

Saint-Denis, le 30 NOV. 1994

G 94-77 D

Monsieur le Président,

Par lettre du 10 août 1994, je vous avais communiqué les observations formulées par la chambre à l'occasion du contrôle de l'Association Dionysienne de Promotion Economique (A.D.P.E.)

Après avoir pris connaissance de votre réponse du 7 octobre 1994, la chambre vient d'arrêter définitivement les observations suivantes qui seront également transmises à la commune de Saint-Denis, collectivité ayant subventionné cette association. Elle a pris acte de la décision de votre prédécesseur, M. ANNETTE, de ne pas répondre personnellement à la lettre qui lui avait également été adressée en sa qualité d'ancien ordonnateur de l'A.D.P.E.

I. L'A.D.P.E. présentait, jusqu'à la dernière période, toute les caractéristiques d'une association para-administrative.

L'A.D.P.E., créée par délibération du conseil municipal de Saint-Denis, a fonctionné, pendant la période examinée, comme une association purement municipale, sans participation des membres associés prévus dans les statuts et sans cotisations des adhérents.

La chambre a constaté que les procès-verbaux des assemblées générales, qui se sont déroulées au rythme prévu par les statuts, étaient très succincts et fort peu explicites. Elle a estimé que ces documents mériteraient d'être développés afin de rendre compte plus fidèlement du déroulement de ces assemblées et du contenu des décisions prises.

Elle a remarqué également que les budgets et les comptes ont été établis et approuvés pour une période s'étendant du 1er mars au dernier jour de février de l'année suivante, alors que l'article 8 des statuts a prévu un exercice comptable calqué sur l'année civile. Elle a estimé souhaitable de mettre en cohérence la pratique avec les statuts.

Il lui a été donné de constater enfin que le registre spécial prévu par l'article 5 de la loi du 1er juillet 1901 et sur lequel doivent être transcrites toutes les modifications des statuts n'avait pas été créé.

A la suite de son intervention, l'A.D.P.E. a adopté de nouveaux statuts prévoyant l'accueil de nouveau membres représentant des organismes professionnels et d'autres collectivités et le règlement d'une cotisation annuelle à la charge des membres autres que de droit.

Il est donné acte à l'association des améliorations ainsi que des mesures envisagées concernant le respect des dispositions des statuts en matière d'exercice comptable ou la création du registre spécial évoqué ci-dessus.

II. L'A.D.P.E. a exercé son activité, jusqu'au contrôle de la chambre, dans des conditions irrégulières, sans mandat explicite de la commune.

Si, lors de la création du parc des expositions, la commune a bien adopté une décision de principe en confiant la gestion à l'A.D.P.E., aucune convention n'est intervenue pour préciser les droits et obligations réciproques de la ville et de l'association.

Les manifestations se sont succédé sur le domaine communal et, au fur et à mesure de l'extension du parc, dans les nouveaux locaux, sans que les rapports entre la commune et l'association soient définis.

Faute d'exercer son activité dans le cadre d'une délégation de service public dûment consentie par la ville, l'A.D.P.E. s'est trouvée manifestement dans la situation d'être déclarée gestionnaire de fait des deniers communaux.

En effet, jusqu'au mois de septembre 1994, elle a disposé sans titre de l'ensemble des installations du parc des expositions et des congrès situées au Chaudron. Elle y a organisé régulièrement des salons, des foires et des manifestations diverses dont elle a encaissé les recettes. Elle a loué également pour son compte les halls, salles et matériels de cet ensemble à un tarif fixé par ses soins.

L'attention de l'A.D.P.E. a été attirée par la chambre sur l'irrégularité de cette situation et sur la nécessité d'y mettre fin.

Aussi la commune et l'association ont-elles élaboré un projet de convention adopté par le conseil municipal le 24 septembre dernier, confiant à l'A.D.P.E. un mandat explicite de gestion du Parc des expositions, dans le cadre des dispositions de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

III. L'équilibre financier des manifestations organisées par l'A.D.P.E., même celles obtenant un succès certain auprès du public, n'a été assuré qu'en raison du versement de subventions publiques importantes.

Les principales manifestations organisées par l'A.D.P.E. depuis 1989 ont rencontré un succès certain dans le public, les salons de la maison et les salons "auto-moto" notamment.

Le dernier salon de la maison a ainsi reçu la visite de plus de 50.000 personnes.

Cependant, malgré ce succès public, l'équilibre financier de ces manifestations devenues traditionnelles, n'a été assuré que par le versement de subventions publiques importantes : 2.673.264 F pour l'exercice 1989, 3.635.832 F pour 1990, 2.933.200 F pour 1991 et 1.782.511 F pour 1992.

Selon les documents produits en cours d'instruction, certains de ces salons se sont même clôturés en déficit, malgré les aides reçues. C'est le cas des salons de l'artisanat 1990 et 1992, du salon "Mode 1ère" de 1992 et de la foire industrielle et commerciale 1992.

Quant aux manifestations destinées à la jeunesse comme le salon "Jeunes Expo" de 1990 ou le "Carrefour Jeunes" de 1991, elles n'ont pu couvrir leurs charges dans le meilleurs des cas qu'avec un apport de subventions dépassant 65 % du total des produits.

Le projet de convention évoqué à l'observation précédente envisage l'attribution de garanties de recettes par la commune, afin de compenser les contraintes financières imposées à l'association, dont les manifestations doivent pouvoir être accessibles au plus grand nombre.

IV. L'examen des comptes de l'A.D.P.E. révèle en effet que l'association reste encore dans une situation de dépendance étroite envers la commune.

L'examen des comptes des exercices clos les 28 février 1990, 28 février 1991, 29 février 1992, et 28 février 1993, pour l'exercice 1992, a montré que si les ventes de services (locations de stands, de salles, billets d'entrée, etc..) sont en progression régulière, les subventions d'exploitation directes ont représenté près de 24 % en moyenne du total des produits d'exploitation pendant la période considérée (et encore 13 % en 1992).

Le résultat d'exploitation a été négatif en 1990 et 1992, malgré le versement des subventions publiques.

Encore faut-il tenir compte du fait que les comptes de l'A.D.P.E. ne font pas mention des charges de structure supportées directement par la commune. Ces charges ont été chiffrées, dans le document soumis à l'assemblée générale du 18 octobre 1993, à plus de 1.890.000 F. (1.240.000 F au titre du personnel communal et 653.000 F au titre des "charges de structure mairie"). Par contre la mise à disposition gratuite des locaux du parc des expositions et de certains matériels n'a pas été chiffrée.

Les recettes sont donc parfaitement connues mais une partie des charges échappe encore, de fait, à l'analyse.

S'il y a lieu de se féliciter de la progression de la valeur ajoutée dégagée chaque année, il convient de rappeler que les résultats d'exploitation n'ont été positifs qu'en raison du soutien financier des collectivités publiques et de la non prise en compte de certaines charges supportées jusqu'ici par la commune.

Le projet de convention déjà cité devrait permettre d'établir sur de nouvelles bases les relations financières entre la collectivité et l'association et de compenser les sujétions tarifaires imposées par la ville dans le cadre de la mission confiée à l'A.D.P.E.

Celle-ci devra cependant réaliser les efforts de gestion propres à lui permettre de s'affranchir, dans toute la mesure du possible, des aides publiques.

V. En effet la régularité même du versement des subventions communales est contestable

Une association constituée sous le régime de la loi de 1901 qui organise de façon habituelle des salons, foires et manifestations diverses, qui perçoit à cette occasion des recettes importantes et qui recourt largement à la publicité exerce en fait à titre principal une activité commerciale, ce qui fait obstacle à ce qu'elle puisse être regardée comme une association sans but lucratif, la seule interdiction qui lui est faite par la loi de 1901 étant de distribuer des bénéfices.

Dans ces conditions, les aides directes qui peuvent être accordées par les collectivités locales aux organismes de ce type sont soumises aux dispositions de la loi du 2 mars 1982 dont l'article 5-II précise que "lorsque son intervention a pour objet de favoriser le développement économique, la commune peut accorder des aides directes et indirectes dans les conditions prévues par la loi approuvant le plan".

Ces aides directes sont régies par la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire, qui prévoit que la commune et le département ont la possibilité de compléter les aides éventuelles de la région lorsque celles-ci n'atteignent pas les plafonds fixés par décret. Ces aides sont les suivantes : les primes régionales à l'emploi, les primes régionales à la création d'entreprise et les prêts, avances et bonifications d'intérêts.

La loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 ayant, par son article 9-1, supprimé la possibilité ouverte aux communes par l'article 5-II de la loi du 2 mars 1982 d'accorder des aides directes et indirectes à des entreprises en difficulté (sauf lorsqu'il s'agit "d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural et que l'initiative privée est défaillante ou absente"), seuls la région et le département peuvent intervenir dans ce domaine, aux termes des articles 48 et 66 de la loi du 2 mars.

Encore faut-il que "la protection des intérêts économiques et sociaux de la population départementale l'exige" (art. 48-II) en ce qui concerne les aides du département, et que soit organisée la "consultation préalable des conseils municipaux et des conseils généraux concernés" (art. 66) en ce qui concerne les aides régionales.

Enfin, une convention passée avec l'entreprise aidée doit préciser "les mesures de redressement" à mettre en oeuvre.

Les sommes qui ont été versées régulièrement à l'A.D.P.E par la ville de Saint-Denis n'entraient pas dans le cadre de ces aides.

La chambre a estimé que la commune ne tenait d'aucune disposition législative le droit d'intervenir ainsi dans le financement de cette association, dès lors qu'il était établi qu'elle exerçait son activité dans le domaine commercial.

Seules les éventuelles "garanties de recettes" évoquées aux observations précédentes pourraient être assurées à l'organisme chargé de la gestion déléguée du parc des expositions si les conditions même de cette délégation (tarifs imposés par la ville, contraintes de service public coûteuses pour le mandataire) en rendaient impossible la gestion équilibrée.

VI. La gestion de la trésorerie appelle les observations suivantes :

Le fonds de roulement de l'association et les comptes de disponibilités, ont été largement positifs pendant la période examinée et d'importants placements de trésorerie ont pu être réalisés jusqu'à atteindre 2,6 millions de francs au bilan établi à la date du 29 février 1992.

Mais cette aisance s'explique pour une part par certains retards de paiement des factures des fournisseurs (1,9 million de francs au passif du bilan au 29 février 1992 dont 1,6 million de factures non parvenues) et pour une autre part par la non prise en charge du coût du personnel communal mis à la disposition de fait de l'A.D.P.E.

La réalisation de produits financiers ne constituant pas, à l'évidence, l'objet principal de l'association, la chambre a souhaité attirer l'attention de l'A.D.P.E. sur la nécessité de désintéresser plus rapidement les fournisseurs comme d'assurer la prise en charge la plus complète possible des dépenses engagées par la collectivité, ce qui n'est pas encore le cas, même dans le cadre de la convention citée plus haut.

VII. L'intervention de l'A.D.P.E. dans le capital et l'activité d'une société privée, pour le compte de la commune, constitue une irrégularité à laquelle l'association a décidé de mettre fin.

Le bilan fait état de la présence, à l'actif, sous la rubrique "autres participations" et "créances rattachées à des participations", de la détention par l'A.D.P.E. d'actions d'une société privée, la "société civile d'études Petit Marché", à hauteur de 3.000 F et de créances rattachées à cette participation, à hauteur de 285.000 F, qui représentent l'intervention de la ville de Saint-Denis, par le biais de l'A.D.P.E., dans les études engagées par cette société pour l'aménagement de ce quartier.

Le procès-verbal de l'assemblée générale du 27 avril 1989 et d'ailleurs très explicite sur ce point : l'association est intervenue pour le compte de la commune.

Il s'agit là d'une pratique tout à fait irrégulière, l'article 5-III de la loi du 2 mars 1982 disposant que "sont toutefois exclues, sauf autorisation prévue par décret en Conseil d'Etat, toutes participations dans le capital d'une société commerciale et de tout autre organisme à but lucratif n'ayant pas pour objet d'exploiter les services communaux ou des activités d'intérêt général dans les conditions prévues à l'article L 381-1 du code des communes".

Cette procédure a permis à la commune de s'affranchir de l'obligation de présenter le dossier nécessaire à l'obtention de cette autorisation.

Ce faisant l'A.D.P.E s'est mise dans la situation d'être considérée comme comptable de fait des deniers communaux, les sommes en cause n'ayant pas perdu la qualification de deniers publics, l'exécutif communal en conservant l'utilisation.

Alertée sur ce point par la chambre, l'A.D.P.E. a décidé de procéder, dès la prochaine assemblée générale, à la cession des titres en question.

La chambre ne saurait trop l'encourager dans cette voie.

VIII. Enfin, le versement de compléments de rémunération aux fonctionnaires municipaux mis à la disposition de l'A.D.P.E. est intervenu en infraction avec les dispositions réglementaires.

Le contrôle sur place effectué lors de l'instruction a permis de constater que des primes et des heures supplémentaires ont été versées par l'A.D.P.E. au personnel communal mis, de fait, à la disposition de l'association.

Ces compléments de rémunération se sont élevés à :

153.000 F en 1989,
112.000 F en 1990,
200.000 F en 1991,
270.000 F en 1992,
315.000 F en 1993
et, pour le premier semestre 1994, à 217.000 F.

Jusqu'au contrôle par la chambre, la situation de ce personnel était la suivante :

1) Les fonctionnaires communaux étaient mis à disposition de l'A.D.P.E. de fait. Aucune mise à disposition de droit n'était intervenue. Le décret n° 85-1081 du 8 octobre 1985, relatif au régime de la mise à disposition des fonctionnaires territoriaux, pris pour l'application des articles 61 à 63 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale a été perdu de vue.

Pourtant, aux termes de l'art. 2-3e dudit décret, "un fonctionnaire territorial peut, avec son accord, être mis à disposition ... d'un organisme à but non lucratif dont les activités favorisent ou complètent l'action des services publics locaux relevant de la collectivité ou de l'établissement d'origine, ou qui participe à l'exécution dudit service".

Pour cela, les conditions sont les suivantes : "La mise à disposition est prononcée et, le cas échéant, renouvelée par arrêté de l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination, après avis de la commission administrative paritaire" (art. 3 du décret).

"La collectivité ou l'établissement d'origine et la collectivité, l'établissement ou l'organisme d'accueil passent une convention qui est annexée à l'arrêté de mise à disposition ..." (art. 4).

2) L'article 11 du décret du 8 octobre 1985 précise que si "le fonctionnaire mis à disposition continue à percevoir la rémunération correspondant à son grade ou à l'emploi qu'il occupe dans son administration d'origine" ; il ajoute que "sous réserve des remboursements de frais, il ne peut percevoir aucun complément de rémunération".

Ces primes et heures supplémentaires ont donc été versées à ces agents de manière irrégulière.

La chambre, n'ignorait pas que ces fonctionnaires étaient astreints, à certaines périodes de l'année, à des horaires de travail plus importants que dans leur service d'origine et qu'ils subissaient des contraintes d'emploi du temps particulières lors des foires et salons. Elle estime cependant que cela ne justifiait pas l'utilisation d'une procédure expressément interdite par les textes et a demandé que la situation de ce personnel soit réexaminée.

Ainsi donne-t-elle acte à l'A.D.P.E. de la remise en ordre envisagée par le projet de convention, qui devrait se traduire avant la fin de l'année pour les uns par une intégration dans les cadres de l'association, pour d'autres par un détachement.

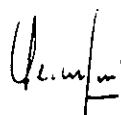
*

* *

Telles sont, Monsieur le Président, les observations que la chambre régionale des comptes a décidé de vous adresser à titre définitif.

Conformément aux dispositions de l'article 87, 14e et 15e alinéas, de la loi du 2 mars 1982, ces observations seront également transmises à l'exécutif communal qui devra les inscrire à l'ordre du jour de la plus proche réunion du conseil municipal et les joindre à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



Charles DECONFIN

Monsieur Michel TAMAYA
Président de l'Association Dionysienne
de Promotion Economique
(A.D.P.E.)
Mairie de Saint-Denis
97487 SAINT-DENIS CEDEX