antérieures, à savoir les aménagements des parkings L. Blanc, Olivettes et Magali de 1999-2001 pour un coût de 287 K€. Le fonds de roulement actuel est de 236 K€.

⁶ Ces annulations de mandats (titres n° 15 de 2003 et n° 13 de 2004) correspondent aux travaux de voies piétonnes et de fosses communes réalisés dans le cadre de l'aménagement du nouveau cimetière, supportés à tort par le budget annexe pompes funèbres, ce dernier ne devant prendre en charge que le coût des caveaux cessibles.

3.3 Conclusion sur la situation financière

Alors que l'analyse rétrospective réalisée pour la période 2002-2007 permettait de constater une situation globalement équilibrée (autofinancement positif et stable, endettement en augmentation mais demeurant dans des limites raisonnables), les marges de manœuvre se sont nettement resserrées au cours de l'exercice 2008, qui s'est caractérisé par la fin de l'opération «*pôle culturel*» et l'inscription de nouveaux emprunts conséquents, dont le remboursement commence à peser dès l'exercice 2009 sur la section de fonctionnement.

Or, celle-ci devra tout à la fois faire face à de nouvelles charges (fonctionnement du pôle culturel) et à des augmentations structurelles (dépenses de personnel), alors même que son coefficient de mobilisation du potentiel fiscal se situe à un niveau déjà important et qu'un certain nombre de ressources, par nature aléatoires, sont susceptibles de souffrir de la situation économique : en particulier, la taxe additionnelle sur les droits de mutation et les recettes du casino.

Au demeurant, il peut être noté que la nouvelle équipe municipale a fait réaliser un audit financier qui, partant de l'exercice 2001 et non, comme l'a fait la chambre, de 2002, met en évidence une dégradation plus nette encore. Le budget 2009 se présente comme un budget de crise, la commune ayant eu recours, pour équilibrer ses charges de fonctionnement, à des ressources exceptionnelles (reprise de réserves et de provisions). Pour l'avenir, le débat d'orientation budgétaire reflète la volonté marquée de rétablir les marges de manœuvre par une limitation des dépenses, tant en fonctionnement qu'en investissement, et du recours à l'emprunt.

4 EXAMEN DES PRINCIPAUX POSTES DE DEPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT

Les deux principaux postes de dépenses de fonctionnement (charges de personnel et charges à caractère général) ont fait l'objet d'un examen particulier. Les subventions versées aux associations, qui relèvent davantage de la problématique des satellites et, plus globalement, de la politique touristique, culturelle et d'animation, sont traitées dans un chapitre spécifique.

4.1 Les charges de personnel et la gestion des ressources humaines

4.1.1 Evolution et structure des charges de personnel

Les charges de personnel sont passées, de 2002 à 2007, de 9,2 M€ à 12,4 M€, soit une croissance moyenne annuelle de 6 % et une augmentation globale de 35 %. Le ratio des charges de personnel rapportées aux dépenses réelles de fonctionnement évolue en conséquence, passant de 43 % en 2002 à 46 % en 2007, et se rapproche ainsi des moyennes régionales de la strate constatées en 2005 (46,43 %).

L'augmentation constatée **en termes de masses financières** provient en premier lieu des dépenses de traitements des titulaires, qui progressent en moyenne chaque année de 200 000 € (soit + 4 % en moyenne annuelle), correspondant à la fois au GVT et à l'augmentation des effectifs (progression moyenne de 1,43 %). Les primes des agents titulaires augmentent de manière significative en 2004 (+ 146 K€) et 2007 (+ 220 K€).

En ce qui concerne les agents non-titulaires, les rémunérations restent stables de 2002 à 2005 mais augmentent sensiblement en 2006 et 2007 (+ 260 K€ par an).

Enfin, les charges patronales représentent un tiers du chapitre 012 et progressent proportionnellement aux rémunérations versées.

S'agissant de **l'évolution des effectifs** (effectifs budgétaires pourvus), ceux-ci passent d'un total de 316 en 2002 à 356 en 2007, soit une augmentation moyenne annuelle de 2,41 %. L'augmentation est liée en premier lieu à la municipalisation de la restauration scolaire qui se traduit par l'intégration de 26 agents sous contrat à durée indéterminée en 2006 puis, en second lieu, à la police municipale dont l'effectif passe de 28 à 38.

4.1.2 Durée du travail et régime des absences

a) La mise en place de l'ARTT

Le protocole d'accord sur l'ARTT a été signé le 21 septembre 2001. La durée effective du travail y est décomptée sur la base de 218 jours par an à raison de 7 heures 48 minutes par jour (équivalant à une durée hebdomadaire de travail de 39 heures), ouvrant droit à 14 jours de récupération au titre de l'ARTT par an, alors que cette durée annuelle ne devrait donner lieu qu'à 13 jours de récupération (voir calcul présenté à l'annexe 3).

Par ailleurs, dans le tableau du «régime des congés» de la collectivité, le nombre de jours de congés annuels octroyés varie selon la durée hebdomadaire travaillée. Or, il convient de bien distinguer les 25 jours de congés annuels d'une part, et les jours de RTT correspondant au temps travaillé en sus de la durée légale annuelle de 1 607 heures, d'autre part.

b) Les autorisations d'absence exceptionnelles

En plus des congés annuels et des jours de RTT, la collectivité accorde à ses agents des jours de congés exceptionnels. A partir des documents communiqués par ses services, un comparatif entre la pratique communale et celle qui est généralement observée dans la fonction publique d'Etat a été établi (voir tableau à l'annexe 3). Il en ressort que les durées accordées sont presque toujours plus longues que les durées de référence et que la collectivité a instauré des catégories de congés supplémentaires : mariage de parents, congés en cas de mariage, maladie et décès de collatéraux du 2^e et du 3^e degré.

Sur un plan strictement juridique, les congés exceptionnels ne font pas l'objet d'un encadrement précis puisque le décret d'application de l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984⁷ n'a jamais été pris. La pratique des collectivités se caractérise donc par une grande souplesse avec pour seule contrainte l'existence d'un avis du comité technique paritaire et d'une note de service fixant les conditions d'octroi de ces congés. Ces documents existent bien à Sainte-Maxime, mais ils datent d'il y a plus de vingt ans (avis du centre de gestion du Var de 1987 et note de service du secrétaire général de 1988).

⁷ Article 59 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, «*les autorisations spéciales d'absence qui n'entrent pas en compte dans le calcul des congés annuels sont accordées : [...] 3° Aux fonctionnaires, à l'occasion de certains événements familiaux. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article [...]*».

S'agissant de la qualité du suivi par le service des ressources humaines, il peut être noté de manière favorable que l'ensemble des jours d'absence est recensé dans une base de données, qui permet d'effectuer des tris par agent, par catégorie d'absence, etc. La collectivité a donc une connaissance précise de la situation. Les tableaux détaillés qu'elle a fournis en cours de contrôle permettent de formuler un certain nombre de constats.

1/ De 2005 à 2008, le total des jours cumulés pour l'ensemble des agents s'est élevé à 587 jours par an en moyenne :

	2005	2006	2007	2008
Total jours de congés exceptionnels	548	627,5	632,5	542

2/ Dans 30 % des cas environ, il s'agit d'absences liées à des cas de maladie d'enfants de moins de 16 ans. Viennent ensuite les congés de paternité qui sont pris de plein droit. Parmi les principales autres causes d'absences, il convient de relever les cas de maladie du conjoint (une cinquantaine de jours par an pour l'ensemble du personnel), puis les congés pour mariage d'agents. La catégorie «*divers*», qui vient en quatrième position, enregistre essentiellement les journées d'appel sous les drapeaux ainsi que des récupérations de jours travaillés (lundi de Pentecôte, par exemple). Les cas les plus atypiques (maladie collatéral 3^e degré, ou collatéraux 2^e mariage) ne représentent qu'un faible nombre cumulé de jours d'absence.

3/ Les absences se concentrent sur un nombre limité d'agents. De 2005 à 2008, en données cumulées, 285 agents ont bénéficié d'un total de 2350 jours, mais 50 % de ces absences se concentrent sur 39 agents (soit 13,7 %) et 3 agents représentent à eux seuls 10 % de la totalité des jours ainsi pris. Il convient de noter que ce résultat est en partie influencé par la catégorie «*divers*» et congés de paternité, qui doivent s'interpréter différemment des autres jours d'absence. On note toutefois que certains agents parviennent à cumuler avec une certaine régularité d'une année sur l'autre plusieurs jours d'absence par an, cumulant les différents cas prévus par la collectivité.

4/ En ce qui concerne le suivi des justifications, celui-ci n'a pu être effectué que pour l'année 2008, les pièces concernant les autorisations d'absence pour 2007 n'ayant pas toutes été conservées. Pour 2008, les pièces concernant les absences de 4 agents cumulant 53 jours de congés ont pu toutes être fournies par la DRH.

5/ L'examen des pièces justificatives a permis de constater que les différents cas de congés exceptionnels faisaient l'objet d'une interprétation large de la part des services communaux : ainsi, il est apparu que des agents prenaient systématiquement une demi-journée pour les dons du sang, que les congés accordés en cas de maladie du conjoint ou de collatéraux correspondaient en fait à l'accompagnement de la personne à une consultation ou à des examens médicaux, donnant lieu à chaque fois à une journée complète d'absence.

En conclusion, bien que l'enjeu financier reste limité et que les justifications des absences paraissent suivies, il conviendrait que les critères ouvrant droit à des autorisations d'absence soient précisés dans une note de service actualisée, ce que la collectivité s'est engagée à réaliser dans les meilleurs délais, de même que pour le régime des jours ARTT.

4.2 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général constituent le deuxième poste d'augmentation des charges de gestion courante puisqu'elles passent de 6,3 M€ en 2002 à 9,8 M€ en 2007, soit une croissance totale de 55 % (9,17 % en moyenne annuelle). Les comptes et les pièces justificatives n'étant disponibles que jusqu'en 2006 au moment du contrôle, l'examen de détail de ces dépenses a porté sur la période 2002-2006.

De 2002 à 2006, celles-ci s'accroissent de 2,7 M€, ce qui s'explique pour moitié par l'évolution du poste 611 (contrats de prestations de services), tandis que le reste de l'augmentation se répartit en une multitude de comptes, pour des montants peu significatifs. Une étude approfondie a donc été menée en priorité sur ce poste. Les autres comptes ayant fait l'objet d'un examen particulier concernent tout d'abord les dépenses liées à l'animation et à la communication, compte tenu de la vocation touristique de la ville. Par ailleurs, étant donné le nombre important d'audits réalisés au cours de la période et l'augmentation des frais de contentieux, ces deux postes ont été étudiés. Enfin, certains postes «divers» ont également été examinés. L'évolution de chacun de ces comptes, qui représentent environ 50 % de l'ensemble du chapitre 011, est retracée dans le tableau suivant :

	2002	2003	2004	2005	2006	2006-2002	% augmentation totale
Total charges à caractère général	6 338 403	7 512 806	8 242 677	9 072 622	9 070 116	2 731 714	43 %
Dont :							
60623 Alimentation	52 565	52 174	49 976	47 906	228 099	175 534	334 %
611 Contrats de prestation de services	1 394 637	2 538 172	2 952 723	3 182 944	2 719 979	1 325 342	95 %
6132 Redevances crédit bail	58 107	65 037	88 296	90 439	101 255	43 148	74 %
6135 Locations mobilières	433 658	521 915	416 225	503 941	509 488	75 830	17 %
6188 Autres frais divers	39 064	23 053	24 540	30 161	35 908	- 3 156	- 8 %
6226 Honoraires	120 365	53 367	26 921	87 112	107 097	- 13 268	- 11 %
6227 Frais d'actes et de contentieux	5 229	24 737	27 034	44 211	80 717	75 488	1 444 %
6228 Divers	365 543	260 105	243 901	264 738	122 530	- 243 013	- 66 %
6232 Fêtes et cérémonies	263 821	238 436	176 194	372 693	379 914	116 093	44 %
6236 Catalogues et imprimés	138 983	71 313	78 456	45 909	78 148	- 60 835	- 44 %
6238 Divers (publications, publicité, relations publiques)	145 355	52 783	28 346	49 406	31 189	- 114 166	- 79 %
6257 Réceptions	10 252	14 083	24 315	20 029	13 748	3 496	34 %
Total de l'échantillon	3 027 581	3 915 174	4 136 925	4 739 487	4 408 074	1 380 493	
% des charges à caractère général	48 %	52 %	50 %	52 %	49 %	51 %	

Les conclusions suivantes peuvent être formulées à l'issue de cet examen :

- 1) L'augmentation particulièrement significative du compte 611 est essentiellement liée aux contrats passés avec la SMACT, qui concernent des prestations dans le domaine du tourisme et de l'animation. L'examen des comptes de la SMACT montre que cette dernière supporte de son côté une part importante de dépenses de restauration, d'hébergement, etc., qui n'apparaissent ainsi pas dans les comptes de la commune ;
- 2) Un certain manque de lisibilité préside à l'imputation des dépenses liées à l'événementiel : pour de mêmes objets, celles-ci se retrouvent dans différents comptes (dépenses d'alimentation et de boissons, hébergement et accueil d'artistes, de personnalités). Du fait de cet éclatement entre différents comptes, des règlements ont pu être effectués auprès de prestataires sans mise en concurrence alors qu'une procédure adaptée aurait été nécessaire ;

- 3) Au total, les dépenses imputables à l'animation et à l'événementiel identifiées sur ces différents comptes (prestations SMACT comprises) se sont élevées, en 2006, à 2,4 M€, soit 26 % du chapitre des charges à caractère général.

En définitive, il apparaît qu'en externalisant en partie la politique touristique et événementielle, la commune a augmenté ses dépenses de fonctionnement courant, puisque le compte 611 explique la moitié de la hausse des charges à caractère général. Par ailleurs, et bien que ce choix ne soit pas en lui-même irrégulier, il aboutit à rendre plus opaque la gestion de cette politique. L'effet conjugué de cette externalisation et de l'éclatement de dépenses de même nature entre plusieurs comptes nuisent à une connaissance et à un suivi précis de ces catégories de dépenses.

5 LE SECTEUR TOURISME-ANIMATION-CULTURE : LA SEM D'ANIMATION DE SAINTE-MAXIME (SMACT)

Créée en 2003, la SMACT (Sainte-Maxime animation, commerce, tourisme) a été chargée par la collectivité de l'accueil et du développement touristique, de l'organisation d'événements culturels et festifs ainsi que du développement du petit commerce et de l'artisanat. Elle a ainsi repris les activités de deux associations : celles de l'office du tourisme, d'une part, celles de Sainte-Maxime animation, d'autre part. L'objectif de cette création était, selon l'ancien maire, de simplifier et de clarifier la gestion d'activités auparavant prises en charge par un secteur associatif difficile à encadrer.

Cet outil a notamment permis de mettre en œuvre des manifestations telles que le beach soccer, le beach rugby, le master des champions (golf), le marché de Noël, la patinoire, les illuminations de fin d'année, etc.

5.1 Les conditions de création et de fonctionnement de la SEM

5.1.1 L'actionnariat de la SMACT

Depuis sa création, le capital social s'est élevé à 38 000 € (1000 actions de 38 €), l'essentiel étant détenu par la ville de Sainte-Maxime (26 980 €), le reste se répartissant entre différents partenaires privés, entreprises et associations.

La composition du capital a été modifiée dès juin 2003, suite au départ de deux actionnaires : l'agence de voyage Sud'R et l'ancien office du tourisme, ce dernier ayant cessé de fonctionner après la reprise de ses activités par la SMACT. Leurs parts ont été rachetées par deux nouveaux partenaires privés, la SARL EMC (excursions maritimes côtières) et la SARL CVL Voyages (ou Mondial Voyages). Enfin, la SARL Rivages a repris des parts de la commune pour un montant de 1 140 €. En définitive, la répartition du capital de la SEM a évolué de la manière suivante :

Evolution de la répartition du capital	D. 6712 - 08/11/02	D. 6937 - 27/06/03
Commune de Sainte-Maxime	28 500,00 €	26 980,00 €
Sainte-Maxime animation	1 520,00 €	1 900,00 €
Office du tourisme	1 140,00 €	0,00 €
SA Casino jeux Sainte-Maxime	1 140,00 €	1 140,00 €
Agence SUD'R	1 140,00 €	0,00€
Cheminées Brisach (BV Industries)	1 140,00 €	1 140,00 €
Hôtel golf Plaza (SARL Amarante)	1 140,00 €	1 140,00 €
Hôtel «Les Jardins de Maxime» ou Vacancier	1 140,00 €	1 140,00 €
Hôtel Belle Aurore	1 140,00 €	1 140,00 €
Les bateaux verts (Sté d'excursions maritimes)		1 140,00 €
Hôtel Muzelle Montfleuri SARL RIVAGES		1 140,00 €
C.V.L Voyages «Mondial Voyages»		1 140,00 €
TOTAL	38 000,00 €	38 000,00 €

La participation de l'agence Sud'R a en effet dû être remise en cause car cette société était gérée et représentée au conseil d'administration de la SEM par M. Gregory Rolland, fils du maire de la ville, et par M. Suder, adjoint au tourisme. Les délibérations du 8 novembre 2002 et du 25 avril 2003 instituant la SEM et précisant la répartition du capital ont en effet donné lieu à un recours devant le tribunal administratif qui en a tout d'abord suspendu l'exécution, puis les a annulées, au motif de la prise illégale d'intérêt qu'emportait la participation de l'agence Sud'R au capital de la SEM (jugement du 12 décembre 2006).

Dès le 27 juin 2003, le conseil municipal avait déjà tiré les conséquences de cette irrégularité en prenant acte du souhait de Sud'R de ne plus participer au capital de la SMACT, et les statuts avaient été modifiés en conséquence. Si le problème de l'actionnariat a ainsi été résolu, il apparaît que les activités de la SEM sont restées dépourvues de fondement juridique, puisqu'aucune nouvelle délibération instituant la SMACT n'a été prise après l'annulation des délibérations d'origine.

5.1.2 L'apport en compte courant d'associé

Dès sa création, la SMACT a bénéficié de la part de la ville de Sainte-Maxime d'un apport en compte courant d'un montant de 150 000 €, ainsi que l'y autorisent les articles L. 1522-4 et 5 du CGCT sous certaines conditions : durée maximale de deux ans renouvelable une fois, existence d'une convention, décision du conseil municipal au vu d'un rapport d'un représentant de la collectivité ou du conseil d'administration de la SEM et d'une délibération du conseil d'administration de la SEM.

Ces conditions ont pour l'essentiel été respectées et notamment la durée de l'avance, puisque le remboursement est intervenu par chèque du 9 mars 2004 et a bien été imputé dans les comptes de la commune. En revanche, aucune délibération du conseil d'administration de la SEM, qui aurait dû être présentée au conseil municipal lorsque l'avance a été décidée, n'a été produite.

5.2 Les contrats passés entre la collectivité et la SMACT

Pour la saison estivale 2003, la collectivité a conclu deux marchés avec la SMACT, l'un pour l'animation culturelle, sportive et récréative, l'autre pour la promotion touristique et commerciale de la ville. A partir d'octobre 2003, la ville a passé un marché global pour les deux catégories de prestations, renouvelable annuellement pour une durée maximale de cinq ans. Il est par conséquent arrivé à échéance en octobre 2008. En dehors de ces marchés, la commune passe régulièrement avec la SMACT des commandes portant sur des prestations spécifiques, donnant lieu à l'établissement de conventions particulières.

5.2.1 Les deux contrats pour la saison estivale 2003

Un premier contrat concernant l'animation culturelle, sportive et récréative a été signé entre la SEM et la ville le 13 mai 2003. Sa conclusion avait été autorisée par la délibération du 25 avril 2003, qui visait l'article 3.1 du code des marchés publics : *«les dispositions du CMP ne sont pas applicables aux contrats conclus par une des personnes publiques mentionnées à l'article 2 avec un cocontractant sur lequel elle exerce un contrôle comparable à celui qu'elle exerce sur ses propres services et qui réalise l'essentiel de ses activités pour elle»*⁸.

Le montant des prestations s'est élevé à 542 062 € HT, soit 648 306 € TTC. La commune mettait gracieusement à la disposition de la SEM des locaux meublés et équipés (moyens informatiques et téléphoniques). Enfin la SMACT était autorisée à percevoir les redevances, droits d'entrée et produit des ventes des manifestations qu'elle organise. Elle pouvait chercher à obtenir d'autres ressources (subventions et sponsoring).

Le second contrat concernait la gestion de la promotion touristique et commerciale de la ville, également limité à la saison estivale 2003. Pour ce marché, la commune n'a pas invoqué l'article 3-1 du CMP et a lancé un appel d'offre. Le marché a été passé pour un montant de 196 920 € HT, soit 235 516,32 € TTC. Les locaux de l'ancien office du tourisme (point d'accueil La Rotonde) étaient également mis à disposition gracieusement.

La mise à disposition gratuite de locaux équipés pose plusieurs difficultés.

- Tout d'abord, elle peut s'assimiler à une subvention en nature, alors qu'une collectivité ne peut verser de subvention à une SEM que dans des cas limitativement énoncés par la loi : pour des opérations de logement ou d'aménagement ainsi que pour des activités de développement économiques du territoire (article L. 1523-7 du CGCT). Or, les activités exercées dans le cadre des deux contrats ne font pas partie de ces cas dérogatoires ;
- Une telle mise à disposition ne rentre pas non plus dans le cadre des aides indirectes qu'une collectivité est susceptible d'accorder à une entreprise privée. En effet, la mise à disposition de terrains ou de bâtiments ne saurait se faire à des prix inférieurs à ceux du marché (article L. 1511-3 du CGCT) ;

⁸ L'exclusion des SEM du champ d'application de l'article 3.1 n'a été clairement établie qu'à compter de 2005. Ce point est développé plus loin à propos d'un certain nombre de prestations commandées hors marché à la SEM.

- Elle devrait faire l'objet d'une valorisation dans les comptes de la SEM, ce qui n'est pas le cas ;
- Enfin, elle nuit à la juste appréciation et à la sincérité des coûts des prestations.

5.2.2 Le marché pour la gestion de l'animation et de la promotion touristique et commerciale conclu à partir du 1^{er} octobre 2003

La signature de ce marché a été autorisée par délibération du 5 septembre 2003. La procédure est formellement conforme au code des marchés publics même si la SMACT a été la seule à remettre une offre alors que cinq autres entreprises avaient retiré des dossiers de candidature⁹.

En revanche, les conditions d'exécution appellent des remarques concernant notamment l'application de la formule de révision ainsi que le reversement, en plus de la rémunération prévue au marché, de subventions reçues par la ville pour certaines animations et, enfin, la mise à disposition gratuite de locaux et de matériel.

1/ **Sur l'application de la formule de révision**, il convient de préciser que le marché a été attribué à la SMACT pour un montant de 1 495 000 € TTC lorsque le festival d'orgues de barbarie est biennal et international et de 1 465 937 € TTC lorsqu'il est annuel et national. Ce sont des prix fermes, révisibles au 1^{er} octobre lors du renouvellement annuel du marché, par application de l'indice des prix à la consommation des ménages hors tabac connu à la date anniversaire du contrat. Deux erreurs ont été commises lors des révisions successives :

- d'une part, l'indice utilisé n'était pas toujours celui qui aurait dû être appliqué d'après les termes du contrat, l'erreur ayant globalement profité à la commune (les sommes effectivement mandatées du 1^{er} octobre 2003 au 31 décembre 2006 se sont élevées à 6 252 959 € alors que l'utilisation de l'indice correct aurait conduit à un total de 6 256 150 €, soit une différence de 3 191 € en faveur de la collectivité) ;
- d'autre part, la révision a été appliquée chaque année à une prestation incluant le festival international (soit sur une base de 1 495 000 €) alors que celui-ci ne devait avoir lieu qu'une fois tous les deux ans. La différence entre ce qui a été effectivement mandaté et ce qui aurait dû l'être en appliquant le bon indice de révision et en observant l'alternance des prix prévue au contrat s'élevait, fin 2006, à 58 076 €, en faveur de la SEM.

Interrogée sur ce point, la collectivité a admis qu'elle avait réglé à tort un montant annuel de 1 495 000 €. Le marché arrivant à échéance le 30 septembre 2008, un titre de recettes d'un montant de 65 728,69 € a été émis afin de régulariser l'ensemble des erreurs (correction de la formule de révision et de la base de facturation du festival d'orgue de barbarie).

⁹ Le marché a été passé en application des articles 33 (appel d'offres), 52 (critères de sélection des candidatures), 53 (critère de choix des offres et classement) et 58 à 60 (appel d'offres ouvert) du CMP.

2/ L'une des manifestations prévues par le marché annuellement consiste en **l'organisation d'un corso du mimosa** pour un montant annuel de 50 232 € TTC. Or, il apparaît qu'en plus de la rémunération prévue au contrat pour cette prestation, la commune a reversé à la SMACT des subventions qu'elle avait elle-même reçues du conseil général, pour des montants non négligeables : 20 316 € en 2006, 27 825 € en 2007 et 34 803 € en 2008, soit un total de 82 944 €

L'attention de la collectivité a été appelée sur cette pratique. Dans la mesure où les subventions versées à une SEM sont irrégulières et où la prestation est déjà rémunérée dans le cadre du marché, la dépense correspondant à ces subventions ne repose sur aucun fondement. Au demeurant, la pièce justificative jointe aux mandats consiste en deux délibérations : celle du conseil municipal prévoyant de demander cette subvention au département, et la délibération de ce dernier l'accordant. Aucune convention entre la commune et la SMACT n'a été passée. La procédure correcte aurait été de passer un avenant au marché, modifiant la rémunération de la SEM pour cette prestation, la commune étant seule fondée à conserver la subvention du conseil général. La chambre a toutefois pris acte de ce que la collectivité a souhaité régulariser la situation par l'émission de deux titres de recettes pour les exercices 2006 et 2007 et une annulation de mandat en 2008.

3/ Comme pour les deux marchés passés pour la saison 2003, la collectivité met gracieusement à disposition de la SEM plusieurs biens immobiliers et mobiliers sans que ceux-ci soient valorisés dans les comptes de la SMACT. Cette mise à disposition a bien été prévue dans l'appel d'offres, elle n'a donc pas eu pour effet d'altérer les conditions initiales de mise en concurrence. Mais elle pose les mêmes difficultés que pour les deux précédents marchés (assimilable à des subventions en nature ou des aides, irrégulières s'agissant d'une SEM).

5.2.3 Les contrats passés hors marché

Par ailleurs, la commune a fait appel à la SEM pour l'organisation de différents événements, dans le cadre de conventions ou de contrats spécifiques pour les montants cumulés suivants :

2003/2004	165 829 €
2004/2005	259 490 €
2005/2006	237 771 €
2006/2007	157 843 €
TOTAL	820 933 €

Etant donné que le montant effectif du marché durant la même période s'est élevé à 7 834 518 €, ces prestations ont représenté un supplément de 10,5 %, ce qui pose deux principaux problèmes.

1/ Tout d'abord, dans la mesure où ces prestations sont de même nature que celles qui sont prévues au marché (événements festifs et sportifs) et où, au surplus, certaines d'entre elles sont récurrentes (tour de France à la voile, thés dansants), il n'y a aucune raison de ne pas les avoir incluses dans le périmètre de celui-ci. Cette situation révèle donc une définition insuffisante du marché, ce qui aurait pu être évité, au cas où des manifestations ne pouvaient être prévues à l'avance, par la conclusion d'un marché mixte, comportant une partie à bons de commande.

2/ Aucune de ces prestations n'ayant fait par ailleurs l'objet d'une mise en concurrence spécifique, il y a lieu de s'interroger sur la régularité de cette pratique au regard du code des marchés publics, du moins à compter de l'automne 2005, puisque les deux exceptions prévues par les articles 30 et 3.1 du code des marchés publics, qui pouvaient jusque là être invoquées par la collectivité, ont connu des évolutions notables, les rendant inapplicables au cas d'espèce.

En effet, l'article 30 du code des marchés publics, qui prévoyait une procédure très allégée pour certains services, a été remis en cause par le décret du 25 août 2005 modifiant le code des marchés publics. Désormais, pour les commandes supérieures à 4 000 € HT, une procédure de publicité et de mise en concurrence doit être définie par la personne responsable du marché, à l'exception des cas où de telles formalités sont manifestement inutiles ou impossibles à mettre en œuvre.

Par ailleurs, si la collectivité a pu valablement invoquer l'article 3.1 du code des marchés publics pour le premier contrat relatif à la saison 2003¹⁰, ce n'était plus possible à la suite notamment de l'arrêt de la CJCE Stadt Halle, qui a explicitement exclu les SEM du champ d'application de l'art. 3.1 : *«la participation, fût-elle minoritaire, d'une entreprise privée dans le capital d'une société à laquelle participe également le pouvoir adjudicateur en cause exclut que ce pouvoir adjudicateur puisse exercer sur cette société un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services»*. La Cour de Cassation a en outre jugé, le 25 juin 2008, que l'attribution sans mise en concurrence d'un marché public à une SEML était constitutive d'un délit de favoritisme.

Dès lors, si la collectivité pouvait s'affranchir de toute mise en concurrence jusqu'à l'été 2005, tel n'a plus été le cas par la suite. Sur ce point, la collectivité a indiqué que des clauses d'exclusivité ou des dérogations s'appliquaient à ces prestations. Ainsi, le tour de France à la voile est organisé dans plusieurs ports par une société qui prend l'initiative de la manifestation. De même, pour l'organisation de concerts, il n'y a pas lieu de mettre en concurrence des artistes.

Cet argument aurait été recevable si la commune avait contracté directement avec ces prestataires. En revanche, le fait de recourir à la SMACT, qui elle-même passait à son tour des contrats avec ces sociétés, est critiquable puisqu'elle n'intervenait que comme intermédiaire de la ville, rôle qu'un autre prestataire aurait pu également remplir.

5.3 La mise en œuvre par la SMACT des prestations commandées par la ville

A partir des contrats passés entre la ville et la SMACT, une vérification a été effectuée pour l'année 2006 afin d'apprécier les conditions de mise en œuvre de ces prestations par la SMACT. Le bordereau de prix du marché principal a été comparé aux montants figurant dans la comptabilité analytique de la SMACT qui présente les dépenses par manifestation et leur contenu a été appréhendé à partir du bilan d'activité 2006.

¹⁰ En 2003, l'exception prévue par l'article 3.1 du CMP pouvait être invoquée pour affranchir une collectivité de toute procédure de mise en concurrence pour passer un marché avec une SEM. Au demeurant, une réponse ministérielle publiée au JO du Sénat le 01/01/04 indique qu'une SEM peut être considérée comme un prestataire intégré au sens de l'arrêt Teckal de la CJCE (13 novembre 1999), jurisprudence qui a justement été transposée dans le CMP par l'article 3.1.

Cette vérification n'a pas été l'occasion de relever de manquements particuliers. Le coût affiché dans la comptabilité analytique est souvent inférieur à celui que paie la ville pour l'événement correspondant, mais il n'est pas anormal que la SEM conserve une marge dès lors qu'elle est susceptible d'apporter une valeur ajoutée (personnel, frais généraux qui ne sont pas tous ventilés par manifestation).

L'organisation d'une manifestation, le tour de France à la voile, se fait toutefois dans des conditions contestables. En effet, chaque année, la ville passe (hors marché) une convention avec la SMACT pour l'organisation de cet événement. De son côté, la SMACT signe un contrat avec la société organisatrice. Ces contrats ont été plus précisément étudiés pour l'édition 2006 de cet événement.

La convention passée entre la ville et la SMACT le 28 mars 2006 fixe les responsabilités et les engagements de chacune des deux parties. En contrepartie des prestations prises en charge par la SMACT, la ville lui verse une contribution fixée à 95 680 € TTC. Or, la convention signée entre la SMACT et la société organisatrice est l'exacte réplique de la précédente, à ceci près que la contribution versée par la SMACT à cette société s'élève à 35 880 € TTC.

C'est ainsi qu'aux termes de la première convention, la ville met à disposition les emplacements destinés à l'accueil des villages (village officiel, village animation, village assistance, parking), assure le barriérage des zones, la surveillance générale de la manifestation et prend en charge la distribution et la consommation électrique. Elle participe à la remise des prix et fournit les lots, se charge de la pose des affiches.

De son côté, la SMACT doit assurer la fourniture des affiches, la prise en charge des installations téléphoniques et des consommations téléphoniques. Elle doit mettre en œuvre les actions de promotion et de communication liées à l'événement (organisation d'un cocktail, accréditation des journalistes, mise à disposition de la ville d'une tente destinée à sa communication). Elle assure la gestion sportive de l'événement, fournit le matériel nécessaire et notamment l'ensemble des installations des villages ainsi que le personnel nécessaire. Elle prend en charge les frais d'hébergement et de restauration nécessités par l'organisation de l'événement.

Ces missions sont très exactement celles qui sont dévolues à la société organisatrice dans la convention passée entre cette dernière et la SMACT. L'ancien maire a répondu à la chambre que la SEM avait à sa charge un certain nombre de prestations annexes (relogement des bateaux, personnel nécessaire au déroulement de la manifestation, etc.). Lesdites prestations auraient dès lors dû figurer au contrat.

Il ressort ainsi des conventions que sur les 95 680 € versés en 2006 par la ville, la SMACT a conservé près de 60 000 €, ce qui paraît un montant hors de proportion avec la valeur ajoutée effective qu'elle aurait, si l'on s'en tient à l'examen des seuls contrats, apportée à l'organisation de cette manifestation.

5.4 La nomination du collaborateur de cabinet du maire en tant que directeur général de la SEM

Selon les documents transmis par la SEM à la ville de Sainte-Maxime (exercice 2003 et 2004), le personnel se compose de onze personnes dont quatre sont détachées des services de la commune. Il est à noter en outre que le collaborateur de cabinet du maire depuis le 1^{er} octobre 1993 a occupé à mi-temps les fonctions de directeur de la SEM, depuis sa création en 2003 jusqu'en août 2008, après avoir eu également des responsabilités dans l'ancienne association Sainte-Maxime Animation.

a) Les conditions de recrutement du directeur de la SEM

Celui-ci a été embauché par la SMACT au 1^{er} janvier 2003¹¹ pour exercer les fonctions de directeur général à mi-temps (15 heures hebdomadaires de 9 h à 12 h du lundi au vendredi). A ce titre, il a été chargé de la conception, de la mise en œuvre et du contrôle de la politique globale d'action et de développement, mais également de l'établissement et du contrôle des budgets annuels d'investissement et de fonctionnement. Sa rémunération annuelle nette, fixée à 20 195 € en 2003, est passée à 28 494 € en 2007, soit une augmentation de 41 %.

Il convient de noter qu'il a été autorisé, à compter du 1^{er} août 2007, à exercer ses fonctions à son domicile. Il a été rémunéré dans ces conditions jusqu'au 31 août 2008, soit pendant une année complète.

b) Les problèmes soulevés par le cumul

Il convient de rappeler que le cumul d'emplois fait l'objet d'un principe général d'interdiction s'imposant à l'ensemble des agents publics. L'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose ainsi que «les fonctionnaires consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit». Cette interdiction s'applique à l'ensemble des agents publics en situation d'activité, qu'ils soient fonctionnaires ou agents non-titulaires, à temps complet ou non-complet.

Le décret-loi du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions définit, dans son article 3, les conditions dans lesquelles il peut être exceptionnellement dérogé à l'interdiction générale de cumul avec une activité publique ou privée. Seules peuvent ainsi être exercées les activités concernant la production d'œuvres littéraires, artistiques ou scientifiques, les expertises, consultations ou enseignements donnés dans les domaines relevant de leurs compétences.

Cette réglementation a par la suite été assouplie, dans un premier temps pour les seuls fonctionnaires exerçant une activité à temps partiel, dont la durée du travail est inférieure à un mi-temps. Puis le décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 a prévu de nouvelles possibilités de cumul pour l'ensemble des fonctionnaires et agents non titulaires de droit public, quelle que soit leur quotité de temps de travail. Toutefois, les activités accessoires en question sont limitativement énumérées et ne peuvent être exercées que sous certaines conditions.

Les collaborateurs de cabinets sont des agents non titulaires de droit public, auxquels les dispositions énoncées précédemment sont applicables. En outre, le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 prévoit un certain nombre de dispositions particulières quant à leurs conditions de recrutement, de rémunération ainsi que de fin d'activité. S'agissant des possibilités de cumuler leur activité principale avec des activités accessoires, ce décret prévoit certaines restrictions en plus des interdictions de droit commun.

Au regard de la réglementation ainsi rappelée, l'emploi du collaborateur du maire comme directeur de la SEM pose plusieurs problèmes.

¹¹ On peut noter que le contrat a été signé entre M. Giorsetti et M. Rolland, intervenant en tant que président de la SEM.

1/ Tout d'abord, l'emploi rémunéré de directeur d'une SEM ne rentre dans aucun des cas de cumuls autorisés par le décret de 1936 puis par le décret du 2 mai 2007. Il ne relève pas davantage des dérogations s'appliquant spécifiquement aux collaborateurs de cabinet. Dans la mesure où son activité principale est exercée à temps plein, il ne peut non plus bénéficier de la souplesse accordée depuis 2003 aux agents occupant un emploi d'une durée inférieure à un mi-temps. Dès lors, le cumul des emplois exercés par le collaborateur de cabinet est dans son principe irrégulier en vertu des dispositions législatives et réglementaires applicables en la matière, y compris après leur assouplissement intervenu en 2007, ainsi qu'au regard d'une jurisprudence administrative constante. Il en résulte que la rémunération perçue en sa qualité de directeur de la SEM l'est également.

La circonstance, invoquée par l'intéressé, que «le décret du 2 mai dernier dispose, en clair, qu'en ce qui concerne les autorisations de cumul déjà expressément autorisée à la date de publication du décret, celles-ci vont jusqu'à leur échéance», ne paraît pas recevable puisqu'antérieurement au décret, l'autorisation était déjà illégale.

2/ Le cumul pose également un problème de durée du travail. Bien que la limitation de la durée du travail cumulée à 115 % d'un temps plein ne s'impose explicitement qu'aux agents occupant un emploi dont la durée est inférieure à un mi-temps, le nombre d'heures total pour lesquelles l'intéressé perçoit une rémunération paraît très élevé. En effet, il effectue, au titre de son emploi principal, une durée annuelle de 1 820 heures, soit 13 % de plus que la durée légale, à laquelle il convient de rajouter les 800 heures correspondant à un mi-temps, soit 2 620 heures par an ou environ 60 % de plus que la durée légale d'un emploi à temps plein.

3/ Enfin, le fait que l'intéressé soit chargé, dans le cadre de son contrat de collaborateur de cabinet, de la surveillance du secteur communication/animation, domaine qui constitue l'activité de la SEM qu'il dirige, est susceptible de conduire à un conflit d'intérêts.

5.5 La structure financière de la SEM

Les comptes d'exploitation détaillés pour les exercices 2003-2007 ont été communiqués par la SMACT et ont fait l'objet d'une analyse destinée à évaluer :

1. La qualité de l'information comptable et la situation financière globale ;
2. La structure des recettes et des dépenses afin d'évaluer d'une part le degré de dépendance vis-à-vis de la collectivité et, d'autre part, la conformité aux objectifs de la SEM de l'utilisation de ses ressources.

A partir des comptes de résultats détaillés fournis par la SEM, des tableaux synthétiques ont été établis dont on peut tirer les constats suivants :

1. La situation financière de la SEM a été tout juste équilibrée de 2003 à 2007. Des bénéfices ont été réalisés en 2003 (32 778 €), en 2004 (76 724 €) et en 2006 (14 261 €) tandis que des pertes ont marqué les exercices 2005 (- 123 892 €) et 2007 (- 1 255 €). S'agissant du résultat d'exploitation, celui-ci est positif à l'exception de l'exercice 2005, mais en nette diminution en 2006 et 2007 par rapport à 2004 ;

2. De 2004 à 2007, les produits d'exploitation ont augmenté de 14 % tandis que les charges sont en hausse de 25 %, ce qui explique la relative dégradation du résultat d'exploitation ;
3. Le degré de dépendance vis-à-vis de la ville de Sainte-Maxime est élevé puisque plus des deux tiers de ses recettes proviennent des marchés passés avec celle-ci. Il est à noter toutefois que la participation de la commune reste stable (à environ 1,7 M€). Compte tenu de l'augmentation globale des produits, cette part a tendance à décroître (78 % en 2004, 69 % en 2007). Toutefois, une part des autres recettes reste indirectement liée aux prestations commandées par la ville puisqu'elles correspondent aux ventes de billets de spectacle ;
4. Les dépenses sont consacrées en premier lieu au poste «*autres achats et charges externes*» qui représentent entre 60 et 65 % des charges d'exploitation. Viennent ensuite les salaires et charges sociales (de 30 à 34 % des charges d'exploitation).

5.6 Conclusion générale sur l'intervention de la SMACT

Compte tenu de l'augmentation considérable du coût des activités prises en charge par la SMACT par rapport à ce que la ville versait aux deux associations préexistantes, Sainte-Maxime animation et l'office du tourisme (1,7 M€ en 2007 contre environ 300 000 € en 2002), il aurait été intéressant de pouvoir comparer le contenu des prestations avant et après transfert, mais les bilans d'activité des deux associations sont trop succincts pour permettre une telle analyse.

En revanche, les bilans d'activité fournis par la SEM sont complets, précis, et indiquent que la SEM a mis en œuvre l'ensemble des prestations pour lesquelles elle a été rémunérée. De même, la comptabilité est tenue correctement. Mais l'absence de mise en concurrence des contrats que la ville a passés avec la SEM (notamment prestations hors marché), de même que l'absence de recours à une procédure lorsque la SEM procède à ses propres commandes, ne permet pas de s'assurer que ces prestations ont été réalisées au moindre coût. L'exemple du tour de France à la voile est à cet égard frappant : sur cette seule prestation, la ville aurait économisé 60 000 € par an en contractant directement avec le prestataire.

Par ailleurs, l'emploi comme directeur à mi-temps du collaborateur de cabinet du maire ne va pas sans poser plusieurs problèmes, notamment en termes de cumul d'emploi mais aussi de risque de confusion d'intérêts. Au demeurant, c'est toute l'activité de la SEM elle-même qui est marquée par cette dépendance quasi-totale vis-à-vis de la commune, dépendance financière mais aussi décisionnelle.

La nouvelle équipe municipale a envisagé de confier à un autre prestataire l'ensemble des missions animation-tourisme. Toutefois, s'agissant d'un secteur concurrentiel, un strict respect des procédures s'appliquant à la commande publique devra être observé. De même, toute confusion entre les services de la ville et la structure dédiée à ces activités devra être évitée.

6 LE SECTEUR TOURISME-ANIMATION-CULTURE : LES ASSOCIATIONS

Sur la période examinée, une dizaine d'associations en moyenne, soit 11 % des associations subventionnées, reçoivent une subvention supérieure ou égale à 23 000 €, nécessitant la conclusion d'une convention, et se partagent 67 % des crédits alloués au milieu associatif. Depuis 2004, les associations liées au sport sont majoritaires, suite notamment au transfert des activités de la SMA et de l'office du tourisme à la SMACT :

Subventions aux associations	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total subventions	899 801,38	697 610,24	567 214,31	649 163,99	648 352,03	734 889,00
Office animations culturelles	76 224,00	80 000,00	76 000,00	76 000,00	76 000,00	76 000,00
Sainte maxime animations	155 498,00	45 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Office du tourisme	141 860,00	34 301,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Les amis de la tour carrée	27 898,00	39 900,00	30 000,00	30 000,00	44 870,00	30 000,00
Lei Magnoti	24 575,00	24 575,00	26 000,00	27 800,00	26 000,00	27 900,00
Club nautique de Ste Maxime	23 580,00	22 479,81	25 726,00	52 334,00	27 437,00	49 701,00
ASM football	69 111,00	74 766,50	76 395,00	77 894,00	77 894,00	77 895,00
Basket club maximois	45 735,00	49 852,00	49 550,00	52 868,00	55 151,00	58 181,00
Hand Club Sainte Maxime	6 049,00	25 632,00	20 867,00	20 081,00	28 886,50	25 003,00
Bicross BMX maximois	16 007,00	36 452,00	28 218,60	34 552,00	25 160,00	36 100,00
Volley club maximois	13 720,00	18 122,00	23 156,00	23 203,00	21 093,50	19 999,00
Sportive automobile club du Var	22 867,00	22 867,00	30 000,00	22 867,00	30 000,00	30 000,00
Bureau information jeunesse	33 540,00	36 632,00	0,00	509,15	0,00	0,00
Foyer social éducatif	4 600,00	5 500,00	4 600,00	33 000,00	4 500,00	3 000,00
Club informatique sambracitain	6 098,00	11 575,00	14 697,96	9 000,00	28 000,00	23 000,00
Pact Arim	77 337,38					25 871,00
Clarisse						40 000,00
Subvention assoc. 23 K€ et +	675 358,38	447 110,50	365 045,60	430 518,00	440 492,00	499 651,00
Subvention autres associations	224 443,00	250 499,74	202 168,71	218 645,99	207 860,03	235 238,00

Source compte administratif

Un premier contrôle a été mené sur les associations sous convention (subvention supérieure ou égale à 23 000 €) afin d'évaluer la qualité du suivi effectué par la commune. Un examen plus particulier a été conduit sur l'association «office d'animation culturelle».

6.1 La gestion des subventions aux associations par les services communaux

La vérification a porté sur la manière dont la collectivité se conformait aux obligations légales et réglementaires en matière d'attribution des subventions aux collectivités et notamment :

- La nécessité de signer, à partir du seuil de 23 000 €, une convention définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention (article 10 de la loi du 12 avril 2001 et décret n° 2001-495 du 6 juin 2001) : l'existence, le degré de précision mais aussi les conditions d'application des conventions ont ainsi été vérifiées ;
- En cas de subvention affectée à une dépense déterminée, la nécessité de produire un compte rendu financier attestant de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention (arrêté du 11 octobre 2006) : le contrôle a porté sur l'existence de ce compte rendu et son degré de précision.

- L'obligation par les associations subventionnées de rendre compte de l'activité financée par la commune (article L. 1611-4 du CGCT), et notamment, de communiquer chaque année une copie certifiée des budgets et des comptes de l'année écoulée ainsi que tous documents faisant connaître le résultat de leur activité.

Dans la pratique, chaque service de la ville de Sainte-Maxime a en charge ses propres associations relevant de son domaine d'activité. Toutefois, certaines d'entre elles ont été gérées directement par le cabinet du maire. Il en a été ainsi, dans le domaine culturel, de Sainte-Maxime Animation et, dans le domaine sportif, de la Sportive automobile club du Var.

De manière positive, il peut être relevé que la collectivité a fait l'effort de formaliser les dossiers de demande de subvention et propose de remplir un document permettant de décliner les renseignements généraux de l'association, la composition du bureau, de motiver la demande de subvention, de relater les projets envisagés et d'évaluer les moyens mis à disposition de la structure. Une dernière partie est consacrée au budget prévu et réalisé l'année précédente et au budget prévisionnel objet de la demande. Le dossier est complété par une déclaration du signataire (président ou représentant légal) sur l'exactitude des informations déclarées dans le dossier et sur la situation de l'association au regard des déclarations fiscales et sociales et des cotisations.

Toutefois, les contrôles effectués sur pièces et sur place ont montré que le cadre ainsi élaboré n'a été qu'imparfaitement appliqué dans la pratique.

6.1.1 Les conventions gérées par le cabinet du maire

Parmi les associations directement gérées par le cabinet du maire, la chambre a examiné les documents relatifs à **l'office du tourisme** et à **Sainte-Maxime animation** pour leur dernière année d'activité (2002), avant transfert à la SMACT. Il en ressort que la collectivité a accordé pour des montants non négligeables (53 440 € pour la première association, 64 000 € pour la seconde) des subventions exceptionnelles non prévues dans les conventions, ce qui n'est pas conforme aux dispositions de la loi du 12 avril 2001. Il aurait fallu, à compter des exercices 2002 et 2003, compléter la convention cadre d'avenants annuels, précisant le montant de chaque subvention. De plus, s'agissant de subventions affectées à un objet précis, les associations auraient dû présenter chaque année un budget prévisionnel détaillé ainsi qu'un compte d'emploi de la subvention.

Par ailleurs, l'association **Automobile club du Var** qui organise chaque année l'étape de Sainte-Maxime du rallye du Var a reçu à ce titre en 2006 et 2007 une subvention communale de 30 000 € alors qu'aucune convention n'a été signée. De même, les comptes de bilan et de résultat de l'association ne sont pas produits. On note que l'association a perçu en outre une rémunération de 16 000 € versée par la SMACT en 2006 et 2007 au titre de l'animation autour du rallye.

On peut en outre relever que la collectivité ne disposait pas de l'ensemble des documents que ces associations étaient censées lui fournir annuellement et a dû les leur demander pour les fournir à la chambre, ce qui soulève un doute quant à l'effectivité des contrôles exercés.

6.1.2 Les associations suivies par le service de la culture

Parmi les associations gérées par le service de la culture, la chambre a examiné le suivi par la commune des associations les Amis de la Tour carrée et Lei Magnoti. Les principales insuffisances relevées concernent les documents rendant compte de l'activité tels que prévus par les conventions, qui sont très succincts voire inexistantes.

Par ailleurs, il a été relevé qu'une troisième association, le club informatique sambracitain, avait bénéficié d'une subvention de 28 000 € en 2006 et de 23 000 € en 2007, alors qu'aucune convention n'a été conclue.

D'une manière générale, le contrôle sur place a montré que la tenue des dossiers laissait à désirer. Le fait que ce service était à la veille d'un déménagement explique peut être cette situation.

6.1.3 Les associations suivies par le service des sports

Pour encadrer ses relations avec les associations sportives, la collectivité a élaboré une charte du sport à laquelle celles-ci ont adhéré. Cette charte a notamment pour objet de :

- définir les activités subventionnées dans chaque discipline sportive (découverte, initiation, perfectionnement à destination des enfants notamment les scolaires de la commune, des adolescents et des adultes, etc.) ;
- définir quatre groupes d'associations en fonction de l'activité sportive qu'elles développent auxquels sont attribués des éléments de calcul servant de base pour asseoir la subvention ;
- préciser les avantages en nature (locaux, mise à disposition du personnel) ;
- instaurer un versement en trois fois de la subvention, le versement du solde étant subordonné à la fourniture d'un bilan sportif, technique, social comptable et financier.

Dans la pratique, le suivi des associations sportives paraît plus rigoureux.

La charte du sport qui a été élaborée a en effet le mérite d'instaurer un système transparent assis sur un barème pour l'attribution des subventions et leur règlement. Le service des sports s'attache à ne verser le solde de la subvention qu'après obtention des documents prévus par la charte et toute subvention exceptionnelle est justifiée par des factures.

On peut toutefois noter que certaines associations ont encore des progrès à faire pour remplir correctement leurs dossiers de demande de subvention. Ainsi il a été constaté que l'association de hand-ball n'avait pas indiqué le montant de la cotisation, le nombre de licenciés, le montant demandé de subvention et les actions à réaliser dans l'année.

En conclusion, le contrôle effectué sur les relations entre la collectivité et les associations a montré un certain manque de rigueur dans le suivi : absence de convention dans plusieurs cas, conventions souvent imparfaitement appliquées, s'agissant notamment des informations fournies par les associations sur l'utilisation des subventions.

Association	Demande de subvention	Budget prévisionnel	Convention	Justificatifs conformes à la convention	Comptes de bilan et de résultats
SMA	Non	Non	Oui mais incomplète	Non	oui
Sportive automobile club du Var	Non	Oui	Non	Non mais budget réalisé	Non
Office animation culturelle	Oui mais succincte	Oui mais succincte	Oui	Non	Oui
Les amis de la tour carrée	Oui mais succincte et partielle	Non	Oui	Non	Oui
Lei Magnoti	Oui mais succincte et partielle	Non	Oui	Non	Oui
Le Club informatique du Golfe sambracitain	Oui	Oui	Non	Non mais Rapport moral	Compte de résultat
Sainte-Maxime volley ball	Oui	Oui	Oui-charte	Oui	Compte de résultat
Club nautique	Oui	Oui	Oui - Charte	Oui	Oui
ASM Football	Oui	Oui	Oui - Charte	Oui	Compte de résultat
Basket club maximois	Oui	Oui	Oui - Charte	Oui	Compte de résultat
BMX maximois	Oui	Oui	Oui - Charte	Oui	Oui

La chambre note que la collectivité a rapidement réagi suite aux observations orales communiquées en cours d’instruction par le rapporteur de la chambre, et a élaboré une note destinée à ses services rappelant le cadre juridique dans lequel s’inscrit le versement des subventions aux associations, détaillant la procédure à suivre par les gestionnaires des services ainsi que la liste des pièces que ceux-ci doivent contrôler. En annexe est joint le dossier type de demande de subvention que doivent remplir les associations.

Il conviendra par conséquent de veiller à l’application effective des dispositions ainsi rappelées.

6.2 Le cas particulier de l’office d’animation culturelle

L’association «*office d’animation culturelle*», déclarée depuis décembre 1980, a pour objet, selon ses statuts, «*le développement culturel local et régional sous quelque forme que ce soit, au moyen d’animations, de productions de spectacles cinématographiques, de spectacles de théâtre, de musique ou de danse, d’expositions artistiques, de visites de musées, de voyages d’étude ou d’information, de conférences, etc., toutes formes d’actions permettant une promotion, une diffusion et par la même, un rayonnement de la culture*». Au cours des exercices contrôlés, elle a été présidée par l’adjoint au maire chargé de la culture et administrateur de la SMACT.

De 2002 à 2006, cette association a reçu une subvention communale annuelle de 76 000 €.

6.2.1 Les contrôles effectués par la commune

Les relations entre la collectivité et l’association sont bien régies par des conventions et donnent lieu à la production de comptes annuels, conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Toutefois, les termes mêmes de la convention ne sont pas respectés puisque celle-ci prévoit la production de plusieurs documents justificatifs qui ne sont qu’imparfaitement fournis. En effet, l’OAC aurait dû communiquer, chaque année, les éléments suivants :

- Budget prévisionnel pour la subvention demandée ;
- Rapport récapitulatif de l'utilisation de la subvention et des locaux mis à disposition et les prestations assurées par le personnel communal mis à disposition ;
- Document prévisionnel pour l'utilisation de l'avance de 50 % et l'utilisation du solde demandé ;
- Récapitulatif du nombre de manifestations organisées en N-1 avec le nombre de participants, de places vendues, les retours presse ;
- Estimation du nombre de participants aux manifestations de l'année N et prévisions d'information et de publicité à ce sujet.

Le contrôle effectué sur place pour les exercices 2005-2006 a montré que, s'agissant des éléments prévisionnels, seul a été produit un compte de charges et de produits, non signé et non daté, dont le caractère prévisionnel n'est pas avéré et l'exercice auquel il se rapporte n'est pas précisé. Quant aux prévisions d'activité, elles sont constituées du seul programme des spectacles.

En ce qui concerne les justifications a posteriori, seuls sont fournis les comptes de bilan et de résultat. Les autres documents justifiant de l'utilisation de la subvention, de l'activité de l'association et de son impact tels que prévus par la convention n'ont pas été élaborés.

6.2.2 La présidence de l'association

Selon l'article 9 de ses statuts, l'association est dirigée par un conseil de quinze membres au moins et vingt membres au plus, élus pour cinq ans par l'assemblée générale. Il choisit parmi ses membres un bureau composé d'un président, d'un vice-président, d'un régisseur, de deux secrétaires, d'un trésorier, de deux attachés de presse et d'un coordinateur.

Les statuts précisent que le premier conseil a pour président le 8^e adjoint chargé de la culture et des traditions, des affaires scolaires, du développement économique et du commerce et de l'artisanat. Il ressort des conventions et avenants signés entre la commune et l'association qu'il en est resté président tout au long de la mandature.

Or, il convient de relever que les délibérations relatives à l'attribution des subventions aux associations (dont l'office d'animation culturelle) font état de la présence du président de l'OAC et ne précisent pas qu'il n'a pas pris part au vote. Ce dernier a indiqué oralement qu'il sortait lorsque le conseil municipal délibérait sur les subventions concernant l'OAC mais que cette précision avait été omise lors de la publication des délibérations, ce qui a été confirmé par l'ancien maire. Il appartient toutefois à la chambre de rappeler les risques induits par cette omission.

En effet, en vertu de l'article L. 2131-11 du CGCT, *«sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataire»*.

En l'état actuel de la jurisprudence, il est considéré que l'intérêt à l'affaire existe dès lors qu'il ne se confond pas avec les intérêts de la généralité des habitants de la commune. Un élu local membre à titre personnel de l'instance dirigeante d'une association doit s'abstenir de participer, même indirectement, à l'élaboration et au vote de toute délibération du conseil municipal intéressant cette association. Le caractère non-lucratif des activités de cette dernière et/ou l'absence d'intérêt financier personnel ne suffisent pas à écarter le risque d'illégalité lorsque les objectifs poursuivis par l'association ne se confondent pas totalement avec l'intérêt de la majorité des habitants de la commune (CE, 16 décembre 1994, commune d'Oullins).

En conséquence, faute de pouvoir établir avec certitude si l'office d'animation culturelle de Sainte-Maxime poursuit un objectif susceptible de se confondre «avec l'intérêt de la majorité des habitants de la commune», il y a un risque d'illégalité des délibérations auxquelles son président a pris part, d'autant plus qu'en tant qu'adjoint chargé de la culture et des traditions, il était plus particulièrement en mesure d'influer sur les travaux préparatoires. Cette situation est de plus susceptible de recéler un conflit d'intérêts.

Enfin, lors de l'entretien avec l'intéressé, il est apparu que le fait qu'il soit en même temps adjoint au maire n'était pas étranger au manque de formalisme dans la manière dont il rendait compte des activités de l'association. Ainsi, s'entretenant régulièrement avec le maire de l'activité de son association, il ne jugeait pas utile de formaliser davantage ses comptes rendus. Et si l'OAC a collationné des articles de la presse locale, relative aux spectacles qu'elle a produits, elle n'a pas constitué pour autant une revue de presse destinée à être diffusée auprès de la collectivité conformément à la convention puisque cette dernière était censée lire la même presse locale.

6.2.3 La convention de location de matériel passée entre l'OAC et la SMACT

Par convention du 14 juin 2004, l'OAC a mis à disposition de la SMACT du matériel d'éclairage et de sonorisation pour un montant de 15 000 €, qui a fait l'objet d'un règlement par chèque du 20 décembre 2004. Le matériel en question étant constitué de spots, de micros et d'enceintes d'appoint, il y avait lieu de s'interroger sur l'évaluation du coût de la prestation.

Interrogé à ce sujet, le président de l'OAC a indiqué oralement qu'il s'agissait en fait d'un complément de ressources que la SMACT aurait versé à l'association. Plus précisément, il aurait demandé au maire une subvention complémentaire et ce dernier aurait suggéré que la SMACT pourrait être sollicitée, la location de matériel permettant de justifier formellement le versement des 15 000 €

Toujours selon l'intéressé, ce matériel, très ancien, servait aux spectacles organisés à la salle Marcel Pagnol et serait désormais installé au pôle culturel. Il semble donc qu'il appartenait non pas à l'association mais à la ville de Sainte-Maxime, ce qui a été oralement confirmé par le nouveau maire, lors de l'entretien de fin de contrôle. En tout état de cause, il n'a pas été possible d'en retrouver trace dans les documents comptables de l'association non plus que dans l'état de l'actif de la commune.

Ainsi, la contrepartie des 15 000 € versés à l'OAC n'est pas établie. Quand bien même cette prestation aurait eu lieu, elle aurait permis à l'OAC de recevoir une rémunération sur la location d'un matériel appartenant à la mairie.

Par ailleurs, la convention elle-même pose problème puisqu'elle est signée par le président de l'association alors qu'il était dans le même temps administrateur de la SMACT et adjoint au maire chargé de la culture ce qui soulève un problème de conflit d'intérêts.

6.2.4 Evolution de l'activité et devenir de l'OAC

La subvention communale est restée stable alors que les autres produits d'exploitation (recettes des spectacles, ventes de boissons, publicité) ont diminué au cours de la période, passant de 71 000 € en 2001 à 47 000 € en 2007. De même, les dépenses liées à l'organisation des spectacles ont baissé, passant de 117 400 € à 87 479 € pour les mêmes exercices.

En mars 2007, la collectivité a décidé de ramener le terme de la convention au 30 juin 2008 en prévision de l'ouverture du pôle culturel qui réunit désormais en un lieu unique l'ensemble des moyens culturels. Le montant de la subvention a été diminué en conséquence à la moitié de la subvention habituelle.

L'existence de l'association paraît aujourd'hui remise en cause. Ses activités étaient censées être organisées dans le cadre de la programmation plus large du pôle culturel, mais, depuis le recrutement d'une nouvelle directrice, ce pôle s'inscrit dans un nouveau projet culturel où l'OAC n'aura plus sa place. De plus, les activités de l'OAC reposaient beaucoup sur son président. L'équipe municipale ayant été renouvelée, il ne semble pas que la commune ait l'intention de continuer à financer la structure.

En conclusion, les problèmes particuliers posés par l'office d'animation culturelle ne recèlent pas d'enjeux financiers majeurs. Il est même apparu que compte tenu du montant de la subvention, les résultats obtenus en matière de développement des activités culturelles n'étaient pas négligeables. Toutefois, les manquements relevés sont révélateurs d'un mode de fonctionnement trop souple : confusion des rôles, opacité dans la gestion et en particulier, dans certaines modalités de financement, manque de formalisme et de rigueur.

7 LE SECTEUR TOURISME-ANIMATION-CULTURE : LE POLE CULTUREL

La construction d'un pôle culturel a constitué l'un des projets phares de la mandature de l'ancien maire, projet très largement porté, d'après les informations communiquées en cours d'entretien avec ce dernier, par l'adjoint à la culture et président de l'office d'animation culturelle. En effet, Sainte-Maxime disposait d'un seul cinéma (salle Marcel Pagnol) et d'une bibliothèque. Le nouveau centre culturel, inauguré au mois d'octobre 2008, comprend une salle de spectacle, un auditorium, trois salles de cinéma, une médiathèque, une cafétéria, un hall d'accueil.

La réalisation du projet a fait l'objet d'une convention de mandat, signée le 24 octobre 2003 entre la collectivité et la SEM Var Aménagement Développement (VAD), cette dernière étant chargée de coordonner l'ensemble des opérations d'études et de travaux, dont elle assure la gestion administrative, financière et comptable, sous le contrôle de la collectivité. A l'automne 2008, l'opération, pratiquement achevée, aura représenté un investissement de plus de 15 M€.

Compte tenu de l'importance de cet investissement, la chambre a souhaité examiner les points suivants :

- les conditions de réalisation de l'équipement (mise en œuvre de la convention, évolution du coût et financement) ;
- les conditions de fonctionnement (mode de gestions des différentes activités, évaluation du coût de fonctionnement).

7.1 Les conditions du recours à VAD

Le choix de VAD en tant que mandataire de l'opération n'a pas fait l'objet d'une mise en concurrence préalable, alors même qu'à la date de signature, la jurisprudence avait clairement tranché en ce sens.

Il convient de rappeler en effet que le code des marchés publics, dans sa rédaction résultant du décret n° 2001-210 du 7 mars 2001, prévoyait, à l'article 3.7, l'exclusion des conventions de mandat du champ d'application du code. Cette disposition a cependant été annulée par le Conseil d'Etat dans une décision du 5 mars 2003, «*Union nationale des services publics industriels et commerciaux*».

Si l'on peut ainsi considérer que les contrats de mandat passés avant le 6 mars 2003 n'ont pas méconnu les obligations de publicité et de transparence posées notamment par la directive communautaire n° 92/50/CEE, tel n'est pas le cas des contrats passés postérieurement à la décision du Conseil d'Etat.

Dès lors, et même si le code des marchés publics n'a été modifié qu'à l'issue du décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 pour soumettre les conventions de mandats aux règles de publicité et de mise en concurrence, dès l'automne 2003, la collectivité aurait dû mettre en œuvre une telle procédure. Au demeurant, le contrôle de légalité a attiré son attention sur ce problème à deux reprises, par courriers des 18 novembre et 18 décembre 2003. Suite à la réponse de la commune, qui s'appuyait sur le fait que le projet avait été initié par délibération du 14 décembre 2001, les services préfectoraux ont néanmoins souligné la fragilité juridique de la convention.

7.2 Le déroulement de l'opération et l'évolution de son coût

Conformément à la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique (loi MOP), la convention signée le 24 octobre 2003 définit la nature de l'ouvrage confié à VAD, les attributions de cette dernière, les modalités de sa rémunération, les conditions de l'avance des fonds nécessaires par la commune au mandataire, la nature des contrôles effectués tant en ce qui concerne la réalisation de l'ouvrage que le suivi financier. Ces différents points n'appellent pas de remarques particulières.

S'agissant du **coût de l'opération**, il convient de relever que celui-ci, estimé dans un premier temps par la commune à 8,8 M€, a représenté à ce jour, hors le prix d'acquisition des terrains, plus de 15 M€. En effet, par délibération du 29 mars 2002, le conseil municipal a voté l'ouverture d'une autorisation de programme «*pôle culturel*» pour un montant prévisionnel de 8,8 M€. Une nouvelle délibération du 15 décembre 2006 en a porté le montant à 15 M€ :

Dépenses prévisionnelles	2002	2006	% augmentation
Etudes	686 021 €	990 000 €	44 %
Mobilier	152 449 €	150 000 €	- 2 %
Constructions	7 470 002 €	11 220 000 €	50 %
Installation, matériel et outillage	304 898 €	2 522 500 €	727 %
Imprévus	186 631 €	117 500 €	- 37 %
TOTAL	8 800 000 €	15 000 000 €	70 %

Cette évolution s'explique en premier lieu par une modification substantielle du périmètre du projet, avant même le recours à VAD. L'ouverture de la première autorisation de programme, en mars 2002, faisait suite à une étude du conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) du Var qui prévoyait «*un équipement public à vocation culturelle, en centre ville, en lieu et place de l'école municipale des arts avec extension sur deux parcelles mitoyennes*». Le programme comportait notamment : 1 médiathèque (1000 m²), 1 école de musique (700 m²), 1 salle de spectacle de 500 places, 1 salle d'exposition (400 m²), 1 salle audiovisuelle (200 places), 1 salle d'accueil, 1 parking. Le CAUE évaluait le coût total à 10,7 M€ TTC. L'autorisation de programme s'est fondée sur cette première évaluation, mais sans inclure l'école de musique et de danse.

Ce n'est que par la suite qu'il a été décidé de renoncer à l'implantation en centre-ville au profit d'une implantation en périphérie sur le terrain dit du Quilladou (avril 2003). Une mission d'étude a été confiée à un cabinet d'architectes afin de définir un programme de construction du pôle culturel qui, dès cette date, présente ses caractéristiques définitives, pour un coût de travaux estimé à 10 M€ TTC.

La convention signée avec VAD intègre déjà un dépassement du montant initial puisqu'elle fixe une enveloppe d'un montant de 12,9 M€. Cette évolution s'explique par la prise en compte de matériel scénique qui n'avait pas été prévu dans le projet précédent.

Plusieurs ajustements sont intervenus par la suite : mise au point de l'acoustique, problèmes de sécurité entraînant une réévaluation du coût prévisionnel des travaux par le mandataire. Un nouvel ajustement a dû encore être opéré après consultation des entreprises, et a fait l'objet d'un avenant à la convention de mandat, non daté, reçu en préfecture le 11 mai 2007. L'opération a ainsi été portée à 14,5 M€, soit une majoration de 12 % par rapport à la convention initiale.

Les principaux postes sont affectés de dérives importantes puisque la maîtrise d'œuvre est majorée de 12 %, les travaux de 21 % et la scénographie de 332 %. En conséquence, la rémunération du mandataire augmente elle aussi de 12 % (voir tableau détaillé à l'annexe 5).

Plus particulièrement, on peut noter que malgré l'augmentation de l'enveloppe financière, certaines prestations qui devaient être assurées dans le cadre de la convention de mandat n'apparaissent plus dans le décompte prévisionnel de l'avenant, ces prestations ayant finalement été prises en charge directement par la collectivité, hors convention. Ainsi, alors même que le poste «travaux» passe de 8,4 M€ à 10,6 M€, la subdivision entre bâtiment, VRD et terrassements (mise en forme du terrain naturel) n'est plus précisée. Il en est de même pour la prestation scénographie ainsi que diverses prestations et, notamment, la partie mobilier. L'ensemble des prestations hors mandat a ainsi représenté plus d'1 M€, ayant pour effet de porter l'ensemble de l'opération, au 30 septembre 2008, à la somme de 15,3 M€.

En ce qui concerne le financement de l'opération, les délibérations portant ouvertures d'autorisation de programme prévoyaient la répartition suivante :

	2002	2006
Subventions	1 320 000 e	4 396 339 €
Autofinancement	3 780 000 €	4 436 161 €
Emprunt	3 780 000 €	6 167 500 €
TOTAL	8 880 000 €	15 000 000 €

Avec un coût total des travaux de 15,3 M€ et un montant de subvention de 4,39 M€, c'est près de 11 M€ que la commune doit financer par l'autofinancement et l'emprunt.

En conclusion, outre l'absence de mise en concurrence avant l'attribution du mandat à VAD, les conditions, dans lesquelles le pôle culturel a été réalisé, ont entraîné un renchérissement important des coûts, qui tient à la fois à une modification dans le périmètre du projet mais aussi, à une estimation insuffisante du coût des travaux par le mandataire de l'opération.

Le coût net restant à la charge de la collectivité aura, du fait des emprunts qu'il a fallu mobiliser pour y faire face, des conséquences sur les marges de manœuvre de la commune, ce d'autant plus qu'il convient d'y ajouter les coûts de fonctionnement de l'équipement.

7.3 Le fonctionnement du pôle culturel

7.3.1 L'organisation et les activités du pôle

a) La direction du pôle culturel

Le pôle est directement administré par la commune qui a recruté à cette fin une directrice détachée du ministère de l'Education nationale pour une durée de cinq ans. La précédente directrice des affaires culturelles a pour sa part été affectée à un emploi nouvellement créé, de responsable du développement économique.

On peut relever que la nouvelle directrice a pris ses fonctions dès le 1^{er} octobre 2008, alors que la délibération modifiant le tableau des effectifs date du 19 septembre 2008 et que le centre de gestion du Var a publié l'avis de vacance de poste le 26 septembre 2008, soit quatre jours avant la prise de fonctions de l'intéressée, ce qui laissait peu de possibilités à d'autres candidatures de se manifester¹². En outre, l'arrêté individuel de nomination a été pris postérieurement au recrutement puisqu'il a été établi le 23 octobre 2008.

Le maire a indiqué, lors de l'entretien de fin de contrôle, que la rapidité de ce recrutement a été dictée par le souci de doter le pôle d'un projet culturel cohérent dès la saison 2008-2009, à la mesure des possibilités offertes par le bâtiment et susceptible de lui apporter une notoriété régionale voire nationale. Il a précisé, dans sa réponse aux observations de la chambre, que plusieurs candidatures avaient été examinées.

S'il n'appartient pas à la chambre de se prononcer sur l'opportunité de procéder à ce recrutement qui relève du libre choix de la collectivité, elle s'interroge toutefois sur la précipitation qui semble avoir présidé à la création d'un poste qui engage la collectivité pour cinq ans, sur la base d'un projet certes ambitieux mais qui aurait sans doute mérité réflexion. En tout état de cause, il apparaît que les conditions formelles qui auraient permis à la commune de choisir entre plusieurs candidatures n'ont pas été respectées. De plus, aucun élément n'est venu étayer l'existence de plusieurs candidatures sur ce poste.

b) Les activités

Le pôle s'organise autour de trois principaux espaces, chacun lié à des activités spécifiques.

1/ En premier lieu, **la médiathèque**, d'une taille importante, est gérée directement par la ville. Le personnel comme le fonds des bibliothèques municipales et scolaires préexistantes y ont été rassemblés, dans une grande salle contenant à la fois des tables de travail et des salons de lecture.

2/ Un autre espace est consacré aux **trois salles de cinéma**, qui sont gérées par la SARL «*les cinémas de Sainte-Maxime*» dans le cadre d'une délégation de services publics.

Celle-ci a été conclue antérieurement à la livraison du bâtiment (8 février 2006) et a fait l'objet d'ajustements par deux avenants (16 octobre 2007 et 25 janvier 2008) afin de tenir compte des étapes finales de réalisation du projet. Le délégataire a ainsi pris en charge l'ensemble des aménagements nécessaires, la commune se contentant de mettre à disposition des salles et des locaux annexes livrés à l'état brut. Il a également à sa charge, pour toute la durée de la concession (22 ans), l'entretien et le renouvellement des équipements qui reviendront gratuitement à la collectivité à l'issue de la convention. Le délégataire assure également l'exploitation à ses risques et périls et se rémunère sur les droits d'entrée de l'utilisateur. Ceux-ci doivent, de même que les subventions que l'exploitant est susceptible de percevoir (notamment auprès du CNC), lui permettre d'assurer l'équilibre financier de la délégation.

¹² La jurisprudence administrative estime qu'un délai de 9 mois est suffisant (CE, 20 mars 1996 n° 152651) mais qu'un délai de 30 jours était trop court (CE 16 juin 1997 n° 149088 et n° 157666).

On peut relever qu'aucune redevance n'est due à la collectivité, notamment pour l'occupation du domaine public. En revanche, la collectivité peut décider la prise en charge de certaines dépenses du service, dans les conditions définies par l'article L. 2224-2 du CGCT. Cet article pose le principe d'interdiction générale de financer, par le budget communal, des dépenses liées à un service public industriel et commercial, à l'exception de trois cas dérogatoires limitativement énumérés. Une telle prise en charge ne peut en aucun cas se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement.

Enfin, de manière traditionnelle, la convention énumère les documents que le délégataire devra produire à la collectivité (compte rendu financier et compte rendu d'activité).

En définitive, l'examen de cette délégation n'appelle pas de remarque particulière, sa mise en œuvre étant trop récente pour porter une appréciation sur la qualité des comptes rendus remis par le délégataire, la prise en charge éventuelle de dépenses par le budget communal ou encore l'équilibre financier de la concession.

3/ La salle de spectacle et l'auditorium sont consacrés au **spectacle vivant**, dans le cadre du projet artistique et culturel proposé par la directrice du pôle, nouvellement recrutée par la commune. Ce projet s'articule sur les activités d'une compagnie installée à demeure au pôle culturel, la compagnie Artefact (association loi 1901), avec laquelle la commune a passé une convention cadre de partenariat. Cette convention a été conclue pour une durée de trois ans renouvelable par tacite reconduction, en incluant une période d'essai d'une année, au terme de laquelle le conseil municipal décidera, par délibération, la résiliation ou la poursuite des activités de la compagnie.

Outre la mise à disposition gracieuse des locaux (salle de spectacle et auditorium du pôle culturel ainsi que, le cas échéant, la salle Marcel-Pagnol du centre ville), la collectivité apporte à la compagnie un soutien financier de 76 000 € HT, soit 80 180 TTC. On peut relever que le montant de la subvention correspond précisément à celle que recevait l'office d'animation culturelle et que la convention précise qu'elle constitue un minimum.

La convention définit les principaux axes d'activités de la compagnie : 1) l'action culturelle ; 2) la création artistique et 3) la diffusion de spectacles. Toutefois, on peut s'interroger sur le caractère relativement imprécis des obligations du prestataire. En effet, le contenu des spectacles créés ou diffusés par la compagnie de même que le nombre de représentations n'y sont pas indiqués. La convention ne précise pas non plus si les recettes liées à la vente des billets reviendront à la commune ou à la compagnie.

Par ailleurs, le fait qu'il s'agisse de la compagnie Artefact soulève une interrogation. En effet, il semble que la directrice du pôle ait un lien avec cette compagnie. La presse (Var matin, 25 novembre 2008) indique ainsi : *«Son arrivée [Artefact], conjointement à celle de la nouvelle directrice du Carré Léon-Gaumont, est la concrétisation du projet de développement culturel que cette dernière avait présenté à la commune avant son engagement. Outre ses qualités de gestionnaire, [celle-ci] est en effet par ailleurs co-dirigeante de la compagnie Artefact, laquelle était jusque-là résidente au théâtre d'Etampes, près de Paris».*

Le lien entre la directrice du pôle et la compagnie, dont fait état Var Matin, n'apparaît pas directement à la lecture de la convention, signée par le président de l'association Artefact. Toutefois, l'intéressée a créé un site Internet où elle décrit ses activités (notamment de romancière et d'auteur dramatique) qui propose un lien avec une compagnie dont elle est co-administratrice, la compagnie Cache-Cache, de même que son époux, metteur en scène. D'après son site, la compagnie Cache-Cache propose les mêmes spectacles (on peut noter à cet égard que qu'elle y fait monter et jouer ses propres œuvres), dispose de la même adresse et, surtout, du même numéro de Siret que la compagnie Artefact, tels qu'indiqués sur la convention. Il apparaît donc bien que la compagnie Artefact et la compagnie Cache-Cache ne forment qu'une seule et même entité, ce qui est confirmé par les documents officiels communiqués par la mairie.

Il en ressort que les statuts de l'association Cache-Cache ont été modifiés par l'assemblée extraordinaire du 16 septembre 2008 et indiquent à l'article 6 que *«l'association est dirigée par un bureau désigné au 27 juin 2002 par l'assemblée générale de l'association. Ce bureau comprend un président et un trésorier, élus pour dix ans et rééligibles»*. Les statuts de l'association Cache-Cache, ancienne dénomination d'Artefact, ne mentionnent pas davantage les noms de la directrice du pôle culturel ni de son conjoint, le bureau n'étant officiellement constitué, comme les textes l'autorisent, du seul président et de la trésorière.

Même si l'intéressée ou son mari ne perçoivent pas de rémunération au titre de cette association (ce qui n'a pas été vérifié dans le cas du présent contrôle), la chambre a estimé que le risque de conflit d'intérêts n'était pas à écarter. La commune a fait état d'un certain nombre de garanties mises en œuvre depuis lors : la suppression sur le site de la compagnie Artefact de toute référence à la directrice du pôle culturel, l'engagement que les œuvres de celle-ci n'y seraient pas représentées et que son conjoint ne percevrait pas de rémunération au titre des activités de la compagnie à Sainte-Maxime. La chambre prend acte des mesures prises tout en invitant la commune à rester vigilante sur ce point.

7.3.2 Le coût de fonctionnement prévisionnel du carré Léon Gaumont

La collectivité a communiqué à l'équipe de contrôle un budget de fonctionnement prévisionnel du pôle culturel, qui comprend les charges de personnel, l'entretien des locaux, les fluides, les différents contrats de maintenance ainsi qu'un pourcentage *«aléas fonctionnement structure»*. Le total s'établit à 922 811 €, correspondant à peu de choses près à ce qui avait été préalablement évalué (10 % du budget d'investissement initial).

Toutefois, il apparaît que faute d'avoir défini un projet clair pour cet équipement d'envergure, la collectivité n'a pas été en mesure d'anticiper le contenu de ses activités pas plus que ses coûts.

8 CONCLUSION SUR LE COUT DE LA POLITIQUE CULTURELLE, EVENEMENTIELLE ET TOURISTIQUE

En définitive, et dans l'hypothèse où la collectivité ne modifierait pas ses choix de gestion, on peut constater que l'ensemble des dépenses liées à la politique culturelle, événementielle et touristique a quadruplé entre 2002 et 2008 (sans même prendre en compte les dépenses imputées sur les comptes fêtes et cérémonies, réceptions).

En effet, si l'on totalise ce qui était versé aux seules associations en 2002, puis ce qui a été payé à la SMACT à compter de 2004 et, enfin, le seul budget de fonctionnement à prévoir pour le pôle culturel (sans compter, par conséquent, la charge future liée aux emprunts), on obtient :

	2002	2008
Subventions aux associations	0,9	0,7
Contrats SMACT		1,7
Fonctionnement pôle culturel*		1,2
TOTAL	0,9	3,6

* Il s'agit d'une estimation globale. En effet, il conviendrait d'affiner l'analyse en neutralisant les coûts des personnels qui ont été redéployés et en réintroduisant les intérêts des emprunts.

Il se peut qu'une telle augmentation soit justifiée, au regard du nombre, de la qualité et des retombées que cette politique a pu engendrer. Aussi, il importe que la collectivité s'interroge sur l'efficacité de cette politique, son impact auprès de la population, sur l'attractivité de la commune et son développement économique.

Par ailleurs, compte tenu des nombreuses irrégularités relevées dans les modalités de mise en œuvre de ces différents partenariats, la chambre estime qu'une réflexion approfondie devrait être menée et des mesures correctives mises en œuvre.

9 CONCLUSION GENERALE

L'examen de la gestion de Sainte-Maxime aboutit à des conclusions contrastées. D'une part, on relève des atouts liés à ses caractéristiques socio-économiques, se traduisant par une situation financière confortable jusqu'en 2007. De plus, au cours de la période examinée, la commune a su développer de nouvelles activités, notamment dans les domaines de l'animation, de la culture et du tourisme, susceptibles de conforter son attractivité. On relève aussi que, sur certains des points vérifiés (gestion de la dette, GRH et marchés en procédure adaptés), la gestion interne des services de la commune est conduite de manière satisfaisante.

En revanche, l'examen des relations entre la collectivité et ses satellites (SMACT et associations) de même que de certaines opérations (pôle culturel notamment) a révélé des pratiques critiquables, marquées par une relative opacité, par un manque d'anticipation et, bien souvent, par des conflits d'intérêts. Cette situation, outre les risques juridiques qu'elle fait porter sur les décisions de la collectivité, est susceptible d'entraîner des surcoûts, liés à l'absence de mise en concurrence, et à des décisions prises parfois sans réflexion préalable.

Dans un contexte où, après l'aisance financière de la période 2002-2007, la commune se trouve confrontée à un resserrement sensible de ses marges de manœuvre (endettement élevé, fort taux de mobilisation du potentiel fiscal, risques sur les recettes liés à la situation économique), il lui appartiendra de revoir la gestion d'un certain nombre d'activités, afin de veiller à leur régularité ainsi qu'à leur conformité avec le souci exprimé, lors du débat d'orientation budgétaire de 2009, d'un désendettement et d'une restauration de son autofinancement.

Le Président,

Bertrand SCHWERER

ANNEXES

ANNEXE 1 : SITUATION FINANCIERE

Remarques méthodologiques

1. L'ensemble de l'analyse financière a été réalisé à l'aide du logiciel Delphi 3, dont les données proviennent d'une base alimentée par les comptes de gestion. Les tableaux ont toutefois été complétés et vérifiés à partir des comptes de gestion papier et des comptes administratifs. Les tableaux complets ont été annexés au présent rapport, seuls des extraits et des graphiques particulièrement significatifs sont insérés dans le texte. Ce n'est que lorsque les données proviennent d'une autre source que celle-ci est citée.

2. Deux retraitements ont été effectués à partir des données issues de Delphi afin d'une part, de lisser les effets des modifications introduites dans la M. 14 en 2006 portant sur les subventions d'équipement et, d'autre part, de neutraliser l'effet d'une opération particulière sur le calcul de l'autofinancement :

a) Les subventions d'équipement, considérées comme des charges de fonctionnement lors de la mise en place de l'instruction M. 14, (comptes 6571-6575 et 6741), et réintégréées en investissement depuis la révision de 2006 (compte 204), sont portées en dépenses directes d'investissement sur la période étudiée 2002-05 avec l'annulation des opérations d'ordre liées à ces transferts. L'impact de ce traitement porte surtout sur l'année 2005 avec une capacité d'autofinancement redevenue positive de 1,2 M€.

b) La collectivité a acquis en 2006 des terrains appartenant au Conseil général mais n'a procédé au paiement de celui-ci qu'en 2007. Ce paiement différé s'est traduit par un gonflement ponctuel de l'état de la dette en 2007 du fait des écritures correspondantes (débit du compte 21 et crédit du compte 16 en 2006, débit du compte 16 et crédit du compte 51 en 2007). Dans la mesure où ces écritures influent négativement sur la capacité d'autofinancement net en 2007 alors qu'elles se neutralisent d'un exercice sur l'autre (sans paiement différé, il n'y aurait eu qu'une dépense imputée au compte 21 en 2006, sans incidence sur la CAF nette), il est apparu nécessaire de les neutraliser pour apprécier exactement le remboursement de la dette en capital en 2007.

Effet des retraitements effectués sur les données Delphi

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
CAF disponible avant retraitement ..	1 345 543	1 371 243	2 439 261	- 130 519	1 397 372	- 1 738 230
Subventions d'équipement	293 457	229 494	189 045	1 184 276		
Ch. except. subv. d'équipt. par nature				440 000		
Transferts de charges				- 333 000		
Paiement différé CG						3 630 000
Nouvelle capacité d'autofinancement	1 639 000	1 600 737	2 628 306	1 160 757	1 397 372	1 891 770

Evolution de l'excédent brut de fonctionnement

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Evolution moyenne
Produits de gestion	25 631 581	24 829 020	26 895 291	28 242 801	28 996 918	30 384 793	3,46 %
Charges de gestion	21 086 393	20 873 769	21 954 218	23 849 170	24 925 937	26 041 160	4,31 %
Excédent brut de fonct.	4 545 187	3 955 251	4 941 073	4 393 631	4 070 981	4 343 634	- 0,90 %

Evolution de la CAF brute

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Excédent brut de fonctionnement	4 545 187	3 955 251	4 941 073	4 393 631	4 070 981	4 343 634
Résultat financier	- 391 127	- 311 381	- 444 625	- 483 440	- 767 093	- 879 234
Résultat exceptionnel	10 552	181 532	82 960	- 522 655	- 261 799	161 809
Capacité d'autofinancement brute	4 164 614	3 825 402	4 579 408	3 387 536	3 042 090	3 626 209

Evolution de l'autofinancement net disponible

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Capacité d'autofinancement brute	4 164 614	3 825 402	4 579 408	3 387 536	3 042 090	3 626 209
Amortissements du capital de la dette	2 525 614	2 224 665	1 951 103	2 226 779	1 644 718	5 364 439
Paiement différé CG						3 630 000
Amortissements du capital de la dette sans le prêt	2 525 614	2 224 665	1 951 103	2 226 779	1 644 718	1 734 439
CAF disponible avec le prêt	1 639 000	1 600 737	2 628 306	1 160 757	1 397 372	- 1 738 230
CAF disponible sans le prêt	1 639 000	1 600 737	2 628 306	1 160 757	1 397 372	1 891 770

Les produits de gestion (total en €)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Contributions directes	14 546 800	14 897 950	15 658 666	16 035 894	17 081 993	17 436 287
Autres impôts et taxes	5 394 246	3 879 495	4 593 493	5 094 281	5 146 256	5 511 865
DGF	3 408 745	3 447 844	4 548 726	4 715 688	4 487 171	4 540 237
Autres dotations, subventions et participations	1 526 364	1 743 898	1 045 867	907 476	861 440	875 377
Produits des services et du domaine	501 908	552 692	587 465	1 119 894	994 809	1 316 956
Autres recettes	253 518	307 141	461 074	369 567	425 250	704 071
Produits de gestion	25 631 581	24 829 020	26 895 291	28 242 801	28 996 918	30 384 793

Structure des produits de gestion (en %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Contributions directes	56,75 %	60,00 %	58,22 %	56,78 %	58,91 %	57,38 %
Autres impôts et taxes	21,05 %	15,62 %	17,08 %	18,04 %	17,75 %	18,14 %
<i>Sous total fiscalité</i>	<i>77,80 %</i>	<i>75,63 %</i>	<i>75,30 %</i>	<i>74,82 %</i>	<i>76,66 %</i>	<i>75,53 %</i>
DGF	13,30 %	13,89 %	16,91 %	16,70 %	15,47 %	14,94 %
Autres dotations, subventions et participations	5,96 %	7,02 %	3,89 %	3,21 %	2,97 %	2,88 %
Produits des services et du domaine	1,96 %	2,23 %	2,18 %	3,97 %	3,43 %	4,33 %
Autres recettes	0,99 %	1,24 %	1,71 %	1,31 %	1,47 %	2,32 %
Produits de gestion	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Coeff. de mob. du pot. fiscal quatre taxes cons.	101,78 %	98,40 %	99,00 %	94,91 %	100,00 %	96,00 %
Coeff. de mob. du pot. fiscal trois taxes cons.		107,23 %	104,78 %	103,15 %		

Les charges de gestion (total en €)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Evol. Moy.
Charges de personnel	9 232 727	9 496 279	10 002 195	10 635 787	11 492 397	12 403 327	6,08 %
Charges à caractère général	6 336 256	7 512 624	8 242 624	9 072 622	9 070 116	9 825 014	9,17 %
Subventions	1 824 201	1 726 559	1 663 752	2 086 740	2 147 880	1 427 238	- 4,79 %
Autres charges	3 693 209	2 138 307	2 045 647	2 054 022	2 215 544	2 385 580	- 8,37 %
Charges de gestion	21 086 393	20 873 769	21 954 218	23 849 170	24 925 937	26 041 160	4,31 %

Structure des charges de gestion (en %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Charges de personnel	43,79 %	45,49 %	45,56 %	44,60 %	46,11 %	47,63 %
Charges à caractère général	30,05 %	35,99 %	37,54 %	38,04 %	36,39 %	37,73 %
Subventions	8,65 %	8,27 %	7,58 %	8,75 %	8,62 %	5,48 %
Autres charges	17,51 %	10,24 %	9,32 %	8,61 %	8,89 %	9,16 %
Charges de gestion	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Les dépenses d'investissement

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Evol. Moy.
Dépenses d'équipement (réel)	4 586 611	7 261 838	11 157 546	10 349 070	12 733 758	12 128 428	21,47 %
Dépenses réelles d'inv. (hors emprunts)	4 765 111	7 264 638	11 157 546	10 361 179	13 087 139	12 203 435	20,69 %
Dépenses totales d'inv. (hors emprunts)	4 892 531	7 538 071	11 424 834	11 020 789	14 928 342	13 429 670	22,38 %

Capacité de financement après remboursement de la dette et répartition du financement (total en €)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Dépenses d'équipement (réel)	4 586 611	7 261 838	11 157 546	10 349 070	12 733 758	12 128 428	58 217 251
Financement propre de la collectivité ...	3 251 859	2 866 065	4 255 180	5 356 472	3 686 922	4 584 906	24 001 405
Capacité d'autofinancement disponible	1 639 000	1 600 737	2 628 306	1 160 757	1 397 372	1 891 770	10 317 942
Produits des cessions	596 972	41 606	46 447	2 728 398	50 282	1 073 732	4 537 437
Autres ressources non affectées (net)	1 015 887	1 223 722	1 580 427	1 467 318	2 239 268	1 619 405	9 146 025
Financement extérieur	1 336 690	2 369 517	7 025 399	8 138 574	4 379 684	6 185 326	29 435 190
Subventions	1 035 827	848 872	1 022 757	1 936 874	873 436	2 828 309	8 546 075
Emprunts nouveaux de l'année	300 863	1 520 645	6 002 642	6 201 700	3 506 248	3 357 017	20 889 115
Fonds de roulement	0	2 026 256	0	0	4 667 151	1 358 196	4 780 657

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Variation du fonds de roulement	1 938	- 2 026 256	123 032	3 145 976	- 4 667 151	- 1 358 196
Fonds de roulement au 31 Décembre	4 195 253	2 168 998	2 292 030	5 438 006	770 855	- 587 342

ANNEXE 2 : ANALYSE ET CALCUL DU BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT ET DE LA TRÉSORERIE

Le besoin en fonds de roulement (BFR) permet d'apprécier dans quelle mesure les créances à court terme de la collectivité permettent de couvrir ses engagements à court terme. Déduit du fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement permet d'obtenir la trésorerie de la collectivité.

Après avoir présenté un BFR négatif de 2002 à 2004, compte tenu du volume des charges rattachées compte de «fournisseur- factures non parvenues», il devient ensuite positif en 2005 avec l'attente du règlement d'une cession d'immobilisation. En 2006 et 2007, il redevient négatif grâce à la ligne «comptabilités distinctes rattachées». Le tableau ci-dessous montre l'importance de la trésorerie des budgets annexes sur les deux derniers exercices.

Besoin en fonds de roulement (BFR) (total en €)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dettes court terme						
Provisions sur comptes de stocks						
Fournisseurs	2 440 153	2 687 638	1 501 391	1 729 286	929 100	1 357 398
Personnel et comptes rattachés						
Dont personnel rémunérations dues						
Sécurité sociale et autres organismes sociaux	3 944	8 714			5 869	
Etat et autres collectivités publiques	388 923	176 322	20 580	6 945	131 938	14 778
Autres comptes créditeurs	217 162	113 850	50 833	32 256	50 547	107 368
Dont intérêts courus à payer						
Total du passif court terme	3 050 183	2 986 524	1 572 804	1 768 488	1 117 454	1 479 543
Créances						
Comptes de stocks						
Redevables et comptes rattachés	670 055	1 074 970	1 020 354	854 516	1 386 389	1 190 593
Etat et autres collectivités publiques		6 688	8 976	970	11 802	102 380
Comptabilités distinctes rattachées	- 822 848	126 583	- 135 717	- 103 696	- 696 414	- 1 144 893
Déficits et débits des comptables et régisseurs						
Autres comptes débiteurs	253 262	246 474	335 961	1 892 583	265 636	118 333
Dont avances en garantie d'emprunt						
Dont intérêts courus à recevoir						
Total de l'actif circulant	100 469	1 454 715	1 229 573	2 644 373	967 412	266 413
Besoin en fonds de roulement	- 2 949 713	- 1 531 809	- 343 230	875 885	- 150 042	- 1 213 130
Actif circulant hors comptabilités distinctes rattachées	923 317	1 328 132	1 365 290	2 748 069	1 663 826	1 411 306
BDF hors comptabilités distinctes rattachées	- 2 126 866	- 1 658 392	- 207 514	979 581	546 373	- 68 238

Il résulte de cette situation que la trésorerie de la collectivité est positive alors qu'elle aurait été négative à partir de 2006 en l'absence de ces budgets annexes, puisque le fonds de roulement du seul budget principal n'était pas à même de couvrir le besoin en fonds de roulement.

Trésorerie (total en €)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Trésorerie						
Comptes débiteurs	6 851 134	3 406 974	2 341 428	4 268 289	627 064	331 956
Dont comptes au trésor	6 851 134	3 398 922	2 341 000	4 267 933	623 665	331 456
Dont avances à des SEM						
Crédits de trésorerie						
Trésorerie	6 851 134	3 406 974	2 341 428	4 268 289	627 064	331 956
Zone de test						
Fonds de roulement (1)	4 195 253	2 168 998	2 292 030	5 438 006	770 855	-587 342
Reprise 1997 sur excédents capitalisés	293 833	293 833	293 833	293 833	293 833	293 833
Besoin en fonds de roulement (2)	- 2 949 713	- 1 531 809	- 343 230	875 885	-150 042	-1 213 130
Trésorerie (1 - 2)	6 851 134	3 406 974	2 341 428	4 268 289	627 064	331 956
BDF hors comptabilités distinctes rattachées	- 2 126 866	- 1 658 392	- 207 514	979 581	546 373	- 68 238
Trésorerie hors comptabilités rattachées	6 028 285	3 533 557	2 205 711	4 164 592	- 69 351	- 812 937

Le détail, donné par les subdivisions du compte 451, montre que ce sont proportionnellement les trois budgets annexes de l'eau, de l'assainissement et du parc de stationnement qui abondent la trésorerie communale.

Détail des comptabilités distinctes rattachées (total en €)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
4511 BA Assainissement	- 1 347 431	501 298	383 923	322 668	- 73 736	- 497 515
4512 BA Eau	362 453	- 131 428	- 204 409	- 364 835	- 502 709	- 375 208
4513 BA Cimetière	114 457	- 105 173	- 147 291	- 5 867	- 17 819	- 6 354
4514 BA Parc stationnement	47 674	- 138 114	- 167 939	- 55 662	- 102 151	- 265 816
Comptabilités distinctes rattachées	- 822 848	126 583	- 135 717	- 103 696	- 696 414	- 1 144 893

ANNEXE 3 : LES CHARGES DE PERSONNEL

Evolution des dépenses de personnel (total en €)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Charges de personnel (delphi)	9 232 726,87	9 496 279,32	10 002 194,80	10 635 786,51	11 492 396,59	12 403 327,27
Variation		263 552,45	505 915,48	633 591,71	856 610,08	910 930,68
Répartition de la variation :						
Atténuation des charges		-29 516,50	12 612,16	88 784,79	100 408,65	14 329,91
Traitements des titulaires		220 590,34	245 048,93	209 421,78	214 434,27	175 193,25
Primes des titulaires		-6 777,74	146 957,11	74 978,22	1 325,27	220 307,87
Rémunérations non titulaires		-19 133,16	1 774,09	38 742,03	259 152,77	254 860,86
Charges patronales		98 389,51	99 523,19	221 664,89	281 289,12	246 238,79

ANNEXE 3 : CALCUL DE LA DUREE ANNUELLE DU TRAVAIL ET DES JOURS DE RTT

En effet, pour **218 jours de travail par an** (moyenne calculée sur une dizaine d'années pour tenir compte de la variation du nombre de jours fériés d'une année sur l'autre) et **7 h 48 mn par jour (7,8 heures en base 10)**, le nombre total d'heures travaillé par an est de :

$$218 \times 7,8 = 1\,700,40 \text{ heures.}$$

La différence avec la base obligatoire de 1600 heures est donc de 100,40 heures. Ces heures, calculées en journées de récupérations ARTT correspondent à :

$100,4 / 7,8 = 12,87$ jours donc arrondis à **13 jours à non à 14 jours** comme spécifiés dans le protocole.

Congés exceptionnels

Congés pour événements familiaux en jours	Sainte-Maxime	Référence
Mariage ou Pacs agent	8	5
Maladie conjoint	5	3
Décès conjoint	5	3
Enfants :		
Naissance, adoption	5	3
congés paternité	11	11
maladie jusqu'à 16 ans	12	12
Mariage	2	
Décès	5	3
Parents :		
Mariage	3	
Maladie	3	3
Décès	3	3
Collatéraux :		
- 2ème degré :		
Mariage	1	
Maladie	2	
Décès	2	
- 3ème degré :		
Mariage	1	
Maladie	1	
Décès	1	
Ascendants ou descendants :		
Mariage	2	
Maladie	3	3
Décès	3	3
Beaux-parents, beaux-frères, belles-sœurs :		
Mariage	1	
Maladie	2	
Décès	2	

ANNEXE 4 : CONSTATS SUR LES CHARGES A CARACTERE GENERAL

Compte vérifié	Conclusions
60623 – Alimentation	L'augmentation de ce compte provient notamment de la décision en 2006 de reprendre en gestion directe la cuisine centrale assurant la livraison des repas aux centres de loisirs, services aux personnes âgées et restauration scolaire. Quelques dépenses de nature apparemment plus festive, notamment à l'initiative du cabinet du maire, ont été engagées mais ne varient pas d'une année sur l'autre. On y trouve ainsi l'achat de 1 100 bouteilles de champagne, de diverses boissons, apéritifs, etc., à rapprocher avec les achats imputés sur le compte 6 232.
611 - Contrats de prestation de services	L'augmentation des dépenses provient en premier lieu des contrats passés avec la SEM SMACT (1,7 M€ en 2006), et, dans une moindre mesure, à un contrat avec l'association gestionnaire d'un centre de loisirs (4 K€).
6132 - Locations immobilières	Pour l'essentiel, loyers d'immeubles pris en charge par la ville.
6135 - Locations mobilières	Il s'agit en premier lieu de la location d'un bassin de natation couvert (277 K€), d'un marché concernant les illuminations de Noël (66 K€), de locations de véhicules (45 K€), de diverses dépenses événementielles (14,34 K€). A rapprocher avec les dépenses imputées sur le compte «fêtes et cérémonies».
6188 - Autres frais divers	Il s'agit pour l'essentiel de dépenses liées aux tirages de plans, abonnements France-Télécom.
6226 – Honoraires	Ce compte est à rapprocher du compte 6228 où sont également imputés des contrats d'assistance juridique ou fiscale.
6227 - Frais d'actes et de contentieux	En augmentation sur la période. Les dépenses correspondent bien à des frais d'avocat exposés par la commune dans diverses instances.
6228 - Honoraires et divers	Les dépenses sont constituées en premier lieu de la rémunération de consultants (196 K€) mais on y retrouve également diverses dépenses d'animation (frais de déplacements, frais d'accueil de personnalités). A noter que l'agence Sud'R a reçu des paiements à hauteur de 2 684 € en plus de 3 800 € imputés sur le compte relatif aux frais de déplacement.
6232 - Fêtes et cérémonies	La majorité des dépenses concerne diverses animations (concerts, spectacles, fête votive, ainsi que des dépenses dérivées des manifestations (coupes et médailles, cadeaux, boissons et restauration).
6236 - Catalogues et imprimés	Dépense en diminution. Pour l'essentiel, affiches, cartons d'invitation pour divers événements.
6238 - Divers (publications, publicité, relations publiques)	Dépenses en diminution. Prise en charge par la commune de dépenses d'hébergement et de restauration des artistes (on en trouve également sur le compte 6228, honoraires et divers).
6257 – Réceptions	Faible montant. Repas de travail mais aussi achat de denrées pour divers événements (qu'on retrouve également sur le compte «alimentation» et sur le compte «fêtes et cérémonies»).

ANNEXE 5 : ÉVOLUTION DU COUT DE CONSTRUCTION DU POLE CULTUREL

Pôle culturel : esquisse prévisionnelle de dépenses TTC (valeur septembre 2003)		Réajustement suite aux appels d'offres	Pourcentage d'évolution
BASE			
HONORAIRES	1 311 383	1 272 232	- 3 %
Concours européen d'architecte	252 325	202 595	- 25 %
Maîtrise d'œuvre (conception et suivi de réalisation de l'ouvrage)	879 060	1 003 452	12 %
C.S.P.S (sécurité du chantier et de la maintenance)	66 976	16 225	- 313 %
Contrôle technique (solidité et fonctionnement de l'ouvrage)	113 022	49 960	- 126 %
TRAVAUX	8 372 000	10 585 154	21 %
Réalisation du bâtiment	7 176 000		
Voirie et réseaux de l'ouvrage	956 800		
Mise en forme du terrain naturel	239 200		
SCENOGRAPHIE	189 867	819 433	332 %
Prescriptions	15 867		
Matériels	174 000		
DIVERS	173 150	170 161	- 2 %
Tirage des plans et dossiers de consultation	19 000	19 000	0 %
Publicités	23 000	23 000	0 %
Etudes complémentaires de sols	18 000	5 762	- 68 %
Géomètre	8 500	0	- 100 %
Assurances	104 650	112 000	7 %
Etude hydraulique, loi sur l'eau		10 399	
Sous total	10 046 400	12 846 980	28 %
COMPLEMENTS			
HONORAIRES	826 034	868 537	5 %
Système sécurité incendie	29 900	Inclus en M. œuvre	
OPC		46 932	
Conception de l'aménagement intérieur	62 790		- 100 %
Mandataire	733 344	821 605	12 %
PRESTATIONS	611 053	0	- 100 %
Création artistique	83 720	0	
Meubles, aménagements intérieurs	461 273	0	
Système d'alarme	66 060		
DIVERS	24 570	0	
Maquette	8 190	0	
Communication	16 380	0	
PROVISIONS	1 488 570	845 303	- 43 %
Tolérances sur estimations	503 155	0	- 100 %
Imprévus et aléas	326 508	326 508	0 %
Révision honoraires	62 611	62 611	0 %
Révision travaux	596 296	456 184	- 23 %
Sous total	2 950 227	1 713 840	- 42 %
TOTAL OPERATION	12 996 627	14 560 820	12 %