

RAPPORT A FIN D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION
DE LA COMMUNE DE MOUGINS

(Département des Alpes-Maritimes)
À compter de l'exercice 1999

Rappel de la procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Mougins, à partir de l'année 1999, qui a été confié à M. Bizeul, premier conseiller. Par lettre en date du 22 février 2005, le président de la chambre en a informé M. Galy, actuel maire. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 15 décembre 2005 entre, d'une part, M. Galy et le rapporteur et, d'autre part, entre le rapporteur et M. Duhalde, maire jusqu'en mars 2001.

Lors de sa séance du 7 mars 2006, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années à compter de 1999. Celles-ci ont été transmises, dans leur intégralité, à M. Galy et, pour les parties qui le concernent, à M. Duhalde. M. Galy a répondu par un courrier daté du 25 juillet 2006 et enregistré au greffe de la chambre le 18 août 2006.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la Chambre a arrêté, le 2 février 2007, le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Rocca, président de section, MM. Amigues, Bahuaud, Sansoucy, premiers conseillers, M. Bizeul, premier conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué par lettre du 13 mars 2007 à M. Richard Galy, maire en fonctions. Ce dernier disposait d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre sa réponse aux observations définitives.

M. Galy a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe au présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport devra être communiqué par le maire à l'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.

1. INTRODUCTION

1.1. Présentation générale de la commune de Mougins

La commune de Mougins possède un vaste territoire de 2 600 hectares. La ville présente une géographie éclatée avec un vieux village et plusieurs quartiers périphériques, ce qui oblige la commune à déployer ses moyens administratifs et techniques sur plusieurs sites. Commune principalement résidentielle, la moitié de sa superficie est constituée d'espaces verts et de forêts.

La commune de Mougins voit sa population s'accroître régulièrement et à un rythme supérieur à celui des communes appartenant à la même strate démographique. La population est relativement jeune et comptait, au 1^{er} janvier 2005, 18 412 habitants contre 13 013 habitants en 1990. Le nombre des enfants scolarisés dans les écoles communales est passé de 1 508, au 1^{er} janvier 2000 à 1 769, au 1^{er} janvier 2005.

La croissance de la population a entraîné le développement de quartiers périphériques nécessitant des investissements importants en matière d'équipements collectifs.

La commune est surclassée dans la tranche démographique des communes de 20 000 à 40 000 habitants compte tenu de sa vocation touristique. En dehors du tourisme, les principaux pôles économiques sont constitués par les activités de service et de commerce exercées principalement par des petites entreprises. A noter toutefois, l'existence d'une cinquantaine d'entreprises de haute technologie implantées sur la partie mouginoise du parc Sophia-Antipolis.

Mougins ne fait, à ce jour, partie d'aucune communauté d'agglomération. En revanche, elle adhère à divers syndicats.

1.2. Une volonté de privilégier l'exécution des missions communales en régie

La ville assure elle-même la gestion des services publics.

Seuls l'assainissement et la fourrière municipale sont confiés à des entreprises privées.

Un projet de délégation de service public pour la construction et l'exploitation d'un parc de stationnement à l'entrée du village (chemin de l'Hubac) a été déclaré sans suite par délibération du conseil municipal en date du 30 mai 2005. Lors de cette même séance, il a décidé de prolonger la réflexion sur la réalisation du parc de stationnement afin de relancer le cas échéant une consultation sur de nouvelles bases.

2. L'ORGANISATION DES SERVICES ET LE CONTRÔLE INTERNE

2.1. L'organisation des services

L'organigramme, arrêté en 1998, a constitué le premier organigramme officiel des services de la ville de Mougins. Il s'agissait d'un simple état des lieux des services existants. En revanche, les organigrammes 2003 et 2005 se veulent le reflet de l'organisation des services souhaitée par l'ordonnateur.

Dans la version de janvier 2003 de l'organigramme, les postes de secrétaire général et secrétaire général adjoint disparaissent au profit d'un poste de directeur général des services qui exerce son autorité sur un directeur général adjoint des services, sur quatre directions (direction des services techniques, direction du service des finances, direction des ressources humaines, direction des services juridiques et marchés publics) et neuf services (police municipale, urbanisme, affaires culturelles, bibliothèque, tourisme, sports, animation jeunesse, économie-emploi, informatique). Le maire est assisté d'un secrétariat et d'un cabinet.

Un projet de modification de l'organigramme existant a été décidé courant 2005. Dans cette nouvelle configuration, le maire est assisté d'un cabinet et exerce son autorité directe sur un directeur de la sécurité et un directeur général des services, ce dernier ayant en charge trois domaines :

- l'administration générale constituée par la direction des services financiers ; la direction des ressources humaines et la direction des services techniques ;
- la vie de la cité constitué par l'état-civil, la maison de l'emploi, le service des transports, le tourisme, les sports, l'animation-jeunesse, les affaires culturelles et la médiathèque ;
- la logistique constituée par le service informatique, la téléphonie/vidéo, le service des archives et la régie salle des fêtes.

Un quatrième pôle d'activité est constitué par les établissements publics qui sont présidés par le maire.

2.2. Le cabinet et le secrétariat du maire

Précédemment, le secrétariat général et le cabinet du maire constituaient un seul et même service composé de neuf agents. L'organigramme 2003 a vu la création d'un directeur de cabinet et le cabinet totalisait dix agents. Le projet d'organigramme 2005 prévoyait de porter ce nombre des agents à seize.

2.3. Les documents de planification et le contrôle interne de gestion

L'année 2001 a vu l'élaboration d'objectifs accompagnés d'une prospective financière sur six ans. Un document prévisionnel mettait ainsi en évidence les différents projets retenus par la municipalité, leur coût ainsi que les délais d'exécution.

En 2002, un bureau d'études a réalisé un audit dans le but de vérifier les conséquences financières de la réalisation du programme de mandature élaboré en 2001. En revanche, il n'existe pas de véritable contrôle interne de gestion ; de même, la commune n'est pas dotée d'un système de comptabilité analytique qui lui permettrait d'évaluer les efforts financiers accomplis par mission et les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés.

Par ailleurs, il a été institué une commission prospective composée d'élus et de fonctionnaires municipaux qui se réunit régulièrement et élabore des fiches projets définissant les besoins, les délais de réalisation ainsi que le budget prévisionnel. En plus des réunions mensuelles du conseil municipal, a été institué un conseil des adjoints qui se tient tous les quinze jours. Enfin, les services élaborent un compte-rendu mensuel de leur activité qui est transmis au directeur général des services, le maire présidant régulièrement un comité de direction réunissant le directeur général des services, le chef de cabinet et les principaux chefs de service.

3. LA SITUATION FINANCIÈRE

Le budget primitif principal de la commune, pour l'année 2005, approchait les 28 M€ en dépenses totales de fonctionnement et plus de 15 M€ de dépenses réelles d'investissement. Deux budgets annexes sont rattachés au budget principal : un budget assainissement et un budget transport. Deux établissements publics bénéficient de l'autonomie financière et comptable : il s'agit du centre communal d'action sociale (CCAS) et de la caisse des écoles. La commune comptait 348 emplois budgétaires ouverts dont 294 pourvus au 1^{er} janvier 2005 (hors caisse des écoles et CCAS)¹.

¹ La caisse des écoles compte 70 agents et le CCAS 120 agents.

3.1. L'évolution des charges et des produits

En €	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Evolution moyenne
Produits de gestion	20 600 383	21 828 055	22 544 948	23 122 191	24 524 526	26 385 280	+ 5,07 %
Charges de gestion	15 858 119	16 113 867	17 692 754	19 403 422	19 752 357	21 531 145	+ 6,31 %
Excédent brut de fonctionnement	4 742 264	5 714 188	4 852 194	3 718 770	4 772 169	4 854 135	+ 0,47 %

Sur la période considérée, les charges de gestion ont augmenté de + 35,77 %, soit une évolution annuelle moyenne de + 6,31 %, tandis que les produits progressaient seulement de + 28,08 %, soit une progression annuelle moyenne de + 5,07 %. Si les charges de gestion ont progressé plus rapidement que les produits, l'excédent brut de fonctionnement demeure largement positif et stable sur la période.

3.2. L'évolution des charges sur la période

En €	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Evolution moyenne
Charges de personnel	6 770 957	7 221 990	8 058 090	8 952 939	9 298 562	10 000 885	+ 8,11 %
Charges à caractère général	4 092 255	3 984 100	3 782 020	4 328 167	4 376 027	4 724 198	+ 2,91 %
Subventions	3 260 781	3 187 063	4 096 450	4 215 073	4 300 904	4 442 783	+ 6,38 %
Autres charges de gestion courante	1 734 125	1 720 714	1 756 194	1 907 243	1 776 864	2 363 279	+ 6,39 %
TOTAL	15 858 119	16 113 867	17 692 754	19 403 422	19 752 357	21 531 145	+ 6,31 %

En € par habitant	1999	2000	2001	2002	2003	2004
DRF/population de Mougins	1 020	1 024	1 115	1 224	1 251	1 350
DRF/population de la région	1 108	1 125	1 162	1 262	1 414	1 567

Les dépenses réelles de fonctionnement rapportées à la population sont inférieures à celles constatées dans les communes comparables au niveau régional.

Sur la période, les charges de personnel ont progressé de + 47,70 %, tandis que l'ensemble des charges augmentait de + 35,77 %. Le montant des charges de personnel rapporté au total des dépenses réelles de fonctionnement s'élève à 46,30 % en 2004 contre 41,84 % en 1999. On observe une légère augmentation du poids relatif des charges de personnel sur la période 1999-2004 ; néanmoins, ces dernières restent inférieures aux moyennes régionale et nationale, en dépit du choix de la commune d'effectuer nombre de missions de service public avec le concours du personnel municipal.

Les charges à caractère général enregistrent une progression modérée sur la période 1999-2004 avec un taux moyen annuel de près de 3 %. La part relative des charges à caractère général rapportées au total des dépenses réelles de fonctionnement est stable sur la période 2002-2004 et inférieure aux moyennes régionale et nationale avec un taux de 21,49 % en 2004 et de 24,64 % en 1999.

Le coefficient de rigidité (proportion des dépenses de personnel et de charges d'intérêts rapportées aux dépenses de fonctionnement) augmente régulièrement de 1999 à 2002, évoluant de 33 % à 39 % avant de décroître légèrement à compter de 2003. Les chiffres demeurent toutefois inférieurs aux moyennes régionale et nationale avec un coefficient de 37,30 % en 2004 et de 33,13 % en 1999. La commune dispose donc de marges de manœuvre pour réduire, le cas échéant, ses charges de fonctionnement.

3.3. L'évolution des produits de gestion sur la période

Le tableau ci-dessous reproduit l'évolution de l'ensemble des produits de gestion sur la période :

(En €)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Evolution moyenne (%)
Contributions directes	12 269 077	12 037 054	11 992 065	12 394 041	12 944 777	14 141 376	+ 2,88
Autres impôts et taxes	4 235 138	5 190 223	5 579 688	4 870 802	5 484 516	5 891 624	+ 6,83
DGF	1 853 742	1 774 857	1 721 442	1 833 961	2 009 726	3 882 248	+ 15,93
Autres dotations, subventions et participations	1 312 444	1 761 817	2 068 334	2 739 605	2 722 315	701 389	- 11,78
Produits des services et du domaine	456 277	507 0212	615 147	649 115	786 495	1 113 410	+ 19,53
Autres recettes	473 706	557 083	568 272	634 667	576 697	655 233	+ 6,70
TOTAL	20 600 383	21 828 055	22 544 948	23 122 191	24 524 526	26 385 280	+ 5,07

Les contributions et autres impôts et taxes représentent en moyenne plus des trois-quarts du total des produits de gestion ; ce pourcentage décroît légèrement sur la période, passant de 80 % en 1999 à 76 % en 2004 :

En €	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total contributions directes & autres impôts & taxes	16 504 215	17 227 277	17 571 753	17 264 843	18 429 293	20 033 000
Total des produits de gestion	20 600 383	21 828 055	22 544 948	23 122 191	24 524 526	26 385 280
%	80,12	78,92	77,94	74,67	75,15	75,92

Les contributions directes ont progressé de plus de 21,38 % sur la période. Après une légère baisse en 2001, elles augmentent fortement en 2003 et 2004 (+ 9,24 %). La progression du produit des contributions directes s'explique par le dynamisme des bases, les taux étant restés inchangés sur la période. Le vote des taux d'imposition des quatre taxes directes locales, pour l'exercice 2005, confirme la politique de stabilité en la matière choisie par la commune.

Par ailleurs, une convention de partenariat sur la mise à jour des données de la fiscalité locale a été établie entre la commune et la direction des services fiscaux des Alpes-Maritimes. Aux termes de cette convention, plusieurs agents de la commune sont employés à des travaux de recensement et de recherche de renseignements pour l'établissement et la mise à jour des données de la fiscalité locale. L'évolution des bases fiscales fait l'objet d'une analyse particulière et d'un suivi sur tableau de bord de la part de la commune. Depuis 2002, la commune dispose d'un logiciel de gestion des bases fiscales.

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal quatre taxes est légèrement décroissant sur la période, puisqu'il passe de 88,89 à 81,04. Il reste inférieur à la moyenne régionale qui se situait à 95,77 en 2004. La commune dispose donc de marges de manœuvre en ce qui concerne le niveau de ses taux d'imposition.

3.4. La constitution de l'épargne communale

L'autofinancement brut reste stable sur la période hormis une baisse sensible en 2002. Sur la période considérée, la CAF brute s'établit en moyenne à près de 4 500 000 €, soit un montant de 276 €/habitant, chiffre supérieur à la moyenne des communes de la région de même strate démographique. La capacité d'autofinancement disponible est faiblement positive en 2001 et 2002 puis négative en 2003, avant de se rétablir en 2004.

3.5. L'investissement et son financement

La commune avait prévu un budget global d'investissement de 45 M€ s'étalant sur six années, à compter de 2001, soit un montant annuel moyen de 7,5 M€. Sur la période 2001-2004, les dépenses annuelles d'équipement, hors travaux en régie, sont proches de 5,2 M€, soit 69 % de l'objectif fixé par la commune dans ce domaine.

3.6. La dette et la capacité de désendettement

La dette par habitant a crû de plus de 40 % (+ 41,71 %) sur la période 2001-2004, tout en demeurant inférieure à la moyenne nationale :

(en €)	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Encours de la dette/RRF	42,10	36,60	26,91	29,85	29,63	31,55
Comparaison nationale	85,51	79,06	77,05	72,18	63,60	60,80

L'encours de la dette ramené aux recettes réelles de fonctionnement diminue depuis 1999 pour se stabiliser autour de 30 % sur la période 2002-2004. Ce ratio est inférieur à la moyenne nationale et témoigne de la capacité de la commune à faire face au remboursement de ses dettes. Ceci est confirmé par l'évolution de la capacité de désendettement, définie par le rapport entre le stock de dettes en fin d'années et l'épargne brute de l'exercice, qui, hormis en 1999, demeure inférieure à deux années sur la période considérée. Par rapport aux communes de la même strate démographique, avec un ratio de 500 €/habitant en 2003 contre 1 238 € pour la moyenne régionale, la commune de Mougins apparaît peu endettée.

En matière de garantie d'emprunts, Mougins apporte sa garantie principalement à des organismes publics ou chargés d'une mission de service public : offices d'HLM et syndicats mixtes mais aussi associations à compter de 2002 (Association Croix-Rouge française en 2002 et association de l'école de danse Rosella Hightower en 2003). Les taux de garantie sont variables en fonction de la nature des opérations et des bénéfices qu'y trouve la commune (ex : réservation d'appartements en faveur de la ville).

La dette en capital sur laquelle s'applique la garantie de la ville était de près de 17,5 M€ au 31 décembre 2004.

4. LES PROCÉDURES COMPTABLES ET BUDGÉTAIRES

4.1. Le service «Finances», les procédures de commande et de règlement

Le service finances est composé de sept agents dont une attachée principale qui en assure la direction. Chacune des personnes composant le service suit plus particulièrement un groupe de gestionnaires de crédits (5/6 gestionnaires) répartis dans chacun des services de la collectivité, aussi bien pour le fonctionnement que pour les investissements.

La commune utilise des bons de commande manuels selon la procédure suivante : le bon de commande dûment renseigné est signé par le chef de service, validé par l' élu délégué aux finances puis la somme est engagée par le service financier. En cas de dépassement de crédits, le logiciel utilisé (CIVITAS) bloque l'engagement. Cette procédure présente peu de risques d'écart entre l'engagement juridique et l'engagement comptable.

Les factures des fournisseurs arrivent directement au service financier qui les enregistre, les envoie au service gestionnaire, lequel certifie le service fait avant renvoi au service financier qui mandate. Si cette procédure peut allonger les délais de mandatement, elle s'avère sûre.

La commune ne dispose pas de statistiques sur les délais de paiement et il n'existe pas de convention signée avec les services de la trésorerie sur cet aspect. Toutefois, aux dires de la commune, cette dernière veille à respecter un délai de trente jours à réception des factures pour les mandater, le comptable disposant de quinze jours pour procéder au virement. Un sondage, effectué sur les années 2001 et 2003, confirme que les délais de mandatement sont, en moyenne, inférieurs à trente jours.

Ce sondage a permis également de constater que certaines factures ne sont pas revêtues d'une date d'enregistrement d'arrivée dans les services de la commune, ce qui interdit le calcul d'éventuels intérêts de retard.

En outre, dans quelques cas, les délais entre la date de facturation et la date d'enregistrement d'arrivée sont excessivement longs (plus d'un mois pour certaines factures), sans qu'il soit possible de déterminer si cela est dû à un envoi tardif de la facture de la part de l'entreprise ou à un manque de diligence de la commune dans l'enregistrement des courriers à l'arrivée.

Les mandats de paiement sont transmis au comptable quotidiennement.

La commune n'a pas recours aux AP/CP. La commune de Mougins applique l'instruction M.14 depuis 1996 : les biens acquis sont inventoriés individuellement et font l'objet d'un amortissement comptable.

4.2. Les procédures budgétaires

La commune de Mougins adopte son budget primitif sans intégrer le résultat de l'exercice précédent qui n'apparaît dans les comptes que lors de l'adoption du budget supplémentaire, ce dernier intervenant tardivement dans l'année (vers la fin septembre).

Le taux d'exécution des dépenses d'investissement est décroissant sur la période avec un taux de 44,24 % en 2004 contre 74,24 % en 1999. L'année 2004 enregistre un taux d'exécution particulièrement faible en regard des années précédentes qui affichent des taux supérieurs à 50 %.

5. L'EXAMEN DE QUELQUES POSTES DE DÉPENSES

Ont été examinées la gestion du parc de véhicules et les dépenses de télécommunication.

5.1. La gestion du parc de véhicules

Au 1^{er} janvier 1999, la commune possédait cent neuf «véhicules», ce terme générique recouvrant à la fois des automobiles, des motocyclettes, des fourgonnettes, camions bennes, tracteurs, lève palette ou grue de levage. De plus, le budget transports fait apparaître six véhicules. Au 1^{er} janvier 2005, l'inventaire recense cent vingt-huit véhicules pour la commune et neuf véhicules au titre du budget transports.

Le parc des véhicules s'est globalement accru et fortement rajeuni pour les véhicules à deux roues et les véhicules «spéciaux» sur la période 1999-2004. L'âge moyen du parc total est passé de 8,8 années à 6,7 années.

Chaque véhicule attribué au service utilisateur est identifié par un numéro dans le parc, d'un numéro d'inventaire dans Civitas et d'un code fonction. Le parc automobile est géré par le garage et l'atelier carrosserie qui assurent l'entretien des véhicules. Les réparations des véhicules lourds sont confiées à des garages privés faute d'équipements spécifiques. Des pools véhicules sont créés sur les lieux de stationnement des principaux bâtiments (services techniques, centre administratif, services administratifs Courteline). Les coûts de fonctionnement les plus élevés concernent logiquement le service des ordures ménagères, le service de voirie communale et routes ainsi que la police municipale.

Tous véhicules confondus, le kilométrage annuel moyen était de 8 486 kms en 2004 contre 7 338 en 1999. En 2004, certains véhicules enregistrent des distances parcourues particulièrement élevées. Il s'agit, notamment, des véhicules utilisés par la police municipale pour effectuer les rondes.

Les consommations de carburant et leur contrôle

La fourniture des carburants est assurée par la société ONYX, attributaire du marché sur appel d'offres. Le montant des dépenses de combustibles et de carburants telles qu'elles apparaissent au compte administratif a évolué comme suit :

En €		1999	2000	2001	2002	2003	2004
60221	Combustibles et carburants	109 427	167 113	157 350	170 492	181 647	193 294

La consommation des carburants est gérée grâce à un logiciel de gestion des carburants qui enregistre le kilométrage parcouru par chaque véhicule ainsi que le volume livré. Le centre technique municipal (CTM) détient 3 cuves de carburant avec bornes de distribution. Le contrôle des consommations s'effectue par l'agent en charge du suivi des livraisons de carburant, lors de l'analyse mensuelle de l'édition volume/kilométrage par véhicule et celle des anomalies constatées volume/kilométrage par véhicule.

5.2. Les dépenses de télécommunication

Une augmentation significative des dépenses de télécommunication

La commune de Mougins souscrit des marchés auprès d'opérateurs de téléphonie depuis 1999. De 1999 à 2004, la téléphonie fixe, abonnements et communications a été attribuée à France Télécom (sans dégroupage), tandis que la téléphonie mobile était attribuée à SFR. A partir de 2005 et jusqu'en 2007, la téléphonie fixe est attribuée à France Télécom pour les abonnements et à Cegetel pour les communications (dégroupage partiel), l'opérateur de téléphonie mobile demeurant SFR.

La téléphonie fixe est composée de la manière suivante : pour les petits et les moyens sites, la commune a choisi des lignes analogiques classiques de France Télécom (80 lignes analogiques) ; pour les sites importants, le choix s'est porté sur des autocommutateurs avec des lignes numéris (210 lignes). Au total, la commune disposait en 2005 de 290 lignes téléphoniques opérationnelles et de quatre liaisons spécialisées inter bâtiments. La maintenance de niveau 1 et 2 est assurée par le service téléphonie/vidéo de la ville, une personne étant affectée à ce service. Pour le niveau 3, une société extérieure en a la charge.

Concernant la téléphonie mobile la ville possédait, en octobre 2005, 90 postes mobiles GSM sur le réseau SFR pour 330 employés municipaux. Les téléphones portables sont attribués après demande de la hiérarchie et étude des besoins par le gestionnaire du service téléphonie. L'attribution est décidée par le maire après concertation avec le premier adjoint responsable des finances, les élus et les chefs de service concernés, et le gestionnaire mandataire en téléphonie. Si certains appareils sont attribués nominativement, la majorité l'est à un service particulier. Les forfaits de communication (50 ou 100 minutes mensuelles par poste) sont globalisés ce qui permet d'équilibrer les consommations poste par poste. Un système de convergence interne a été mis en place qui permet de bloquer certains postes afin d'éviter les appels externes en laissant la possibilité de joindre uniquement les numéros téléphoniques de la mairie. Il existe également une gestion poste par poste mensuelle incluant un relevé détaillé (6 chiffres) de tous les appels téléphoniques.

Les frais de télécommunications sur la période considérée évoluent comme suit :

En €		1999	2000	2001	2002	2003	2004
6262	Frais de télécommunications	114 568	128 606	127 858	118 810	138 443	145 134

On constate une augmentation forte des dépenses de télécommunication sur la période 2002-2004 (+ 22 %). Cette augmentation est due principalement à la téléphonie mobile qui explique 64 % de l'augmentation totale enregistrée. Les dépenses annuelles de téléphonie mobile ont doublé sur la période 2002-2004, passant de 16 647 € à 33 524 €, ce qui conduit à s'interroger sur l'efficacité des procédures de contrôle que la commune affirme avoir mises en place.

6. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

6.1. Le service en charge de la gestion des ressources humaines

La direction des ressources humaines est constituée d'un responsable et de cinq agents en charge respectivement de la gestion des carrières, de la paie et notation, recrutements et gestion des non titulaires, formation, gestion des absences. Le responsable de la direction est chargé de l'élaboration et du suivi du budget, de la gestion des délibérations et du contentieux ainsi que des relations avec les syndicats.

La direction des ressources humaines a mis en place un certain nombre d'outils d'analyse et de suivi. Il s'agit principalement :

- d'un organigramme nominatif indiquant la répartition des agents par service ;
- de l'élaboration périodique de tableaux de bord concernant les mouvements de personnels ainsi que les changements de situations administratives (mise en stage, titularisation, service à temps partiel ... ;
- d'un logiciel permettant notamment de gérer les carrières (avancements d'échelons, promotions de grade ...) ;
- d'assurer le suivi des formations et celui des absences.

Toutefois, il ne s'agit pas d'une véritable gestion prévisionnelle des effectifs. A cet effet, depuis janvier 2005 ont été élaborés les descriptifs de postes de chaque agent et des fiches «*emploi type*» sont en cours de préparation. A compter de septembre 2005, les missions et objectifs de la commune seront déclinés service par service afin d'éclairer notamment la politique de recrutement à conduire. En outre, l'organisation d'un entretien annuel d'évaluation devait être instauré à la fin de l'année 2005 afin de mieux cerner les attentes des personnels en matière d'évolution de carrière et de besoins de formation. La mise en place de l'entretien annuel d'évaluation sera accompagnée d'une réforme du système de notation des agents.

Un projet de réorganisation de la direction des ressources humaines, à effectifs constants, était en préparation lors du contrôle. Ce projet prévoyait d'étoffer la direction (1,5 agent au lieu d'un agent) parallèlement à l'adjonction de nouvelles tâches (veille juridique et management et communication).

6.2. L'évolution des effectifs

Le tableau ci-après retrace l'évolution du nombre d'agents par catégorie sur la période 1999-2005 :

	Effectifs permanents au 31/12/n (hors emplois jeunes, CES, CEC et occasionnels)							Evolution
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	
Direction	1	1	1	2	2	2	1	0
Cat. A	9	10	14	13	15	14	15	+ 6
Cat. B	23	24	27	29	29	35	34	+ 11
Cat. C	185	194	218	233	241	271	279	+ 94
TOTAL	218	229	260	277	287	322	329	+ 111

*au 01/09/2005

Entre 1999 et 2005, les effectifs communaux sont passés de 218 employés à 329 employés, soit 111 agents supplémentaires (+ 50,9 %).

Les agents supplémentaires recrutés ont été affectés à la constitution d'une brigade environnement, à la mise en place du tri sélectif, à l'ouverture d'une déchetterie, à l'entretien d'espaces verts nouvellement créés et à la police municipale. Les effectifs de la police municipale ont plus que doublé entre 2001 et 2004, de 20 policiers à 38. La même période a vu la création d'une brigade motorisée, d'une brigade cynophile, l'agrandissement des locaux de la police municipale ainsi que la création de bureaux annexes de la police municipale à Mougins le Haut et Tournamy.

Vingt-deux emplois jeunes ont été créés sur la période 1997-2001 dont dix-sept ont été intégrés au sein du personnel communal (dont quinze toujours en fonction en 2005). Par ailleurs, en moyenne, vingt emplois saisonniers sont pourvus sur la période juin à septembre.

Les effectifs de titulaires ont augmenté de 180 en 1999 à 263 en 2004, soit +46 %. On note une progression du recours aux contractuels sur la période 1999-2004 : ils représentaient 6,4 % du total des effectifs en 1999 contre 9,3 % en 2004. Il en va de même pour les stagiaires dont la part dans les effectifs totaux varie de 4,1 % en 1999 à 8,4 % en 2004.

6.3. Le temps de travail

Seuls ont été concernés par la réduction du temps de travail les agents qui effectuaient plus de 1600 heures annuelles. Avant le passage aux 35 heures, ces agents effectuaient une durée de travail annuelle de 1 635 heures.

Selon l'ordonnateur, la mise en place de l'ARTT n'a pas présenté de difficultés particulières. La commune explique cela par une durée hebdomadaire du travail antérieurement favorable. Lors de la mise en place de l'ARTT, l'objectif a été de maintenir les effectifs en place afin d'orienter les recrutements vers le développement ou la création de nouveaux services souhaités par la nouvelle équipe municipale (police municipale et espaces verts prioritairement).

Les autres agents qui effectuaient moins de 1600 heures annuelles, du fait des spécificités de leur emploi (pénibilité, risques encourus, travail de nuit, travail en horaires décalés, travail le dimanche...) ont conservé inchangé leur durée annuelle de travail. Il en est ainsi :

- des policiers municipaux : les personnels en brigades de jour sont à 1 505 heures/an (38 agents sont concernés) ; les personnels en brigades de nuit sont à 1 380 heures/an (10 agents sont concernés) ;
- de la collecte des ordures ménagères : 1 436 heures/an (21 agents sont concernés) ;
- du tri sélectif : 1 547 heures/an (4 agents sont concernés) ;
- des gardiens du stade : 1 563 heures/an (2 agents sont concernés)

A effet du 1^{er} janvier 2005, la durée annuelle du travail de l'ensemble des agents quel que soit leur cycle de travail a été augmentée de sept heures.

Le temps de travail a été aménagé en différents cycles de travail en fonction de la nature de l'activité des agents communaux. Le passage aux 35 heures a été l'occasion de réaménager, voire de créer certains cycles de travail. Les différents cycles de travail sont au nombre d'une douzaine, certains ne concernant qu'un nombre très réduit d'agents (entretien des bâtiments communaux, gardien de stade ou collecte des OM...). La majorité des personnels communaux est régie par les cycles A et B, le cycle C ne concernant qu'un nombre limité d'agents.

1/ Cycle A : il s'agit d'un aménagement du cycle de travail commun à la quasi-totalité des agents communaux qui existait avant l'instauration des 35 heures et qui a été conservé inchangé moyennant l'attribution à chaque agent de 5 jours de repos supplémentaires dits «RTT» que les agents peuvent utiliser librement. Le cycle A prévoit des durées de travail quotidienne et hebdomadaire de 7 H 30 et 37 H 30. Au 30 septembre 2005, 191 agents étaient concernés par ce cycle de travail : il s'agit de la majeure partie des personnels administratifs (78) et des personnels techniques (98), de quelques policiers (6) et d'agents de la filière sportive (4).

2/ Cycle B : ce nouveau cycle de travail a été institué lors de la mise en place des 35 heures. La durée de travail quotidienne s'élève à 8 H 10 et les agents bénéficient de 22 jours «RTT» planifiés sur l'année. Sont concernés par ce cycle, les personnels administratifs (27) en contact avec le public (Etat civil, CNI, passeports), ce qui permet d'accroître l'amplitude horaire d'ouverture au public avec un effectif constant et d'une partie du personnel technique (15). Il semblerait que l'intérêt de cette formule soit aujourd'hui remis en question. Les absences induites par ce cycle de travail (22 jours de RTT en cycle B contre 5 en cycle A) ralentissent l'activité des services notamment lorsque ce cycle s'applique à du personnel d'encadrement. Ainsi, la commune souhaite déterminer la pertinence de son application au cas par cas.

3/ Cycle C : qui concerne les éducateurs sportifs et l'animation repose sur une organisation du temps de travail annualisée avec variation des horaires hebdomadaires et système de crédit d'heures compensatoires, sur une base de 1 600 heures annuelles. Le temps de travail est défini en fonction des impératifs et des objectifs du service des sports liés au calendrier scolaire. Cette annualisation a conduit à une diminution du volume d'heures supplémentaires effectuées comme on le verra ci-après.

La commune envisage de développer le principe d'annualisation du temps de travail au sein des services dont l'activité varie de façon prévisible au cours de l'année, en fonction, notamment, des vacances scolaires. Sont concernés, le service des sports qui est déjà partiellement annualisé, et le service des espaces verts.

Les heures supplémentaires

Dans le cadre de l'article 6 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, tout dépassement du contingent d'heures supplémentaires (25 heures par mois et par agent) doit faire l'objet d'une autorisation de compensation, après avis du Comité Technique Paritaire (CTP). Cette compensation peut s'effectuer par l'octroi d'un repos compensateur ou par le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires. L'autorisation de compensation peut être accordée par l'organe délibérant.

Sur la période 1^{er} janvier 2003 au 31 décembre 2004, le conseil municipal a autorisé le dépassement du contingent d'heures supplémentaires à sept reprises. Certains mois enregistrent des volumes d'heures supplémentaires considérables. Il en va ainsi pour le mois de mars 2004 avec 1 276,5 heures supplémentaires (38 agents concernés) ou encore le mois de juillet 2004 avec 1 526,25 heures supplémentaires (35 agents concernés). Les services concernés par ces dépassements horaires sont le CTM, la salle Courteline et la police municipale.

Dans une délibération du 30 juin 2003, l'assemblée délibérante a pris acte de la nécessité, compte tenu du caractère limité dans le temps de la dérogation, de trouver des solutions à plus long terme, se basant sur une réduction du montant des travaux supplémentaires effectués et/ou sur une meilleure répartition de l'existant sur l'effectif de la police municipale, sans que l'on sache si cette délibération a été suivie de mesures effectives.

En revanche, dans une délibération du 15 décembre 2003, le conseil municipal a approuvé le projet de modification du cycle de travail applicable aux éducateurs du service des sports avec un objectif de baisse significative du volume d'heures supplémentaires annuel. Pour ce faire, la commune s'est orientée vers une annualisation du temps de travail avec les résultats suivants qui a conduit à une baisse significative du volume d'heures supplémentaires (139 heures supplémentaires effectuées en 2004 par les éducateurs sportifs contre 942 heures en 2003).

6.4. La pyramide des âges

La structure des âges, arrêtée en 2005 par filière et par catégorie, est la suivante :

	Adm.			Tech.			Police anim.				Sportive			Cult.	Total
	A	B	C	A	B	C	B	C	B	C	A	B	C	B	
- 25 ans	0	0	3	0	0	10	0	0	0	1	0	0	0	0	14
25 – 30 ans	1	1	9	0	1	9	0	2	0	1	0	0	0	24	
30 – 35 ans	2	3	18	0	0	20	0	11	0	1	1	0	0	0	56
35 – 40 ans	1	0	9	1	2	26	0	9	0	0	0	3	0	1	52
40 – 45 ans	2	2	18	0	1	25	0	16	0	0	0	1	0	0	65
45 – 50 ans	2	2	8	1	4	25	1	4	0	0	0	0	0	0	47
50 – 55 ans	2	1	7	1	2	12	1	1	0	0	0	0	1	0	28
55 – 60 ans	2	1	7	0	6	14	0	0	3	0	0	1	0	0	34
+ 60 ans	0	1	4	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	9
Total agents	12	11	83	3	16	145	2	43	3	3	1	5	1	1	329

La commune n'a pas été en mesure d'indiquer le nombre des agents devant partir en retraite dans les années qui viennent. De même, il n'existe pas de statistiques disponibles concernant le Taux de rotation des personnels.

6.5. La formation des agents

En 2005, un agent à plein temps consacrait 80 % de son temps de travail à la formation, déclinée sous ses différents aspects : recensement des besoins et élaboration du budget, gestion et suivi des inscriptions en formation initiale et continue, gestion des demandes de préformation, information des agents sur les concours, examens et formations existantes.

La définition des axes de formation

Depuis 2003, au moment de l'élaboration budgétaire, une fiche «enquête» est adressée aux chefs de service qui sont chargés de définir avec leurs agents, les formations souhaitées au cours de l'année à venir. Ces fiches sont retournées à la DRH, complétées des jours formation et coûts si celle-ci est hors cotisation obligatoire CNFPT. Les chefs de service sont également invités à favoriser la formation CNPT inscrite dans la cotisation obligatoire, les formations payantes hors CNFPT ne devant être proposées qu'en cas de nécessité absolue.

L'évolution des crédits de formation sur la période met en lumière l'absence d'un véritable plan de formation global

Les crédits formation ont évolué de la manière suivante :

En €	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Crédits prévus initialement	17 620	38 410	26 514	25 176	39 633	59 880	67 000
Crédits consommés	13 667	12 423	11 508	29 554	90 260	58 057	54 070

Les taux de consommation des crédits formation apparaissent particulièrement faibles pour les années 2000 et 2001. A contrario, les années 2002 et 2003 ont enregistré une consommation de crédits largement supérieure aux crédits initialement prévus.

En 2002, la formation a été axée sur l'informatique, formation payante hors cotisation CNFPT. Cette formation s'est déroulée de mai à décembre 2002, après que les prévisions budgétaires ont été établies.

En 2003, les mesures hygiène et sécurité ont été privilégiées. Ces formations ont concerné essentiellement les responsables et agents du centre technique. En outre, une formation en management pour les directeurs et chefs de service a été décidée après l'élaboration des prévisions budgétaires : le coût de cette formation a été de 25 162 € non prévu au BP 2003.

Globalement, les crédits formation consommés ont été multipliés par 4 en six ans, ce qui traduit l'effort financier de la commune en faveur de la formation. Toutefois, lorsqu'on examine le nombre de jours de formation dont ont bénéficié les agents, la vision est moins favorable :

Le nombre de jours de formation dont ont bénéficié les agents**

	1999	2000*	2001	2002	2003	2004
Nombre de jours	397	11	411	592	939,5	337
Nombre d'agents concernés	71	6	53	72	133	60
Nombre de jours de formation/nombre d'agents total (titulaires et contractuels)	1,90		1,70	2,24	3,58	1,15

* concerne uniquement la formation continue et préparation aux concours (seuls éléments disponibles)

** certaines formations sont dispensées par des organismes autres que le CNFPT, donc payantes. Certaines formations dispensées par le CNFPT sont également payantes, ce qui peut expliquer la distorsion constatée entre le chiffre du budget global consacré à la formation et le nombre de jours de formation enregistrés dans l'année.

Après une forte progression du nombre de jours de formation au bénéfice des personnels sur la période 1999-2003, on constate une baisse sensible du nombre de jours de formation sur les deux dernières années, avec des chiffres inférieurs à ceux de l'année 1999.

En conclusion, il n'existe pas encore, à ce jour, de véritable plan de formation synthétisant l'ensemble des demandes et assurant la cohérence de l'ensemble : la direction des ressources humaines dit y réfléchir. La formation du personnel est réduite, puisqu'en moyenne chaque agent n'y consacre qu'un jour par an.

Le suivi de l'efficacité des formations

Au retour de la formation, les agents sont tenus de remettre à la DRH une attestation de participation ; toutefois, il n'existe pas à ce jour de grille d'évaluation du bénéfice de la formation. Selon la commune, certains outils de ce type sont prévus dans la prochaine mise en œuvre d'un véritable plan de formation.

6.6. L'absentéisme

Le tableau ci-après recense le nombre annuel de journées d'absence :

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (au 30/06)
Absences syndicales	0	N.D.	14	127	152	15	14
ASA	0	N.D.	322	125,5	259,5	224,5	152
Maternité	417	N.D.	430	105	416	367	268
Paternité	0	N.D.	0	90	91	70	18
Absences Accident de Travail (jours)	518	N.D.	326	366	1 271	741	471
Absences maladie (jours)	2 721	N.D.	3 786	3 182	3 678	3 961	2 308
Total	3 656		4 878	3 890,5	5 867,5	5 378,5	3 231
Moyenne/an/agent	-		18,76	14,05	20,44	16,70	19,58
Taux	-		5,14 %	3,85 %	5,60 %	4,58 %	5,36 %

Avant 2002, les congés et autres absences étaient suivis manuellement sur des fiches, ce qui explique les données lacunaires pour 1999 et 2000. Depuis 2002, la gestion des absences est informatisée. Le nombre élevé de jours d'absences pour arrêt de travail en 2003 et 2004 s'explique par des accidents ayant générés des arrêts de travail prolongés :

- en 2003, 2 agents du CTM et 2 policiers ont totalisé 1 043 jours d'absence,
- en 2004, 1 agent du CTM et 1 policier ont totalisé 278 jours d'absence.

Hormis pour l'année 2002, le taux d'absentéisme est globalement stable autour de 5 %. Les absences syndicales élevées en 2002 et 2003 s'expliquent par la création d'un second syndicat en septembre 2001 (CFTC) dont les membres ont cessé toute activité syndicale à ce jour.

Le suivi de l'absentéisme n'est assuré par les contrôles médicaux sollicités auprès de médecins assermentés que dès lors qu'un arrêt de travail continu dépasse huit jours. Il est regrettable que la commune n'ait pas évalué le coût de l'absentéisme pour les finances locales.

7. LA COMMANDE PUBLIQUE

La commune de Mougins dispose d'un service des «*Marchés*» composé de six personnes, dont un responsable de catégorie A, de deux rédacteurs et de trois gents de catégorie C. Le nombre annuel de marchés passés par la commune ainsi que le volume financier a évolué comme suit :

Années	Nombre de contrats	Volume financier annuel en €
1999	62	128 746
2000	77	193 702
2001	70	114 061
2002	67	274 206
2003	83	417 377
2004	88	464 161
2005	79	452 962

7.1. L'organisation de la commande publique

Jusqu'en 2005, il n'existait pas de centralisation de l'achat ou de la commande publique au sein de la commune alors qu'une telle démarche était prévue par les textes dès 2001.

De même les procédures d'évaluation des besoins apparaissent défailtantes jusqu'en 2005, faute de centralisation de l'évaluation des besoins en fournitures et services.

La commune a toutefois élaboré un guide de procédure juridique relatif à la commande publique. Ce guide, destiné à être étoffé et actualisé en fonction de l'évolution de la réglementation, n'est appliqué qu'au sein du service des marchés publics mais devait être étendu en 2006 à l'ensemble des services gestionnaires. L'intérêt de la démarche doit être souligné même si le contenu du guide apparaît largement perfectible, surtout s'il a vocation à être utilisé dans le futur par l'ensemble des services.

7.2. L'examen de quelques marchés

Ont été examinées les conditions de passation d'un marché de prestation de services (marché d'édition) et des marchés relatifs à l'opération de construction d'une nouvelle école dans le quartier Saint-Martin. Les observations suivantes peuvent être formulées.

7.2.1. Le marché d'édition

Ce marché relevait de la section de fonctionnement du budget communal et était financé par des recettes globales non affectées. Ce marché à bons de commande a été passé, en 2000, après un appel d'offres ouvert européen et prévoyait une durée d'exécution jusqu'au 31 décembre 2001.

La chambre relève tout d'abord que l'avis d'appel public à la concurrence publié au BOAMP indique que l'objet du marché concerne des «*travaux d'entretien*» au lieu de «*prestations d'édition*». Un avis rectificatif aurait été le bienvenu afin de ne pas induire en erreur les candidats potentiels à ce marché.

En outre, si l'avis d'appel public à la concurrence a bien été transmis au Journal officiel des communautés européennes (JOCE) le 21 avril 2000, l'avis d'attribution qui aurait dû paraître à cette même publication n'a pas été effectué, ceci en infraction avec l'article 380 du code des marchés publics. L'ordonnateur a de plus indiqué à la chambre que le registre du dépôt des candidatures n'a pas été tenu.

Le procès-verbal de la commission d'appel d'offres du 22 juin 2000 n'analyse pas les offres en fonction des quatre critères annoncés dans le règlement de consultation, à savoir, les garanties professionnelles et financières des candidats, la valeur technique et la qualité de la fourniture proposée, le prix et le délai de livraison. La chambre remarque que le premier critère, les garanties professionnelles et financières, doit, en réalité, être utilisé à l'ouverture de la première enveloppe, lors de l'analyse des candidatures. Il ne peut, par conséquent, être considéré comme critère valable de jugement des offres. Mais surtout, la commission a analysé les offres en ne prenant en compte que le prix sans tenir compte ni de la valeur technique de la proposition ni du délai de livraison. Par conséquent, la commune n'a pas respecté les obligations qu'elle s'était elle-même fixée au travers du règlement de consultation, la commission a ainsi transformé, dans les faits, une procédure d'appel d'offres en procédure d'adjudication en attribuant le marché au moins-disant.

Le lot n° 3 «Affiches papier»

Le lot n° 3 «Affiches papier» a subi un avenant qui a ramené la fin de l'exécution du marché au 31 décembre 2000. Un nouvel appel d'offres a donc été relancé pour ce lot pour une période d'une année (du 1^{er} janvier 2001 au 31 décembre 2001).

Concernant l'avenant, la délibération du conseil municipal du 13 novembre 2000 indique que *«sous réserve de l'avis favorable de la commission d'appel d'offres qui se réunit le 22 novembre 2000, le conseil municipal est invité à accepter le principe de cet avenant»*. Compte tenu de l'intervention prévue de la commission d'appel d'offres en vue de donner un avis sur cet avenant, il aurait été plus cohérent que l'assemblée délibérante statuât sur le projet d'avenant au vu de cet avis. Or, aucune autre délibération concernant cet avenant n'a été portée à la connaissance de la chambre. En outre, aucun autre document relatif à cet avenant, tel que l'avis de la commission, l'acte contractuel modifié ou le rapport de présentation, n'a été communiqué à la chambre.

L'examen du nouvel appel d'offres relatif au lot n° 3 a mis en évidence plusieurs irrégularités que la chambre tient à signaler parce qu'elles auraient pu mettre la commune en difficulté en cas de contentieux

Le règlement de consultation apparaît incomplet et confus

Le règlement de consultation n'indique pas le montant minimal du marché. L'article 1 indique qu'il est prévu un montant minimal pour la période commençant le 1^{er} janvier 2001 et se terminant le 31 décembre 2001 sans que ce montant minimal soit effectivement indiqué. S'agissant en outre d'un marché à bons de commande, cette information aurait dû être précisée en application de l'article 273-I-1° du code des marchés publics : *«Le marché à bons de commande détermine les spécifications, la consistance et le prix des prestations ; il en fixe le minimum et le maximum en valeur ou en quantité. Le montant maximum ne peut être supérieur à quatre fois le minimum»*.

L'article 4 du règlement de consultation classe les critères de jugement des offres dans un ordre différent (valeur technique, prix, délai, garanties) de celui donné par l'avis de publicité (garanties, valeur, prix, délai).

La date de signature du registre des dépôts

Le registre des dépôts est daté du 20 août 2001, alors que les plis ont été réceptionnés huit mois auparavant, c'est-à-dire le 15 décembre 2000.

Le procès-verbal de la commission est rédigé dans des termes lapidaires

Le procès verbal de la commission du 15 décembre 2000 est rédigé de manière lapidaire : *«ouverture de la première enveloppe :*

BOPCA : bon

PISONI : bon

Ouverture de la 2^{nde} enveloppe : (mention des prix)

Choix de la commission : PISONI.

Par conséquent, ce procès-verbal ne respecte pas les dispositions de l'article 297 du code des marchés publics.

Le rapport de présentation

Le rapport de présentation ne respecte pas les prescriptions de l'article 312 ter-2 du code des marchés publics qui stipule que : *«Tout marché ou avenant fait l'objet d'un rapport du représentant légal de la collectivité ou de l'établissement public qui (...) expose l'économie générale du marché ou de l'avenant, son déroulement prévu, ainsi que le prix envisagé».*

Or, le document signé par le premier adjoint se borne à indiquer, en son article 2.5, que le montant du marché est inférieur à 1,3 MF, sans en préciser le prix exact. Rappelons qu'il s'agissait d'un marché à bons de commande dont les montants minimum et maximum étaient respectivement de 37 500 F (5 716,84 €) et 150 000 F (22 867,35 €).

En outre, le rapport de présentation n'explique pas les raisons qui ont amené au choix de l'entreprise retenue, en contradiction avec les dispositions de l'article 312 ter-5 du code des marchés publics qui stipule : *«Tout marché (...) fait l'objet d'un rapport du représentant légal de la collectivité (...) qui expose (...) les motifs du choix de l'offre retenue».*

Les incertitudes qui entourent le marché

Selon l'avis d'appel public à la concurrence, le règlement de consultation et le rapport de présentation, le marché est passé pour la période débutant au 1^{er} janvier 2001 et se terminant au 31 décembre 2001. Or, il a été signé par le premier adjoint au maire le 21 août 2001, a fait l'objet d'un ordre de service du 24 août 2001 puis notifié le 28 août 2001.

Outre le fait que cet ordre de service précède la notification de quatre jours. Or, ce marché présente deux risques : ou bien il est rétroactif et par conséquent illégal, ou bien sa durée d'exécution réelle, c'est-à-dire quatre mois, ne correspond pas aux besoins qui avaient été préalablement exprimés, c'est-à-dire douze mois.

De plus, l'article 5 de l'acte d'engagement précise que l'offre ne lie l'attributaire du marché que *«si son acceptation lui est notifiée dans un délai de 90 jours à compter de la date limite de remise des propositions»*. Cette date limite étant le 15 décembre 2000, l'offre aurait dû être contresignée par le représentant légal de la commune de Mougins au plus tard le 15 mars 2001.

7.2.2. L'opération de l'école Saint-Martin

Afin de faire face au besoin d'équipement scolaire, la commune a programmé, en 2000, la construction d'une école maternelle de six classes sur le secteur de Saint-Martin. Cette opération a nécessité la passation d'un marché de maîtrise d'œuvre, de contrats connexes ainsi que de marchés de travaux décrits ci-après. Le montant total de l'opération s'élevait à 24 551 016,02 F (3 742 778,26 €) TTC.

Là encore, la chambre souhaite indiqué à la commune les points de fragilité juridique de la procédure.

Le marché de maîtrise d'œuvre

Par délibération du 27 mars 2000, le conseil municipal a autorisé le maire à lancer un concours en vue de conclure le marché de maîtrise d'œuvre relatif à cette opération.

Cette délibération ne précise pas l'estimation du montant prévisionnel du marché de maîtrise d'œuvre. Cette estimation, soit 1,2 MF (0,18 M€) HT n'apparaît que dans le rapport de présentation du marché qui est établi en fin de procédure.

L'avis d'appel public à la concurrence paru au Bulletin Officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) ne mentionne pas les critères de jugement des candidatures contrairement aux deux autres avis publiés respectivement à «*Nice Matin*» et au «*Moniteur des travaux publics*». Or, le contenu des avis de publicité doit être strictement équivalent afin que tous les candidats potentiels bénéficient simultanément des mêmes informations lors de la mise en concurrence. Par conséquent, les candidats potentiels n'ont pas été mis sur un même pied d'égalité au regard des renseignements qui leur ont été communiqués.

D'autre part, le procès-verbal n° 1 du jury de concours, daté du 10 mai 2000, n'enregistre pas le contenu des plis remis par les candidats au concours. En effet, il ne mentionne que le nom des entreprises candidates sans plus de renseignements. Or, le fonctionnement d'un jury de concours est calqué sur celui de la commission d'appel d'offres (CAO). Dans ces conditions, le jury, comme la CAO, doit enregistrer toutes les parties essentielles des plis contenant les candidatures, y compris les pièces jointes, ce qui n'a pas été effectué au cas présent. Il semblerait que le jury ait «délégué» cette mission au maître d'œuvre, sans, toutefois, en avoir la possibilité au regard de la réglementation.

De plus, le choix des trois candidats admis à concourir, retranscrit dans le procès-verbal n° 2 du jury de concours daté du 17 mai 2000, est insuffisamment motivé, en contradiction avec les dispositions de l'article 314 ter, 3° alinéa du code des marchés publics imposant au jury de dresser un procès-verbal qui relate les circonstances de son examen et dans lequel il formule son avis motivé sur les candidatures.

Par ailleurs, parmi les documents communiqués à la chambre, ne figurait pas la liste des candidats admis à concourir, arrêtée par l'autorité compétente, c'est-à-dire le conseil municipal ou, si ce dernier avait délégué expressément sa compétence, le maire ou la personne responsable du marché. Aux termes de l'article 314 ter, 3° alinéa du code des marchés publics (CMP), cette liste doit être établie après l'avis du jury cité ci-dessus et constitue la phase essentielle de la procédure par laquelle la personne publique sélectionne officiellement les participants au concours.

Enfin, l'article 5 du règlement du concours liste les éléments de mission de maîtrise d'œuvre confiés au futur lauréat du concours. Il s'agit des «*études d'avant-projet et de projet, d'assistance au maître d'ouvrage pour la passation des contrats de travaux, de la direction de l'exécution du contrat de travaux, de l'assistance au maître de l'ouvrage lors des opérations de réception et pendant la période de garantie, de l'examen de la conformité, du visa des études d'exécution et des études d'exécution*». La chambre constate que l'élément «*études d'esquisse*» ne figure pas dans cette liste. Or, conformément à l'article 15-I du décret n° 93-1268 du 29 novembre 1993 relatif aux missions de maîtrise d'œuvre confiées par des maîtres d'ouvrage publics à des prestataires de droit privé, il s'agit d'un élément de la mission de base relative à un bâtiment. A ce titre, le maître d'ouvrage a l'obligation de le confier au maître d'œuvre. Au cas présent, la commune de Mougins n'a pas satisfait à cette obligation, ce qui fragilise le contrat de maîtrise d'œuvre sur le plan juridique.

Le marché de travaux

Afin de diminuer les délais de réalisation de cette opération, la commune a scindé le phasage du marché de travaux en deux parties : un premier avis de publicité a été lancé le 11 septembre 2000 en ce qui concerne le lot «*terrassements généraux*» puis celui concernant les 13 lots restants a été lancé le 2 octobre 2000.

1. Le lot «terrassements généraux»

Le contrat relatif à ce lot a été passé le 19 octobre 2000 pour un montant de 331 411,60 F (50 523,37 €) TTC.

a) Les critères de jugement des offres ne sont pas indiqués

L'avis d'appel public à la concurrence n'est pas suffisamment précis en ce qui concerne les modalités du jugement des offres. Sa rubrique intitulée «*Critères utilisés pour l'attribution du marché*» indique qu'il sera fait application des «*articles 297 et 297 bis*» du code des marchés publics et que l'offre sera choisie en fonction du «*meilleur rapport qualité-prix*» proposé.

Or, en l'absence de règlement de consultation, l'avis de publicité doit mentionner «*les critères énumérés à l'article 297, et éventuellement les critères additionnels pris en compte lors de l'attribution du marché, classés par ordre décroissant d'importance*» (cf. article 38 bis-I-10° du code des marchés publics).

En omettant de préciser et de classer les critères de jugement des offres, l'acheteur public n'a pas respecté l'obligation de transparence et d'objectivité qui doit guider son choix lors de l'attribution du marché.

b) Les conditions d'admission des variantes n'étant pas précisées, des incertitudes persistent en ce qui concerne le prix exact du marché

Le règlement de consultation est facultatif si l'avis de publicité en reprend toutes les mentions. C'est ainsi que l'article 38 bis-I-7° du code des marchés publics impose à l'acheteur public de mentionner «*les conditions dans lesquelles les variantes sont admises*».

Au cas présent, l'avis de publicité n'indique pas ces informations alors qu'une variante semble avoir été acceptée par la personne publique, comme en témoigne la page 5 de l'acte d'engagement. Les renseignements, peu clairs, qui y figurent sont les suivants : «*Travaux optionnels ou variantes : montant total : 11 003,20 F TTC*» (1 677,43 €). La chambre constate qu'il n'est pas précisé d'une part s'il s'agit d'une option ou d'une variante et, d'autre part, s'il s'agit de travaux entraînant une plus-value ou une moins-value.

Si l'on se fie à la décomposition du prix global et forfaitaire (DPGF, page 2) il s'agirait d'une variante qui interviendrait en moins value, c'est-à-dire qui ramènerait les 331 411,60 F (50 523,37 €) TTC de l'offre de base à un prix final de 320 408,40 F (48 845,95 €) TTC.

Pourtant, la commission d'appel d'offres, dans son rapport en date du 18 octobre 2000, choisit l'entreprise de travaux sans indiquer expressément si elle accepte ou non la variante.

Or selon le dernier alinéa de l'article 297 bis du code des marchés publics «*une offre comportant une variante par rapport à l'objet du marché tel qu'il a été défini par l'administration peut être prise en considération si une telle possibilité est expressément prévue dans l'appel d'offres*». Or, comme cela vient d'être exposé, la commune de Mougins n'a pas prévu cette possibilité dans son appel d'offres. Par conséquent, les «*travaux optionnels ou variantes*» proposés par l'entreprise finalement attributaire du marché, ne pouvaient être acceptés par l'acheteur.

Compte tenu de la confusion qui caractérise le prix de ce marché, des précisions auraient dû être apportées par le rapport de présentation. En effet, en application de l'article 312 ter-2° du code des marchés publics, le représentant légal de la collectivité doit exposer dans un rapport «*l'économie générale du marché, son déroulement prévu, ainsi que le prix envisagé*». Or, le rapport de présentation de ce marché ne donne pas cette information de même qu'il ne mentionne pas les motifs du choix de l'offre retenue, en infraction avec l'article 312 ter-5° du code des marchés publics.

En conclusion, l'imprécision qui caractérise le prix auquel ce marché a été conclu révèle un manque de transparence de cette commande.

c) L'esprit de la procédure d'appel d'offres n'a pas été respecté

Aux termes de l'article 297-II-2° alinéa du code des marchés publics, la commission d'appel d'offres (CAO) choisit *«l'offre qu'elle juge la plus intéressante en tenant compte notamment du prix des prestations, de leur coût d'utilisation, de leur valeur technique et du délai d'exécution»*, ce qui signifie qu'en procédure d'appel d'offres, la CAO détermine l'offre la plus intéressante en appliquant plusieurs critères de jugement lors de l'analyse des offres, et non uniquement le critère du prix des prestations.

Or, au cas présent, seul le prix a été pris en compte par la CAO, comme le démontre le rapport d'analyse des offres. Dans ce document, la commission déclare que l'entreprise choisie est la mieux-disante sans prendre en compte d'autres critères pour parvenir à cette conclusion. De *«mieux-disante»*, l'offre devrait en réalité être requalifiée de *«moins-disante»*, ce qui n'est pas conforme à l'esprit des dispositions réglementaires énoncées précédemment, ces dernières devant amener l'acheteur public à choisir l'offre présentant le meilleur rapport qualité-prix

2. Les treize autres lots du marché

Le lot *«terrassements généraux»* ayant été passé, la procédure relative aux treize autres lots de ce marché a été engagée le 2 octobre 2000. Un appel d'offres ouvert a d'abord été lancé puis, certains lots ayant été déclarés infructueux, ces derniers ont fait l'objet de marchés négociés.

a) L'appel d'offres ouvert

Les modalités du jugement des offres n'ont pas été annoncées lors de la mise en concurrence

Le règlement de consultation ainsi que l'avis d'appel public à la concurrence transmis à la publication *«Eurosud»* le 2 octobre 2000 sont imprécis quant aux critères utilisés lors du jugement des offres. Ces deux documents indiquent en effet qu'il sera fait application des articles 297 à 298 du code des marchés publics puis du meilleur rapport qualité-prix lors du jugement des offres.

La chambre réitère, par conséquent, les critiques émises pour le lot *«terrassements généraux»* ci-dessus, c'est-à-dire que les critères de jugement des offres auraient dû clairement être annoncés dans l'avis de publicité ou dans le règlement de consultation.

En outre, ce dernier impose un délai de réalisation de travaux de huit mois fermes (art. 1.1) ce qui a privé la collectivité de l'utilisation de ce critère pertinent lors du jugement des offres.

Le règlement de consultation recèle des incohérences

L'article 2.1.B du règlement de consultation explique que la consultation est lancée avec *«variante ou option»* pour laquelle les candidats ont l'obligation de *«chiffrer la solution supplémentaire comportant des variantes limitées ou option»*. Cet article est contradictoire avec l'article 2.6 du même règlement qui indique pour sa part que *«les candidats n'ont pas à apporter de complément au cahier des clauses techniques particulières»*.

De plus, l'article 2.8 du même document, ayant trait aux conditions de remises des variantes ou options, n'est pas renseigné par l'acheteur ce qui laisse planer un doute quant à la recevabilité ou non des variantes éventuellement proposées par les candidats.

Ces éléments tendent à démontrer que l'acheteur ne maîtrise pas complètement les notions de *«variante»* et d'*«option»* qui peuvent être utilisées. Rappelons, à ce titre, qu'il est tenu de respecter l'article 272 du code des marchés publics qui dispose que *«les prestations qui font l'objet des marchés doivent répondre exclusivement à la nature et à l'étendue des besoins à satisfaire. La collectivité est tenue de déterminer aussi exactement que possible les spécifications et la consistance de ces prestations avant tout appel à la concurrence ou à la négociation»*.

La commission d'appel d'offres a rompu l'égalité de traitement des candidats

Le 8 novembre 2000, la commission d'appel d'offres a ouvert les plis (cf. rapport d'analyse des offres) sans respecter l'article 297-I du code des marchés publics selon lequel *«La commission ouvre la première enveloppe intérieure. Elle en enregistre le contenu dans toutes les parties essentielles, y compris les pièces jointes. Elle élimine par décision prise avant l'ouverture de l'enveloppe contenant l'offre, les candidats qui n'ont pas qualité pour présenter une offre ou dont les capacités paraissent insuffisantes. Les enveloppes contenant les offres des candidats éliminés sont rendues sans avoir été ouvertes»*.

En effet, la deuxième partie du procès-verbal du 8 novembre 2000, consacrée à l'ouverture des offres, mentionne (p. 23 et 24) que l'offre de l'entreprise pour les lots 8 et 9 est rejetée en raison du manque de qualifications et de références de cette dernière. Or, il s'agit d'informations relatives à la candidature et non à l'offre de l'entreprise. Par conséquent, cette mention aurait dû figurer dans la première partie du procès-verbal relatant l'ouverture des premières enveloppes. De plus, cette information aurait dû conduire la commission à éliminer cette entreprise dès l'ouverture de sa candidature et à rendre l'offre à ce candidat sans l'avoir ouverte, contrairement à ce qui est observé au cas présent.

En agissant de la sorte, la commission d'appel d'offres a rompu l'égalité de traitement des candidats devant la commande publique.

b) La procédure négociée suite à appel d'offres infructueux

Suite à l'appel d'offres déclaré partiellement infructueux, la commission d'appel d'offres a autorisé le recours à la procédure négociée pour les lots n° 3 (Charpente, couverture, panneaux isolants), n° 5 (Menuiseries extérieures, serrurerie, métallerie, protection solaire, occultations), n° 6 (Menuiseries intérieures), n° 8 (Revêtements souples) et n° 14 (VRD et espaces verts).

La commune a recouru au marché négocié en s'appuyant sur l'article 104-I-2° du code des marchés publics qui dispose notamment que *«l'autorité compétente est tenue de consulter par écrit au moins la moitié des candidats ayant adressé une offre»*. Or, les courriers attestant de cette consultation écrite n'ont pas été communiqués à la chambre.

Les informations figurant dans les avis de publicité et dans le règlement de consultation ne sont pas identiques

Les critères de jugement des offres annoncés sont différents dans les divers documents de la consultation :

- l'avis de publicité paru dans *«Eurosud»* mentionne que le critère sera le *«meilleur rapport qualité-prix»* ;
- l'avis de publicité paru dans le BOAMP indique qu'il sera fait application des articles 297 et 297 bis du code des marchés publics ;
- le règlement de consultation (article 4, p. 16) ne mentionne que la *«capacité du candidat»* (certificats de qualification professionnelle en cours de validité) en tant que critère de jugement des offres.

De même, la date d'engagement de la consultation est variable :

- selon l'avis de publicité paru dans *«Eurosud»*, elle est organisée du 8 au 22 décembre 2000 ;
- selon l'avis de publicité paru dans le BOAMP, elle débutera le 22 décembre 2000 à 14 heures ;
- selon le règlement de consultation, la date limite de remise des offres est fixée au 22 décembre 2000. Or, la *«date limite de remise des offres»* est nécessairement postérieure à l'engagement de la consultation.

Enfin, l'avis de publicité du BOAMP ne mentionne pas le lot n° 14A et affecte le libellé de ce lot (génie civil et réseaux divers bâtiments) au lot n° 14B, dénommé dans les autres documents «voirie, revêtements». Par contre, les informations figurant dans l'avis de publicité paru à «Eurosud» sont conformes au règlement de consultation et aux cahiers des charges.

Compte tenu de ce qui précède, la chambre rappelle, d'une part, que les avis de publicité effectués dans le cadre d'une même procédure doivent mentionner strictement les mêmes informations et, d'autre part, que les documents de la consultation doivent être cohérents entre eux afin de ne pas induire en erreur les candidats.

Les conditions de la mise en concurrence ont été faussées

Rappelons que la commission d'appel d'offres (CAO) a déclaré l'appel d'offres ouvert infructueux pour les lots n°s 3, 5, 6, 8 et 14. Dans son rapport du 8 novembre 2000, la CAO mentionne (p. 33) que les lots n° 3 (charpente, couverture, panneaux isolants) et n° 14 (voirie et réseaux divers, espaces verts) seront scindés, chacun en ce qui le concerne, en quatre sous-lots avant d'être relancés en procédure négociée.

La lettre de consultation du 24 novembre 2000, adressée aux candidats pressentis pour la réalisation des marchés, ainsi que les autres documents de la consultation confirment en effet la décomposition des lots n°s 3 et 14 en quatre sous-lots chacun.

La possibilité de recourir au marché négocié après appel d'offre infructueux est autorisée par l'article 104-I-2° du code des marchés publics sous réserve que le dossier de consultation des entreprises utilisé lors de l'appel d'offres initial ne soit pas modifié. Or, tel n'est pas le cas ici puisque les prestations objet du marché ont été redéfinies. Par conséquent, les conditions initiales de la mise en concurrence ont été faussées.

Par ailleurs, une décomposition en sous-lots est une pratique non prévue par les textes, car elle demeure peu lisible pour les candidats. Au demeurant, le manque de pertinence de ce procédé est illustré par le procès-verbal de la CAO. En effet, celle-ci s'est réunie le 10 janvier 2001 afin de proposer les attributaires de chaque lot lors de la procédure négociée. A cette occasion, elle déclare le lot n° 3d sans suite au motif suivant : «la CAO ayant attribué le lot n° 3c, le lot n° 3d est déclaré sans suite». Ce faisant, la commission admet que les prestations prévues respectivement par les lots n°s 3c et 3d sont étroitement liées, voire même alternatives.

Le procès-verbal de la commission d'appel d'offres révèle plusieurs incohérences

Le 3 janvier 2001, la commission d'appel d'offres (CAO) a ouvert les plis reçus dans le cadre de la procédure négociée puis a attribué les marchés le 10 janvier 2001. Deux lots suscitent quelques interrogations : les lots n°s 3A et 5.

En ce qui concerne le lot 3A, la CAO l'attribue (cf. procès-verbal du 10 janvier 2001) à l'entreprise «Berthe» pour 802 575,80 F (122 351,89 €) TTC. Pourtant, le procès-verbal d'ouverture des plis établis par la même CAO, le 3 janvier 2001 enregistre l'offre de cette entreprise à un prix légèrement différent, soit 802 336 F (122 315,33 €) TTC.

Le lot n° 5, pour sa part, est attribué à l'entreprise «Mac» pour un montant de 1 304 830,02 F (198 920,05 €) TTC (cf. procès-verbal du 10 janvier 2001). Ce montant signifierait alors que la variante d'un montant de 71 329,44 F (10 874,10 €) TTC est acceptée en plus de l'offre de base (1 233 500,58 F soit 188 045,95 € TTC) sans toutefois que la CAO ne le précise expressément.

Là encore, la chambre constate les imprécisions qui caractérisent les prix respectifs auxquels ces deux lots ont été finalement conclus.

De plus, c'est la CAO qui attribue le marché sans que la personne responsable du marché (PRM) ait pris de décision expresse d'avaliser ce choix, ou non. Ce faisant, les dispositions de l'article 103 du CMP n'ont pas été respectées *«la personne responsable du marché engage librement les discussions qui lui paraissent utiles avec les candidats de son choix et attribue le marché au candidat qu'elle a retenu»*.

Non seulement l'intervention de la commission d'appel d'offres ne repose sur aucune base légale mais, de plus, cette dernière confisque la compétence de la PRM à son profit en attribuant elle-même les marchés.

Le rapport de présentation de la procédure négociée est particulièrement laconique

En application de l'article 312 ter du code des marchés publics, cette procédure a fait l'objet d'un rapport du représentant légal de la collectivité. Contrairement aux dispositions de cet article, ce rapport :

- n'expose pas l'économie générale des marchés, leur déroulement prévu ainsi que leur prix envisagé (cf. art. 312 ter-2° du CMP) ;
- n'indique pas les motifs du choix du mode de passation adopté, et notamment le recours au marché négocié, ainsi que les mesures prises pour assurer la compétition entre les candidats ;
- ne rend pas compte du déroulement de la procédure suivie (cf. art. 312 ter-4° du CMP).

8. L'URBANISME

8.1. La sous-direction «Urbanisme»

Dirigée par un ingénieur principal, la sous-direction «Urbanisme» dépend de la direction des services techniques.

Une directrice adjointe dirige la cellule «droit des sols» qui organise la commission d'urbanisme, instruit les dossiers de demande d'occupation des sols, participe aux commissions communales de sécurité et d'accessibilité, reçoit le public et suit les dossiers d'aménagement (ZAC, lotissements, programmes d'aménagement d'ensemble,...).

Le bureau de contrôle des constructions dispose d'un agent de catégorie B à sa tête qui visite les chantiers et, le cas échéant, constate les infractions en relation avec le Parquet, la DDE et la DDAF ; il coordonne, par ailleurs, l'observatoire fiscal en collaboration avec la direction des finances et la direction générale des impôts.

Ces services sont complétés par un secrétariat administratif.

8.2. Les documents de planification

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi «SRU», et la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et à l'habitat, dite loi «UH» ont introduit plusieurs changements en matière d'urbanisme au cours des cinq dernières années. Néanmoins, l'ordonnateur indique qu'elles n'ont pas eu d'impact particulier sur le fonctionnement et l'organisation du service.

Il précise, en particulier, en ce qui concerne les demandes d'autorisation d'occuper le sol : *«il a été constaté un nombre restreint de dossiers directement issus de la loi SRU et, plus précisément, de la suppression de l'article L. 111-5 du code de l'Urbanisme»*. La loi SRU a en effet supprimé les certificats d'urbanisme institués, par les articles L. 111-5 et R. 315-54 du code de l'urbanisme, en cas de division de propriété.

Le Plan d'occupation des sols (POS)

Le Plan d'occupation des sols (POS) de Mougins a été approuvé par arrêté préfectoral du 21 décembre 1983. Le conseil municipal a décidé sa révision le 25 mars 1986, à l'exclusion du secteur «*Moulin de la Croix - Mougine*», puis a arrêté le projet de POS en révision le 29 juin 1999. Suite à une requête contre cette dernière délibération, le Tribunal administratif de Nice l'a annulée le 10 mai 2001 au motif que le résumé joint à l'ordre du jour de la convocation du conseil municipal constituait une information insuffisante. C'est ainsi que ce projet de POS partiel a été à nouveau approuvé par le conseil municipal le 23 juillet 2001 avant que ce dernier ne prescrive l'élaboration d'un PLU le 17 décembre 2001.

Le Programme local de l'habitat (PLH)

Par délibération du 25 septembre 1995, la commune avait adopté un programme triennal de l'habitat social (130 logements sociaux). Le bilan réalisé, adopté, en séance publique du 7 décembre 1998, faisait apparaître un excédent de 28 logements (158 logements).

Le conseil municipal adoptait, lors de la même séance, la poursuite du projet par l'engagement triennal 1998-2000 prévoyant 122 logements à réaliser. Trois programmes furent réalisés, comptabilisant au total 72 logements : Saint-Martin (55), le Valmy (27) et Télémaque (2) sur les 122 prévus.

En 1999, la commune dénombrait 347 logements sociaux. Au 1^{er} janvier 2004, elle en compte 376 pour 7 507 résidences principales recensées par la direction départementale de l'équipement, soit une proportion de 5,01 %. A ce chiffre, il convient d'ajouter les trente appartements réservés à la commune de Mougins par l'OPHLM de Cannes dans les trois résidences de Ranguin. La commune a acquitté, au titre du prélèvement article 55² de la loi SRU, un montant de 172 943 € en 2002 et 174 844 € en 2003. Le prélèvement a été nul en 2004 et la commune possédait un excédent reportable sur 2005 de 84 150 €.

Il n'existe plus, à ce jour, de PLH. Toutefois, la ville a versé les subventions d'équipement suivantes dans le cadre de sa politique du logement :

- en 2002 : 251 541 € à la société anonyme d'HLM «*Logis Familial*» pour la réalisation de l'immeuble les Peupliers II à Saint-Martin (29 logements) ;
- en 2004 : 150 000 € à la SAI Parloniam pour la réalisation de 19 logements sociaux dans le quartier Tournamy ;
- la ville verse également une subvention annuelle au Fonds départemental de solidarité pour le logement depuis 1996.

Il n'existe pas de contrat de ville communal ou intercommunal.

Le Schéma de cohérence territoriale (SCOT)

Le SYMEP, dont Mougins fait partie, ne dispose pas de SCOT. A ce jour, le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) de 1979 vaut SCOT. Toutefois, la caducité du SDAU de 1979 devrait pouvoir être prochainement constatée dans le cadre de la procédure de dissolution en cours du SYMEP.

² L'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a défini l'obligation de création de logements locatifs conventionnés par les communes. Le prélèvement institué par la loi, proportionnel au nombre de logements locatifs conventionnés manquants pour atteindre l'objectif de 20%, constitue un dispositif visant à encourager les communes à engager sur leur territoire des dépenses consacrées à la construction de logements locatifs conventionnés.

8.3. Le contentieux de l'urbanisme

Le volume du contentieux

Le contentieux lié à l'urbanisme communal est géré par le service juridique de la commune de Mougins, en liaison avec son service « urbanisme ». Des avocats spécialisés sont mandatés pour chaque dossier afin de représenter la commune et de défendre ses intérêts. L'ensemble des activités pré-contentieuses est géré directement par le service urbanisme, en lien avec le service juridique. Depuis le 1^{er} janvier 1999 à ce jour, on comptabilise 33 dossiers contentieux liés à l'urbanisme de la commune de Mougins, dont le fait générateur (décision d'octroi d'un permis de construire par exemple) date d'après le 1^{er} janvier 1999. L'ordonnateur nous a communiqué les informations relatives aux motifs des contentieux.

On constate que la plupart des requêtes engagées contre la commune de Mougins, vise à l'annulation d'une décision du maire octroyant ou pas un permis de construire, ou un certificat d'urbanisme positif ou négatif. Dans plusieurs cas, ces requêtes s'accompagnent de demandes indemnitaires, compensant les conséquences dommageables pour le requérant des décisions de la commune. Ces requêtes sont systématiquement présentées devant le juge administratif.

Enfin, la commune est parfois amenée à attaquer en justice les contrevenants aux réglementations liées à l'urbanisme sur son territoire. Le juge pénal est saisi, le plus fréquemment par la transmission de procès verbaux d'infraction au ministère public. Plus rarement, et dans le but de faire cesser un trouble manifestement illicite, le juge civil des référés peut être saisi par la commune aux fins, par exemple, de faire cesser des constructions illicites en zones protégées.

Les risques financiers liés au contentieux de l'urbanisme sont limités

Le risque financier pour la commune est principalement lié aux recours indemnitaires formés devant la juridiction administrative et fondés sur une faute de l'administration. Cependant, leur satisfaction est rare car, en l'état de la jurisprudence administrative applicable, il est exigé pour que la faute de l'administration fasse l'objet d'une indemnisation, un préjudice certain, spécial et anormal pour le requérant.

En outre, la commune a souscrit une police d'assurance la garantissant contre les recours indemnitaires résultants des préjudices pécuniaires découlant de la privation de jouissance d'un droit, ou de la perte d'un bénéfice, en l'absence de dommages corporels ou matériels, dès lors que ces préjudices résultent de l'activité de la collectivité et de ses services. Le montant des garanties est fixé à 1 600 000 € avec une franchise de 10 % de l'indemnité en cause.

D'autre part, la commune dans les instances auxquelles elle est partie, peut être amenée à payer à la partie gagnant le procès, une somme déterminée par le juge au titre des frais exposés et non compris dans les dépens et ce, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative notamment.

8.4. Les recettes liées à des opérations d'urbanisme

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des recettes générées par la taxe locale d'équipement (TLE) et la taxe de participation des constructeurs à l'assainissement, sur la période 1999-2004 :

En €	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Article 10-223 : TLE	297 268,88	109 085,20	290 377,11	399 718,00	317 442,17	367 782,92
Article 704 : Participation assainissement (maisons neuves exclusivement)	164 121,59	238 894,59	188 467,35	331 143,20	74 842,74	105 350,63

La TLE est gérée par la direction départementale de l'équipement contrairement à la participation des constructeurs à l'assainissement qui, elle, est suivie par les services municipaux d'assainissement et d'urbanisme. Le montant perçu par la commune au titre de la TLE est globalement en hausse sur la période 1999-2004 avec un montant perçu en 2004 de 367 782,92 € contre 297 268,88 € en 1999. La taxe liée à la participation des constructeurs à l'assainissement enregistre, selon les années, des montants très divers oscillant entre 75 000 € et 330 000 € suivant les années.

9. LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE DE CONCEPTION ET D'AMÉNAGEMENT DE MOUGINS (SEMCAM)

La commune de Mougins n'est actionnaire que d'une seule société d'économie mixte, la société d'économie mixte de conception et d'aménagement de Mougins (SEMCAM). La SEMCAM, au capital fixé à l'origine à 1 MF, et dont la commune est actionnaire à hauteur de 5 998 actions sur 10 000, a été créée le 31 mai 1990 et son siège est situé à la mairie de Mougins. La commune dispose de six sièges au conseil d'administration.

L'objet social de la SEM est le suivant : *«Procéder à l'étude et à tous actes nécessaires à la réalisation d'opérations d'aménagement, de rénovation urbaine, de restauration immobilière et d'actions sur les quartiers en voie de développement (...) La société exercera les activités visées ci-dessus tant pour son propre compte que pour autrui (...) Elle pourra accomplir toutes opérations financières, commerciales, industrielles, mobilières et immobilières pouvant se rattacher directement ou indirectement à l'objet social ou susceptibles d'en faciliter la réalisation».*

La commune ne garantit aucun emprunt relatif à la SEMCAM et n'a pas consenti d'apports en capital (hormis le capital initial) ou en compte courant. Aucun dividende n'a été versé par la SEMCAM sur la période qui s'étend de 1999 à 2004. Il existe six rapports annuels pour les exercices 1999 à 2004 émanant du commissaire aux comptes (rapport général et rapport spécial) qui ont été produits par la commune.

La SEMCAM affiche une activité des plus réduite sur la période 1999-2004

Au 31 décembre 1998, c'est-à-dire après 8 années de fonctionnement, la société avait réalisé un collège intercommunal, 162 logements pour actifs dont 98 logements locatifs aidés et 10 000 m² de locaux d'activité et commerciaux accueillant 7 entreprises et 100 emplois.

Sur la période 1999-2004, l'activité de la SEMCAM a été nulle, à l'exception de l'exercice 2002 qui a enregistré un chiffre d'affaires de 381 122€, consécutif à la vente d'un terrain à la société *«Le logis familial»* pour l'édification d'un bâtiment de logements sociaux. La vente, d'un montant de 2,5 MF, devait intervenir avant le 31 décembre 2000. Dans les faits, le compromis de vente a été prolongé et la vente ne s'est réalisée qu'en 2002.

L'activité de l'année 2003 est marquée par la conclusion d'une convention entre la ville de Mougins, la SEMCAM et la SAS Retail Park (CRP), signée le 7 juillet 2003. La commune est propriétaire d'un ensemble de parcelles situées dans le secteur Ux de la ZAC Saint-Martin, parcelles représentant 25 267 m² sur un total de 80 000 m². Ces terrains avaient été acquis par la commune auprès de la SEMCAM au prix de 130 € HT le m². La société CRP envisageait de réaliser un programme de 40 000 m² dont une partie sur la ZAC St Martin. Dans ce contexte, il est prévu que la SEMCAM et/ou la commune réaliseront les infrastructures primaires suivantes. A ce titre, la société CRP s'est engagée à verser à la ville et/ou à la SEMCAM la somme de 1M€, au titre de sa participation financière au coût des infrastructures, à proportion des avantages qu'elle en retire conformément aux dispositions de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme.

Par délibération en date du 28 février 2005, le conseil municipal de Mougins a procédé à la révision du plan d'aménagement de zone de la ZAC Saint-Martin, procédure simplifiée. En juillet 2005, le conseil municipal a adopté un avenant à ce protocole d'accord avec une échéance portée à 48 mois suivant sa signature.

Dans la mesure où même si ces projets devaient se réaliser, la commune pourrait intervenir en tant que maître d'ouvrage, l'hypothèse de la dissolution de la SEMCAM pourrait être envisagée compte tenu de son absence d'activité.

La SEMCAM affiche des résultats financiers déficitaires ou faiblement positifs

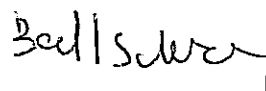
Les résultats de la SEMCAM ont été de manière systématique, soit déficitaires, soit très faiblement positifs ainsi que le montre le tableau suivant :

En €	Résultat d'exploitation	Résultat de l'exercice
1999	- 8 849,21	- 12 049,72
2000	- 11 017,00	- 14 019,00
2001	+ 4 644,00	- 347,00
2002	- 10 304,00	- 6 924,00
2003	- 6 934,00	+ 1 019,00
2004	- 9 939,00	- 4 519,00

En revanche, suite à la vente réalisée en 2002, les comptes annuels de la SEMCAM mettent en évidence des liquidités apparemment inemployées (308 000 € en 2004).

Enfin, la chambre relève qu'une secrétaire appartenant au personnel communal est mise à disposition de la SEMCAM à titre gracieux afin d'assurer le suivi administratif. Il n'existe pas de convention écrite entre la commune et la SEM quant à cette mise à disposition.

Le Président,



Bertrand SCHWERER