

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR Marseille, le 20 mars 2001

Référence à rappeler :

Greffe/BA/ n° 500

Lettre recommandée avec AR n° 9288 5639 8FR

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

Monsieur le Maire,

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 30 janvier 2001, arrêté ses observations définitives au vu notamment des réponses adressées à ses observations provisoires.

Conformément à l'article L.241-11 du Code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

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

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

Le Président,

Alain PICHON

Monsieur Roger Duhalbe

Maire

Hôtel de Ville

06250 MOUGINS

OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

## DE LA COMMUNE DE MOUGINS

(Alpes-Maritimes)

Exercices 1995 à 1998

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Mougins à partir de l'année 1995 qui a été attribué à M. Bahuaud, conseiller. Le président de la chambre en a informé le maire, Monsieur Roger Duhalde, par lettre en date du 20 juin 2000.

L'entretien de fin d'instruction a eu lieu le 5 octobre 2000 entre M. Duhalde et le rapporteur.

Dans sa séance du 7 novembre 2000, la chambre a arrêté ses observations provisoires. En application des prescriptions de l'article R.241-12 du code des juridictions financières, ces observations ont été transmises dans leur intégralité à M. Duhalde et, pour partie au président de la SEMCAM (Société s'économie mixte de Conception et d'Aménagements de Mougins). La réponse de M. Duhalde a été enregistrée, le 4 décembre 2000, au greffe de la juridiction. Le président de la SEMCAM n'a pas répondu. Les destinataires des observations provisoires n'ont pas demandé à être entendus par la chambre.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre, 2ème section, a délibéré et adopté, le 30 janvier 2001, ses observations définitives dans la composition suivante : M. Fabre, président de section, M. Bellin, conseiller, et M. Bahuaud, conseiller-rapporteur.

En application des dispositions de l'article L.241-11 du code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par le maire à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant leur réception. Elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

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

## I. PRESENTATION DE LA COMMUNE

### 11. Présentation générale.

Mougins est une commune possédant un territoire de 2 600 hectares et une population de 16 287 habitants au recensement de 1999, contre 13 013 habitants à celui de 1990, soit une progression

de 23 %. Son vieux village jouit d'un panorama remarquable sur la baie de Cannes et les Préalpes. Elle a été classée commune touristique en 1981. Sa renommée est internationale grâce à ses restaurants gastronomiques et à l'ouverture de plusieurs galeries d'art. De nombreux artistes habitent dans la commune.

La moitié de son territoire est composé d'espaces verts et de forêts avec notamment le parc départemental de la Valmasque, massif forestier protégé qui s'étend sur 427 hectares.

La commune est traversée d'est en ouest par l'autoroute A8 et du sud au nord par la pénétrante " Cannes - Grasse ". Elle possède 80 kilomètres de voies et 118 kilomètres de canalisations pour son réseau d'assainissement.

Mougins fait partie des 5 communes fondatrices du parc international d'activités de Sophia-Antipolis créé dans les années 70 (plus de 20 000 emplois et 1 000 entreprises fin 1998).

Depuis 20 ans la ville a vu sa population doubler, le nombre des enfants scolarisés a quadruplé (1 400 en 1998). Les entreprises sont au nombre de 1 300 et ont permis de créer 6 000 emplois. Cette expansion a nécessité la réalisation de nombreux équipements.

## II. LES GRANDS EQUILIBRES FINANCIERS JUSQU'EN 1998.

Présentation d'ensemble.

L'analyse n'a porté que sur les derniers exercices de la période sous revue, soit les quatre derniers, à partir de l'exercice 1995 inclus. Elle fait apparaître que la situation financière de la commune est satisfaisante.

### 21. Evolution et formation de l'épargne communale.

Le tableau ci-dessous reprend les principales données financières extraites des fiches financières. Les ratios sont calculés sur la base d'une population DGF(1) de 13 091 habitants. Bien que la commune de Mougins soit classée commune touristique, sa richesse ne lui ouvre pas droit à une dotation touristique. Les ratios de référence sont donc ceux des communes standard de plus de 10 000 habitants.

(en milliers de francs)	1995	1996	1997	1998
Produits courants de fonctionnement	114.110.142	111.495.337	117.647.551	126.088.195
Charges de gestion en fonctionnement	104.663.331	91.560.326	94.973.253	101.401.071
Epargne de gestion	9.446.811	19.935.011	22.674.297	24.687.124
Epargne brute (ou CAF brute)	4.741.159	14.794.188	19.276.657	21.428.440
Epargne nette (ou CAF nette)	(5.008.383)	6.913.708	9.256.742	5.647.738

L'épargne de gestion(2)

Cette épargne positive, se caractérise par une progression constante sur les quatre derniers exercices.

Le taux d'épargne de gestion, c'est à dire le rapport entre l'épargne de gestion et les recettes de fonctionnement, qui est analysé par les banques prêteuses pour les communes fortement endettées, s'établi à 19,48 % en 1998, en progression constante et proche des ratios de référence :

Ce bon taux traduit la capacité de la commune à dégager une partie significative de son épargne pour investir.

#### L'épargne brute(3)

Elle progresse régulièrement pour atteindre en 1998 un peu plus de 21 MF, confirmant les efforts entrepris par la commune pour dégager une épargne satisfaisante.

Le taux d'épargne brute soit, la part des ressources courantes non mobilisées par la couverture des charges courantes et qui sont disponibles pour rembourser la dette et pour investir, se rapproche sensiblement du ratio communal de référence. Il atteint 16,9 % en 1998. Cet autofinancement brut rapporté aux recettes réelles de fonctionnement (autre appellation de ce taux d'épargne brut) s'éloigne de plus en plus du seuil d'alerte fixé à 5 % par la Comptabilité Publique.

#### L'épargne nette(4)

Cette épargne redevient positive sur les trois derniers exercices, confirmant ainsi la bonne santé financière de la commune.

### 22. Les investissements.

Par rapport aux autres collectivités de même type, le taux d'investissement (dépenses d'équipement rapportées aux recettes réelles de fonctionnement) reste globalement satisfaisant, traduisant la bonne capacité de la commune pour financer sur ses propres deniers ses investissements. En 1998, les dépenses d'équipement de la commune représentaient 37 % des recettes réelles de fonctionnement.

### 23. La dette et la capacité de désendettement(5).

La dette communale, en progression, reste bien maîtrisée ainsi que le confirme le taux de charge de la dette (annuité rapportée aux recettes réelles de fonctionnement), qui s'établit à 16,5 % soit un taux très proche de celui des commune comparables.

La capacité de désendettement de la commune s'établit à 2,6 ans en 1998 ce qui est très satisfaisant.

L'encours de la dette au 1er janvier de chaque exercice, rapporté aux recettes réelles de fonctionnement, qui s'établissait en 1998 à 44,4 % des recettes réelles de fonctionnement, traduit également la faiblesse relative de l'endettement.

Ce niveau d'endettement très bas est confirmé si le rapprochement est fait avec le seuil d'alerte de la Comptabilité Publique de 160 %.

### III. L'EXAMEN DES PRINCIPAUX POSTES DE RECETTES ET DE DEPENSES.

Outre le contrôle de la santé financière de la commune, certains postes essentiels de recettes ou de dépenses ont fait l'objet d'un examen particulier.

Globalement, les dépenses réelles de fonctionnement progressent plus vite que les recettes réelles de fonctionnement (17 % contre 11 %), en raison essentiellement de l'évolution des charges de personnel. Cette progression plus forte des dépenses par rapport aux recettes, qui est à surveiller, ne remet pas en cause dans l'immédiat la bonne santé financière de la commune. Les dépenses d'investissement ont connu une forte progression en 1998.

#### I - LES PRODUITS.

##### 1-1. Le produit des impôts locaux.

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal, qui mesure le poids de la fiscalité par rapport à la moyenne nationale fixée à 1 (par définition) était de 0,85 en 1998. Grâce à des ressources fiscales supérieures à la moyenne, Mougins peut avoir une fiscalité relativement faible.

##### 1-2. La gestion des emprunts.

Plusieurs renégociations d'emprunts ont été effectuées depuis l'exercice 1994. Ainsi, en 1994, onze emprunts ont été renégociés (dont deux sur le budget assainissement), pour un total de 8,2 MF ; en 1995, deux emprunts ont été remboursés par anticipation et deux autres renégociés (dont un sur l'assainissement), pour un total de 9,2 MF ; en 1996, deux contrats ont été remboursés (dont un sur le budget assainissement), pour un total de 6,2 MF ; en 1997, quatre contrats ont été remboursés (dont un sur le budget assainissement) et un contrat a été renégocié, pour un total de 6 MF ; en 1998, cinq contrats ont été remboursés, pour un total de 9,9 MF. Depuis 1995, huit contrats de prêts nouveaux ont été mobilisés représentant une dette nouvelle de 46 millions. Au total, l'encours de la dette communale, malgré la souscription de nouveaux emprunts, diminue sur la période contrôlée de près de 6 %.

## II - LES DEPENSES DE PERSONNEL.

Au 31 décembre 1997, la commune comptait 203 agents titulaires et stagiaires et 13 agents permanents non titulaires (source : bilan social 1997). En 1998, ces charges représentaient 42,77 MF (6,52 Millions d'euro).

Ces dépenses, malgré leur hausse, ont sur la période un taux d'évolution satisfaisant. La commune est en 1997 (dernière année dont les ratios sont connus au plan national) en deçà des ratios moyen et médian des communes touristiques qui se situent respectivement à 49,8 % et 49,4 %.

La rémunération des agents communaux n'appelle pas de remarque particulière de la part de la chambre.

## III - LES INVESTISSEMENTS

La commune, qui a un taux d'expansion démographique assez soutenu, est contrainte d'investir pour satisfaire les besoins de ses nouveaux habitants. Les investissements se sont élevés en moyenne à environ 20 MF (3,05 Millions d'euro) par an, et ont même atteint près de 47 MF (7,13 Millions d'euro) en 1998.

Les dépenses d'équipement brut par habitant sont sensiblement supérieures à celles de rang national, ce qui est normal pour une commune à forte expansion et à vocation touristique.

### 1. Les coûteux achats de terrains à la SEMCAM.

Sur les 47 MF (7,13 Millions d'euro) d'investissements de l'année 1998, environ 25 MF (3,8 Millions d'euro) ont été consacré à l'acquisition de terrains à la SEMCAM, une SEM dont elle est actionnaire majoritaire.

La commune avait créé le 31 mai 1990 la Société d'économie mixte de Conception et d'Aménagement de Mougins (SEMCAM). Il s'agissait pour la commune, selon les termes même de la délibération de " mettre en place les structures nécessitées par l'intérêt général au terme d'un développement harmonieux de (notre) territoire et ce, au bénéfice de nos administrés pour ce qui concerne : l'amélioration du cadre de vie, la mise en oeuvre d'une politique de l'habitat, l'accueil des activités économiques, l'action en faveur des loisirs et du tourisme, la réalisation des équipements collectifs, la lutte contre l'insalubrité, la conservation et la mise en valeur du patrimoine bâti, la sauvegarde des espaces naturels ".

Or la ville a acheté à la SEMCAM, en mars 1998, plus de 30 000 m<sup>2</sup> de terrain. Interrogée sur cette acquisition qui pourrait passer pour une aide apportée à la société, la commune a répondu

que son objectif était d'établir une réserve foncière afin de préserver un équilibre économique et social dans cette zone afin qu'elle ne soit pas surdensifiée en logements. Elle souhaitait y implanter soit un lycée, ce qui pour elle constituait la suite logique du collège intercommunal déjà réalisé à proximité, soit une nouvelle école dans le cas où la ville ne pourrait pas se porter acquéreur d'un terrain à proximité de l'école existante ou encore toute autre création ayant un rapport avec l'animation culturelle.

Depuis qu'une partie des terrains a été vendue en novembre 1999 pour 8 MF TTC (1,22 Millions d'euro), et une promesse de vente signée avec un acquéreur potentiel pour un montant de 2,5 MF (380 000 euros) la commune défend l'idée que la SECAM serait à l'équilibre. La commune précise également que parallèlement, des tractations étaient toujours en cours avec deux autres sociétés pour installer un complexe cinématographique ou un commerce.

Malgré ces réponses, la Chambre, observe que le bilan de la SEM, communiqué par la commune, fait ressortir un résultat tout juste positif en 1998 à hauteur de 69 492 francs, et ce, malgré l'achat des terrains par la commune. Elle estime donc que, sans cette vente à la commune, la SEM aurait été en sérieuse difficulté financière. Ajoutons également que les comptes de la SEM font apparaître un remboursement d'emprunt de 17 MF en 1998 et que le besoin de trésorerie de la SEM pour s'acquitter de cette dette était donc important.

L'argument selon lequel le bilan d'une ZAC se fait en fin d'opération, n'est pas transposable à une SEM. En effet, une société anonyme ne doit pas perdre plus de la moitié de son capital social sous peine d'être invitée par son commissaire aux comptes à déposer le bilan.

L'idée d'établir une réserve foncière paraît également séduisante mais dès lors que la commune avait un pouvoir de décision prépondérant dans la SEM la chambre ne comprend pas le besoin urgent qu'il y avait de transférer en 1998 cette "réserve" foncière de la SEM à la commune.

En ce qui concerne le projet de lycée à construire sur ces terrains, aucun document (délibération de la Région, de la commune ou des services de l'Etat) n'a pu être produit pour le confirmer.

Aujourd'hui enfin, la ville n'a pu vendre qu'un tiers des terrains acquis. Le reste, soit 21 700 m<sup>2</sup>, n'a fait l'objet que d'une promesse de vente pour 21,6 MF. Cette promesse dont le terme intervient en janvier 2001 a de fortes chances de ne pas être honorée puisque la société intéressée n'aurait pas obtenu le droit d'exploiter des salles de cinéma sur les terrains.

En outre, une confirmation incidente de cette aide à la SEMCAM réside dans le fait que les rémunérations des agents communaux pour le mois de juin 1998 ont été réglées très tardivement, le maire ayant demandé par écrit au comptable public de régler sans tarder l'achat des terrains de la SEM, même s'il fallait retarder d'autres paiements.

Pour faire face aux obligations financières nées de l'acquisition des terrains, la commune a même

été contrainte d'emprunter tout d'abord 10 MF en juin 1998, puis à la mi-juillet deux fois 5 MF.

Il semble donc établi pour la chambre que la commune a voulu aider la SEMCAM. Sans se prononcer sur le fait de savoir si une telle acquisition de terrains est assimilable à une aide directe irrégulière d'une commune à une SEM, interdiction posée par l'article 5 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, et de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire 1982-1983, la Chambre constate que le domaine concerné par l'opération porte bien a priori sur un service d'intérêt général. L'opération entre bien également dans le cadre des opérations réservées à une SEM d'aménagement. L'article R.321.20 du code de l'urbanisme autorise même les collectivités locales à faire des avances ou à rembourser des dépenses exposées par les SEM chargées, dans le cadre d'une opération d'aménagement et de construction, de procéder en leur nom et pour leur compte à des acquisitions foncières, à l'exécution de travaux et à la construction d'ouvrages ou de bâtiments de toute nature.

La Chambre tient cependant à relever le coût prohibitif que la commune est contrainte de supporter dans cette affaire. En effet, elle a d'abord fait une dépense en capital de près de 26 MF (soit 25 % de ses dépenses de fonctionnement). De plus, les trois emprunts souscrits durant l'été 1998 ont déjà coûté en 1999 et 2000 plus de 1,3 MF d'intérêts. Faute de vendre ces terrains dans les années à venir la commune devra ainsi régler au total près de 5,7 MF d'intérêts sur ce emprunts.

La Chambre prend acte que la commune, qui disposait d'une trésorerie constante de l'ordre de 15 MF, vient à la suite de son contrôle, de rembourser par anticipation les emprunts ainsi souscrits.

## 2 - La passation des marchés.

La commune a transmis à la Chambre les délibérations du Conseil Municipal, donnant une information récapitulative annuelle sur l'exécution des marchés dont la procédure de passation a été lancée après le 18 décembre 1993 et en application des dispositions prévues à l'article L.361-2 du code des marchés publics.

Au vu de ces documents, il est apparu que globalement, mises à part quelques petites erreurs de forme qui ont été rectifiées par les services communaux, les procédures imposées par la réglementation sont respectées.

Le président de section

Pierre FABRE

Le président de la chambre

régionale des comptes

Alain PICHON

(1) DGF dotation globale de fonctionnement versée chaque année en fonction du volume de population retenu

(2) Epargne de gestion : (recettes courantes de fonctionnement) - (charges de gestion en fonctionnement). Donc avant remboursement des intérêts de la dette

(3) Epargne brute : (épargne de gestion) - intérêts de la dette

(4) Epargne nette : (épargne brute) - capital de la dette

(5) Capacité de désendettement : ratio mesurant le temps nécessaire à une collectivité pour rembourser l'encours de sa dette, dans l'hypothèse où elle y consacrerait la totalité de son épargne brute